Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

Conseil d'Etat, section d'administration.

A R R E T

nº 76.503 du 20 octobre 1998
A. 65.601/XII-587.

En cause : 1. Theo KELCHTERMANS,
2. la Communauté flamande, représentée par le Gouvernement flamand,
3. la Région flamande, représentée par le Gouvernement flamand,
4. le Gouvernement flamand,
ayant élu domicile chez
Me D. D'HOOGHE, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
rue H. Wafelaerts 47-51

contre :

l'Etat belge, représenté par :
1. le Premier Ministre,
ayant élu domicile chez
Me M. MAHIEU,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
avenue Louise 523,
2. le Ministre de l'Intérieur,
3. la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques,
ayant élu domicile chez
Me E. BREWAEYS, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
boulevard Léopold II, 117.

LE CONSEIL D'ETAT, XIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 septembre 1995, par laquelle Theo KELCHTERMANS, la COMMUNAUTE FLAMANDE, la REGION FLAMANDE et le GOUVERNEMENT FLAMAND demandent l'annulation de la décision de la Commission de contrôle

des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques du 12 juillet 1995 décrétant que le coût du bulletin d'information "Vlaanderen in beweging" sera imputé de plein droit aux dépenses de M. Th. KELCHTERMANS pour les prochaines élections auxquelles il participera;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. R. VANDER ELSTRAETEN, auditeur;

Vu l'ordonnance du 10 avril 1997 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et vu les derniers mémoires des parties requérantes et de la première partie défenderesse;

Vu l'ordonnance du 10 juillet 1998 fixant l'affaire à l'audience du 15 septembre 1998;

Entendu M. A. VANDENDRIESSCHE, conseiller d'Etat, en son rapport;

Entendu en leurs observations Me D. D'HOOGHE, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, Me F. DE VOGHEL, avocat, loco Me M. MAHIEU, avocat, qui comparaît pour la première partie défenderesse, et Me E. BREWAEYS, avocat, qui comparaît pour la troisième partie défenderesse;

Entendu M. R. VANDER ELSTRAETEN, premier auditeur, en son avis;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Considérant que les éléments de la cause peuvent se résumer comme suit :

1.1. Le 7 avril 1995, un membre de la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques (ci-après dénommée : la Commission de contrôle) signale au cours d'une réunion que la revue trimestrielle "Vlaanderen in beweging" parue en mars 1995 contenait une préface avec photo de M. Theo KELCHTERMANS en sa qualité de ministre flamand des Travaux publics, de l'Aménagement du Territoire et des Affaires intérieures.

Le membre concerné estime que cette préface constitue une communication ou une campagne d'information destinée au public et financée directement ou indirectement par des fonds publics et que l'avis préalable de la Commission de contrôle était dès lors requis en vertu de l'article 4bis, § 2, alinéa 1er, 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.

1.2. La Commission de contrôle se saisit d'office de cette affaire, se fondant sur la considération suivant laquelle le ministre concerné n'a pas recueilli son avis sur cette préface.

1.3. Par une lettre recommandée à la poste du 30 juin 1995, le ministre concerné, première partie requérante, est invité à la réunion de la Commission de contrôle du 12 juillet 1995 pour y exposer son point de vue.

Le 12 juillet 1995, la première partie requérante présente sa défense quant à la compétence de la Commission de contrôle et sur le fond.

1.4. Le même jour, la Commission de contrôle prend à l'unanimité des membres présents la décision présentement attaquée qui décrète - sans que la commission ne se prononce sur un montant concret - que "le coût du bulletin d'information 'Vlaanderen in beweging' sera imputé de plein droit aux dépenses de M. Th. KELCHTERMANS pour les prochaines élections auxquelles il participera".

Cette décision s'appuie sur la motivation suivante :

"a) Compétence

La commission de contrôle constate que l'article 4bis de la loi précitée du 4 juillet 1989 prévoit explicitement qu'elle est tenue de contrôler toutes les communications et campagnes d'information destinées au public qui sont financées directement ou indirectement par des fonds publics, y compris celles diffusées ou menées à l'initiative de ministres communautaires ou régionaux.

La première élection directe des conseils de communauté et de région, qui a eu lieu le 21 mai 1995, n'a, d'un point de vue juridique, aucune incidence sur cette compétence en l'absence de modification de l'article précité.

Indépendamment de la question de savoir s'il est opportun qu'une commission parlementaire fédérale exerce un contrôle sur les communications officielles de ministres communautaires ou régionaux, la commission de contrôle ne peut ignorer les compétences que lui attribue explicitement la loi.

b) Quant au fond

La commission de contrôle déclare que la procédure en cours a été engagée par suite de la publication d'une préface et d'une photo de M. Kelchtermans dans la revue "Vlaanderen in beweging" de mars 1995.

Les avis négatifs qui ont été rendus respectivement le 14 février et le 7 avril 1995 (cf. supra) se fondaient sur les notes de synthèse dont il n'apparaissait pas que la préface en question et la photo du ministre seraient publiées dans ladite revue.

Il convient de noter que la dernière note de synthèse a été introduite le 22 mars 1995, c'est-à-dire après la parution du numéro de mars de la revue précitée.

La commission constate que l'avis qu'elle est tenue de rendre en vertu de la loi lui a été demandé a posteriori, sans qu'un dossier complet lui ait été

soumis, comme le stipulait pourtant la lettre que les présidents de la commission de contrôle ont adressée le 8 mars 1995 à tous les ministres et secrétaires d'Etat.";

2.1. Considérant, en ce qui concerne la compétence du Conseil d'Etat pour connaître du litige, que les parties requérantes précisent que la Commission de contrôle, lorsqu'elle statue, conformément à l'article 4bis de la loi du 4 juillet 1989, sur l'imputation des coûts des communications et campagnes d'information destinées au public sur les dépenses des prochaines élections, agit en tant que juridiction administrative et que "la circonstance que la Commission de contrôle soit composée de membres du Sénat et de la Chambre des représentants n'est pas de nature à priver la Commission de contrôle du statut de juridiction administrative"; qu'elles allèguent ensuite que, dans la mesure où le Conseil d'Etat estimerait que la Commission de contrôle "ne remplit pas les conditions pour être considérée comme une juridiction administrative", il s'agit d'une "autorité administrative fédérale composée de parlementaires, qui est investie du pouvoir d'infliger des sanctions administratives, même à l'égard de membres qui ne font pas partie du Sénat ou de la Chambre des représentants";

2.2. Considérant que les parties défenderesses soulèvent l'incompétence du Conseil d'Etat;

2.2.1. Considérant qu'à cet égard, la première partie défenderesse expose ce qui suit :

En vertu de l'article 14 des lois coordonnées du 12 janvier 1973, le Conseil d'Etat est compétent pour statuer en tant que juge de cassation sur des recours formés contre des "actes à caractère juridictionnel émanant d'une autorité agissant comme une juridiction administrative", mais une décision telle que celle présentement attaquée n'est pas de nature juridiction-

nelle : la Commission de contrôle est intervenue d'office, sa décision n'est pas revêtue de l'autorité de la chose jugée, elle ne met pas fin à un litige existant mais constate uniquement un fait et, dès lors qu'elle est privée d'effet juridique direct et que les autorités qui, conformément aux articles 13 et 14 de la loi du 4 juillet 1989, peuvent effectivement infliger des sanctions, ne sont pas liées par la décision de la Commission de contrôle, elle n'a pas force obligatoire. Dans des matières d'un autre ordre, à savoir les modifications apportées par la loi du 7 juillet 1994 à l'article 37 de la loi électorale provinciale, la Commission de contrôle a été investie du pouvoir de prendre des décisions ayant cependant des effets juridiques, mais cette constatation ne peut conduire à la conclusion que la commission interviendrait également comme une juridiction en ce qui concerne la problématique soulevée en l'espèce. Si la décision attaquée était toutefois dotée d'un caractère juridictionnel, il s'agit dès lors d'un acte juridictionnel d'une commission ressortissant au pouvoir législatif et le Conseil d'Etat, uniquement compétent pour statuer sur les recours formés contre les décisions des autorités administratives belges, ne peut connaître des décisions émanant des organes du pouvoir législatif. Le pouvoir législatif est en effet souverain et ne peut, comme le Conseil d'Etat même l'a déjà relevé relativement à la vérification des pouvoirs des membres des Chambres - décisions qui ont également un caractère juridictionnel - dans les arrêts DE LAET, n° 22.250 du 12 mai 1982 et YLIEFF, n° 27.619 du 4 mars 1987, et relativement à des décisions disciplinaires prises par la Cour des comptes dans l'arrêt BETTE, n° 3.823 du 19 novembre 1954, être contrôlé par des organes relevant d'autres pouvoirs. La Commission de contrôle est un organe relevant du pouvoir législatif puisqu'elle se compose de parlementaires des deux groupes linguistiques, elle est présidée par les Présidents de la Chambre et du Sénat, elle ne peut agir

sans la collaboration du pouvoir législatif, la Cour d'arbitrage a souligné, en son arrêt n° 40/90 du 21 décembre 1990, que la commission est "une émanation du pouvoir législatif" et que le processus décisionnel utilisé par la commission "rappelle également la manière de procéder de chambres politiques". En outre, la mission qu'accomplit la Commission de contrôle, à savoir veiller à ce que les candidats aux élections ne fassent pas de dépenses excessives et ne se procurent donc pas d'avantage illicite au détriment des autres candidats, concerne dans un certain sens la validité de l'élection des membres du Parlement, sa mission est dans cette optique comparable à la vérification des pouvoirs des parlementaires ou au contrôle politique des Chambres sur les membres des gouvernements et il peut se présumer, dans ce cas, que les membres du Parlement ont chargé certains d'entre eux qui siègent à la Commission de contrôle, d'exercer un contrôle sur les dépenses électorales des parlementaires. Pour cette raison, la loi n'a prévu aucun mécanisme de recours contre les décisions de la Commission de contrôle, contrairement au droit de recours qu'elle a effectivement instauré dans le cadre du contrôle de la validité des élections provinciales;

2.2.2. Considérant que la troisième partie défenderesse allègue que le Conseil d'Etat ne peut connaître de recours formés contre des décisions émanant du pouvoir législatif ou d'organes ressortissant au pouvoir législatif, tels que la Cour des comptes ou le Bureau de la Chambre des représentants, et que, dans son arrêt n° 40/90, la Cour d'arbitrage a constaté, avec l'autorité de la chose jugée, que la Commission de contrôle est l'émanation de la Chambre des représentants et du Sénat; que, pour les mêmes motifs que la première partie défenderesse, elle estime également que la décision attaquée n'est pas de nature juridictionnelle, que, dès lors que le Conseil d'Etat est uniquement compétent pour les décisions des autorités

administratives, la décision ne s'inscrit pas dans le champ d'application de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et qu'elle ne doit pas même s'entendre comme une décision relevant des catégories énumérées à l'article 16 des lois coordonnées; qu'elle soutient, enfin, que les parties requérantes visent à entendre dire que le coût de la communication ne sera pas imputé aux dépenses des prochaines élections auxquelles la première partie requérante se présentera, ce qui équivaut à demander que soit déterminé le droit subjectif du premier requérant;

2.3. Considérant que, dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes exposent qu'à leur sens, la Commission de contrôle intervenant dans l'affaire en cause, a agi "comme une juridiction administrative établie sur le fondement de l'article 145 de la Constitution" et que sa décision est de nature juridictionnelle;

Considérant que les parties requérantes font valoir à cet égard que la nature réelle de la décision doit résulter d'un ensemble de critères formels et matériels, tels que la composition et l'organisation de l'autorité qui prend la décision, la forme de la compétence exercée et l'autorité de la décision; qu'elles explicitent ensuite concrètement ce qui suit : un nombre de règles relatives au fonctionnement et à l'organisation de la Commission de contrôle, comme le caractère contradictoire de la procédure, l'obligation de motivation, les droits institutionnalisés de la défense et la publication de la décision dénotent un caractère juridictionnel; en outre, la décision met fin à un différend -la question de savoir si l'intéressé subit une limitation de son droit d'éligibilité- en ce qu'elle précise, avec l'autorité de la chose jugée, la manière dont la loi doit être interprétée et appliquée dans ce cas, c'est-à-dire selon les éléments de fait qui, en l'espèce, doivent être considérés

comme constants, et ne peut, en cela, tenir compte de considérations d'"intérêt général"; par ailleurs, il n'est pas contesté que, dans l'exercice de ses attributions en vertu de l'article 37/2 de la loi électorale provinciale, la Commission de contrôle agit, à propos de l'élection des conseillers provinciaux, comme un organe juridictionnel; la circonstance que la question soit examinée d'office n'enlève pas à la décision de la Commission de contrôle le caractère d'un acte juridictionnel -de la même manière que la possibilité de prononcer d'office la faillite d'un commerçant n'enlève pas davantage à la décision du tribunal de commerce son caractère juridictionnel- ni du reste l'absence d'une disposition expresse concernant l'autorité de la chose jugée de la décision;

Considérant que les parties requérantes font valoir ensuite que le fait que la Commission de contrôle soit un organe du pouvoir législatif n'exclut pas la compétence qu'a le Conseil d'Etat de connaître d'un recours formé contre une décision à caractère juridictionnel; qu'elles réfutent comme suit les arguments des parties défenderesses à cet égard : si les deux Chambres sont compétentes pour vérifier les pouvoirs de leurs membres, c'est pour le motif qu'il existe une disposition constitutionnelle explicite pour régler ce point, à savoir l'article 48, qui déroge aux articles 144 et 145 de la Constitution, mais cette dérogation n'existe pas en ce qui concerne le contrôle des dépenses électorales, en sorte que, dès lors notamment que le contrôle de ces dépenses est confié à une commission composée de membres des deux chambres, il est permis de dire que, sur ce point, l'application des articles 144 et 145 de la Constitution n'est pas exclue; il est sans pertinence d'établir un lien avec le contrôle politique exercé par la représentation du peuple sur le gouvernement, puisqu'on n'aperçoit pas comment une commission composée de membres des deux chambres pourrait exercer un contrôle politique sur les

membres des gouvernements communautaires et régionaux; il ne peut être utilement fait référence à des décisions de la Cour des comptes dès lors que celles-ci sont susceptibles de recours devant la Cour de cassation ni même à l'arrêt de la Cour d'arbitrage 40/90 du 21 décembre 1990, dès lors que cet arrêt porte sur le fait qu'un parti politique est privé d'une dotation, ce qui diffère fondamentalement de l'intervention dans la faculté qu'a un particulier de se présenter aux élections;

Considérant qu'en ce qui concerne leur argumentation "subsidiaire", selon laquelle la Commission de contrôle a pris une décision en tant qu'autorité administrative, les parties requérantes précisent que le seul fait que la commission se compose de parlementaires ne l'empêche pas de pouvoir être une autorité administrative; qu'en réponse à l'exception soulevée par la deuxième partie défenderesse sur ce point, elles font également valoir que l'objet effectif du recours consiste à obtenir l'annulation de la décision attaquée plutôt qu'à entendre ordonner qu'un montant déterminé ne peut être imputé au budget de la prochaine campagne électorale du candidat concerné;

Considérant que les parties requérantes soutiennent "à titre extrêmement subsidiaire" qu'un déclinatoire de compétence par le Conseil d'Etat, "pour quelque motif que ce soit", aura pour conséquence que la garantie instaurée par les articles 144 et 145 de la Constitution sera déniée à une catégorie déterminée de justiciables, et qui coniste à ce que les contestations ayant pour objet des droits subjectifs doivent toujours être tranchées par un juge, ce qui constitue une violation des articles 10 et 11 de la Constitution; qu'elles sollicitent que la question préjudicielle suivante soit posée à cet égard à la Cour d'arbitrage :

"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 ?";

2.4. Considérant que, dans son rapport sur l'affaire, l'auditeur rapporteur a décliné la compétence du Conseil d'Etat, se fondant sur la constatation que l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat limite la compétence de ce dernier aux actes ou règlements d'une autorité administrative ou aux décisions contentieuses administratives, que, partant, les "décisions d'organes du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire", et plus précisément les "décisions du pouvoir législatif ou d'organes ressortissant au pouvoir législatif, et ce peu importe que ces décisions soient prises dans l'exercice de la fonction normative, administrative ou juridictionnelle", n'entre pas dans la compétence du Conseil d'Etat et qu'il n'est pas établi que, dans l'exercice de sa compétence quant au contrôle des communications gouvernementales, la Commission de contrôle, composée à l'instar d'une "simple commission parlementaire", "serait d'une façon ou d'une autre placée" par une loi "sous le contrôle du pouvoir exécutif ou du Conseil d'Etat";

2.5. Considérant que, dans leur dernier mémoire, les parties requérantes indiquent par ailleurs le motif pour lequel elles estiment que la Commission de contrôle est une juridiction administrative -et non un organe du pouvoir législatif- à l'égard de laquelle le Conseil d'Etat est en droit d'intervenir en tant que juge de cassation en ce qui concerne toutes les décisions des juridictions ne relevant pas du pouvoir judiciaire; que

leur argumentation s'analyse en ce qu'il ne résulte ni de la composition de la Commission de contrôle ni de sa dénomination que cette commission ne serait pas une juridiction administrative, que les juridictions administratives sont des organes n'appartenant pas au pouvoir judiciaire et ne relèvent pas davantage du pouvoir législatif ou exécutif -il est également admis que, dans l'exercice de ses missions juridictionnelles, la Cour des comptes, bien que liée au pouvoir législatif sans en être toutefois un organe ou en faire partie, est une juridiction administrative- et que, dans la structure actuelle du système politique belge, les juridictions administratives font l'objet d'un chapitre séparé, le chapitre VII du titre III de la Constitution, qui est distinct des chapitres premier et II relatifs au pouvoir législatif; qu'elles allèguent ensuite que le Conseil d'Etat est le juge de cassation de droit commun en ce qui concerne les décisions des juridictions administratives, nonobstant la question de savoir si ces juridictions sont rattachées au pouvoir législatif ou au pouvoir exécutif; que, subsidiairement, elles considèrent que constater que la Commission de contrôle, en tant que juridiction (par définition une juridiction administrative puisqu'elle ne relève pas du pouvoir judiciaire), serait un organe du pouvoir législatif, ne signifie pas pour autant que le Conseil d'Etat serait incompétent, dès lors que la Cour des comptes est également une juridiction administrative et que la Commission de contrôle même est parfois aussi regardée comme une juridiction administrative; que, partant de cette thèse, elles estiment que le critère organique permettant de déterminer la compétence du Conseil d'Etat ne peut être retenu lorsqu'il s'agit de "décisions contentieuses administratives" et que, si l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat doit néanmoins être interprété en ce sens que le Conseil est uniquement compétent pour connaître de recours formés contre les décisions des juridictions administratives -comprises dans

le sens de juridictions rattachées au pouvoir exécutif à l'exclusion des juridictions rattachées au pouvoir législatif- une catégorie de citoyens se voit dénier la garantie que les décisions juridictionnelles de certaines juridictions sont susceptibles de pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat, ce qui constitue à son tour un motif justifiant de poser à la Cour d'arbitrage une question préjudicielle concernant la violation des articles 10 et 11 de la Constitution dans l'hypothèse où l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat devrait être interprété de manière telle que le Conseil ne serait pas compétent pour connaître de recours formés contre les décisions juridictionnelles des juridictions ressortissant au pouvoir législatif, dès lors que, suivant cette interprétation, une catégorie de justiciables se voit dénier le droit de faire trancher par le Conseil d'Etat une contestation relative à leur droit d'éligibilité conformément au régime de droit commun en matière de cassation administrative; que, d'un point de vue formel, elles formulent cette question comme suit :

> "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, 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 ?";

qu'à leur sens, la réponse à cette question peut avoir son utilité dès lors qu'il est ainsi répondu à la question de savoir si, suivant l'interprétation selon laquelle le Conseil d'Etat se considère comme incompétent à l'égard des décisions juridictionnelles des organes relevant du pouvoir législatif, il est discriminatoire qu'un justiciable se trouve privé, dans ce cas, d'un recours devant le Conseil d'Etat;

Considérant qu'à titre "plus" subsidiaire, les parties requérantes persistent à soutenir que la Commission de contrôle doit être regardée comme une autorité administrative fédérale qui est habilitée à prononcer des sanctions administratives à l'égard de personnes ne faisant pas partie de la Chambre des représentants ou du Sénat; que s'appuyant également sur cette thèse, elles estiment qu'il se justifie de poser à la Cour d'arbitrage une question préjudicielle relative à la violation du principe constitutionnel d'égalité par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en ce que, suivant l'interprétation selon laquelle le Conseil n'est pas compétent pour connaître de recours formés contre une décision émanant d'un organe qui relève du pouvoir législatif, une catégorie de justiciables confrontée à une décision administrative, se voit dénier le droit d'introduire un recours en annulation devant le Conseil d'Etat;

2.6. Considérant qu'à l'audience, le conseil des parties requérantes sollicite à nouveau du Conseil d'Etat qu'en premier lieu, il se déclare compétent, en sa qualité de juge connaissant des "décisions contentieuses administratives", pour statuer sur le recours formé contre la décision attaquée et, si la réponse à cette question est négative, pour poser à la Cour d'arbitrage la question qu'elles ont formulée à cet égard afin d'examiner ensuite, uniquement à titre accessoire, sa compétence comme juge connaissant des décisions des autorités administratives

et, dans l'hypothèse où il se considérerait comme incompétent, de poser également sur ce point une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage;

3.1.1. Considérant que 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 a créé la Commission de contrôle et en a fixé la composition de manière embryonnaire, à savoir autant de membres de la Chambre des représentants que du Sénat sous la présidence des Présidents de la Chambre des représentants et du Sénat; qu'il ressort des travaux préparatoires qu'on entendait "ne pas trop lier" le bureau réuni de la Chambre et du Sénat en ce qui concerne la composition d'un organe qui devait en fait exercer "un contrôle réciproque effectué par des concurrents qui ont le même intérêt" (voir le rapport de la Commission de la Chambre, n° 747/5, 88/89, pp. 23 et 24); que ce point de vue se comprend compte tenu de la mission limitée et d'ordre plutôt politique qui incombait à l'époque à la Commission de contrôle, à savoir la constatation des infractions aux dispositions relatives aux dépenses électorales, d'une part, et l'approbation du rapport sur la comptabilité des partis politiques, d'autre part;

3.1.2. Considérant que la loi du 18 juin 1993 a confié une nouvelle mission à la Commission de contrôle, à savoir le contrôle de "toutes les communications destinées au public" émanant des membres des gouvernements, des présidents des assemblées parlementaires et des membres des députations permanentes, et ce suivant une procédure que la commission déterminerait elle-même (l'article 4, § 3, nouveau, de la loi du 4 juillet 1989); que cette nouvelle compétence de la Commission de contrôle a ensuite été précisée par la loi du 12 juillet 1994 visant le

contrôle des communications officielles des autorités publiques qui a inséré à cet effet un article 4bis, nouveau, dans la loi du 4 juillet 1989; que de ce fait - compte tenu du souci du législateur, entendant assurer le déroulement loyal de la campagne électorale, d'exercer un contrôle sur les dépenses électorales effectuées lors de l'élection du parlement fédéral, des parlements des entités fédérées, du Parlement européen, des conseils provinciaux et communaux-, la Commission de contrôle a été chargée d'exercer un contrôle sur les communications et campagnes d'information non obligatoires et destinées au public qui émanent des membres du gouvernement fédéral, d'un gouvernement de Communauté ou de Région et des présidents des diverses assemblées parlementaires attachées à ces gouvernements; que cette mission consiste notamment (1) à vérifier si telle ou telle communication ou campagne d'information programmée, dont les éléments lui sont présentés au moyen d'une "note de synthèse", "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" et, si tel est le cas, à rendre à l'intéressé "un avis négatif (non contraignant)", (2) dans les cas où il n'est déposé aucune note de synthèse ou lorsque la note de synthèse déposée diffère du contenu de la communication ou de la campagne d'information, à se saisir, 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" de la commission, du dossier pour lequel la Commission de contrôle a rendu un avis négatif, afin de vérifier si "la communication ou la campagne d'information vise à promouvoir l'image personnelle d'un ou de plusieurs (initiateurs de la campagne) ou d'un parti politique" et, le cas échéant, à "imputer les frais de la communication ou campagne sur les dépenses électorales des intéressés lors des prochaines élections auxquelles ils se présentent" et

(3) dans le cas où l'avis préalable de la Commission de contrôle n'a pas été demandé, à se saisir d'office et à imputer "de plein droit" le coût de la communication ou de la campagne sur les dépenses électorales des intéressés lors des prochaines élections auxquelles ils se présentent;

Considérant que la Commission de contrôle est tenue de prendre "dans le mois qui suit la saisine" une "décision motivée dans le respect des droits de la défense", qu'elle prend ses décisions "à la majorité simple dans chaque groupe linguistique" et que ses décisions "sont communiquées aux intéressés dans les sept jours qui suivent", cependant qu'elles sont également publiées au Moniteur belge;

3.2.1. Considérant que le fait que la Commission de contrôle se compose de membres de la Chambre des représentants et du Sénat et l'attribution de sa présidence aux Présidents de la Chambre des représentants et du Sénat n'emportent pas qu'en ce qui concerne son fonctionnement, la commission soit soumise à l'autorité de la Chambre des représentants, du Sénat ou d'un quelconque organe de ces assemblées parlementaires; qu'en outre, la circonstance que la Commission de contrôle, comme il appert de l'article 16 de ses statuts, puisse compter sur l'appui logistique des services de la Chambre et du Sénat, ne signifie pas non plus qu'elle ne pourrait pas exercer de manière autonome la compétence que lui confère la loi;

Considérant 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 en ce sens que la loi l'a investie d'une compétence qui, tant ratione personae (la Commission de contrôle est compétente pour les communications et campagnes d'information des autori-

tés qui, comme les membres du gouvernement flamand, sont institutionnellement distinctes des Chambres fédérales) que ratione materiae (la décision de la Commission de contrôle a des conséquences pour d'autres élections que celles des Chambres fédérales), excède l'organisation et le fonctionnement internes des Chambres;

Considérant que la compétence autonome de la commission dans une matière qui dépasse le fonctionnement des institutions dont elle est structurellement une émanation, confère à la Commission de contrôle la qualité d'une autorité agissant de manière autonome, dont les décisions sont indépendantes de l'exercice du pouvoir législatif par la Chambre des représentants ou le Sénat;

3.2.2.1. Considérant qu'en ce qui concerne la question de savoir si la Commission de contrôle accomplit une mission juridictionnelle, les requérants désignent à bon droit un nombre d'aspects de l'organisation et du fonctionnement de la Commission de contrôle qui dénotent une compétence juridictionnelle, comme l'examen contradictoire organisé par la loi ainsi que l'obligation de motivation et de communication; que, sur d'autres points évoqués par les parties requérantes pour démontrer le caractère juridictionnel des décisions de la Commission de contrôle, le Conseil d'Etat ne décèle pas, dans les textes qui lui ont été soumis, d'éléments permettant de se ranger à la thèse des requérants ou de la réfuter; qu'il en est ainsi à propos de leur thèse selon laquelle la Commission de contrôle précise "avec l'autorité de la chose jugée" la manière dont la loi doit trouver à s'appliquer dans leur cas et à propos de leur thèse selon laquelle la Commission de contrôle, en donnant une réponse à la question de savoir si le premier requérant est limité dans son droit de se présenter aux élections, met fin à une "contestation" existante; qu'ensuite, dans l'hypothèse où un organe juridictionnel ne serait, en principe, habilité à se

pencher sur la légalité d'un problème que lorsqu'il lui est soumis par des personnes justifiant d'un quelconque intérêt en l'espèce, force est de constater en l'occurrence que la Commission de contrôle se saisit soit d'office (article 4bis, § 4, alinéa 2, c'est-à-dire lorsque l'avis de la Commission de contrôle n'a pas été demandé), soit à la demande d'une partie de ses membres (article 4bis, § 3, c'est-à-dire lorsque la communication ou la campagne d'information fait suite à un avis négatif de la Commission de contrôle ou lorsque la communication ou la campagne s'écarte de ce qui est exposé dans la note de synthèse); qu'ainsi le législateur n'a en rien subordonné l'intervention de la Commission de contrôle à une quelconque demande d'une partie mise en cause dans une contestation, mais qu'il a au contraire conféré à un nombre de membres de la commission et, partant, à la Commission de contrôle même, le pouvoir de décider de se saisir d'une affaire; que pareille disposition va non seulement à l'encontre du principe de la passivité du juge, mais qu'elle a même pour conséquence directe que la Commission de contrôle ne possède plus la composition impartiale requise pour une juridiction, dès lors qu'elle délibère en présence de personnes qui l'ont saisie du litige; que, dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime, faute pour le législateur d'avoir exprimé sa volonté, qu'une décision telle que celle en cause ne peut être regardée comme une décision juridictionnelle;

3.2.2.2. Considérant que la question se pose dès lors de savoir si la décision de la Commission de contrôle, ainsi qu'elle est qualifiée sous 3.2.1., est une décision susceptible de faire l'objet, en vertu de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, d'un recours en annulation, comme émanant d'une autorité administrative;

Considérant qu'en tant qu'organe opérant de manière autonome, la Commission de contrôle statue sur une

matière qui n'affecte ni directement ni indirectement la mission législative ou le fonctionnement des chambres au sein desquelles elle a été constituée; que la Commission de contrôle prend unilatéralement des décisions qui engagent des tiers et qui, comme émanant d'une autorité, présentent en soi toutes les caractéristiques d'une décision administrative susceptible d'annulation; que l'unique motif pour lequel cette qualification ne pourrait être retenue, et pour lequel le Conseil d'Etat ne serait pas compétent pour connaître d'un différend à cet égard, réside dès lors dans le fait que le texte de la loi n'a pas placé la Commission de contrôle sous la responsabilité du pouvoir exécutif et donc dans l'absolue primauté du critère organique sur le critère fonctionnel, l'application de ce dernier critère permettant de déterminer, eu égard notamment à l'examen de la teneur de la décision, si elle doit demeurer soustraite à la compétence du Conseil d'Etat pour le motif qu'elle se rapporte d'une certaine manière à la fonction législative de l'organe investi du pouvoir de décision; que dans les travaux préparatoires de sa loi organique, le Conseil n'aperçoit toutefois aucune indication justifiant que le critère fonctionnel, qui est appliqué pour déterminer la compétence du Conseil d'Etat à l'égard de décisions prises par des organes qui ne constituent pas en tant que tels une autorité administrative mais auxquels une certaine compétence souveraine a été dévolue sous le contrôle du pouvoir exécutif, ne puisse s'étendre à une décision purement administrative prise par un organe qui ne relève du pouvoir législatif que d'un point de vue structurel et pour des motifs s'expliquant par l'histoire -la mission politique relatée sous 3.1.1. de la Commission de contrôle-; qu'il estime au contraire pouvoir trouver quelque fondement pour cette thèse, d'une part, dans les articles 10 et 11 de la Constitution et, d'autre part, dans la déclaration du Ministre de l'Intérieur (Ann. parl., Chambre des représentants, 11 décembre 1945,

p. 104) précisant "que le recours, de même qu'il ne peut être dirigé contre des actes législatifs ou contre des actes judiciaires, ne pourra être reçu contre les actes de gouvernement" en ce sens qu'un acte législatif ne peut être assimilé à l'évidence à un acte quelconque -même purement administratif- des organes du pouvoir législatif; que, par conséquent, le Conseil d'Etat estime, en l'état actuel de la cause, qu'en l'occurrence la Commission de contrôle a pris une décision en tant qu'autorité purement administrative, en sorte qu'il 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;

4. Considérant que, lorsqu'une partie en fait la demande, le Conseil d'Etat a l'obligation, conformément à l'article 26, § 2, alinéa 1er, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage -dans les cas où les conditions posées à l'alinéa 2 de la même disposition ne sont pas remplies-, de demander à la Cour d'arbitrage de statuer sur la question formulée par cette partie;

Considérant que, dès lors qu'en l'espèce les requérants entendent avant tout voir constater que le Conseil d'Etat est compétent pour examiner la décision attaquée en tant que juge de cassation administrative et qu'ils associent le fait de poser une question préjudicielle à une réponse négative du Conseil d'Etat à cet égard -ce qui est effectivement le cas en l'espèce-, le Conseil se voit contraint de consulter la Cour d'arbitrage sur les questions -voir les deux premières questions reproduites à l'article 1er du dispositif- 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;

Considérant que, compte tenu de l'obligation légale à cet égard, il convient, pour des raisons tenant à l'économie du procès et nonobstant le point de vue exposé ci-dessus à ce propos, de soumettre également dès à présent à la Cour d'arbitrage la question posée par les parties requérantes dans leur exposé formulé subsidiairement à propos du problème de compétence; -voir la troisième question reproduite à l'article 1er du dispositif- ;

5. Considérant que le rapport de l'auditorat se limite à la question de savoir si le Conseil d'Etat est compétent pour connaître du différend dont il a été saisi; que la conclusion formulée ci-dessus en l'état actuel de la cause, qu'il faudra notamment mettre en relation avec la réponse de la Cour d'arbitrage aux questions préjudicielles posées, requiert un examen plus approfondi de la recevabilité et, s'il y a lieu, du bien-fondé de la demande,

D E C I D E :

Article 1er.

Les questions préjudicielles suivantes sont déférées à la Cour d'arbitrage :

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 Constitu-

tion, 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 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 former un recours en annulation contre les actes administratifs accomplis par le pouvoir législatif ou ses organes ?

Article 2.

Le membre de l'Auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé, après qu'il aura pris connaissance de l'arrêt de la Cour d'arbitrage relatif aux questions posées à l'article 1er, de poursuivre l'instruction sur la recevabilité et, s'il y a lieu, sur le bien-fondé de la demande.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt octobre 1900 nonante-huit, par la XIIe chambre, composée de :

MM.	J. BORRET,	président de chambre,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'Etat,
	J. BAERT,	conseiller d'Etat,
Mme	S. DOMS,	greffier.

Le greffier, Le président,

S. DOMS. J. BORRET.

TRADUCTION ETABLIE CONFORMEMENT A L'ARTICLE 63, ALINEA 1ER, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ETAT COORDONNEES LE 12 JANVIER 1973.