

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 36.323/VR
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président du Parlement wallon, le 22 décembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ⁽¹⁾, sur une proposition de décret "instituant le contrôle des dépenses électorales" (Doc. C.R.W., 632 (2003-2004) - N° 1), a donné le 27 janvier 2004 l'avis suivant :

⁽¹⁾ Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

I. La portée de la proposition de décret et son insertion dans le droit existant

1. Le décret proposé tend essentiellement à fixer certaines modalités du contrôle des dépenses électorales consenties pour les élections du Conseil régional wallon, d'une part, et pour les élections provinciales et communales, d'autre part.

A. En ce qui concerne les élections du Conseil régional wallon

2. La loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil de la Région wallonne, du Conseil flamand, du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et du Conseil de la Communauté germanophone contient des dispositions portant notamment sur le montant admissible des dépenses et engagements financiers afférents à la propagande électorale des partis politiques et des candidats aux élections des Conseils de communauté et de région, les techniques interdites de propagande électorale et le contrôle de l'origine des fonds non-publics attribués aux partis politiques, à leurs composantes, à des listes, à des candidats et à des mandataires politiques. Elle règle aussi le régime de contrôle de ces dispositions, en ce compris des sanctions pénales.

Par ailleurs, l'article 116, § 6, du Code électoral prévoit notamment que les candidats à une élection doivent déclarer leurs dépenses électorales après les élections, l'origine des fonds qui y ont été affectés et l'identité des personnes physiques qui ont fait des dons au-delà de 125 euros, le texte et les formulaires de ces déclarations étant établi par le Ministre de l'Intérieur et publié au Moniteur belge. Cette disposition a été modifiée par l'article 16 de la loi du 2 avril 2003 modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, et modifiant le Code électoral ⁽²⁾. Le texte nouveau maintient l'obligation de faire ces déclarations, mais modifie plusieurs modalités de celles-ci, le délai étant par exemple prolongé de trente à quarante-cinq jours après les élections.

⁽²⁾ La proposition à l'origine de cette loi n'a pas été soumise à la section de législation du Conseil d'État.

Cette même disposition, tant avant qu'après la loi précitée du 2 avril 2003, prévoit par ailleurs l'obligation pour les candidats de s'engager à faire ces déclarations. L'article 119^{ter} du Code électoral énonce qu'à défaut de pareil engagement, qualifié de "déclaration" par cette disposition, "le bureau principal de la circonscription ou le bureau principal de collège écarte les candidats".

L'article 7 de la loi précitée du 19 mai 1994 rend notamment l'article 116, § 6, du Code électoral applicable "par analogie" aux élections des Conseils régionaux et communautaires.

3. L'article 6 de la loi précitée du 19 mai 1994 prévoit lui aussi l'obligation de faire ces déclarations, pesant cette fois sur les partis politiques, ainsi que l'engagement, "lorsqu'ils font la demande d'un numéro de liste", à satisfaire à cette obligation.

4. En vertu de l'article 10, § 1^{er}, 3^o, de la même loi,

"Sera puni des peines prévues à l'article 181 du Code électoral : [...] 3^o quiconque aura omis de déclarer ses dépenses électorales et/ou l'origine des fonds dans le délai fixé à l'article 116, § 6, du Code électoral."

5. À l'instar de ce que prévoit l'article 94^{ter} du Code électoral, que l'article 2^{bis} proposé, du décret du 25 avril 2002 tend à remplacer ⁽³⁾, cette dernière disposition proposée prévoit qu'à la suite de la communication des déclarations dont il est question ci-avant, "les présidents des bureaux principaux de circonscription électorale [...] établissent, à l'intention de la Commission de contrôle visée par le présent décret, [...] un rapport [...] sur les dépenses de propagande électorale engagées par les candidats et les partis

⁽³⁾ L'article 8 de la proposition dispose notamment que, "pour la Région wallonne, l'article 94^{ter} du Code électoral [...] [n'est] plus applicable". Par sa rédaction, l'article 2^{bis} proposé du décret du 25 avril 2002 s'inspire d'ailleurs très largement de l'article 94^{bis} du Code électoral, tel qu'il résulte de son remplacement par l'article 15 de la loi précitée du 2 avril 2003.

politiques, ainsi que sur l'origine des fonds qu'ils y ont affectés" ⁽⁴⁾; ce rapport doit contenir diverses mentions, notamment "les infractions [que les partis et les candidats] ont commises à l'obligation de déclaration visée à l'article 116, § 6, du Code électoral" ⁽⁵⁾.

L'article 2^{ter} proposé du décret du 25 avril 2002, qui tend à remplacer l'article 8 de la loi précitée du 19 mai 1994 ⁽⁶⁾, prévoit notamment, comme cette dernière disposition, qu'après la réception de ces rapports, la Commission de contrôle régionale statue, dans le respect des droits de la défense, sur l'exactitude et l'exhaustivité de chaque rapport et que le rapport final de la Commission mentionne "toute infraction aux dispositions des articles 2 et 5 de la loi du 19 mai 1994"; ces dernières dispositions portent respectivement sur les plafonds admissibles de dépenses électorales et sur les techniques interdites de campagne électorale.

En vertu de l'article 9 de la loi précitée du 19 mai 1994, disposition qui n'est ni modifiée ni abrogée par la proposition à l'examen, la Commission de contrôle peut décider de priver un parti politique de sa dotation ⁽⁷⁾, pendant une période dont la durée ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à quatre mois, en cas de dépassement du plafond des dépenses électorales prévu pour ce parti en vertu de l'article 2, § 1^{er}, de cette loi et en cas de violation de l'article 5, § 1^{er}, 1^o, de la même loi, qui interdit l'utilisation de panneaux ou d'affiches publicitaires commerciaux pour la propagande électorale dans les trois mois qui précèdent les élections. La Commission de contrôle ici visée n'est pas la Commission régionale instaurée par le décret précité du 25 avril 2002, mais celle qui est

⁽⁴⁾ Article 2^{bis}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, proposé du décret du 25 avril 2002 (cf. article 94^{ter}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code électoral, tel que remplacé par la loi précitée du 2 avril 2003).

⁽⁵⁾ Article 2^{bis}, § 1^{er}, alinéa 3, 3^e tiret, proposé du décret du 25 avril 2002 (cf. article 94^{ter}, § 1^{er}, alinéa 3, 3^e tiret, du Code électoral, tel que remplacé par la loi précitée du 2 avril 2003; cette dernière disposition vise toutefois non seulement l'article 116, § 6, du Code électoral, mais aussi l'article 6 de la loi précitée du 4 juillet 1989, disposition plus spécialement applicable aux partis politiques).

⁽⁶⁾ L'article 8 de la proposition dispose notamment que, "pour la Région wallonne, l'article 8 de la loi du 19 mai 1994 [...] [n'est] plus applicable". L'article 8 de la loi du 19 mai 1994 correspond, pour les élections régionales et communautaires, à l'article 12 de la loi précitée du 4 juillet 1989. Par sa rédaction, l'article 2^{ter} proposé du décret du 25 avril 2002 s'inspire d'ailleurs très largement de l'article 12 précité, tel qu'il résulte de son remplacement par l'article 8 de la loi précitée du 2 avril 2003.

⁽⁷⁾ Il s'agit de la dotation prévue par l'article 15 de la loi précitée du 4 juillet 1989.

instituée par la loi précitée du 4 juillet 1989 ⁽⁸⁾; il s'agit donc de la Commission fédérale, "composée paritairement de membres de la Chambre des représentants et du Sénat" ⁽⁹⁾.

Les articles 11 et 11*bis* de la loi précitée du 19 mai 1994, dispositions qui ne sont pas davantage modifiées ou abrogées par la proposition à l'examen, contiennent les règles de fond et les sanctions pour ce qui concerne les dons aux partis politiques et l'enregistrement des personnes physiques faisant des dons de 125 euros et plus aux partis politiques, à leurs composantes, à des listes, à des candidats et à des mandataires politiques. Outre des sanctions pénales, l'article 11 prévoit à l'alinéa 4 que la Commission de contrôle constate les infractions aux règles qu'elle contient et que le parti politique qui accepte un don en violation de cette disposition perd, à concurrence du double du montant du don, son droit à la dotation due en vertu du chapitre III de la loi précitée du 4 juillet 1989. La Commission ici visée est également la Commission fédérale de contrôle ⁽¹⁰⁾.

6. En résumé, le système de contrôle se présenterait comme suit si la proposition à l'examen était adoptée telle quelle.

Avant l'attribution de la compétence de contrôler les dépenses électorales aux régions et aux communautés pour les élections relatives aux Conseils de ces entités, la loi prévoyait, comme pour les élections fédérales ⁽¹¹⁾, un système, fondé sur l'obligation pesant sur les partis politiques et les candidats de déclarer leurs dépenses électorales et l'origine des fonds qui y ont été affectés, en ce compris l'enregistrement de l'identité des personnes physiques ayant effectué un don de 125 euros et plus, par lequel la Commission de contrôle fédérale, après avoir pris connaissance de rapports établis par les présidents des bureaux principaux de circonscription et des remarques éventuellement faites sur ces rapports, statuait sur l'exactitude et l'exhaustivité de ces rapports et sur les infractions aux

⁽⁸⁾ Article 1^{er}, 2°, de la loi précitée du 19 mai 1994.

⁽⁹⁾ Article 1^{er}, 4°, de la loi précitée du 4 juillet 1989.

⁽¹⁰⁾ Voy. les deux notes infrapaginales précédentes.

⁽¹¹⁾ Article 94*ter* et 116, § 6, du Code électoral, article 6, 11*bis* à 13 et 16 de la loi précitée du 4 juillet 1989.

dispositions relatives aux plafonds de dépenses et aux techniques de propagande électorale, en ce compris sur l'éventuelle privation de la dotation aux partis pour les infractions qui leur étaient imputables. La proposition à l'examen maintient ce système, tout en substituant la Commission régionale à la Commission fédérale, les pouvoirs de cette dernière étant toutefois maintenus pour priver les partis politiques de leur dotation.

Quant au contrôle de l'origine des fonds affectés à la propagande électorale, après l'établissement des rapports par les présidents des bureaux principaux de circonscription électorale, la compétence de la Commission régionale de contrôle prévue par la proposition à l'examen se limite à devoir mentionner les infractions à l'obligation de déclarer l'origine des fonds, prévue par l'article 116, § 6, du Code électoral, et à statuer sur l'exactitude et l'exhaustivité des rapports déposés sur ce point par les présidents des bureaux principaux de circonscription. Le rapport de la Commission de contrôle, à la différence de ce qui est prescrit pour les dépenses électorales, ne doit pas mentionner les infractions aux règles relatives à l'origine des fonds affectés aux dépenses électorales. Le régime des sanctions continue à relever de la Commission fédérale de contrôle.

Pour le surplus, la proposition à l'examen n'abroge ni ne modifie l'article 10, § 1^{er}, de la loi précitée du 19 mai 1994, qui contient des incriminations pénales. Le paragraphe 3 de cette disposition prévoit que le procureur du Roi informe la Commission de contrôle quant au contenu des plaintes et à sa décision éventuelle d'engager des poursuites et que la Commission rend au parquet un avis motivé sur les plaintes et les poursuites. En vertu de l'article 4*bis* proposé du décret du 25 avril 2002, c'est la Commission de contrôle régionale créée par ce décret qui sera ainsi visée.

7. La proposition à l'examen ne contient aucune disposition se substituant à celles qui ont été énoncées plus haut, qui prescrirait des obligations similaires de déclaration relative aux dépenses électorales et à l'origine des fonds qui y ont été affectés.

Toutefois, l'article 7 de la loi précitée du 19 mai 1994, qui, comme il a été rappelé plus haut, déclare notamment l'article 116, § 6, du Code électoral applicable "par analogie" aux élections des assemblées des entités fédérées, n'est ni modifié ni abrogé par la proposition à l'examen. On rappelle aussi qu'à l'article 2*bis*, § 1^{er}, alinéa 3, troisième tiret, proposé, du décret du 25 avril 2002, il est prévu que le rapport que doivent établir les

.../...

présidents des bureaux principaux de circonscription électorale à l'intention de la Commission de contrôle régionale doit mentionner "les infractions [que les partis et les candidats] ont commises à l'obligation de déclaration visée à l'article 116, § 6, du Code électoral". Ce rapport doit également mentionner, selon les termes de l'article 2bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, in fine, proposé du décret du 25 avril 2002, "les dépenses de propagande électorale engagées par les candidats et par les partis politiques, ainsi que sur l'origine des fonds qu'ils y ont affectés", un pareil rapport étant établi sur la base des déclarations prévues par l'article 116, § 6, du Code électoral.

B. En ce qui concerne les élections provinciales et communales

8. La loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales des conseils provinciaux, communaux et de districts et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale contient des dispositions portant notamment sur le montant admissible des dépenses et engagements financiers afférents à la propagande électorale des partis politiques et des candidats aux élections des conseils provinciaux et communaux, les techniques interdites de propagande électorale et le contrôle de l'origine des fonds non-publics attribués aux partis politiques, à leurs composantes, à des listes, à des candidats et à des mandataires politiques. Elle règle aussi le régime de contrôle de ces dispositions, en ce compris des sanctions pénales.

L'article 11, § 5, de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales ⁽¹²⁾ et l'article 23 de la loi électorale communale disposent par ailleurs que les candidats aux élections provinciales et communales doivent déclarer leurs dépenses électorales et les faire déposer par le témoin principal de la liste au greffe du tribunal de première instance. L'article 8 de la loi précitée du 7 juillet 1994 prescrit la même obligation de déclaration aux partis politiques demandant l'octroi d'un numéro de liste national; cette déclaration doit être introduite auprès du président du tribunal de première instance. L'omission de cette déclaration est sanctionnée pénalement par l'article 12, § 1^{er}, 1^o, de la loi précitée du 7 juillet 1994. Ces dispositions ne sont pas affectées par la proposition à l'examen.

⁽¹²⁾ Ci-après dénommée dans l'avis "la loi électorale provinciale". Si cette loi devait être citée dans d'éventuels amendements à la proposition à l'examen, il y a lieu de la dénommer par sa date et son intitulé exacts.

9. Les articles *2quater* et *2quinquies* proposés du décret précité du 25 avril 2002, qui remplacent les articles 9 et 10 de la loi précitée du 7 juillet 1994 ⁽¹³⁾, prescrivent que les présidents des tribunaux de première instance établissent un rapport sur les dépenses de propagande électorale des différents partis, remis au président de la Commission de contrôle créée par le décret du 25 avril 2002, et que celle-ci statue, dans le respect des droits de la défense, sur l'exactitude et l'exhaustivité de chaque rapport; le rapport final de la Commission mentionne le montant total des dépenses électorales engagées par chaque parti politique et toute infraction, imputable à chaque parti, aux articles 2 et 7 de la loi précitée du 7 juillet 1994, qui concernent les plafonds admissibles de dépenses des partis politiques au niveau national et les techniques de propagande interdites.

10. En vertu de l'article 11 de la loi précitée du 7 juillet 1994,

"Lorsque la déclaration prévue à l'article 8 n'est pas déposée, en cas d'infraction aux interdictions prévues à l'article 7, ou en cas de dépassement du montant maximum autorisé fixé à l'article 2, et lorsque ces faits sont imputables au parti politique, le parti politique concerné perd, pendant la période subséquente fixée par la Commission de contrôle et qui ne peut être inférieure à un mois, ni supérieure à quatre mois, le droit à la dotation prévue à l'article 15 de la loi du 4 juillet 1989."

La proposition à l'examen ne modifie ni n'abroge cette disposition.

11. En ce qui concerne les élections provinciales, les articles 11*bis* et 37/1 à 37/4 de la loi électorale provinciale, insérés par les articles 17 et 21 à 24 de la loi précitée du 7 juillet 1994, contiennent un dispositif relatif au pouvoir conféré à la Commission de contrôle de priver un candidat de son mandat, des règles particulières étant prévues pour le candidat élu tête de liste. En vertu de l'article 4*bis* proposé du décret précité du 25 avril 2002, la Commission de contrôle dont il est question dans ces dispositions est la Commission régionale créée par ce décret ⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ Article 8 de la proposition à l'examen.

⁽¹⁴⁾ Voy., sur ce point, l'observation particulière faite sous le n° 36, plus bas.

En ce qui concerne les élections communales, un dispositif analogue est prévu par les articles 23^{ter}, 74, §§ 2 et 3, et 74^{bis}, § 2, alinéa 3, de la loi électorale communale, mais le pouvoir de sanction est attribué à la députation permanente ou au collège ad hoc de la Région de Bruxelles-Capitale ainsi que, sur recours, au Conseil d'État. Ces dispositions ne sont pas affectées par la proposition à l'examen.

12. L'article 12 de la loi précitée du 7 juillet 1994 contient des dispositions pénales ⁽¹⁵⁾, applicables aux élections tant provinciales que communales. Le paragraphe 1^{er} de cette disposition, qui contient des incriminations pénales, n'est ni modifié ni abrogé par la proposition à l'examen.

Le paragraphe 3 de cette disposition prévoit l'information de la Commission de contrôle par le procureur du Roi quant au contenu des plaintes et à sa décision éventuelle d'engager des poursuites. En vertu de l'article 4^{bis} proposé du décret du 25 avril 2002, c'est la Commission de contrôle régionale créée par ce décret qui sera ainsi visée.

13. La proposition à l'examen ne contient aucune disposition se substituant à celles qui ont été énoncées plus haut, qui prescrirait des obligations similaires de déclaration relative aux dépenses électorales et à l'origine des fonds qui y ont été affectés.

II. La compétence de la Région wallonne

A. En ce qui concerne les élections régionales

1° Les règles de répartition des compétence

14. Conformément à l'article 118, § 2, de la Constitution, les décrets qui règlent les matières désignées par une loi spéciale relatives à l'élection, à la composition et au fonctionnement des Conseils communautaires et régionaux, matières relevant ainsi de

⁽¹⁵⁾ Voy. aussi l'article 11^{bis} de la loi électorale provinciale et l'article 24^{ter} de la loi électorale communale, insérés par les articles 17 et 27 de la loi précitée du 7 juillet 1994.

l'autonomie constitutive des entités fédérées visées, doivent être adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à condition que la majorité des membres du Conseil concerné soit présente.

Dans son avis 31.226/VR, donné le 1^{er} février 2001, sur un avant-projet de loi spéciale, devenu la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés, la section de législation avait considéré que

"des dispositions relatives aux dépenses électorales concernant les élections des conseils de communauté et de région portent sur les élections de ces conseils proprement dites" ⁽¹⁶⁾.

Des travaux préparatoires de la loi spéciale précitée du 13 juillet 2001, il ressort que le législateur spécial a entendu prendre ses distances avec cet avis.

L'exposé des motifs explique en effet, que, selon l'auteur de l'avant-projet, la limitation et le contrôle des dépenses électorales "ne relève pas de la matière électorale, comme visée à l'article 118 de la Constitution", mais bien de la "compétence résiduaire" du législateur fédéral. Le rattachement de la matière des dépenses électorales à celle-ci plutôt qu'à la matière visée à l'article 118 de la Constitution, permettait à l'auteur du projet de justifier que la même compétence en matière de contrôle de ces dépenses soit accordée au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, qui n'est pas visé par l'article 118, § 2, de la Constitution ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Doc. parl., Sénat, 2000-2001, n° 2-709/1, p. 56.

⁽¹⁷⁾ Voy. l'article 22, § 5, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, inséré par l'article 29 de la loi spéciale précitée du 13 janvier 2001. La loi du 7 janvier 2002 a d'ailleurs, par identité de motifs, complété l'article 44 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone afin d'étendre cette compétence au Conseil de la Communauté germanophone, elle aussi dépourvue d'autonomie constitutive en la matière (voy. l'article 118, § 2, de la Constitution). Sur ces questions, cons. not. K. Muylle et J. Van Nieuwenhove, "Recente ontwikkelingen inzake de partijfinanciering en de controle op de verkiezingsuitgaven en de regeringsmededelingen", in A. Alen (éd.), *De Vijfde Staatshervorming van 2001*, Brugge, 2002, n° 44, pp. 190 et 191; F. Tulkens, "Examen critique des nouveautés en matière de financement des partis politiques, de contrôle des dépenses électorales et des communications gouvernementales fédérées", in *Les accords du Lambermont et du Lombard - Approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage ?*, actes du colloque du Centre de droit public de l'U.L.B. du 22 février 2002, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 289.

Au surplus, l'article 35, § 3, de la même loi spéciale, qui énumère les dispositions de la Constitution ou de ladite loi spéciale qui prévoient les cas dans lesquels un décret doit être adopté à la majorité des deux tiers, n'a pas été modifié par la loi spéciale précitée du 13 juillet 2001 pour y insérer une référence à l'article 31, § 5, de la loi spéciale, mentionné ci-après, contrairement à ce que le Conseil d'État avait recommandé dans son avis 31.226/VR précité.

Ce faisant, le législateur spécial a manifestement considéré que la limitation des dépenses électorales constituait une matière en soi, distincte de la réglementation des élections proprement dite visée à l'article 118 de la Constitution, et que les décrets régionaux visant à réglementer l'exercice du contrôle des dépenses électorales ne devaient en conséquence pas être adoptés à la majorité spéciale prévue par le paragraphe 2 de cette disposition constitutionnelle ⁽¹⁸⁾.

C'est sur la base de cette conception que l'article 15 de la loi spéciale précitée du 13 juillet 2001 a inséré un paragraphe 5, ainsi rédigé, dans l'article 31 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles :

"Chaque Conseil ou l'organe désigné par lui exerce, selon les règles définies par décret, le contrôle des dépenses électorales relatives à l'élection du Conseil ainsi que le contrôle des communications gouvernementales des membres de son gouvernement.

Les Chambres législatives, le Conseil concerné ou l'organe désigné par lui, sont tenus d'exécuter les sanctions imposées par une autre assemblée ou par l'organe désigné par elle en application de la législation fédérale relative à la limitation des dépenses électorales."

15. C'est cette disposition de l'article 31, § 5, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 qui constitue le fondement de la compétence régionale dans la matière faisant l'objet de la proposition à l'examen.

⁽¹⁸⁾ Dans le même sens, l'avis 31.397/3, donné le 2 octobre 2001, sur une proposition de décret spécial de la Communauté flamande "houdende de controle op de regeringsmededelingen" (Vl. Raad, Doc., 2000-2001, n° 514/2).

Compte tenu de cet objet, il y a lieu dès lors d'exposer l'étendue de la notion de "contrôle des dépenses électorales relatives à l'élection" de chacun des Conseils des entités fédérées ⁽¹⁹⁾.

Avant de procéder à cet exposé, il est utile de rappeler que la détermination des règles de fond relatives au financement des partis politiques est demeurée de compétence fédérale. Toutefois, l'article 31, § 6, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 et l'article 22, § 6, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989, insérés par les articles 16 et 30 de la loi spéciale précitée du 13 juillet 2001, ainsi que l'article 44 de la loi précitée du 31 décembre 1983, modifié par l'article 2 de la loi précitée du 7 janvier 2002, attribuent "le financement complémentaire des partis politiques" aux entités fédérées concernées. Cette attribution laisse intacte celle qui relève actuellement de l'autorité fédérale en la matière ⁽²⁰⁾. De telles règles, de financement primaire ou secondaire, ne font pas partie de l'objet de la proposition à l'examen.

2° L'étendue des compétences régionales déduites de l'article 31, § 5, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980

La déclaration relative aux dépenses électorales

16. La compétence conférée aux législateurs communautaires et régionaux par l'article 31, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 en matière de contrôle des dépenses électorales contient celle portant sur l'obligation faite aux partis politiques et aux candidats de déclarer après les élections le montant de leurs dépenses ⁽²¹⁾. Une pareille obligation est en effet intimement liée à l'exercice effectif du contrôle, comme le montre

⁽¹⁹⁾ L'examen qui suit ne porte que sur le contrôle des dépenses électorales, et non sur le contrôle des communications gouvernementales.

⁽²⁰⁾ Exposé des motifs du projet de loi spéciale devenu la loi spéciale précitée du 13 juillet 2001, Doc. parl., Sénat, 2000-2001, n° 2-709/1, p. 22. En ce sens A. Alen, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Antwerpen, 1995, pp. 341 et 342; K. Muylle et J. Van Nieuwenhove, loc. cit., n° 27, p. 174.

⁽²¹⁾ K. Muylle et J. Van Nieuwenhove, loc. cit., n° 45, p. 192.

d'ailleurs la législation actuelle ⁽²²⁾, en ce que ces déclarations permettent à l'organe compétent de disposer des informations nécessaires à cet effet.

L'exercice de cette attribution, portant sur la déclaration relative aux dépenses électorales, doit se concevoir dans le cadre du système général de la répartition des compétences en vigueur en Belgique, dont il résulte notamment que cet exercice ne peut rendre impossible ou exagérément difficile l'effectivité des compétences de l'autorité fédérale et des autres entités fédérées, conformément au principe de proportionnalité. Par exemple, il se concevrait difficilement que l'obligation de déclarer les dépenses électorales soit purement et simplement supprimée; ceci amoindrirait en effet de manière excessive l'effectivité des règles de fond relatives aux dépenses électorales, lesquelles relèvent toujours de l'autorité fédérale, comme il vient d'être rappelé ⁽²³⁾.

Le contrôle des techniques de propagande électorale

17. Les modes de propagande électorale constituent un élément des dépenses électorales. Les limites qui y sont apportées par la loi, par exemple par l'article 5 de la loi précitée du 19 mai 1994, doivent donc être qualifiées comme faisant partie de la matière des dépenses électorales, dont les règles de fond relèvent du législateur fédéral, mais dont les règles de contrôle ont été attribuées aux entités fédérées. Au demeurant, l'attribution de compétence à chaque région ou communauté concernée, résultant de l'article 31, § 5, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, porte sur le contrôle de l'ensemble des dépenses électorales qui les concerne et pas exclusivement sur le montant maximum de celles-ci.

L'exercice de ce contrôle a en conséquence, lui aussi, été transféré, selon des règles qu'il appartient aux décrets ou à l'ordonnance de fixer, aux Conseils ou aux organes que ceux-ci peuvent créer.

⁽²²⁾ Voy. le n° 5, plus haut.

⁽²³⁾ K. Muylle et J. Van Nieuwenhove, loc. cit., n° 46, p. 193.

Le contrôle de l'origine des fonds affectés aux dépenses électorales

18. Le contrôle des dépenses électorales inclut nécessairement celui des dons, affectés à ces dépenses, faits aux partis politiques et aux candidats aux élections. Ce contrôle a en effet pour principal objet de vérifier la crédibilité des dépenses déclarées ⁽²⁴⁾ et doit d'ailleurs se faire, selon le droit actuel, sur la base d'une déclaration qui se fait en même temps que la déclaration des dépenses elles-mêmes ⁽²⁵⁾.

Il est indépendant du contrôle qui porte par ailleurs sur les dons effectués aux partis politiques sur la base de l'enregistrement annuel déposé devant la Commission fédérale de contrôle sur la base des articles 16*bis* et 16*ter* de la loi précitée du 4 juillet 1989, et 11 et 11*bis* de la loi précitée du 19 mai 1994 ⁽²⁶⁾.

Le contrôle de l'origine des fonds affectés aux dépenses électorales et de l'identité des donateurs privés relève donc de la matière transférée par l'article 31, § 5, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, ce qui inclut, pour les mêmes motifs que ceux exposés plus haut ⁽²⁷⁾, les dispositions relatives à l'obligation de faire les déclarations nécessaires à assurer l'effectivité de ce contrôle.

⁽²⁴⁾ Ce contrôle permet également d'éviter que des dépenses faites en réalité par un candidat grâce à des dons privés excédant les maxima prévus soient déclarés de manière fictive comme étant des dépenses faites par un autre candidat.

⁽²⁵⁾ Voy. l'article 116, § 6, du Code électoral, rendu applicable aux élections régionales et communautaires par l'article 7 de la loi précitée du 19 mai 1994.

⁽²⁶⁾ Le dépôt annuel de ces enregistrements suffit à la Commission fédérale constituée au sein de la Chambre des représentants et du Sénat pour exercer son contrôle sur le respect des règles relatives au financement privé, la déclaration particulière faite à l'occasion des élections n'étant, au contraire, en principe pas de nature à lui fournir de manière pertinente des éléments utiles. L'article 16*bis*, alinéa 2, de la loi précitée du 4 juillet 1989 prescrit d'ailleurs l'obligation d'effectuer un enregistrement annuel des dons de 15 euros et plus "sans préjudice de l'obligation d'enregistrement visée à l'article 6, alinéa 2, et à l'article 116, § 6, alinéa 2, du Code électoral", obligation qui ne concerne cette fois que les dons effectués à l'occasion des élections. Deux régimes distincts sont donc prévus.

⁽²⁷⁾ Voy. le n° 16, alinéa 1^{er}.

La constatation des manquements et la procédure qui y est relative

19. Au coeur de la compétence régionale se trouve bien entendu la constatation des violations éventuelles de la législation relative aux dépenses électorales et la procédure permettant au Conseil ou à l'organe créé par lui de prendre connaissance de ces manquements et de les constater, en ce compris les garanties aptes à permettre aux organismes et aux personnes concernés de faire valoir leur point de vue. La question des organes habilités à prendre les sanctions prévues par la législation est abordée plus loin ⁽²⁸⁾.

Les sanctions attachées à la violation des règles relatives aux dépenses électorales

20. La compétence de l'autorité fédérale de fixer les règles de fond relatives aux dépenses électorales inclut celle de déterminer les sanctions à ces règles. C'est ainsi que celles qui prévoient actuellement la privation de la dotation pour une période s'étendant entre un et quatre mois ⁽²⁹⁾ continuent de relever de la compétence de l'autorité fédérale. Il en est de même des sanctions pénales, dans la mesure où elles concernent la violation des règles de fond relatives aux dépenses électorales.

Toutefois, les communautés et les régions sont compétentes pour déterminer les sanctions applicables en cas de violation des règles relatives au contrôle proprement dit. Cette compétence inclut la détermination des sanctions pénales ayant un objet ainsi limité : les décrets et les ordonnances peuvent en effet "ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements", en vertu de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, de l'article 5, § 1^{er}, de la loi précitée du 31 décembre 1983, et de l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989.

⁽²⁸⁾ Voy. le n° 21.

⁽²⁹⁾ Article 9 de la loi précitée du 19 mai 1994.

Les organes compétents en matière de sanction

21. Selon l'article 31, § 5, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, "chaque Conseil ou l'organe désigné par lui" exerce, selon les règles définies par décret, le contrôle des "dépenses électorales relatives à l'élection du Conseil". La compétence ainsi octroyée aux communautés et aux régions inclut celle de désigner l'organe habilité à se prononcer sur les sanctions qui les concernent, édictées soit par la communauté ou la région concernée, soit par l'autorité fédérale.

Il échet toutefois de faire observer que les règles de fond en matière de dépenses électorales, établies par le législateur fédéral, peuvent prévoir un régime différencié en la matière. Un premier régime pourrait concerner les dépenses électorales des partis politiques et des candidats relatives à une élection bien précise et un second régime pourrait concerner les dépenses électorales globales des partis politiques, toutes élections confondues, auquel cas le contrôle du respect de ces règles nécessiterait par ailleurs une vue d'ensemble sur les dépenses. Tel est le cas actuellement : l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée du 19 mai 1994 énonce les montants maxima de dépenses admissibles pour chaque élection, tandis que l'article 2, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 3, contient des dispositions sur le montant global maximum pour l'ensemble des élections ou pour le cas où plusieurs élections ont lieu le même jour ⁽³⁰⁾.

Il en résulte que, depuis le 1^{er} janvier 2002, seules les entités fédérées concernées peuvent organiser le contrôle des dépenses électorales des assemblées des entités fédérées relevant spécifiquement de l'une d'entre elles et désigner en conséquence, le cas échéant, l'organe habilité à prononcer les sanctions prévues par la législation en la matière. L'autorité fédérale est restée compétente, quant à elle, pour désigner l'organe fédéral compétent pour prononcer les sanctions qui ne relèvent pas de ces aspects attachés exclusivement à l'élection des assemblées des entités fédérées.

Il en va de même pour ce qui concerne les dispositions qui prescrivent la consultation de la Commission de contrôle dans la procédure pénale portant sur les infractions prévues par la législation relative aux dépenses électorales, comme par exemple

⁽³⁰⁾ Le contrôle des techniques de propagande électorale visées à l'article 5 de la loi précitée du 19 mai 1994 peut porter tant sur les méthodes visant une élection bien précise que sur celles relatives à plusieurs élections.

celles qui sont prévues à l'article 10, § 3, de la loi précitée du 19 mai 1994. Lorsqu'il s'agit de plaintes ou de poursuites fondées sur la violation de la législation portant sur le contrôle proprement dit, c'est le Conseil de communauté ou de région ou l'organe qu'il aura désigné qui doit être consulté. Tel est le cas également lorsqu'il s'agit d'une infraction aux autres dispositions de la législation relative aux dépenses électorales et que les faits à l'origine des poursuites sont constitutifs d'une infraction aux dispositions spécifiques à l'élection du Conseil concerné. Si, pour une pareille infraction, les poursuites portent sur des faits constitutifs d'une violation des dispositions qui ne sont pas spécifiques à l'élection d'un seul Conseil, ce sera la Commission fédérale qui sera compétente. Le cas échéant, lorsque les faits en question constituent une infraction à la fois aux dispositions relatives aux dépenses propres aux élections régionales ou communautaires et à l'ensemble des dépenses, toutes élections confondues, les deux commissions devraient être consultées.

3° L'application des principes énoncés ci-avant à la proposition à l'examen

Le quorum d'adoption du décret

22. Compte tenu de ce qui a été exposé plus haut sous le n° 14 et du texte de l'article 31, § 5, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, il est conforme à cette dernière disposition de prévoir l'adoption du décret proposé à la majorité ordinaire.

Quant au fond - observation préalable : l'évolution du droit fédéral en matière de contrôle des dépenses électorales

23. L'article 2bis proposé du décret du 25 avril 2002 renvoie en son paragraphe 1^{er}, alinéa 3, troisième tiret, à l'article 116, § 6, du Code électoral. Il en va de même pour les articles 7 et 10, § 1^{er}, 3°, de la loi précitée du 19 mai 1994, dispositions inchangées par la proposition à l'examen.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 31, § 5, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, inséré par la loi spéciale du 13 juillet 2001, l'article 116, § 6, précité s'appliquait tant aux élections fédérales qu'aux élections communautaires et régionales puisqu'en vertu de l'article 7 de la loi précitée du 19 mai 1994, cette disposition leur était rendue applicable "par analogie".

Depuis l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2002, de l'article 31, § 5, précité, l'autorité fédérale ne peut plus modifier les matières réglées par l'article 116, § 6, précité qu'à l'exclusion de celles qui relèvent désormais de la compétence des communautés et des régions.

On a exposé plus haut que les entités fédérées étaient compétentes pour énoncer les règles portant sur l'obligation faite aux candidats et aux partis politiques de déclarer leurs dépenses électorales relatives aux élections communautaires et régionales et l'origine des fonds privés, ainsi que l'enregistrement des dons privés portant sur un montant minimal de 125 euros ⁽³¹⁾.

En conséquence, lorsqu'il a adopté la loi précitée du 2 avril 2003, dont l'article 16 remplace l'article 116, § 6, par une autre disposition, le législateur fédéral ne pouvait le faire qu'à l'égard des élections à l'égard desquelles, en ce qui concerne le contrôle des dépenses, il est resté compétent, soit pour les élections fédérales et européennes ⁽³²⁾. Le renvoi fait par les articles 7 et 10, § 1^{er}, 3^o, de la loi précitée du 19 mai 1994 ⁽³³⁾ à l'article 116, § 6, précité doit donc se comprendre comme visant cette dernière disposition dans sa version antérieure à celle résultant de la loi précitée du 2 avril 2003.

Quant au même renvoi, fait par l'article 2bis, § 1^{er}, alinéa 3, troisième tiret, proposé du décret du 25 avril 2002, il est ambigu : doit-il se comprendre comme visant l'article 116, § 6, du Code électoral dans sa version résultant de la loi précitée du 2 avril 2003 ou comme visant cette disposition dans sa version antérieure ?

Compte tenu de cette ambiguïté, il est hautement recommandé d'énoncer par une disposition à insérer dans le décret précité du 2 avril 2002 l'obligation faite aux candidats de faire certaines déclarations, figurant actuellement à l'article 116, § 6, du Code

⁽³¹⁾ Voy., plus haut, les n^{os} 16 et 18.

⁽³²⁾ Voy., en ce qui concerne les élections européennes, le renvoi fait à l'article 116, § 6, par l'article 7 de la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen.

⁽³³⁾ Dans la suite du présent avis, il ne sera plus question de la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen. Lorsque l'on cite "la loi précitée du 19 mai 1994", il s'agit donc de la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil de la Région wallonne, du Conseil flamand, du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et du Conseil de la Communauté germanophone.

électoral, dans sa version ancienne, valant actuellement pour la Région wallonne, ou dans sa version nouvelle.

Ceci présenterait l'autre avantage d'énoncer de manière claire et expresse par une disposition séparée ⁽³⁴⁾ cette obligation, qui constitue la formalité permettant aux présidents des bureaux principaux de circonscription électorale de faire leur rapport, lequel doit porter, aux termes de l'article 2bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, in fine, proposé, "sur les dépenses de propagande électorale engagés par les candidats et par les partis politiques, ainsi que sur l'origine des fonds qu'ils y ont affectés".

Une pareille manière de procéder est d'autant plus opportune qu'à défaut, le renvoi fait par l'article 7 inchangé de la loi précitée du 19 mai 1994 à l'article 116, § 6, précité aurait pour effet de renvoyer en réalité à deux versions différentes de cette disposition, l'ancienne pour ce qui concerne les élections régionales, la nouvelle pour ce qui concerne l'engagement, fait dans l'acte d'acceptation des candidatures, de faire cette déclaration. En effet, l'obligation faite aux candidats de s'engager, au moment du dépôt de leur candidature, à faire cette déclaration, qui figure également à l'article 116, § 6, précité et la sanction qui y est attachée, soit l'irrecevabilité de la candidature, prévue par l'article 119ter du Code électoral, concernent une matière qui peut être réglée par le législateur fédéral puisqu'elle relève, vu cette dernière sanction, de la législation électorale. En tant que l'article 7 de la loi précitée du 19 mai 1994 renvoie à ces deux règles, par la référence aux articles 116, § 6, et 119ter du Code électoral, cette disposition continue à relever du législateur fédéral. Ici concerné, pour l'engagement proprement dit à faire la déclaration, l'article 116, § 6, doit donc être lu dans la version qui résulte de la loi précitée du 2 avril 2003.

Si la suggestion faite plus haut est suivie, la disposition pénale de l'article 10, § 1^{er}, 3°, de la loi précitée du 19 mai 1994 devrait en conséquence être modifiée pour ne plus viser, comme dans son texte actuel, les déclarations prévues par l'article 116, § 6, mais celles qui seront prescrites par les dispositions nouvelles à insérer dans le décret précité du 25 avril 2002.

⁽³⁴⁾ Actuellement, cette obligation ne résulte que d'une disposition, l'article 116, § 6, précité, du Code électoral, qui a pour objet principal un engagement remis par les candidats au moment de l'acceptation de leur candidature. La même observation vaut, mutatis mutandis, pour l'article 6 de la loi précitée du 19 mai 1994 en ce qui concerne l'obligation de déclarer les dépenses électorales, faite cette fois aux partis politiques, qui n'apparaît que dans une disposition dont l'objet principal est un engagement à faire au moment du dépôt d'une demande d'obtention d'un numéro de liste.

Au demeurant, il sera proposé dans une observation finale de grouper dans le décret du 25 avril 2002, modifié par la proposition à l'examen, l'ensemble des dispositions relevant des compétences de la Région wallonne, en ce compris celles, figurant actuellement dans des lois adoptées avant le transfert de compétence, qui sont demeurées inchangées par la proposition ⁽³⁵⁾.

24. Quant à la même obligation, pesant cette fois sur les partis politiques, de déclarer les dépenses électorales, elle résulte de l'article 6 de la loi précitée du 19 mai 1994, dont le champ d'application est limité aux élections des assemblées des entités fédérées. Il n'est donc pas nécessaire au législateur régional wallon d'énoncer une règle qui lui serait propre, sauf s'il estimait devoir la modifier ou la préciser ⁽³⁶⁾. On relève par exemple que l'article 6 précité ne mentionne pas le délai dans lequel la déclaration doit être faite par les partis.

On ne comprend pas toutefois pourquoi, à la différence de ce qui est prévu par exemple à l'article 94^{ter} actuel du Code électoral pour les élections fédérales, dont l'article 2^{bis} proposé du décret du 25 avril 2002 s'inspire, cette dernière disposition ne prévoit pas en son paragraphe 1^{er}, alinéa 3, troisième tiret, que le rapport des présidents des bureaux principaux mentionne également les infractions à l'obligation de déclarer les dépenses électorales et l'origine des fonds, ainsi que l'identité des personnes physiques ayant effectué un don minimal de 125 euros, prévue par la disposition correspondant, pour les élections des assemblées des entités fédérées, à l'article 6 de la loi précitée du 4 juillet 1989, c'est-à-dire l'article 6 de la loi précitée du 19 mai 1994. Il appartient au législateur d'examiner s'il n'y a pas lieu de compléter le dispositif sur ce point.

⁽³⁵⁾ Voy., plus bas, le n° 37.

⁽³⁶⁾ Voy. toutefois l'observation finale, sous le n° 37.

25. L'article 5 de la proposition de loi devra être revu pour tenir compte des observations qui précèdent. De même, si la suggestion faite sous le n° 23 est suivie, l'article 116, § 6, du Code électoral devrait figurer parmi les dispositions que l'article 8 de la proposition déclare non applicable à la Région wallonne pour les élections de son Conseil ⁽³⁷⁾.

Si, à la suite de l'observation figurant au n° 24, la proposition devait être complétée par une disposition relative à la même obligation, pesant cette fois sur les partis politiques, il y aurait lieu également de déclarer l'article 6 de la loi précitée du 19 mai 1994 non applicable à la Région wallonne pour les élections de son Conseil ⁽³⁸⁾.

Quant à la procédure de contrôle prévue par les articles *2bis* et *2ter* proposés du décret du 25 avril 2002

26. La procédure prévue par les articles *2bis* et *2ter* proposés du décret du 25 avril 2002 relève de la compétence régionale en matière de contrôle des dépenses électorales pour l'élection du Conseil de la Région wallonne, en ce compris le contrôle portant sur l'origine des fonds qui y ont été affectés.

27. Toutefois, il n'y a pas lieu, à l'article *2bis*, § 1^{er}, proposé, de se référer à l'article 94 du Code électoral, lequel concerne exclusivement les bureaux principaux de circonscription pour les élections des membres de la Chambre des représentants, mais bien à l'article 26*quater* de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

⁽³⁷⁾ Il appartiendrait alors au législateur fédéral de modifier l'article 116, § 6, du Code électoral, pour ce qui concerne l'engagement proprement dit à faire les déclarations des dépenses électorales des candidats et de l'origine des fonds qui y ont été affectés, ainsi que l'enregistrement des personnes physiques ayant effectué un don de 125 euros et plus, afin de viser, non pas des déclarations et un enregistrement qu'il ne lui appartient plus d'imposer pour les élections régionales et communautaires, mais les actes imposés par les législations régionales et communautaires respectives en la matière.

⁽³⁸⁾ Il appartiendrait alors également au législateur fédéral d'intervenir pour maintenir la règle portant sur l'engagement à déclarer les dépenses électorales et l'origine des fonds, à faire au moment de la demande d'obtention d'un numéro national, en visant également les actes imposés par les législateurs désormais compétents en la matière.

Quant à la désignation des organes compétents en matière de sanctions

28. L'article 9 de la loi précitée du 19 mai 1994, qui habilite la Commission de contrôle fédérale ⁽³⁹⁾ à priver un parti politique de sa dotation pendant une période s'étendant d'un à quatre mois en cas d'infraction aux articles 2, § 1^{er}, et 5, § 1^{er}, 1^o, de la même loi, n'est ni modifié ni abrogé par la proposition à l'examen. Par ailleurs, l'article 4*bis* proposé du décret précité du 25 avril 2002 ne mentionne pas cette disposition parmi celles dans lesquelles il faut "entend[re] par «Commission de contrôle» la Commission de contrôle créée par le présent décret".

Il en résulte que, selon les auteurs de la proposition à l'examen, la Commission fédérale est restée exclusivement compétente pour prononcer cette sanction.

Or, on a vu plus haut, sous le n° 21, que la Commission fédérale de contrôle ne pouvait prononcer les sanctions en matière de dépenses électorales que pour les aspects de la législation qui ne concernent pas de manière spécifique l'élection des Conseils concernés et qu'en vertu de l'article 31, § 5, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, ces derniers ou les organes qu'ils auront désignés sont au contraire exclusivement compétents pour les aspects de cette législation qui ont trait à l'élection de leurs membres.

Il n'appartient dès lors pas à la Région de désigner de manière implicite la Commission fédérale de contrôle pour contrôler les dépenses électorales spécifiques à l'élection de son Conseil. Ce contrôle appartient au Conseil régional ou à l'organe qu'il désigne. Il revient dès lors au décret de désigner de manière expresse la Commission de contrôle qu'elle institue par ailleurs sur ces questions.

Pour le surplus, la Commission fédérale restera compétente pour les aspects du contrôle portant sur les dépenses ne relevant pas de ces aspects spécifiques et il n'appartient pas à la Région de le confirmer.

⁽³⁹⁾ Au sens de la loi précitée du 19 mai 1994, la "Commission de contrôle" est celle instituée par la loi précitée du 4 juillet 1989 au sein de la Chambre des représentants et du Sénat (article 2, 2^o, de la loi précitée du 19 mai 1994).

29. À l'inverse, l'article 4bis proposé du décret précité du 25 avril 2002 énonce de manière générale qu'à l'article 10 de la loi précitée du 19 mai 1994, "on entend par «Commission de contrôle» la Commission de contrôle créée par le présent décret".

À la lumière de ce qui a été exposé plus haut, sous le n° 21, in fine, une pareille disposition, par sa généralité, ne peut être admise. La Commission de contrôle fédérale doit en effet rester compétente pour les consultations prévues par l'article 10 précité lorsqu'elles concernent des plaintes et des poursuites fondées sur des faits constitutifs d'infraction à la législation relative aux dépenses électorales qui ne sont pas spécifiques à l'élection d'un Conseil de communauté ou de région. La Commission régionale créée par le décret précité du 25 avril 2002 ne peut être rendue compétente pour les consultations prévues par l'article 10 précité qu'en ce qui concerne les infractions à la législation régionale relative au contrôle des dépenses et, s'agissant des infractions aux dispositions de fond relatives aux dépenses, pour les plaintes et les poursuites fondées sur des faits qui sont spécifiques à l'élection du Conseil régional wallon. Lorsque les faits peuvent être retenus à l'appui de préventions relevant à la fois des dispositions spécifiques et des dispositions non spécifiques, une double consultation doit pouvoir intervenir, visant à la fois la Commission régionale et la Commission fédérale.

L'article 7 de la proposition sera revu à la lumière des deux observations qui précèdent, figurant sous les n°s 28 et 29, sauf à tenir compte de la suggestion figurant dans l'observation finale, exposée sous le n° 37.

B. En ce qui concerne les dépenses relatives aux élections provinciales et communales

1° Les règles de répartition des compétence et l'étendue des compétences régionales en la matière

30. Le contrôle des dépenses relatives aux élections provinciales et communales relève de la matière visée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 4°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, selon lequel les régions sont compétentes en ce qui concerne :

"l'élection des organes provinciaux, communaux et intracommunaux, ainsi que des organes des agglomérations et fédérations de communes, en ce compris le contrôle des dépenses électorales y afférentes".

Au titre de cette attribution de compétence, les considérations émises plus haut, sous les n^{os} 15 à 21, en ce qui concerne les élections des Conseils de communauté et de région quant à l'étendue de cette compétence, peuvent être transposées aux élections provinciales et communales ⁽⁴⁰⁾ ⁽⁴¹⁾, sous l'importante réserve suivante.

En effet, il y a lieu de tenir compte de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, qui dispose que, sauf sur des matières qui ne sont pas pertinentes en l'espèce, les régions sont compétentes en ce qui concerne :

"la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales."

Il en résulte que les considérations émises plus haut relatives à l'énoncé des sanctions pouvant être prises par les organes de contrôle en ce qui concerne les élections

⁽⁴⁰⁾ Il ne peut être soutenu que c'est l'ensemble de la matière relative au financement des partis politiques et au contrôle des dépenses électorales qui aurait été transféré aux régions, sur la base de l'important transfert de compétence opéré par l'article 6, § 1^{er}, VIII, nouveau de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, inséré par la loi spéciale précitée du 13 juillet 2001, même s'il est tenu compte de l'alinéa 1^{er}, 1^o et 4^o, de cette disposition. On a vu en effet plus haut, sous le n^o 14, que la matière du contrôle des dépenses électorales a été conçue comme une matière en soi par le législateur spécial de 2001, distincte de la matière électorale. L'intitulé de la loi précitée du 7 juillet 1994 distingue d'ailleurs d'une part "la limitation" des dépenses électorales et leur "contrôle", seul ce dernier aspect étant mentionné dans les termes qui se situent dans la phrase liminaire, in fine, de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980. Sous la réserve qui sera exprimée ci-après, il y a lieu en principe d'analyser le transfert de compétence opéré en la matière pour les élections provinciales et communales de manière parallèle à celui qui a été effectué pour l'élection des assemblées des entités fédérées.

⁽⁴¹⁾ Les dispositions correspondantes à celles qui sont citées aux n^{os} 15 à 21, pour les élections des conseils provinciaux et communaux, sont les suivantes, en ce qui concerne :

- les techniques de propagande électorale : l'article 7 de la loi précitée du 7 juillet 1994;
- le contrôle de l'origine des fonds : l'article 8, alinéa 2, de la même loi, l'article 11, § 5, de la loi électorale provinciale et l'article 23, § 2, de la loi électorale communale;
- les maxima des dépenses admissibles pour les partis, les listes et les candidats, envisagées globalement et portant sur les élections de chaque Conseil provincial et communal : les articles 2 et 3 de la loi précitée du 7 juillet 1994;
- la consultation de la Commission de contrôle en cas de poursuites pénales : l'article 12, § 3, de la même loi.

des assemblées des entités fédérées ⁽⁴²⁾ ne sont pas pertinentes pour celles des sanctions qui affectent le mandat des élus, une pareille matière relevant de celle qui a été attribuée aux régions par la disposition précitée ⁽⁴³⁾. Elles restent pertinentes pour les sanctions qui, comme la privation de la dotation, se rattachent à la compétence demeurée fédérale en matière de financement des partis politiques.

2° L'application des règles de compétence à la proposition à l'examen

31. Comme on l'a observé plus haut ⁽⁴⁴⁾, à la différence de ce qu'elle prévoit pour les élections régionales, la proposition à l'examen ne contient aucun renvoi, pour ce qui concerne les élections provinciales et communales, aux dispositions fédérales relatives à l'obligation de déclarer les dépenses électorales et ne porte pas sur l'origine des fonds affectés à la propagande électorale. Aucune observation comparable à celle qui est faite ci-dessus sous les n^{os} 23 et 25 ne sera en conséquence formulée en ce qui concerne les dispositions de la proposition à l'examen relatives aux élections provinciales et communales ⁽⁴⁵⁾.

Aucune disposition constitutionnelle ou législative n'impose par ailleurs que la proposition soit adoptée à une majorité autre que la majorité ordinaire.

La procédure de contrôle

32. Les articles *2quater* et *2quinquies* proposés du décret précité du 25 avril 2002 relèvent de la compétence régionale en matière de contrôle des dépenses électorales pour les élections locales.

⁽⁴²⁾ Voy. le n° 20.

⁽⁴³⁾ Des problèmes spécifiques se posent à cet égard; voy, plus bas, les n^{os} 35 et 36.

⁽⁴⁴⁾ Voy. les n^{os} 8 à 13.

⁽⁴⁵⁾ Voy. toutefois la recommandation figurant en observation finale sous le n° 37.

Il pourrait toutefois être recommandé d'énoncer une disposition particulière énonçant de manière autonome dans le décret précité les obligations de déclarer les données utiles au contrôle, qui ne figurent que de manière incidente à l'article 11, § 5, de la loi électorale provinciale, à l'article 23 de la loi électorale communale en ce qui concerne les dépenses des candidats et à l'article 8 de la loi précitée du 7 juillet 1994 ⁽⁴⁶⁾.

Quant à la désignation des organes compétents en matière de sanction

33. L'article 11 de la loi précitée du 7 juillet 1994 habilite la Commission de contrôle fédérale ⁽⁴⁷⁾ à priver un parti politique de sa dotation pendant une période s'étendant d'un à quatre mois pour les infractions qu'il désigne. Par ailleurs, l'article 4bis proposé du décret précité du 25 avril 2002 ne mentionne pas cette disposition parmi celles dans lesquelles il faut "entend[re] par «Commission de contrôle» la Commission de contrôle créée par le présent décret" .

Il en résulte que, selon les auteurs de la proposition à l'examen, la Commission fédérale est restée exclusivement compétente pour prononcer cette sanction.

Or, on a vu plus haut, sous le n° 21, que la Commission fédérale de contrôle ne pouvait prononcer les sanctions en matière de dépenses électorales que pour les aspects de la législation qui ne concerne pas de manière spécifique l'élection de chacun des Conseils concernés et qu'en vertu de l'article 31, § 5, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, les organes régionaux sont au contraire exclusivement compétents depuis le 1^{er} janvier 2002 pour les aspects de cette législation qui ont trait à l'élection de leurs membres. Ces considérations peuvent être appliquées, mutatis mutandis ⁽⁴⁸⁾, au contrôle des dépenses électorales pour les élections communales et provinciales.

⁽⁴⁶⁾ Voy. la recommandation parallèle faite sous le n° 23 en ce qui concerne les élections du Conseil de la Région wallonne; voy. aussi la recommandation figurant en observation finale sous le n° 37.

⁽⁴⁷⁾ Au sens de la loi précitée du 7 juillet 1994, la "Commission de contrôle" est celle instituée par la loi précitée du 4 juillet 1989 au sein de la Chambre des représentants et du Sénat (article 1^{er}, 6°, de la loi précitée du 7 juillet 1994).

⁽⁴⁸⁾ Les dispositions légales pertinentes sont, en ce qui concerne ces élections, les articles 2, 3 et 11 de la loi précitée du 7 juillet 1994.

Il n'appartient dès lors pas à la Région de désigner de manière implicite la Commission fédérale de contrôle pour contrôler les dépenses électorales spécifiques à l'élection des conseils provinciaux et communaux. Il lui revient au contraire de désigner de manière expresse la Commission de contrôle qu'elle institue par ailleurs sur ces questions.

Pour le surplus, la Commission fédérale restera compétente pour les aspects du contrôle portant sur les dépenses ne relevant pas de ces aspects spécifiques, et il n'appartient pas à la Région de le confirmer.

Ces critiques n'affectent pas les attributions de la Commission de contrôle en ce qui concerne son pouvoir de priver des élus provinciaux de leur mandat, puisqu'aux termes de l'article 4*bis* proposé précité, les articles 17 et 20 à 24 de la loi précitée du 7 juillet 1994, qui introduisent les articles 11*bis* et 37/1 à 37/4 dans la loi électorale provinciale, doivent être lus comme visant non plus la Commission fédérale, mais la Commission régionale de contrôle ⁽⁴⁹⁾. On a vu plus haut que la Région était compétente pour déterminer l'organe compétent pour prendre ce type de sanction ⁽⁵⁰⁾.

34. L'article 4*bis* proposé du décret précité du 25 avril 2002 énonce de manière générale qu'à l'article 12 de la loi précitée du 19 mai 1994, "on entend par «Commission de contrôle» la Commission de contrôle créée par le présent décret".

À la lumière de ce qui a été exposé plus haut, sous le n° 21, in fine ⁽⁵¹⁾, une pareille disposition, par sa généralité, ne peut être admise. La Commission de contrôle fédérale doit en effet rester compétente pour les consultations prévues par l'article 12 précité lorsqu'elles concernent des plaintes et des poursuites fondées sur des faits constitutifs d'infraction à la législation relative aux dépenses électorales qui ne sont pas spécifiques à l'élection des conseils provinciaux et communaux dans la Région wallonne.

⁽⁴⁹⁾ Sur cette disposition, voy. toutefois les observations qui suivent, sous les n°s 35 et 36.

⁽⁵⁰⁾ Voy. le n° 30.

⁽⁵¹⁾ Ces considérations, émises à propos des élections communautaires et régionales, peuvent être transposées aux élections des conseils provinciaux et communaux.

La Commission régionale créée par le décret précité du 25 avril 2002 ne peut être rendue compétente pour les consultations prévues par l'article 12 précité qu'en ce qui concerne les infractions à la législation régionale relative au contrôle des dépenses et, s'agissant des infractions aux dispositions de fond relatives aux dépenses, pour les plaintes et les poursuites fondées sur des faits qui sont spécifiques aux élections se déroulant en Région wallonne. Lorsque les faits peuvent être retenus à l'appui de préventions relevant à la fois des dispositions spécifiques et des dispositions non spécifiques, une double consultation doit pouvoir intervenir, visant à la fois la Commission régionale et la Commission fédérale.

L'article 7 de la proposition sera revu à la lumière des deux observations qui précèdent, figurant sous les n^{os} 33 et 34, sauf à tenir compte de la suggestion figurant dans l'observation finale, exposée sous le n^o 37.

Les attributions de la Commission de contrôle en matière d'élection provinciale

35. Une question spécifique se pose toutefois à l'égard de la compétence du législateur régional pour ce qui concerne les attributions de la Commission de contrôle, qui doit être considérée, pour ce qui concerne les élections provinciales, comme une juridiction administrative ⁽⁵²⁾. La proposition règle en effet cette question puisqu'elle tend à substituer à la Commission de contrôle instituée par la loi du 4 juillet 1989 celle créée par le décret précité du 25 avril 2002 ⁽⁵³⁾.

⁽⁵²⁾ Cons., sur la qualification donnée à la Commission de contrôle en matière d'élections provinciales, l'avis donné le 15 avril 1994, sur une proposition de loi sur une proposition de loi relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux et communaux, devenue la loi précitée du 7 juillet 1994 (Doc. parl., Chambre, 1993-1994, n^o 1386/4); P. Vandernacht, "Les règles de contrôle des dépenses électorales et leurs sanctions", in Les élections dans tous leurs états, Actes du colloque des 22 et 23 septembre 2000, Centre de droit public, Université libre de Bruxelles, Bruxelles, 2001, n^o 28, p. 262; voy. aussi I. Kovalovsky, "Fonction juridictionnelle et séparation des pouvoirs - La compétence du Conseil d'État à l'égard des décisions de la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques", A.P.T., 1997, n^o 28, pp. 147 et 148.

⁽⁵³⁾ Voy., plus haut, le n^o 33, in fine.

Comme la section de législation l'a rappelé dans son avis 35.831/VR, donné le 18 septembre 2003, sur un avant-projet de décret organisant les provinces wallonnes,

"la compétence d'établir les juridictions administratives et, par voie de conséquence, de régler leur organisation et leur mode de fonctionnement, ainsi que de déterminer les règles de procédure applicables devant ces juridictions est une matière réservée au législateur fédéral, ainsi qu'il résulte de la lecture combinée de l'article 161 de la Constitution, inséré le 18 juin 1993, et de l'article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il est vrai que les régions peuvent invoquer l'article 10 de cette loi spéciale (pouvoirs implicites) pour régler des matières que la Constitution a réservées au législateur fédéral. Encore faut-il, conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage en la matière ⁽⁵⁴⁾, que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginale" ⁽⁵⁵⁾.

En l'espèce, ces conditions paraissent réunies. On peut en effet admettre que la compétence de régler le "contrôle des dépenses électorales" implique nécessairement celle d'organiser ce contrôle même lorsqu'il revêt un caractère juridictionnel, sauf la compétence exclusive du Conseil d'État pour statuer par voie d'arrêts sur les recours en dernier ressort en matière électorale, matière que l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, VIII, 4^o, b), exclut expressément de la compétence régionale. Cette compétence de la Commission de contrôle instituée par la loi du 4 juillet 1989 est en outre relativement marginale par rapport aux autres compétences de cette commission. Enfin la matière se prête à un traitement différencié, puisque la composition et l'élection des institutions provinciales ont été largement confiées aux régions ⁽⁵⁶⁾.

36. Par ailleurs, les articles 17 et 20 à 24 de la loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de districts et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale sont des dispositions modificatives de la loi électorale provinciale. Il y a dès lors

⁽⁵⁴⁾ Voir, par exemple: arrêt n° 19/2001 du 14 février 2001, cons. B.4.2., B.4.3. et B.5.4.; arrêt n° 33/2001 du 13 mars 2001, cons. B.5.5.1. à B.5.5.5.; arrêt n° 85/2002 du 8 mai 2002, cons. B.5.2., B.5.3., B.6.4. à B.7.3. et B.11.; arrêt n° 49/2003 du 30 avril 2003, cons. B.6. à B.8.6.

⁽⁵⁵⁾ Dans le même sens, l'arrêt n° 49/2003 de la Cour d'arbitrage, du 30 avril 2003, cons. B.6 à B.8.

⁽⁵⁶⁾ Voy. le même arrêt, cons. B.6 à B.8.

lieu de renvoyer aux dispositions de cette dernière loi, plutôt qu'à celles de la loi du 7 juillet 1994. Il s'agit des articles 11*bis* et 37/1 à 37/4 de la loi électorale provinciale ⁽⁵⁷⁾.

Observation finale

37. Il résulte des observations qui précèdent qu'en vertu des articles 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 4°, et 31, § 5, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, les matières suivantes, qui sont réglées par des dispositions de lois fédérales laissées intactes par la proposition à l'examen, relèvent toutefois des compétences de la Région wallonne pour ce qui concerne l'élection de son Conseil et l'élection des conseils provinciaux et communaux en Région wallonne :

- l'obligation de déclarer les dépenses électorales des partis politiques, des listes et des candidats, l'origine des fonds affectés à ces dépenses et l'obligation d'enregistrer l'identité des personnes physiques ayant effectué un don minimal de 125 euros;
- les dispositions pénales sanctionnant les infractions propres aux dispositions relatives au contrôle des dépenses électorales.

Il résulte des mêmes observations que les objets suivants, réglés par la proposition, relèvent des compétences régionales :

- la procédure par laquelle la Commission de contrôle régionale prend connaissance des dépenses électorales, l'origine des fonds qui y sont affectés et l'identité des personnes physiques ayant effectué un don de 125 euros et plus, et contrôle les déclarations faites sur ces points;
- les dispositions relatives au contenu du rapport de la Commission régionale sur ces points.

⁽⁵⁷⁾ Voy. le n° 11, plus haut.

Il appartient par ailleurs au législateur régional de désigner la Commission régionale de contrôle pour prendre les sanctions non-pénales en cas de violation des dispositions fédérales en ce qui concerne les dépenses électorales spécifiquement admissibles pour l'élection du Conseil régional et des Conseils provinciaux et communaux en Région wallonne, ce que ne fait pas la proposition à l'examen.

À l'inverse, la Commission régionale de contrôle ne peut être déclarée compétente pour être informée des plaintes et des poursuites pénales qu'en ce qui concerne les faits qui portent sur des infractions propres à la législation sur le contrôle des dépenses électorales et, s'agissant des autres infractions, en ce qui concerne les faits qui concernent les dépenses admissibles pour les élections du Conseil régional et des élections provinciales et communales se déroulant en Région wallonne.

Afin d'assurer la lisibilité des textes, il se recommande fortement, compte tenu également de ce que le Conseil flamand, le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et le Conseil de la Communauté germanophone doivent encore légiférer dans ces matières, que la Région wallonne, comme d'ailleurs dans l'avenir chacune de ces entités fédérées, dispose d'une législation en la matière qui lui soit propre, autonome par rapport à la loi fédérale, sur l'ensemble de ces aspects, sans renvoi de l'un à l'autre, quitte à reproduire dans le décret celles des dispositions des lois des 19 mai 1994 et 7 juillet 1994 laissées intactes par la proposition qui relèvent de la compétence régionale. Ce regroupement peut s'opérer sans inconvénient au sein du décret précité du 25 avril 2002. Ceci devra alors s'accompagner d'une abrogation des dispositions fédérales entièrement remplacées.

La question se pose en des termes différents pour ce qui concerne les dispositions de la loi électorale provinciale et de la loi électorale communale relatives au contrôle des dépenses électorales et aux sanctions de privation de mandat qu'elles prévoient en cas de violation des dispositions relatives aux dépenses électorales, puisque les règles relatives à la composition, à l'organisation et au fonctionnement des provinces et des communes, ainsi que la législation électorale applicable à ces pouvoirs subordonnés ont été entièrement régionalisées; il en résulte que les régions peuvent prévoir ou maintenir dans leur arsenal législatif la sanction de la privation de mandat pour les élus ayant violé les règles applicables en matière de dépenses électorales.

Les chambres réunies étaient composées de

Monsieur	W. DEROOVER,	premier président du Conseil d'État, président,
Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Messieurs	J. Van COMPERNOLLE, H. COUSY, B. GLANSDORFF, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	greffiers.

Les rapports ont été présentés par MM. L. DETROUX et J. VAN NIEUWENHOVE, auditeurs.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

W. DEROOVER