

Le financement public des partis politiques en Belgique

Marc Verdussen

Volume 36, numéro 4, 2006

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1027161ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1027161ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Verdussen, M. (2006). Le financement public des partis politiques en Belgique. *Revue générale de droit*, 36(4), 591–608. <https://doi.org/10.7202/1027161ar>

Résumé de l'article

Le 4 juillet 1989, la Belgique s'est dotée d'une loi fédérale mettant en place un dispositif de financement public direct des partis politiques, confirmant ainsi la transformation de leur nature et de leur rôle dans la démocratie contemporaine. Cette loi a été modifiée à plusieurs reprises. En contrepartie de ce financement, elle impose aux partis politiques des obligations précises : le plafonnement des dépenses de propagande électorale; la réglementation de l'utilisation de certains moyens de propagande électorale; l'interdiction des dons de personnes morales et d'associations de fait, ainsi que la limitation et l'identification des dons de personnes physiques; la transparence de la comptabilité des partis politiques; le respect des droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

Le financement public des partis politiques en Belgique

MARC VERDUSSEN

Professeur à l'Université de Louvain (UCL), Belgique

RÉSUMÉ

Le 4 juillet 1989, la Belgique s'est dotée d'une loi fédérale mettant en place un dispositif de financement public direct des partis politiques, confirmant ainsi la transformation de leur nature et de leur rôle dans la démocratie contemporaine. Cette loi a été modifiée à plusieurs reprises. En contrepartie de ce financement, elle impose aux partis politiques des obligations précises : le plafonnement des dépenses de propagande électorale; la réglementation de l'utilisation de certains moyens de propagande électorale; l'interdiction des dons de personnes morales et d'associations de fait, ainsi que la limitation et l'identification des dons de personnes physiques; la transparence de la comptabilité des partis

ABSTRACT

Since July 1989, there is in Belgium a legislation securing the public funding of political parties whose nature and role are now changed. This legislation has been modified from time to time. In return, political parties shall assume precise commitments such as a maximum amount for electoral expenses, a control of certain means used in election campaign, the prohibition of associations' and companies' donations and the limitation of individuals' donations, the transparency in their book-keeping and the respect of the rights and freedoms guaranteed by the European Convention on Human Rights.

*politiques; le respect des
droits et libertés garantis
par la Convention européenne
des droits de l'homme.*

SOMMAIRE

I. Les modalités du financement	593
II. Les contreparties du financement	596
1. La démocratie est un régime qui garantit l'égalité des citoyens dans l'ordre politique	598
2. La démocratie est un régime qui aménage un espace public propice au dialogue.....	599
3. La démocratie est un régime qui préserve une séparation entre la sphère publique et la sphère privée.....	600
4. La démocratie est un régime qui favorise la transparence de la vie politique	600
5. La démocratie est un régime qui conjugue l'autonomie de la collectivité et l'autonomie de l'individu	601

La Constitution belge ne consacre pas formellement l'existence des partis politiques¹. L'explication est historique : la Constitution a été adoptée en 1831, donc quelques années après la Révolution française, de telle sorte que le Congrès national a pu être influencé par la méfiance de la pensée révolutionnaire à l'égard des corps intermédiaires. Pour autant, les partis politiques ne sont pas privés de légitimité démocratique, étant le produit de la liberté d'association que consacre l'article 27 de la Constitution. Et puis, comme le souligne Francis Delpérée, « le silence des textes constitutionnels masque mal le rôle essentiel que les partis politiques jouent

1. A. RASSON et M. VERDUSSEN, « Constitution et partis politiques. Belgique », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1993, vol. IX, spéc. p. 73-78.

dans l'organisation et dans le fonctionnement du système politique de la Belgique »².

À défaut d'un véritable statut constitutionnel, les partis politiques belges sont-ils soumis à un statut législatif?

L'on doit bien constater que, pendant 158 ans — et hormis quelques allusions dans la législation électorale —, le législateur ne s'y est pas vraiment intéressé.

Il a fallu attendre le 4 juillet 1989 pour que le législateur fédéral adopte, non pas une loi organique sur les partis politiques, mais une loi dont la portée est plus limitée, puisqu'elle met en place un dispositif de financement public direct des partis politiques³. Celui-ci repose sur des modalités précises (I). Par ailleurs, il suppose un certain nombre de contreparties (II).

I. LES MODALITÉS DU FINANCEMENT

Le changement opéré par la *Loi du 4 juillet 1989* est loin d'être négligeable. En effet, jusque là, les partis politiques ne bénéficiaient, de la part des autorités publiques, que de contributions financières indirectes, tels des subsides accordés à leurs groupes parlementaires, la déductibilité fiscale de certaines libéralités, ou encore quelques facilités consenties à l'occasion des élections. Nous sommes ainsi passés « d'un système non régulé à la merci des fonds privés à un système quasi entièrement public »⁴. Cette évolution est lourde de sens : en instaurant un système de subventionnement direct, le législateur confirme la transformation de la nature et du rôle des partis politiques dans la démocratie contemporaine.

De toute évidence, depuis 1989, la problématique du financement public des partis politiques est une préoccupation constante des autorités publiques, et ce, à tous les niveaux de pouvoir. En effet, la *Loi du 4 juillet 1989* a été

2. F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2000, p. 269.

3. *Loi relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques* (Mon. b., 20 juillet 1989).

4. A. DESTEXHE, A. ERALY et E. GILLET, *Démocratie ou participation?*, Bruxelles, Labor, 2003, p. 142.

modifiée à quatorze reprises⁵. Elle a également été complétée par des législations applicables dans les collectivités fédérées⁶ et décentralisées⁷, ainsi que pour l'élection du Parlement européen⁸. Par ailleurs, ces différentes législations ont donné lieu à une myriade d'arrêtés d'exécution, qu'il serait trop fastidieux d'énumérer ici⁹. Enfin, des arrêts ont été rendus par la juridiction constitutionnelle — la Cour d'arbitrage — dans ce domaine¹⁰.

Pour la bonne compréhension des choses, l'on ajoutera que, le 13 juillet 2001¹¹, l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la *Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980* a été modifié, afin notamment de transférer aux régions — qui sont

5. Elle a été successivement modifiée le 21 mai 1991 (*Mon. b.*, 4 juin 1991), le 18 juin 1993 (*Mon. b.*, 7 août 1993), le 19 mai 1994 (*Mon. b.*, 25 mai 1994), le 12 juillet 1994 (*Mon. b.*, 19 juillet 1994), le 10 avril 1995 (*Mon. b.*, 15 avril 1995), le 19 novembre 1998 (*Mon. b.*, 10 décembre 1998), le 12 février 1999 (*Mon. b.*, 18 mars 1999), le 23 juin 1999 (*Mon. b.*, 19 août 1999), le 27 décembre 2000 (*Mon. b.*, 24 janvier 2001), le 13 décembre 2002 (*Mon. b.*, 10 janvier 2003), le 19 février 2003 (*Mon. b.*, 21 mars 2003), le 2 avril 2003 (*Mon. b.*, 16 avril 2003) et — par deux lois distinctes — le 17 février 2005 (*Mon. b.*, 21 avril et 13 octobre 2005).

6. *Loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement de la Région wallonne, du Parlement flamand, du Parlement de la Région bruxelloise et du Parlement de la Communauté germanophone* (*Mon. b.*, 25 mai 1994), modifiée successivement le 12 juillet 1994 (*Mon. b.*, 19 juillet 1994), le 10 avril 1995 (*Mon. b.*, 15 avril 1995), le 25 juin 1998 (*Mon. b.*, 4 septembre 1998), le 22 janvier 2002 (*Mon. b.*, 23 février 2002), le 2 mars 2004 (*Mon. b.*, 26 mars 2004) et le 25 avril 2004 (*Mon. b.*, 7 mai 2004).

7. *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 district et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale* (*Mon. b.*, 16 juillet 1994), modifiée successivement le 17 novembre 1994 (*Mon. b.*, 23 novembre 1994), le 12 juillet 1994 (*Mon. b.*, 19 juillet 1994), le 19 mars 1999 (*Mon. b.*, 31 mars 1999) et le 12 août 2000 (*Mon. b.*, 25 août 2000).

8. *Loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen* (*Mon. b.*, 25 mai 1994), modifiée successivement le 12 juillet 1994 (*Mon. b.*, 19 juillet 1994), le 10 avril 1995 (*Mon. b.*, 15 avril 1995), le 25 juin 1998 (*Mon. b.*, 4 septembre 1998), le 26 juin 2000 (*Mon. b.*, 14 juillet 2000), le 11 mars 2003 (*Mon. b.*, 17 avril 2003) et le 25 avril 2004 (*Mon. b.*, 7 mai 2004).

9. Le dernier en date était attendu depuis longtemps. Il s'agit de l'arrêté royal du 31 août 2005 déterminant les règles particulières de délai et de procédure pour le traitement des demandes introduites en application de l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 (*Mon. b.*, 13 octobre 2005).

10. Voir les arrêts n° 23/90 du 28 juin 1990, n° 40/90 du 21 décembre 1990, n° 20/2000 du 23 février 2000, n° 10/2001 du 7 février 2001 et n° 24/2006 du 15 février 2006.

11. *Mon. b.*, 3 août 2001.

des collectivités fédérées — la compétence de régler l'élection des organes provinciaux, communaux et intracommunaux, « en ce compris le contrôle des dépenses électorales y afférentes »¹². À cette disposition, la *Loi spéciale du 25 avril 2004*¹³ a ajouté les mots suivants : « et l'origine des fonds qui y ont été affectés ». On citera, à titre d'exemple, les articles L4131-1 à L4131-7 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, tels que modifiés par un décret de la Région wallonne du 1^{er} juin 2006¹⁴. En revanche, la réglementation du financement des partis politiques reste, pour l'essentiel, dans le giron fédéral. Seule une dotation complémentaire peut être octroyée par les régions — mais aussi par les communautés — aux partis politiques représentés au sein de leur assemblée.

Le dispositif de financement imaginé par le législateur fédéral consiste en une dotation annuelle, qui est versée, non pas au parti politique lui-même, mais à une association que le parti doit créer à cet effet et qui doit être agréée par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministre (art. 22). Cette dotation est composée de deux montants, qui sont adaptés en fonction des variations de l'indice des prix à la consommation : un montant forfaitaire — donc fixe — de 125.000 euros et un montant supplémentaire — variable — de 1,25 euro par vote émis valablement sur les listes de candidats reconnues par le parti politique lors des dernières élections législatives fédérales (art. 16 et 18 à 21). Une défaite électorale peut ainsi entraîner une diminution drastique des ressources financières d'un parti politique, comme ce fut le cas pour les partis écologistes lors des élections fédérales de 2003.

La dotation est réservée aux partis politiques les plus représentatifs. Deux conditions sont donc requises.

12. Voir 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?*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 285-304.

13. *Mon. b.*, 7 mai 2004.

14. *Mon. b.*, 9 juin 2006. Voy. égal. le décret de la Région flamande du 7 mai 2004 (*Mon. b.*, 28 mai 2004), modifié par un décret du 10 février 2006 (*Mon. b.*, 10 mars 2006).

Il convient, tout d'abord, d'être un parti politique, au sens de la *Loi du 4 juillet 1989*, c'est-à-dire une association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui notamment « participe aux élections prévues par la Constitution et par la loi » et qui « tente d'influencer l'expression de la volonté populaire de la manière définie dans ses statuts ou son programme » (art. 1^{er}, 1°). Cette définition met bien en évidence la vocation naturelle des partis politiques de « concourir à l'expression du suffrage » — selon les termes de l'article 4 de la *Constitution française* —, en clair d'accéder au pouvoir et de l'exercer.

Il convient, ensuite, que le parti politique soit représenté soit à la Chambre des représentants, soit au Sénat par au moins un parlementaire élu directement (art. 15). La règle a été assouplie en 2005. En effet, avant la modification de l'article 15 par la *Loi du 17 février 2005*, le parti politique devait être représenté par au moins deux parlementaires élus directement, un dans chaque assemblée.

Cette exigence de représentativité s'explique par l'intention du législateur de prévoir une aide financière *permanente et générale* aux partis politiques, plutôt qu'un financement *ponctuel et spécifique* des campagnes électorales¹⁵. C'est en raison de son caractère permanent et général que le financement instauré par la loi est subordonné à la démonstration d'une certaine représentativité, celle-ci étant évaluée à l'aune des derniers résultats électoraux. Dans l'arrêt n° 40/90 du 21 décembre 1990, la Cour d'arbitrage a considéré qu'une telle exigence n'est pas de nature à établir une méconnaissance du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

II. LES CONTREPARTIES DU FINANCEMENT

En contrepartie du financement des partis politiques, la *Loi du 4 juillet 1989* impose à ces derniers un certain nombre d'obligations très précises.

15. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1988-1989, n° 747/5, p. 17. Sur cette distinction, voy. le rapport adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit, les 9 et 10 juin 2006, sur « La participation des partis politiques aux élections » (§§ 24-33).

Avant d'examiner ces obligations, il convient de préciser que des mécanismes de contrôle ont été établis afin de contribuer à leur effectivité. C'est ainsi qu'a été instituée une Commission de contrôle, composée paritairement de membres de la Chambre des représentants et du Sénat (art. 1^{er}, 4^o). La composition parlementaire de cette institution suscite les plus vives réserves. En effet, elle peut difficilement être regardée comme une garantie de son indépendance¹⁶. On ne peut être à la fois juge et partie, contrôleur et contrôlé. Il avait pourtant été envisagé de composer la Commission de contrôle de membres de la Cour des comptes. Il est regrettable que cette solution n'ait pas été approfondie. La disposition précitée prévoit toutefois, d'une part, que « la Commission de contrôle est tenue de se faire conseiller, aux conditions prévues par la présente loi, par la Cour des comptes tant pour le contrôle des dépenses électorales des partis politiques et des candidats que pour le contrôle des rapports financiers des partis politiques et de leurs composantes » et, d'autre part, que « si elle le juge opportun, [elle] peut également solliciter l'avis de la Cour des comptes pour l'exercice de ses autres compétences légales ».

Les obligations imposées aux partis politiques par la *Loi du 4 juillet 1989* sont au nombre de cinq. L'originalité de la cinquième justifie qu'un examen plus approfondi lui soit réservé. Ces différentes obligations ont ceci en commun qu'elles traduisent la volonté du législateur d'inscrire le dispositif de financement des partis politiques dans une perspective démocratique. Chacune d'elles ne reflète-t-elle pas un aspect particulier de l'idéal démocratique?

16. M. VERDUSSEN, « L'affaire Jack Lang », *Journal des procès*, 1994, n° 252, p. 23; « Le politique et la justice », *Revue générale*, 1999, n° 4, p. 58. Voy. égal. P. MARTENS, « De quelques contrôles juridictionnels sur les acteurs politiques », *Revue de droit de l'ULB*, 1997, p. 300; P. VANDERNACHT, « Les règles de contrôle des dépenses électorales et leurs sanctions », in *Les élections dans tous leurs états*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 251-252. Sur la qualification juridique de la Commission de contrôle, voy. *id.*, p. 261-270.

1. LA DÉMOCRATIE EST UN RÉGIME QUI GARANTIT L'ÉGALITÉ DES CITOYENS DANS L'ORDRE POLITIQUE

Il s'agit pour l'État de permettre à chaque citoyen éligible de se présenter au suffrage des électeurs et, partant, de démonter les obstacles susceptibles d'engendrer des discriminations au regard de cet impératif. Or, le coût exorbitant des campagnes électorales est l'un de ces obstacles. En effet, « l'idée fondamentale que la démocratie est la confrontation loyale des opinions apparaît mise en pièce par la libre utilisation d'un argent qui n'est pas attribué également à tous »¹⁷.

C'est la raison pour laquelle la *Loi du 4 juillet 1989* instaure un système de plafonnement des dépenses de propagande électorale (art. 2 à 4 et 6 à 14)¹⁸.

S'agissant des dépenses visées, la loi les définit positivement et négativement tout à la fois. Dans un premier temps, elle considère comme des dépenses de propagande électorale, les dépenses et engagements financiers afférents à des messages — « verbaux, écrits, sonores et visuels » — destinés à influencer favorablement le résultat des élections, à la condition qu'ils soient émis dans les trois mois précédant le scrutin. Elle ajoute qu'en principe, les dépenses engagées par des tiers en faveur de partis politiques ou de candidats sont tenues pour des dépenses électorales. Elle précise que toutes ces dépenses doivent être imputées au prix du marché. Dans un second temps, la loi énumère un certain nombre de dépenses qui ne peuvent, en aucune manière, être considérées comme des dépenses électorales. Il en est ainsi, par exemple, des dépenses engagées, au cours de la période électorale, dans le cadre du fonctionnement normal du parti, comme l'organisation de congrès et de réunions.

17. H. TRNKA, « Droit comparé du financement des partis politiques, des campagnes électorales et de la transparence des patrimoines des hommes politiques », in *Campagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière — L'encadrement juridique de la vie politique*, Paris, Economica, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1989, p. 9.

18. Sur l'origine de ce système, voy. M. VERDUSSEN, « La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale », *Annales de droit de Louvain*, 1990, p. 282-284; « Le financement des partis politiques et la limitation des dépenses électorales en Belgique », *Revue française de droit constitutionnel*, 1990, p. 557.

S'agissant des montants plafonnés, la loi opère de subtiles distinctions, d'une part, en fonction de l'importance des circonscriptions électorales et, d'autre part, selon que les dépenses sont consenties par le parti lui-même ou par ses candidats.

Après le scrutin, les dépenses doivent être déclarées à la Commission de contrôle, étant entendu qu'en cas de dépassement du plafond, le parti concerné perd le droit à la dotation pendant une période de un à quatre mois.

Le système de plafonnement des dépenses électorales a été amélioré le 12 juillet 1994, par l'insertion dans la loi d'un article *4bis*, qui organise un contrôle des communications et campagnes d'information publiées ou diffusées par une autorité gouvernementale ou ministérielle. Lorsqu'il s'avère qu'en réalité, la communication ou la campagne vise à promouvoir l'image personnelle de celui ou de ceux qui l'organisent, voire d'un parti politique, les frais consentis sont imputés par la Commission de contrôle sur les dépenses électorales des intéressés lors des prochaines élections auxquelles ils se présentent. Dans l'arrêt n° 20/2000 du 23 février 2000, la Cour d'arbitrage a considéré que le nouvel article *4bis*, en ce qu'il ne prévoit pas de recours contre les décisions de la Commission de contrôle, ne viole pas le principe constitutionnel d'égalité¹⁹.

2. LA DÉMOCRATIE EST UN RÉGIME QUI AMÉNAGE UN ESPACE PUBLIC PROPICE AU DIALOGUE

Dans cet esprit, la *Loi du 4 juillet 1989* a entrepris de réglementer l'utilisation de certains moyens de propagande électorale. Il s'agit par là de contribuer à un assainissement des campagnes électorales. C'est l'idée qu'une campagne saine est une campagne qui favorise un dialogue fondé sur le respect mutuel des candidats et des électeurs.

Concrètement, cette réglementation prend la forme soit d'interdictions — c'est ainsi qu'il n'est plus question de distribuer des cadeaux et des gadgets —, soit de limitations, comme celles qui s'appliquent aux panneaux et affiches publicitaires (art. 5 et 14).

19. Voir D. DELVAX, « L'indépendance des assemblées législatives : limite au principe d'égalité », *Journal des tribunaux*, 2000, p. 446-448.

Avant chaque élection, la Commission de contrôle publie un commentaire et des recommandations sur l'interprétation des dispositions législatives relatives à l'utilisation des moyens de propagande électorale, ainsi que des dispositions relatives au plafonnement des dépenses électorales. Faut-il le préciser, les directives établies par la Commission n'ont pas force de loi.

3. LA DÉMOCRATIE EST UN RÉGIME QUI PRÉSERVE UNE SÉPARATION ENTRE LA SPHÈRE PUBLIQUE ET LA SPHÈRE PRIVÉE

Jean-Jacques Rousseau écrivait que « rien n'est plus dangereux que l'influence des intérêts privés dans les affaires publiques » et que « l'abus des lois par le gouvernement est un mal moindre que la corruption du législateur, suite infaillible des vues particulières ». Si l'on veut éviter que des liens de dépendance se nouent entre les partis politiques et leurs donateurs — liens propices à des comportements de corruption —, il faut se résoudre à prohiber certaines libéralités, celles qui sont *a priori* les plus suspectes.

La *Loi du 4 juillet 1989* a été modifiée en ce sens le 18 juin 1993. Le législateur a voulu interdire purement et simplement les dons de personnes morales et des associations de fait et, par ailleurs, limiter et modaliser les dons des personnes physiques (art. 16*bis*). Tout parti politique qui accepte un don en violation de ces règles impératives perd son droit à la dotation, à concurrence du double du montant du don.

4. LA DÉMOCRATIE EST UN RÉGIME QUI FAVORISE LA TRANSPARENCE DE LA VIE POLITIQUE

Dans ce souci de transparence, la *Loi du 4 juillet 1989* impose à chaque parti politique d'établir annuellement un rapport financier sur ses comptes annuels, ceux du parti mais aussi ceux de ses composantes (art. 23 à 25*bis*). Sont considérés comme composantes, « les organismes, associations, groupements et entités régionales d'un parti politique, quelle que soit leur forme juridique, qui sont directement liés à ce parti », tels un service d'études ou un institut de formation

politique (art. 1^{er}, 1^o). Chaque rapport financier comprend notamment un bilan et un compte de résultats.

Chaque rapport donne lieu à un avis de la Cour des comptes sur son exactitude et son exhaustivité. À la lumière de l'avis de la Cour des comptes, la Commission de contrôle approuve ou non le rapport. En cas de refus d'approbation, le parti politique concerné perd le droit à la dotation pendant une période de un à quatre mois.

Le 3 mai 2006, les derniers rapports financiers sur la comptabilité des onze partis politiques concernés ont été publiés par les soins de la Commission de contrôle²⁰. Ils sont relatifs à l'exercice 2005.

5. LA DÉMOCRATIE EST UN RÉGIME QUI CONJUGUE L'AUTONOMIE DE LA COLLECTIVITÉ ET L'AUTONOMIE DE L'INDIVIDU

L'autonomie de la collectivité, c'est la souveraineté politique du peuple, qu'incarne la volonté générale. L'autonomie de l'individu, c'est la liberté personnelle du citoyen, grâce à laquelle s'expriment les volontés particulières. C'est, en d'autres mots, « le choix des hommes de sentir, de raisonner et de vouloir à partir d'eux-mêmes »²¹. Chacun de ces principes est étroitement lié à un postulat d'égalité entre tous les membres de la société démocratique.

Cette vision de la démocratie est un héritage de la pensée des Lumières. Elle recueille une très large adhésion dans la philosophie politique. Cependant, les difficultés surgissent quand il s'agit de déterminer le point d'articulation entre ces deux principes. « The essential problematic of democracy lies in the reconciliation of individual and collective autonomy », écrit Robert C. Post, qui ajoute : « The reconciliation of individual and collective self-determination entails a serious internal tension »²².

20. *Doc. parl.*, Ch. repr. et Sénat, sess. ord. 2005-2006, n° 2454/1-2 et 1676/1-2.

21. T. TODOROV, *Le jardin imparfait — La pensée humaniste en France*, Paris, Grasset, 1998, p. 73.

22. R.C. POST, *Constitutional Domains — Democracy, Community, Management*, Cambridge, Harvard University Press, 1995, p. 7.

On retiendra l'idée que l'autonomie individuelle, en tant qu'elle est garantie par la reconnaissance d'un système de libertés et de droits fondamentaux, est une condition d'effectuation de l'autonomie collective²³. Qu'est-ce à dire? Dès le moment où l'on admet que « le processus démocratique de décision grâce auquel s'exerce l'autonomie collective implique, entre autres, l'expression des préférences des acteurs de la société démocratique », il faut considérer qu'une telle autonomie ne peut se réaliser si ces acteurs « n'ont pas la possibilité effective de former et de modifier de manière autonome leur conception du bien, ainsi que de définir en conséquence leurs préférences personnelles »²⁴. Ronald Dworkin ne dit pas autre chose lorsqu'il plaide en faveur d'une démocratie comprise, non comme une tyrannie monolithique, mais comme une communauté intégrée : celle-ci « réclame qu'une place structurelle soit accordée aux garanties constitutionnelles de liberté de parole, d'association et de religion, toutes ces libertés qui sont nécessaires pour permettre et encourager les individus à prendre leurs responsabilités au nom de leurs convictions personnelles »²⁵. On trouve la même préoccupation chez Jürgen Habermas, selon qui « en l'absence de droits fondamentaux garantissant l'autonomie privée des citoyens », il n'y aurait pas « de médium permettant l'institutionnalisation juridique des conditions grâce auxquelles les sujets, dans leur rôle de citoyens, peuvent faire usage de leur autonomie publique »²⁶. Et le philosophe allemand d'ajouter que « la concurrence des paradigmes du droit a trop longtemps occulté ce lien interne entre État de droit et démocratie ». Une telle perspective a le mérite de concilier l'autonomie collective et l'autonomie individuelle, de relier l'indépendance personnelle à la participation politique et, de la sorte, d'apaiser la tension entre démocratie et libéralisme.

23. P. GERARD, *Droit et démocratie — Réflexions sur la légitimité du droit dans la société démocratique*, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 1995, p. 128-131.

24. *Id.*, p. 129.

25. R. DWORKIN, « Deux conceptions de la démocratie », in J. LENOBLE, N. DEWANDRE (dir.), *L'Europe au soir du siècle — Identité et démocratie*, Paris, Esprit, 1992, p. 134; R. DWORKIN, « Equality, Democracy, and Constitution : We the People in Court », *Alberta Law Review*, 1990, vol. 28, p. 341.

26. J. HABERMAS, *L'intégration républicaine — Essai de théorie politique*, Paris, Fayard, 1998, p. 283.

La Belgique est confrontée depuis plusieurs années à l'émergence de partis politiques d'extrême droite qui véhiculent une idéologie ouvertement raciste. Or, une telle idéologie remet en cause l'existence même dans la démocratie d'une autonomie individuelle.

Face à un tel phénomène, la réaction d'un État doit être mesurée. Il y va de la survie de la démocratie elle-même : « The question thus arises of how intolerant a democracy may become toward such actors in order to preserve itself without relinquishing the claim of being democratic »²⁷.

N'est-il pas ainsi trop radical de condamner un parti raciste au silence? Qui plus est, une telle réaction n'est-elle pas vouée à être stérile, voire contre-productive? Les enseignements de l'Histoire ne confortent en aucune manière les options les plus radicales.

Pourtant, des mécanismes existent en ce sens sur le continent européen.

C'est ainsi que, dans certains États, l'éviction d'un parti raciste prend la forme d'une interdiction ou d'une dissolution, généralement prononcée par la juridiction constitutionnelle²⁸. C'est la solution retenue en Allemagne, dont l'article 21 de la *Loi fondamentale* frappe d'inconstitutionnalité « les partis qui, d'après leurs buts ou d'après le comportement de leurs adhérents, tendent à porter atteinte à l'ordre constitutionnel libéral et démocratique, ou à le renverser, ou à mettre en péril l'existence de la République fédérale d'Allemagne ». D'autres États, notamment d'Europe centrale, ont adopté la même règle, tels la Bulgarie, la Pologne et la Roumanie. Dans une affaire relative à la dissolution d'un parti turc, non pour racisme, mais notamment pour ses revendications en faveur de la minorité kurde, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas manqué de souligner que les exceptions à la liberté d'association visées à l'article 11 de la Convention « appellent, à l'égard

27. G.H. FOX et G. NOLTE, « Intolerant Democracy », *Harvard International Law Journal*, 1995, vol. 36, p. 1.

28. Voir P. BON, « La dissolution des partis politiques », in *Mouvement du droit public — Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Paris, Dalloz, 2004, p. 1011-1044.

des partis politiques, une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions »; et de préciser qu'à cet égard, « les États contractants ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite, laquelle se double d'un contrôle européen rigoureux portant à la fois sur la loi et les décisions qui l'appliquent, y compris celles d'une juridiction indépendante »²⁹.

C'est ainsi encore que, dans d'autres États, l'exclusion d'un parti raciste en dehors du terrain politique résulte de la défense qui lui est faite de présenter des candidats aux élections. En somme, il s'agit de le reléguer dans la sphère de la société civile, tout en l'empêchant d'accéder au perron de la société politique. Selon nous, pareille mesure n'est pas sensiblement différente de la précédente. En effet, l'objectif de conquête du pouvoir est considéré comme un élément inhérent à la définition même du parti politique³⁰. Le trait essentiel de tout parti politique dans un régime démocratique réside dans sa vocation à mettre en œuvre un programme politique par l'exercice du pouvoir, ce que Daniel-Louis Seiler appelle « l'aspect prétention »³¹. C'est l'idée que, nécessairement, un parti politique prétend « au nom d'une certaine conception de l'intérêt commun et de la société, assumer, seul ou en coalition, les fonctions de gouvernement »³². Dans ces conditions, lui barrer l'accès aux listes de candidature, c'est remettre en cause son existence en tant que parti et le ramener au rang d'un lobby, ce qui n'est pas comparable. Il y va donc bien d'une forme déguisée de dissolution.

Quoi qu'il en soit, la Belgique a préféré s'attaquer aux partis dits « liberticides » en les menaçant d'une privation de leur droit à la dotation politique.

29. Cour eur. dr. h., arrêt *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, § 46, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1999, p. 301, obs. B. DUARTE, « Les partis politiques, la démocratie et la Convention européenne des droits de l'homme ». Voir les arrêts *Parti socialiste et autres c. Turquie*, du 25 mai 1998, et *Parti de la liberté et de la démocratie c. Turquie*, 8 décembre 1999.

30. Voir P. BRECHON, *Les partis politiques*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 18.

31. D.-L. SEILER, *De la comparaison des partis politiques*, Paris, Economica, 1986, p. 11.

32. R. ARON, *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1965, p. 117.

En vertu de l'article 15^{ter} de la loi, introduit le 12 février 1999³³ et modifié le 17 février 2005³⁴, un parti politique peut voir sa dotation supprimée s'il montre « de manière manifeste » et « à travers plusieurs indices concordants » son hostilité envers les droits et libertés garantis par la *Convention européenne des droits de l'homme* et ses protocoles additionnels. Jean-Claude Scholsem note ainsi qu'« au lieu de s'en référer à un concept de démocratie non autrement précisé », ce texte « vise ce qui paraît en constituer le fondement, à savoir la *Convention européenne des droits de l'homme* »³⁵. Et de poursuivre : « Le législateur s'épargne même d'inclure les droits et les libertés protégés par la Constitution belge. Sans doute a-t-il tort, mais sa démarche illustre de manière frappante l'internationalisation croissante de nos conceptions en matière de démocratie ».

C'est à l'assemblée générale du Conseil d'État qu'il revient de prendre une telle décision, sur demande introduite par au moins un tiers des membres de la Commission de contrôle.

Malheureusement, saisie d'un recours en annulation dirigé contre l'article 15^{ter}, la Cour d'arbitrage a rendu, le 7 février 2001, un arrêt dans lequel elle tire du texte législatif une interprétation éminemment restrictive, qui ne correspond pas à la volonté du Parlement fédéral. L'interprétation retenue est à ce point limitative qu'elle pourrait, si elle était suivie, hypothéquer l'effectivité de la mesure³⁶.

33. Voir S. DEPRE, « Le financement public des partis politiques hostiles aux droits et libertés de l'homme », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999, p. 287-302.

34. Voir l'arrêté royal précité du 31 août 2005, dont l'adoption a été ralentie par un « frein politique », auquel s'est ajouté un « frein juridique » (M. UYTENDAELE et A. FEYT, *Quand politique et droit s'emmêlent*, Bruxelles, Éd. Luc Pire, 2005, p. 40).

35. J.-C. SCHOLSEM, « Droit et démocratie. Quelques réflexions d'un juriste », *Pour la démocratie — Contre l'extrémisme liberticide*, Liège, Éditions de l'Université de Liège, 2000, p. 134. Voy. égal. l'art. 15^{bis}, introduit le 10 avril 1995.

36. Sur l'interprétation donnée de l'art. 15^{ter} par la Cour d'arbitrage dans l'arrêt n° 10/2001 du 7 février 2001, voy. O. DE SCHUTTER, « Priver de son financement le Vlaams Blok », *Revue de droit des étrangers*, 2001, p. 661-684; F. KRENC, « Le financement public des partis hostiles à la Convention européenne des droits de l'homme », in P. LAMBERT (dir.), *Les partis liberticides et la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, Nemesis, 2005, p. 91-114; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 242-244; S. VAN DROOGHENBROECK et F. TULKENS, « La Constitution de la

Cela étant, l'article 15^{ter} suscite une interrogation majeure : lorsqu'un État démocratique met en place un dispositif de financement public des partis politiques, peut-il légitimement exclure du bénéfice de ce financement les partis qui, en raison de leur message ou de leurs agissements — ou ceux de leurs membres —, doivent être considérés comme racistes³⁷?

La question appelle plusieurs éléments de réponse.

Il n'est pas contestable que la démocratie doit demeurer ce que les Américains appellent un « *marketplace of ideas* ». Elle doit rester imprégnée des valeurs de tolérance et de pluralisme qui la traversent. Mais, pour autant, la cohérence de la démocratie ne saurait souffrir d'être ébranlée dans ses fondements. Or, les partis racistes fragilisent la démocratie parce qu'ils sont animés d'une idéologie de refoulement. Ils véhiculent un message d'exclusion, en préconisant que des groupes déterminés soient exclus du bénéfice de droits fondamentaux. Comme le dit bien la Cour suprême du Canada, leur idée est que « les membres de ces groupes identifiables ne doivent pas avoir un statut d'égalité dans la société, et ne sont pas des êtres humains qui méritent le même respect, la même déférence et la même considération que les autres »³⁸. Ils ne sont pas dignes des mêmes droits et libertés. C'est là précisément qu'un préjudice est causé à la démocratie. En effet, dans la mesure où ces droits et libertés conditionnent la participation au jeu démocratique, il s'agit d'entraver la liberté d'individus de se mouvoir dans l'espace public et de s'impliquer dans la délibération citoyenne.

En ce que le comportement qu'elle entend sanctionner — l'hostilité d'un parti politique envers les droits et libertés

Belgique et l'incitation à la haine », in *Rapports belges au Congrès de l'Académie internationale de droit comparé à Brisbane*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 815-818; M. VERDUSSEN, « Le financement public d'un parti raciste est-il légitime dans un État démocratique? », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2001, p. 649-663.

37. Voir M. VERDUSSEN, « Le financement public d'un parti raciste est-il légitime dans un État démocratique? », *op. cit.*, p. 649-663.

38. C.S.C., arrêt *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697. Sur cet arrêt, voy. G.-A. BEAUDOIN, *Les droits et libertés au Canada*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2000, p. 209-213.

garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles additionnels — est « inconciliable avec le respect des principes fondateurs de la démocratie »³⁹, la mesure imaginée par le législateur belge jouit donc d'une évidente légitimité. Celle-ci est renforcée par le fait que la sanction prévue paraît, dans son principe comme dans ses modalités, pertinente et équilibrée.

Tout d'abord, la réduction ou la privation de ressources publiques ne menace, ni directement ni indirectement, l'identité du parti politique qui en fait l'objet. Elle procède plutôt de l'idée que la liberté d'expression des dirigeants et des adhérents de ce parti doit être préservée, mais que « cette expression ne saurait dorénavant plus se faire à l'aide des moyens matériels sollicités auprès des institutions politiques de la démocratie »⁴⁰. Au demeurant, la mesure affecte, non pas un droit-liberté reconnu par la Constitution, mais un droit-créance consacré par la loi.

Ensuite, il doit être entendu que l'octroi par une autorité publique de moyens financiers au profit d'entités privées — ce que sont les partis politiques — peut légitimement être subordonné à des conditions qui visent à orienter ou à canaliser l'activité de ces entités. En clair, un financement public peut avoir une finalité incitative ou dissuasive. Ce faisant, le législateur cherche à limiter, à défaut de pouvoir l'exclure, la présence de partis racistes dans les enceintes parlementaires et donc à réduire le risque que, dans l'exercice de la fonction législative, soient plantées les semences de la haine raciale⁴¹.

Enfin, il convient d'être attentif à la portée symbolique du subventionnement général d'un parti politique. C'est une manière de reconnaître officiellement le rôle de ce parti dans

39. P. GERARD, « La protection de la démocratie contre les groupements liberticides », in *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droit*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 98.

40. M.-F. RIGAUX, « Les limites de la parole impie », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999, p. 12.

41. « ... not permit the seeds of race hate to be planted under the sanction of law » : l'expression est du juge Harlan de la Cour suprême des États-Unis, dans l'opinion dissidente rendue à la suite du médiocre arrêt *Plessy c. Ferguson* (163 U.S. 537 [1896]), qui compte parmi les plus grandes opinions dissidentes de l'histoire constitutionnelle américaine (J.K. LIEBEMAN, *A Practical Companion to the Constitution*, Berkeley, University of California Press, 1999, p. 353).

le fonctionnement des institutions publiques. C'est même une façon de protéger par une action étatique les activités de ce parti. Il en résulte qu'admettre qu'un parti raciste puisse accéder à un tel subventionnement, c'est ajouter à sa légitimité populaire une légitimité étatique.

Marc Verdussen
Faculté de droit, Collège Thomas More
Place Montesquieu 2
Université catholique de Louvain
B-1348 LOUVAIN-LA-NEUVE, Belgique
Tél. : 00 39 10 474695
Télec. : 00 39 10 474701
marc.verdussen@publ.ucl.ac.be