

Numéro du rôle : 4615
Arrêt n° 195/2009 du 3 décembre 2009

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, tel qu'il a été modifié par l'article 9 de la loi du 17 février 2005 (publiée le 13 décembre 2005), posées par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et P. Martens, et des juges M. Melchior, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt n° 189.463 du 14 janvier 2009 en cause de Philippe De Coene et autres et, après reprise d'instance, de Renaat Landuyt et autres contre l'ASBL « Vrijheidsfonds » et l'ASBL « Vlaamse Concentratie », parties intervenantes : Frank Vanhecke et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 janvier 2009, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales, modifié en dernier lieu par la loi du 17 février 2005, emporte-t-il une violation de l'article 13 de la Constitution lu en combinaison avec les articles 146 et 160 de celle-ci, l'article 6.1, de la CEDH (Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955), l'article 14 du PIDCP (Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981) et le principe général d'indépendance et d'impartialité du juge, en ce qu'il confie à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat la décision relative à la suppression de la dotation, alors que le Conseil d'Etat a été impliqué en tant qu'organe consultatif lors de l'élaboration de la loi du 4 juillet 1989, et en particulier de l'article 15^{ter} de cette loi, et qu'il n'y aurait pas de stricte séparation entre ses fonctions consultative et juridictionnelle ?

2. L'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989, modifié en dernier lieu par la loi du 17 février 2005, qui impose de soumettre la demande de suppression des dotations à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, est-il conciliable avec l'article 13 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 10, 11 et 146 de celle-ci, avec les articles 6.1 et 14 de la CEDH et avec les articles 14 et 26 du PIDCP et avec le principe général du droit à un juge indépendant et impartial, en ce que la demande est automatiquement examinée par une juridiction composée de conseillers d'Etat qui n'appartiennent pas tous au rôle linguistique néerlandais et qui ne sont pas non plus tous légalement bilingues, alors que dans d'autres cas, les articles 51 à 61 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et l'article 87 des mêmes lois coordonnées disposent que l'affaire est normalement examinée par une chambre néerlandophone ou une chambre francophone et, seulement exceptionnellement et dans des cas non pertinents en l'espèce, par la chambre bilingue et alors que ce n'est que dans les cas visés aux articles 91 et 92 de ces lois coordonnées qu'une affaire est renvoyée à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif et alors que si l'article 15^{ter} de cette loi du 4 juillet 1989 ne renvoyait pas à l'assemblée générale, cette demande pourrait, le cas échéant, être examinée par une chambre exclusivement néerlandophone du Conseil d'Etat et donc, selon les parties défenderesses, sans juges ne connaissant pas le néerlandais et suscitant une apparence de partialité eu égard à l'hostilité déclarée de la communauté française du pays à l'égard d'un parti indépendantiste flamand ?

3. L'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989, modifié en dernier lieu par la loi du 17 février 2005, est-il conciliable avec l'article 19 de la Constitution en tant que l'article 15^{ter} impose une mesure de suppression de la dotation légale lorsqu'un parti politique ou ses composantes montre au travers d'indices son hostilité envers les droits et libertés garantis par la CEDH sans qu'il soit nécessaire que des délits aient été commis à l'occasion de l'expression de ces indices, alors que les indices dénoncés par l'article 15^{ter} sont couverts par

la liberté d'expression et ne sont soumis qu'à la seule limite constitutionnelle de la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés, de sorte que seul un comportement susceptible d'être pénalement sanctionné est visé par la limite à la liberté d'expression et que seules des mesures pénales peuvent être instaurées en vue de sanctionner un tel comportement ?

4. Compte tenu de la limitation drastique de toute autre forme de revenus que le législateur impose aux partis politiques, l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989, modifié en dernier lieu par la loi du 17 février 2005, viole-t-il l'article 27 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 11, paragraphe 1er, de la CEDH, et avec l'article 22 du PIDCP, en ce qu'il instaure une procédure conduisant à limiter ou à priver un parti politique de moyens financiers ?

5. L'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989, modifié en dernier lieu par la loi du 17 février 2005, est-il conciliable avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où la loi ne prévoit la mesure de suppression de la dotation que pour des indices montrant qu'un parti politique, par son propre fait ou par celui de ses composantes, de ses listes, de ses candidats ou de ses mandataires élus, est hostile aux droits et libertés garantis par la CEDH, qu'il commette ou non des infractions pénales, alors que la mesure ne s'applique pas à d'autres agissements dont la qualification d'infraction pénale ne peut être mise en doute, tels la corruption, l'abus de biens publics, le détournement, le faux et l'usage de faux en écriture, la prise d'intérêts et l'abus de biens sociaux ?

6. L'article 15^{ter}, § 2, de la loi du 4 juillet 1989, modifié en dernier lieu par la loi du 17 février 2005, interprété en ce sens que le terme 'écrits' ne vise que les 'écrits de procédure' émanant des parties, à l'exclusion des pièces justificatives, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec le principe général du droit selon lequel toute personne a droit à un procès équitable, les articles 6.1 et 14 de la CEDH et les articles 14 et 26 du PIDCP, en ce que le justiciable, à savoir la personne morale agissant pour un parti politique, cité devant le Conseil d'Etat sur le fondement de l'article 15^{ter}, § 2, précité, ainsi que les parties intervenantes à la cause, peuvent être jugées sur la base de pièces justificatives rédigées dans une autre langue que celle d'un ou de plusieurs conseillers d'Etat qui composent l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, sans qu'il y ait obligation de traduire ces pièces à l'usage du Conseil d'Etat, alors que sur la base de l'article 63, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, le justiciable engagé dans une procédure devant la Cour constitutionnelle peut demander une traduction, à l'usage de la Cour, des pièces justificatives, en français ou en néerlandais selon le cas ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- R. Landuyt, demeurant à 8000 Bruges, Ridderstraat 5, Geert Lambert, demeurant à 8500 Ostende, Batterijstraat 16, Daniel Bacquelaine, demeurant à 4050 Chaudfontaine, Le Rosai 11, Philippe Mahoux, demeurant à 5340 Gesves, Moulin de Wagnée 2, Christine Defraigne, demeurant à 4000 Liège, avenue Blonden 13, Karine Lalieux, demeurant à 1020 Bruxelles, rue Drootbeek 147, Thierry Giet, demeurant à 4140 Sprimont, rue du Fays 34, Francis Delpérée, demeurant à 1150 Bruxelles, rue du Bemel 9/9, Josy Dubié, demeurant à 1000 Bruxelles, rue du Cardinal 49, et Zoé Genot, demeurant à 1210 Bruxelles, rue de la Ferme 28;

- l'ASBL « Vrijheidsfonds », dont le siège est établi à 1210 Bruxelles, place Madou 8, et l'ASBL « Vlaamse Concentratie » (en liquidation), dont le siège est établi à 1210 Bruxelles, place Madou 8;

- Frank Vanhecke, demeurant à 8310 Assebroek, J. Van Belleghemstraat 1, Filip Dewinter, demeurant à 2180 Ekeren, Klaverveldenlaan 1, et Gerolf Annemans, demeurant à 2050 Anvers, Blancefloerlaan 175;

- Jurgen Ceder, demeurant à 1700 Dilbeek, Prieeldreef 1A, Nele Jansegers, demeurant à 9320 Nieuwerkerken, Kwalenhoekstraat 43, Anke Van dermeersch, demeurant à 2610 Wilrijk, Praaglaan 38, Freddy Van Gaeve, demeurant à 3160 Wommelgem, Van Tichelenlei 49, Joris Van Hauthem, demeurant à 1750 Sint-Martens-Lennik, Scheestraat 21, Yves Buysse, demeurant à 8310 Assebroek, Sparrenstraat 17, Erik Arckens, demeurant à 1050 Bruxelles, avenue Louise 131/14, Agnes Bruyninckx-Vandenhoudt, demeurant à 8200 Sint-Andries-Brugge, De Klokke-Noord 28, Frank Creyelman, demeurant à 2812 Muizen, Wupstraat 34, Johan Deckmyn, demeurant à 9041 Oostakker, Orchideestraat 88, Hilde De Lobel, demeurant à 2060 Anvers, Hof ter Elst 26, Marijke Dillen, demeurant à 2970 's Gravenwezel, Sint-Jobsteenweg 73, Pieter Huybrechts, demeurant à 2200 Herentals, Kastanjelaan 8, Kathleen Martens, demeurant à 3500 Sint-Lambrechts-Herk, Graaf De Brigodestraat 22, An Michiels, demeurant à 1760 Pamel, Omloopstraat 17, Marie-Rose Morel, demeurant à 2900 Schoten, Wouwersdreef 1, Jan Penris, demeurant à 2170 Merksem, De Lunden 29, Stefaan Sintobin, demeurant à 8870 Izegem, E. Neiryneckstraat 20, Felix Strackx, demeurant à 3128 Baal, F. Aertgeertstraat 51, Erik Tack, demeurant à 9600 Renaix, rue C. Vandendooren 20, Marleen Van den Eynde, demeurant à 2550 Kontich, Lints Veld 15, Wim Van Dijck, demeurant à 3300 Tirlemont, Kabbeekvest 16, Luk Van Nieuwenhuysen, demeurant à 2880 Ranst, Luipegem 88, Karim Van Overmeire, demeurant à 9320 Erembodegem, Holleweg 4, Gerd Van Steenberge, demeurant à 9420 Aaigem, Opaaiem 15, Chris Vanoungstraete, demeurant à 8400 Ostende, Verenigde Natieslaan 27, Frans Wymeersch, demeurant à 9111 Belsele, Oude Baan 69, Frederic Erens, demeurant à 1000 Bruxelles, boulevard Bischoffsheim 39/9, Dominiek Lootens-Stael, demeurant à 1090 Bruxelles, avenue Swartenbrouck 13, Erland Pison, demeurant à 1081 Bruxelles, rue des Archers 24/7, Valerie Seyns, demeurant à 1080 Bruxelles, rue de Moortebeek 106, Philip Claeys, demeurant à 3090 Overijse, Kruiskruidlaan 11, Koen Dillen, demeurant à 2900 Schoten, Churchillaan 72/10, Koen Bultinck, demeurant à 8600 Dixmude, Onze-Lieve-Vrouwstraat 11, Rita De Bont, demeurant à 2640 Mortsel, Grotenhof 28, Filip De Man, demeurant à 1800 Peutie, Lindenstraat 175, Guy D'Haeseleer, demeurant à 9403 Neigem, Brusselseheerweg 102, Hagen Goyvaerts, demeurant à 3001 Heverlee, Huttelaan 21, Bart Laeremans, demeurant à 1850 Grimbergen, Nieuwe Schapenweg 2, Peter Logghe, demeurant à 8800 Roulers, Kattenstraat 80, Jan Mortelmans, demeurant à 2500 Lierre, Sionsvest 50/2, Barbara Pas, demeurant à 9200 Termonde, Sint-Jorisgilde 3, Bert Schoofs, demeurant à 3583 Paal, Rijsselstraat 7, Bruno Stevenheydens, demeurant à 9120 Beveren, Yzerhand 43/3, Bruno Valkeniers, demeurant à 2020 Anvers, Dennenlaan 15, Francis Van den Eynde, demeurant à 9000 Gand, Fratersplein 3, et Linda Vissers, demeurant à 3900 Overpelt, Burgemeester Van Lindtstraat 67/3;

- le Conseil des ministres.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'ASBL « Vrijheidsfonds » et l'ASBL « Vlaamse Concentratie » (en liquidation);

- le Conseil des ministres.

Par arrêt n° 157/2009 du 13 octobre 2009, la Cour a rejeté les demandes de récusation du président P. Martens et des juges R. Henneuse, L. Lavrysen, A. Alen et E. Derycke, introduites par l'ASBL « Vrijheidsfonds » et l'ASBL « Vlaamse Concentratie » (en liquidation), et a fixé les débats sur les questions préjudicielles à l'audience du 20 octobre 2009.

A l'audience publique du 20 octobre 2009 :

- ont comparu :

- . Me L. Walley, qui comparait également *loco* Me A. Schaus, avocats au barreau de Bruxelles, pour Renaat Landuyt et autres;

- . Me R. Tournicourt, avocat au barreau de Bruxelles, et Me L. Deceuninck, avocat au barreau de Gand, pour l'ASBL « Vrijheidsfonds » et l'ASBL « Vlaamse Concentratie » (en liquidation);

- . Me B. Siffert, avocat au barreau de Bruxelles, pour Frank Vanhecke et autres, et pour Jurgen Ceder et autres;

- . Me S. Sottiaux et Me J. Roets, qui comparaient également *loco* Me D. D'Hooghe, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et M. Melchior ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Par requête introduite le 27 octobre 2009, l'ASBL « Vrijheidsfonds » et l'ASBL « Vlaamse Concentratie » (en liquidation) ont demandé à la Cour d'ordonner la réouverture des débats et de reprendre la procédure de récusation du juge R. Henneuse.

Par ordonnance du 3 novembre 2009, la Cour a dit n'y avoir lieu de faire droit à la requête.

A la suite de la demande du juge R. Henneuse de ne plus siéger dans cette affaire, la Cour a décidé, par ordonnance du 18 novembre 2009, de reprendre le délibéré *ab ovo* avec un siège de dix juges, à savoir les présidents M. Bossuyt et P. Martens, et les juges M. Melchior, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey. Le même jour, la Cour, ainsi composée, a repris le délibéré *ab ovo*.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Par une requête du 17 mai 2006, dix parlementaires fédéraux, tous membres de la Commission de contrôle, ont demandé au Conseil d'Etat de faire application de l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 « relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques » à l'égard de l'ASBL « Vrijheidsfonds », qui perçoit, au nom du parti politique « Vlaams Belang », la dotation de parti visée à l'article 15 de cette loi, et à l'égard de l'ASBL « Vlaamse Concentratie » (en liquidation).

Par une requête du 21 novembre 2007, dix parlementaires fédéraux, membres de la Commission de contrôle, ont demandé au Conseil d'Etat de reprendre cette procédure, en application de l'article 20, § 2, 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 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.

Dans le cadre de cette procédure, les ASBL précitées, ainsi que les parties intervenantes ont demandé au Conseil d'Etat de soumettre, avant dire droit, différentes questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle. Dans son arrêt de renvoi du 14 janvier 2009, le Conseil d'Etat pose six questions préjudicielles.

III. *En droit*

- A -

Quant à la première question préjudicielle

A.1. En posant la première question préjudicielle, la juridiction *a quo* souhaite savoir si la disposition en cause viole l'article 13 de la Constitution, combiné avec ses articles 146 et 160, avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe général d'indépendance et d'impartialité du juge, en ce qu'elle confie la décision visée dans la disposition en cause à une autre section du même organe qui a déjà rendu un avis lors de l'élaboration de cette disposition.

A.2.1. Les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat font valoir qu'en raison du cumul et de la confusion de ses compétences consultative et juridictionnelle et en raison des liens particuliers des conseillers d'Etat avec les pouvoirs exécutif et législatif, le Conseil d'Etat ne peut être un juge indépendant et impartial.

A.2.2. Selon les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat, il découle cependant de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme que si la loi désigne un juge au sens de l'article 13 de la Constitution, il doit s'agir d'une instance judiciaire indépendante et impartiale.

Cette disposition conventionnelle serait d'application, dès lors que la Cour a déjà jugé dans son arrêt n° 10/2001 qu'il s'agissait d'une sorte de procédure disciplinaire.

A.2.3. Les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat estiment que ces principes ne sauraient être respectés en l'espèce, puisque les compétences juridictionnelles dans cette affaire sont assumées ou peuvent l'être tant par des membres de la section de législation que par des membres de la section du contentieux administratif.

Elles avancent que les compétences consultative et juridictionnelle du Conseil d'Etat se chevauchent tout au long des lois coordonnées et ne constituent pas des ensembles délimités. Elles renvoient à cet égard aux articles 69, 79, 81 et 89 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

En outre, elles observent aussi que la section de législation, dans laquelle des membres de la section du contentieux administratif peuvent également siéger, a été étroitement associée à l'élaboration de la loi du 4 juillet 1989 et de l'article 15^{ter} en cause de celle-ci. Le texte de cette disposition a été adapté plus d'une fois selon les remarques du Conseil d'Etat.

Des membres de la section de législation, conseillers des gouvernements et des assemblées législatives dont les parties requérantes dans la présente procédure font partie, sont donc, selon les parties défenderesses, appelés à siéger comme juges dans une assemblée générale de la section du contentieux administratif et ils disposeraient en outre d'une voix prépondérante.

A.2.4. Les parties défenderesses soulignent également qu'une telle incompatibilité de principe a bien été prévue à l'article 29 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, mais uniquement pour les demandes d'annulation, de suspension et de mesures provisoires, et non pour l'application de la disposition en cause.

A.2.5. Les parties défenderesses renvoient à cet égard à l'arrêt *Procola c. Luxembourg* de la Cour européenne des droits de l'homme, du 28 septembre 1995, dans lequel cette Cour a jugé que l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme avait été violé en raison d'une confusion des compétences consultative et juridictionnelle dans le chef de quatre conseillers d'Etat luxembourgeois qui avaient d'abord rendu un avis concernant un arrêté sur la nullité duquel ils ont dû ultérieurement statuer, dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle.

Elles renvoient de même à l'arrêt *Kleyn c. Pays-Bas*, du 6 mai 2003, dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme a estimé à l'égard du *Raad van State* des Pays-Bas que, si un recours est introduit concernant une question qui a été explicitement abordée par le même organe dans le cadre d'un avis antérieur, les juges qui ont participé à la rédaction de l'avis doivent s'abstenir de participer à l'examen du recours. Dans ce cadre, « l'apparence de partialité » est très importante lorsque la structure de l'institution est telle que les membres peuvent remplir successivement les deux fonctions.

Elles observent de surcroît qu'en l'espèce, l'avis et le recours concernent le même objet, de sorte que le motif d'exception à la jurisprudence *Procola* que la Cour européenne des droits de l'homme a prévu dans l'arrêt *Sacilor Lormines c. France* du 9 novembre 2006 n'est pas applicable.

A.2.6. Les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat font valoir en particulier que le président de chambre de la section de législation J. Messinne a rendu un avis sur les futurs articles 15^{bis} et 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989. Cependant, la demande visant à le récuser a été rejetée par l'arrêt n° 169.314 du 22 mars 2007, étant donné que la condition de l'article 29 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'était pas remplie.

De plus, l'arrêté d'exécution de la disposition en cause aurait été préparé par un groupe de travail dont faisaient partie, selon la presse francophone, des membres du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, ce qui a été confirmé par le ministre de la Justice (Question parlementaire, Sénat, n° 2-1224 du 26 mars 2001). Le ministre a toutefois refusé de révéler les noms des magistrats.

A.2.7. Enfin, les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat observent qu'un système inconstitutionnel ne peut être maintenu avec comme seul argument qu'il est appliqué tous les jours. Ainsi, le Grand-Duché de Luxembourg a lui aussi dû supporter les conséquences de l'arrêt *Procola*.

A.3. En ordre subsidiaire, les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat demandent à la Cour de procéder, en vertu de l'article 91 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à une instruction concernant la collaboration apportée par les membres du Conseil d'Etat à l'élaboration de l'arrêté d'exécution du 30 août 2005 et de désigner à cette fin un rapporteur, en lui confiant les pouvoirs que la Cour déterminera.

Dans ce cadre, elles observent, dans leur mémoire en réponse, que la formulation actuelle de la disposition en cause constitue une reprise d'une suggestion de la section de législation, que le Conseil d'Etat a refusé dans son arrêt n° 169.314 de récuser, comme membres de l'assemblée générale appelée à se prononcer sur le litige au fond, les conseillers d'Etat qui avaient rendu un avis sur ce projet et que les articles 107 et 111 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat autorisent les conseillers d'Etat à participer à des commissions, conseils ou comités consultatifs, pour autant que le nombre de charges ou fonctions rémunérées soit limité à deux et que l'ensemble de leurs rémunérations ne soit pas supérieur au dixième du traitement brut annuel de la fonction

principale au Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat reconnaît également, dans ses rapports annuels, ses liens étroits avec les autorités publiques, en ce compris de multiples contacts, concernant aussi des dossiers concrets.

A.4.1. Le Conseil des ministres avance en ordre principal que l'article 13 de la Constitution ne peut être lu en combinaison avec les articles 146 et 160 de la Constitution, avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe général d'indépendance et d'impartialité du juge. D'une part, un contrôle direct au regard de ces dispositions et de ce principe général de droit ne relèverait pas des compétences de la Cour et, d'autre part, ces dispositions pourraient uniquement être combinées avec les articles 10 et 11 de la Constitution, qui n'ont pas été invoqués, et non avec l'article 13 de la Constitution.

En vertu du principe du contrôle des droits fondamentaux analogues que la Cour a établi dans son arrêt n° 136/2004, le Conseil des ministres observe que l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques peuvent uniquement être combinés avec l'article 13 de la Constitution dans la mesure où ils sont analogues à celui-ci. Il ne s'agirait donc que du droit d'accès à un juge et non pas des autres garanties procédurales contenues dans ces dispositions conventionnelles.

A.4.2. Le Conseil des ministres fait valoir que la question préjudicielle ainsi limitée ne saurait aboutir à la constatation d'une violation. L'article 13 de la Constitution impliquerait seulement une protection contre l'arbitraire du pouvoir exécutif. Si un litige est examiné par le juge désigné par le législateur, les exigences de cette disposition seraient par conséquent remplies. Ce serait le cas en l'espèce, parce que la disposition elle-même fait relever les litiges visés de la compétence du Conseil d'Etat, section du contentieux administratif.

A.5.1. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres affirme que, même si la Cour s'estimait néanmoins compétente pour effectuer, par le biais de l'article 13 de la Constitution, un contrôle au regard de toutes les dispositions et principes mentionnés dans la question préjudicielle, le principe d'indépendance judiciaire et d'impartialité ne serait pas violé.

A.5.2. En premier lieu, le Conseil des ministres souligne que la Cour a déjà jugé, dans son arrêt n° 10/2001 du 7 février 2001, que la compétence de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat de juger de la suppression de la dotation d'un parti ne constituait pas une violation des articles 146 et 160 de la Constitution, puisque ces litiges ne concernent pas des droits civils au sens de l'article 144 de la Constitution.

A.5.3. En second lieu, le Conseil des ministres fait valoir que le simple fait que la décision visée soit confiée à la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, alors que la section de législation du Conseil d'Etat a rendu un avis sur la disposition dont il est fait application, ce qui conduirait à l'absence de scission stricte entre la fonction consultative et la fonction juridictionnelle, ne constitue pas une violation de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme ni de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.5.4. En effet, cette indépendance doit s'apprécier à la lumière du mode de désignation des membres, de la durée de leur mandat, de l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et du point de savoir si l'instance judiciaire bénéficie d'une apparence d'indépendance.

Etant donné que le Conseil d'Etat est consacré par l'article 160 de la Constitution, que le statut de ses membres est aligné sur celui des magistrats de l'ordre judiciaire, que ses membres sont nommés à vie, sur proposition du Conseil d'Etat lui-même, et que leur traitement est fixé par la loi, le Conseil des ministres estime qu'il s'agit d'une instance indépendante.

A.5.5. La partialité doit s'apprécier eu égard au comportement personnel des juges comme à la lumière de l'existence de faits vérifiables susceptibles de faire douter de leur impartialité. Le point de vue de la partie est important à cet égard, mais il n'est pas déterminant. Il convient d'examiner si le doute ainsi créé est objectivement justifiable.

Selon le Conseil des ministres, la Cour européenne des droits de l'homme estime qu'en ce qui concerne l'impartialité objective requise de la part d'une instance judiciaire, il convient toujours de vérifier si les circonstances de la cause peuvent concrètement donner lieu à un doute objectivement justifiable. A cet égard, il est notamment examiné si et dans quelle mesure un ou plusieurs membres de l'instance judiciaire concernée ont eu connaissance de la même décision ou de la même affaire ou y ont été associés dans le passé.

La Cour ne serait pas compétente, selon le Conseil des ministres, pour effectuer un tel examen des faits dans le cadre d'un contrôle abstrait.

Plus généralement, le Conseil des ministres souligne que la section de législation du Conseil d'Etat ne se prononce pas sur l'opportunité du texte proposé mais se limite à remettre un avis abstrait et non contraignant concernant les questions de technique juridique que celui-ci soulève. En revanche, la section du contentieux administratif est uniquement tenue d'appliquer la disposition en cause à une affaire concrète. A cette occasion, elle ne se prononce pas sur des objections d'inconstitutionnalité.

En outre, les fonctions consultative et juridictionnelle au sein du Conseil d'Etat seraient scindées autant qu'il est possible. En principe, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif est constituée des présidents de chambre et des conseillers d'Etat qui n'ont pas été désignés pour faire partie de la section de législation. Ce n'est qu'en ordre subsidiaire que des membres du Conseil d'Etat qui ont été désignés pour faire partie de la section de législation peuvent être appelés à siéger à la section du contentieux administratif, notamment afin de constituer une chambre bilingue, de suppléer un membre empêché ou de constituer une chambre de complément.

Qui plus est, les membres de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif peuvent, le cas échéant, être récusés si une suspicion légitime existait quant à leur impartialité subjective ou objective, par exemple à la suite de leur participation antérieure à un avis rendu sur une norme. De surcroît, chaque membre de la section du contentieux administratif est de toute manière tenu, s'il existe un motif de récusation à son égard, d'en informer la chambre dans laquelle il siège.

A.5.6. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres fait par ailleurs la distinction entre le litige *a quo* et l'arrêt *Procola*. L'arrêt *Procola* concernait l'annulation de l'arrêté sur lequel les conseillers d'Etat avaient rendu un avis. Dans cette hypothèse, l'article 29 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoit une incompatibilité. En revanche, le litige actuel concerne l'application concrète d'une loi à propos de laquelle un avis a été rendu seulement *in abstracto* dans le passé, au demeurant sans que l'opportunité du projet de loi ait par ailleurs été examinée.

A.6. Enfin, le Conseil des ministres estime qu'il n'est pas nécessaire d'exercer les pouvoirs d'instruction prévus à l'article 91 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, étant donné que la Cour n'effectue qu'un contrôle abstrait et que la récusation de conseillers d'Etat individuels appartient exclusivement à la juridiction *a quo*. De même, les parties n'auraient pas la possibilité de modifier la portée de la saisine. La question de savoir quelles sont les personnes faisant partie de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif qui ont collaboré à la rédaction de l'arrêté royal du 31 août 2005 n'est dès lors pas pertinente et n'est pas utile pour répondre à la question préjudicielle.

A.7. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat renvoient, en ce qui concerne la première question préjudicielle, au rapport de l'auditeur du 21 mars 2008. Elles se rallient à la conclusion qu'une procédure concrète relative à la suppression d'un subside ne concerne pas « la même affaire » qu'un avis sur le cadre légal qui permet cette suppression.

Elles soulignent en outre que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas applicable aux litiges concernant des droits politiques. Elles estiment que le droit d'un parti politique de recevoir un subside public pour les dépenses électorales est par excellence de nature politique.

A.8. Frank Vanhecke, Filip Dewinter et Gerolf Annemans demandent à la Cour d'ordonner, en application de l'article 91 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, une instruction relative à la collaboration fournie par le Conseil d'Etat lors de l'élaboration de la législation et des arrêtés d'exécution relatifs à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques. Ils demandent à la Cour de désigner à cette fin un rapporteur et de déléguer à celui-ci les pouvoirs prévus à l'article 91 précité.

Quant à la deuxième question préjudicielle

A.9. En posant la deuxième question préjudicielle, la juridiction *a quo* souhaite savoir si la disposition en cause viole l'article 13 de la Constitution, combiné avec les articles 10, 11 et 146 de la Constitution, avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 14 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe général de droit de l'indépendance et de l'impartialité, en ce que le litige visé est examiné par une juridiction composée de conseillers d'Etat qui n'appartiennent pas tous au rôle linguistique néerlandais et qui ne sont pas non plus tous légalement bilingues.

La juridiction *a quo* établit une comparaison avec les articles 51 à 61 et avec l'article 87 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui disposent qu'une affaire est normalement examinée par une chambre de langue néerlandaise ou une chambre de langue française, ainsi qu'avec les articles 91 et 92 des mêmes lois, qui disposent que, pour les autres cas dans lesquels l'assemblée générale est compétente, l'affaire peut tout de même être examinée par une chambre exclusivement néerlandophone.

A.10. Les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat exposent qu'elles sont des personnes morales dont les statuts sont exclusivement rédigés en néerlandais et dont le conseil d'administration est constitué exclusivement d'administrateurs néerlandophones. Dans ce cadre, elles soulignent que, devant les cours et tribunaux ordinaires ainsi que pour tous les autres litiges portés devant le Conseil d'Etat, elles ont droit à ce que leurs procédures soient traitées en néerlandais.

Or, l'assemblée générale du Conseil d'Etat doit être composée de membres néerlandophones et francophones en nombre égal, de sorte que la procédure ne peut pas se dérouler de manière unilingue en néerlandais. En outre, les membres francophones de cette assemblée générale ne doivent pas fournir la preuve légale de leur connaissance de l'autre langue nationale.

A.11.1. Ainsi, les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat seraient distraites du juge que la loi leur assigne, à savoir une juridiction composée exclusivement de juges néerlandophones.

A.11.2. En outre, l'assemblée générale du Conseil d'Etat ne satisferait pas à l'obligation d'indépendance et d'impartialité requise par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il existerait une apparence de partialité chez les conseillers francophones, en raison, d'une part, de leur incapacité à suivre les débats en néerlandais et, d'autre part, de l'hostilité déclarée de la communauté francophone à l'égard de la position du parti « Vlaams Belang » quant à l'indépendance flamande.

A.11.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat exposent que l'arrêt de la Cour n° 10/2001 ne peut être appliqué au cas présent, étant donné que cet arrêt s'est prononcé sur la compétence de la chambre bilingue du Conseil d'Etat. Après la modification de la disposition en cause par la loi du 17 février 2005, c'est en revanche l'assemblée générale du Conseil d'Etat qui est compétente. Contrairement à ce qui est le cas de la chambre bilingue, les membres de l'assemblée générale ne sont pas obligés de fournir la preuve de leur connaissance de l'autre langue nationale.

A.11.4. Selon elles, il découle de la combinaison de l'article 13 avec les articles 10 et 11 de la Constitution que la législation concernant l'emploi des langues en matière judiciaire doit être appliquée sans discrimination. Un justiciable néerlandophone a le droit de voir son affaire jugée par une juridiction composée exclusivement de juges néerlandophones, y compris dans le ressort judiciaire bilingue de Bruxelles-Capitale. Elles soulignent que cette législation linguistique en matière judiciaire est née de la situation navrante de juges francophones qui ne maîtrisaient pas la langue des justiciables flamands.

A.11.5. Enfin, les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat font valoir dans leur mémoire en réponse qu'il n'existe aucun lien entre l'objectif d'adopter une mesure disciplinaire contre un parti politique et le caractère multilingue de l'Etat belge.

De même, le raisonnement selon lequel le législateur a voulu entourer la suppression de la dotation d'un parti politique du maximum de garanties possible ne tiendrait plus après la modification du 17 février 2005, dès lors que même la connaissance de la langue du parti dont la dotation est supprimée n'est plus requise.

A.12.1. Selon le Conseil des ministres, l'article 13 de la Constitution ne saurait être violé, puisque l'affaire est traitée par l'instance qui est prévue à cet effet par la loi et, plus précisément, par la disposition en cause elle-même.

A.12.2. De même, le principe d'égalité et de non-discrimination ne serait pas violé, puisqu'il existerait une justification raisonnable à cette différence de traitement. La composition paritaire de l'assemblée générale est justifiée en ce qu'il s'agit d'une matière qui concerne, par excellence, le fonctionnement de l'Etat fédéral. La suppression de la dotation d'un parti politique doit être entourée du maximum de garanties possible et une interprétation uniforme d'une telle disposition légale doit être favorisée.

Le fait que tous les conseillers d'Etat ne soient pas bilingues ne peut en outre suffire pour constater une disproportion. On peut en effet considérer que les membres unilingues peuvent faire appel à leurs collègues bilingues pour leur expliquer la portée d'une réponse, d'une plaidoirie ou d'un document.

A.12.3. L'hostilité supposée de la communauté francophone à l'égard du parti « Vlaams Belang » ne suffit pas, selon le Conseil des ministres, pour fonder une apparence de partialité. Le point de vue de la partie est important, mais il n'est pas déterminant : il convient d'examiner si le doute d'une partie est objectivement justifiable. En l'espèce, selon le Conseil des ministres, l'hypothèse évoquée contient une telle généralisation qu'elle n'est pas de nature à justifier objectivement le doute suscité quant à l'impartialité structurelle des conseillers d'Etat allophones.

A.12.4. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres soutient en outre que la disposition en cause ne s'oppose absolument pas à la procédure de droit commun devant le Conseil d'Etat. En effet, elle prévoit que les actes de procédure et les arrêts sont établis dans la langue du parti politique et il est possible aussi de faire appel à un traducteur pour les plaidoiries.

A.13.1. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* soutiennent qu'on ne peut pas considérer sans plus qu'une juridiction bilingue n'est pas indépendante et impartiale. Au demeurant, si l'appartenance linguistique constituait un facteur à cet égard, elles estiment qu'une juridiction composée paritairement constituerait une garantie plus importante d'impartialité que le fait que tous les conseillers d'Etat appartiennent au même groupe linguistique qu'une seule partie à l'instance. Par ailleurs, il n'est pas exclu que des conseillers d'Etat appartenant à la même communauté linguistique que le parti contre lequel la procédure litigieuse a été intentée aient des sympathies pour un autre parti qui constitue bien davantage un concurrent politique direct qu'un parti allophone.

A.13.2. Elles soulignent en outre que la disposition en cause ne concerne pas l'emploi des langues ou le nationalisme mais est davantage liée au respect des principes inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme.

Quant à la troisième question préjudicielle

A.14. En posant la troisième question préjudicielle, la juridiction *a quo* souhaite savoir si la disposition en cause viole l'article 19 de la Constitution en imposant une sanction pour la simple manifestation d'une opinion, à savoir le fait d'être hostile aux libertés et droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme, sans que des infractions soient commises à l'occasion de l'expression de cette opinion.

A.15.1. Les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat soulignent que l'article 19 de la Constitution permet uniquement de réprimer les délits commis à l'occasion de la manifestation d'une opinion mais que la liberté d'expression ne peut être soumise à des mesures préventives.

La notion d'« opinion » comprend, selon elles, tant les faits que les jugements de valeur et elle engloberait également le langage symbolique. Le programme d'un parti politique relèverait ainsi de la protection de l'article 19 de la Constitution. Selon ces parties, la liberté d'expression doit également s'appliquer à un langage offensant.

A.15.2. Elles renvoient ensuite à l'arrêt n° 136/2004, dans lequel la Cour a constaté que lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée qui est analogue à celle d'une disposition constitutionnelle, les garanties de cette disposition conventionnelle constituent avec les garanties reprises dans la disposition constitutionnelle en question un ensemble indissociable.

L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit lui aussi la liberté d'expression. Ce droit fondamental ne peut être limité que si cette restriction est nécessaire, dans une société démocratique, à la défense de l'ordre public et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui ou pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

A.16.1. Les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat soulignent que la mesure litigieuse n'est pas une sanction pénale. Les indices qui démontrent une hostilité à l'égard des libertés et droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme, lorsqu'ils sont exprimés dans une opinion, sont donc sanctionnés autrement qu'au moyen d'une sanction pénale.

A.16.2. Elles soutiennent que la disposition en cause constitue pour ce motif une limitation préventive interdite de la liberté d'expression. La liberté cesse en effet là où commence le droit pénal.

A.16.3. Elles estiment que le terme « hostile » doit à tout le moins être interprété restrictivement, à savoir comme une incitation à la violation d'une norme juridique en vigueur. Un dol spécial doit également être présent.

A.16.4. Dans leur mémoire en réponse, les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat ajoutent qu'une distinction doit être faite entre, d'une part, les rapports entre les citoyens et les autorités et, d'autre part, les rapports entre citoyens. Le fait que, dans les relations horizontales, il soit également possible de réclamer des dommages et intérêts ne porte pas atteinte, selon elles, au constat qu'en vertu de l'article 19 de la Constitution, l'unique limite à la liberté d'expression est le droit pénal classique.

Eu égard à l'article 19 de la Constitution, elles estiment par conséquent que seules des infractions à une loi pénale peuvent être qualifiées comme étant « plusieurs indices concordants démontrant l'hostilité du parti politique envers les droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». La simple proclamation d'une opinion ne saurait suffire dans ce cadre. En effet, ces infractions pénales doivent être établies par le juge répressif et la condamnation doit être passée en force de chose jugée.

A.17.1. Le Conseil des ministres soutient que le législateur est libre d'adopter les mesures qu'il estime nécessaires ou souhaitables pour garantir le respect des libertés et droits fondamentaux. Il doit protéger la démocratie contre les partis antidémocratiques. La démocratie doit pouvoir se défendre avec énergie et ne peut pas permettre que les libertés politiques qui lui sont propres soient utilisées pour la détruire.

A.17.2. Le Conseil des ministres ajoute que la mesure litigieuse est en outre proportionnée pour atteindre cet objectif, pour autant qu'elle soit interprétée restrictivement. Les mesures doivent rester limitées à la protection du caractère démocratique du régime et ne peuvent pas être étendues jusqu'à l'idée contestable que toute option adoptée par une démocratie est essentielle pour cette démocratie. Plus concrètement, ce principe signifierait que ne peut pas être privé de moyens financiers un parti qui aurait uniquement proposé que l'une ou l'autre règle de la Convention européenne des droits de l'homme ou de l'un de ses protocoles reçoive une nouvelle interprétation ou soit revue ou qui aurait exprimé une critique à l'égard des présupposés philosophiques ou idéologiques de ces instruments internationaux.

Par conséquent, toute critique de la Convention européenne des droits de l'homme ou de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ne doit pas donner lieu à la suppression de la dotation publique. Le Conseil des ministres ajoute toutefois que la condamnation du racisme et de la xénophobie est un principe fondamental. Si seule l'incitation à la violation des principes de l'Etat de droit démocratique est sanctionnée, la liberté d'expression n'est pas violée, estime le Conseil des ministres.

A.18.1. De plus, le Conseil des ministres affirme que la liberté d'opinion, garantie par l'article 19 de la Constitution, n'est pas un droit absolu. En effet, l'utilisation abusive de la liberté d'expression peut être sanctionnée *post factum*. La condition de légalité contenue dans l'article 19 de la Constitution est considérée comme une garantie contre le pouvoir exécutif. Ainsi, selon le Conseil des ministres, cette disposition ne s'oppose pas à ce que le législateur instaure également des sanctions non pénales pour les infractions à la liberté d'expression. Bien plus, si d'autres mesures suffisent, le législateur doit éviter de recourir au droit pénal classique, selon le Conseil des ministres.

A.18.2. Le Conseil des ministres observe, dans ce cadre, que la disposition en cause n'est pas une sanction pénale. Ce caractère ressort notamment de la compétence du Conseil d'Etat. Toutefois, cette disposition sanctionnerait bien *post factum*, dans le cadre de l'article 19 de la Constitution, des infractions à la liberté d'expression.

A.19. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* font valoir que, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, le terme « répression » figurant à l'article 19 de la Constitution a une portée plus générale que le droit pénal classique. A côté de celui-ci, d'autres sanctions peuvent également être prévues par la loi. Selon les parties requérantes, la disposition en cause est donc une restriction qui répond à toutes les exigences de l'article 19 de la Constitution.

Quant à la quatrième question préjudicielle

A.20. En posant la quatrième question préjudicielle, la juridiction *a quo* souhaite savoir si la disposition en cause viole l'article 27 de la Constitution, combiné avec les articles 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en prévoyant une procédure qui peut conduire à limiter ou à priver un parti politique de moyens financiers.

A.21. Les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat font valoir que la liberté d'association doit être interprétée à la lumière de la liberté d'expression, étant donné que les libertés d'association et de réunion ont notamment pour objectif de protéger la liberté d'expression.

Ce lien serait encore plus important dans le contexte des partis politiques, puisque ceux-ci jouent un rôle essentiel pour assurer le pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie. Les activités d'un parti politique font, selon les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat, partie de l'exercice collectif de la liberté d'expression.

A.22.1. Selon les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat, seuls des motifs impérieux peuvent justifier une restriction à la liberté d'association. Les motifs qui fondent la suppression du financement d'un parti dans l'affaire *a quo* influencent l'exercice des activités de ces associations. En effet, elles ne peuvent plus remplacer les revenus perdus par des dons d'entreprises ou de particuliers. Le fait de couper les ressources financières d'un parti revient, selon ces parties, à une interdiction de fait du parti.

A.22.2. Dans leur mémoire en réponse, les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat exposent que la liberté d'association cesse là où commence le droit pénal. Une association peut, selon elles, seulement être interdite lorsqu'elle a été constituée pour préméditer et commettre des infractions.

A.22.3. En outre, la présente affaire ne serait pas comparable à l'arrêt *Parti basque* de la Cour européenne des droits de l'homme. En effet, ce parti a uniquement été privé de ses revenus étrangers et non de sa dotation publique. En outre, il pouvait continuer à recevoir des dons de particuliers à concurrence d'un plafond plus élevé qu'en Belgique.

A.23. Le Conseil des ministres souligne en premier lieu qu'en vertu de la disposition en cause, la dotation d'un parti peut uniquement être supprimée soit pour une période limitée, à savoir au minimum trois mois et au maximum un an, soit pour un montant déterminé, à savoir le double des dépenses que ce parti a exposées pour diffuser l'opinion hostile. Selon lui, le Conseil d'Etat dispose, en d'autres termes, de la possibilité de moduler la sévérité de la sanction de suppression en fonction de la gravité des faits.

En outre, le Conseil des ministres observe que d'autres formes de financement sont encore possibles. Les donations ne peuvent être effectuées par des personnes morales, mais il est loisible aux partis politiques d'accepter des dons de personnes privées, même si ceux-ci sont limités à 500 euros maximum par donateur. De plus, un parti peut s'autofinancer au moyen des cotisations de membres, des recettes provenant d'un patrimoine mobilier et immobilier, de manifestations, de publications et de la publicité, des contributions versées par des composantes du parti et des contributions des groupes des assemblées législatives et des conseils provinciaux.

A.24.1. Ensuite, le Conseil des ministres souligne la portée de la liberté d'association. Il soutient que l'article 27 de la Constitution n'acquiert tout son sens que si cette disposition est combinée avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

C'est pourquoi les restrictions à la liberté d'association doivent satisfaire tant aux conditions formelles de restriction prévues dans la Constitution, à savoir le fait d'être prévues par une loi formelle et l'interdiction de mesures préventives, qu'au « test relatif aux partis » que la Convention européenne des droits de l'homme a développé. Celui-ci est en fait un contrôle de proportionnalité particulier et établit une distinction entre les mesures légères et sévères. Des mesures sévères ne seront autorisées que dans des cas très exceptionnels, tandis que des mesures légères résisteront plus facilement au contrôle de proportionnalité.

A.24.2. Le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Parti basque* du 7 juin 2007, dans lequel la Cour a constaté que l'interdiction faite en France aux partis politiques d'obtenir des moyens financiers de partis politiques étrangers ne constitue pas une mesure sévère, ensuite de quoi elle admet la proportionnalité sans autre examen.

A.24.3. Selon le Conseil des ministres, la Cour européenne des droits de l'homme vérifie si une mesure est sévère ou légère d'après l'importance de l'ingérence. Dans le cadre du financement d'un parti, il y a lieu d'examiner l'impact sur la possibilité de ce parti de développer ses activités politiques.

Le Conseil des ministres estime que, dans l'affaire *Parti basque*, la Cour européenne des droits de l'homme a tenu compte de quatre critères. Il convient de vérifier si la mesure met en cause la légalité du parti politique concerné, si elle constitue un obstacle légal à sa participation à la vie politique, si elle censure les idées de ce parti et si elle l'empêche d'obtenir des moyens financiers d'autres sources que celles autorisées par la loi. La Cour a constaté que le parti requérant était presque totalement dépendant du soutien financier du parti basque espagnol et que le parti ne pourrait plus s'engager pleinement, mais ce constat n'a pas empêché la Cour européenne des droits de l'homme, selon le Conseil des ministres, de constater que la mesure litigieuse n'était pas sévère.

Le Conseil des ministres en déduit que la Cour européenne des droits de l'homme tient davantage compte de la situation juridique du parti politique concerné que de sa situation de fait. Il conclut que, lorsqu'un parti politique conserve son droit à l'existence juridique ainsi que le droit de participer aux élections et aux débats politiques, une mesure qui limite la possibilité de financement de ce parti ne constitue pas une mesure sévère.

A.24.4. En outre, le Conseil des ministres fait valoir que l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a non seulement considéré la sanction de la suppression du financement d'un parti comme légitime, mais qu'elle l'a même recommandée aux Etats membres dans lesquels cette sanction n'existe pas encore.

A.25. Dans ce contexte, le Conseil des ministres considère que la disposition en cause ne viole pas la liberté d'association. D'une part, il ne s'agirait pas d'une mesure sévère, dès lors que la sanction de la suppression de dotation, même si elle entrave le parti politique dans son engagement politique, laisse intact le droit d'existence du parti. Le parti concerné peut, selon lui, encore présenter des candidats aux élections, encore participer aux débats politiques et rechercher différentes autres possibilités de financement. En l'espèce, la sanction serait même moins extrême que la sanction qui a donné lieu à l'arrêt *Parti basque* de la Cour européenne des droits de l'homme.

A.26.1. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* font valoir que la simple suspension de la dotation publique n'affecte pas la liberté d'association d'un parti politique. En effet, l'existence de ce parti ne serait pas menacée directement, ni indirectement. Elles observent que les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat ne démontrent pas en quoi la suppression de leur dotation ne leur permettrait plus de se réunir librement. Elles ajoutent que la liberté d'association n'implique pas que l'Etat mette des moyens financiers à la disposition d'une association.

A.26.2. En outre, elles avancent que le parti politique affecté peut obtenir des fonds par le biais d'autres sources de revenus, comme des revenus provenant d'un patrimoine mobilier ou immobilier, des revenus provenant de manifestations, de publications ou de la publicité, des contributions versées par les composantes du parti, des prestations diverses ayant une valeur pécuniaire, etc. En outre, l'existence de partis qui ne sont pas pris en considération pour bénéficier d'une dotation publique ne serait pas non plus menacée.

A.26.3. Enfin, les parties requérantes devant la juridiction *a quo* invoquent le fait que l'ingérence dans la liberté d'association, à supposer qu'elle existe, est proportionnée à l'objectif légitime poursuivi. Elles soulignent que même la dissolution d'un parti est admise par la Cour européenne des droits de l'homme comme étant une mesure proportionnée.

Quant à la cinquième question préjudicielle

A.27. En posant la cinquième question préjudicielle, la juridiction *a quo* souhaite savoir si la disposition en cause viole le principe d'égalité et de non-discrimination en prévoyant une mesure de suppression du financement du parti uniquement si l'on constate une hostilité envers la Convention européenne des droits de l'homme et non si un parti se rend coupable d'infractions sanctionnées pénalement, telles que la corruption, l'abus des deniers publics, le détournement, le faux en écritures, la prise d'intérêts et l'abus de biens sociaux.

A.28.1. Les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat avancent que le fait d'être hostile aux libertés et droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme ne constitue pas en soi une infraction et peut recouvrir des comportements qui ne relèvent pas du Code pénal. Elles ne voient pas pourquoi cette dotation ne peut pas être supprimée dans le cas où des infractions sont commises.

Même si l'application de la disposition en cause doit être limitée aux infractions à la loi pénale, elles estiment que la distinction ne peut pas être raisonnablement justifiée, dès lors que, dans ce cas, une sanction supplémentaire peut être imposée pour une infraction et non pour les autres, bien que ces dernières affectent au moins aussi profondément l'ordre politique.

A.28.2. Dans ce cadre, les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat font valoir que le fait de mettre en doute l'utilité de la survie de l'Etat fédéral ne peut être assimilé à de l'hostilité envers les fondements démocratiques du pays ni, *a fortiori*, envers la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, le droit de disposer de son propre Etat est légitime, comme le confirme l'article 1er du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.29.1. Le Conseil des ministres observe que les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat affirment que la disposition en cause est trop restrictive. La justification de l'absence de sanctions similaires pour une autre catégorie de faits doit s'apprécier en tenant compte de l'objectif de la mesure. Une mesure ne serait trop restrictive que si, eu égard à son objectif, elle était définie de manière trop étroite.

A.29.2. Selon le Conseil des ministres, il est justifié, en l'espèce, que la mesure, eu égard à l'objectif de celle-ci, reste limitée à l'hostilité à l'égard de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, l'objectif de la disposition en cause est de mettre également en pratique l'engagement de faire figurer dans les statuts du parti le respect de la Convention européenne des droits de l'homme. Ainsi, le législateur avait pour objectif que la Nation ne finance plus aucun parti qui vise à saper les fondements démocratiques du pays. Selon le Conseil des ministres, le législateur pouvait limiter cette mesure à cette hypothèse, sans l'étendre à d'autres infractions.

A.29.3. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres ajoute qu'il ne serait probablement même pas permis au législateur d'étendre la mesure en cause aux infractions énumérées. En effet, si cette disposition recevait un champ d'application trop large, sa compatibilité avec la liberté d'association serait menacée.

A.30. Selon les parties requérantes devant la juridiction *a quo*, la Cour a déjà jugé, dans son arrêt n° 10/2001, qu'il est justifié d'adopter des mesures spécifiques envers les partis politiques qui sont hostiles aux libertés et droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme, sans étendre ces mesures aux partis qui violent d'autres normes.

Elles observent, en outre, que les infractions énumérées peuvent conduire à une condamnation pénale. Tant le Code pénal que le Code électoral permettraient dans ces cas de priver les personnes condamnées de leurs droits politiques et notamment du droit de vote et d'éligibilité.

Quant à la sixième question préjudicielle

A.31. En posant la sixième question préjudicielle, la juridiction *a quo* souhaite savoir si la disposition en cause viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 14 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en ce que, dans le cadre de la procédure devant le Conseil d'Etat, des pièces justificatives rédigées dans une autre langue que la langue d'un ou de plusieurs conseillers d'Etat de l'assemblée générale ne sont pas traduites. L'article 63, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 est cité comme point de comparaison, cet article permettant, à la demande des parties, que des pièces justificatives puissent être traduites à l'usage de la Cour.

A.32.1. Les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat exposent que l'article 15^{ter}, § 2, de la loi du 4 juillet 1989 peut être interprété de deux manières, dès lors qu'il est question de la traduction d'« écrits ». Le Conseil d'Etat a opté pour l'interprétation selon laquelle seuls les écrits de procédure émanant des parties, et non les pièces justificatives, doivent être traduits.

A.32.2. Dans ce cadre, elles établissent une comparaison avec la situation des Flamands, au dix-neuvième siècle, qui étaient condamnés par des juges ne parlant pas le néerlandais et qui ne pouvaient prendre connaissance des pièces justificatives établies en néerlandais.

A.32.3. Ainsi, les parties défenderesses devant le Conseil d'Etat estiment que les parties seraient privées de la possibilité de vérifier si les écrits sur la base desquels elles sont condamnées ont été correctement compris par tous les juges.

A cet égard, les droits de la défense seraient eux aussi violés et une distinction injustifiée serait instaurée entre les parties à la procédure litigieuse et les parties devant la Cour constitutionnelle. Devant le juge ordinaire également, la traduction des écrits ou documents qui sont rédigés dans une autre langue que la langue de la procédure pourrait être demandée en vertu de l'article 8 de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.

Elles invoquent également un arrêt de la Cour de cassation dans lequel il a été jugé que la traduction de pièces qui sont rédigées dans une autre langue que la langue de la procédure est nécessaire pour garantir les droits de la défense.

A.33. En ordre principal, le Conseil des ministres affirme que la question préjudicielle repose sur une comparaison qui contient une prémisse erronée. En effet, l'article 63, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne reconnaîtrait pas aux parties un droit à la traduction. Il s'agirait d'une disposition destinée à la Cour, tandis que la disposition en cause est destinée aux parties. En outre, l'article 63, § 4, de la loi spéciale précitée ne concernerait pas les pièces justificatives, mais uniquement les « dossiers à l'usage de la Cour ».

A.34. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres avance que les parties qui agissent devant le Conseil d'Etat en application de la loi du 4 juillet 1989 ne sont pas comparables aux parties qui agissent devant la Cour constitutionnelle, selon le cas, dans le cadre d'une procédure en suspension ou en annulation ou à la suite d'une question préjudicielle. En effet, les conséquences de la première procédure se limitent à un seul parti politique.

A.35. En ordre encore plus subsidiaire, le Conseil des ministres affirme que la différence des règles procédurales applicables est raisonnablement justifiée. En l'espèce, il ne serait pas porté atteinte de manière disproportionnée aux droits de la défense des parties concernées. En effet, le choix du législateur de faire traiter de telles affaires par l'assemblée générale du Conseil d'Etat garantirait déjà en soi que des conseillers d'Etat des deux groupes linguistiques soient présents.

En outre, la procédure litigieuse a été justifiée par le fait qu'il y avait lieu de garantir que des parlementaires de tous les groupes linguistiques puissent cosigner la plainte litigieuse et puissent rédiger à cet effet leur plainte dans la langue de leur choix. A cet effet, les écrits de procédure sont traduits et il n'est pas disproportionné que les pièces justificatives ne soient pas aussi traduites. En effet, tous les arguments sont soumis aux conseillers d'Etat dans la langue qu'ils comprennent. De plus, la traduction de toutes les pièces justificatives pourrait paralyser le fonctionnement des services du Conseil d'Etat. Les conseillers d'Etat d'un autre rôle linguistique peuvent aussi, le cas échéant, faire appel à leurs collègues bilingues pour se faire expliquer la portée de pièces probantes non traduites.

A.36.1. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* affirment que la question préjudicielle ne porte pas sur la disposition en cause mais sur une interprétation de celle-ci par le Conseil d'Etat.

A.36.2. Elles soutiennent ensuite que les catégories comparées par la juridiction *a quo* ne sont pas comparables. En effet, la Cour constitutionnelle apprécie la constitutionnalité d'une disposition législative et les documents utiles concernent des travaux préparatoires par définition bilingues et des références à la doctrine et à la jurisprudence. Dans la procédure litigieuse, le Conseil d'Etat procède à un contrôle de fait.

En outre, la traduction intégrale de toutes les pièces justificatives envisageables n'aurait pas lieu non plus dans une procédure devant la Cour constitutionnelle, de sorte que l'inégalité prétendue n'existe pas.

A.36.3. En ce qui concerne la prétendue violation de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, les parties requérantes devant la juridiction *a quo* renvoient à l'arrêt *Kamasinski c. Autriche* de la Cour européenne des droits de l'homme, du 19 décembre 1989. Dans cet arrêt, la Cour aurait jugé que l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme n'exigeait pas la traduction de toutes les pièces du dossier mais tout au plus qu'un interprète soit à la disposition du prévenu.

Quant au mémoire des parties intervenantes

A.37. Les parties intervenantes sont quarante-sept mandataires du parti « Vlaams Belang » siégeant dans différentes assemblées législatives. Elles estiment que leur mémoire en intervention est recevable, puisqu'elles ont un intérêt dans l'affaire pendante devant la juridiction *a quo*. Elles renvoient aux arrêts n^{os} 44/2008 et 13/2009 de la Cour et déclarent qu'en tant que mandataires politiques, elles risquent de perdre leur principale ressource financière. En outre, elles seraient accusées indirectement d'être hostiles aux libertés et droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

A.38. Le mémoire en intervention ne traite en fait pas des questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat mais décrit le caractère politique et inquisitoire allégué de la procédure mue devant le Conseil d'Etat. Les parties intervenantes estiment que le litige *a quo* ne porte pas sur le point de vue du parti concernant la problématique des étrangers mais que l'on veut réduire le parti au silence en raison de son objectif d'indépendance flamande.

- B -

Concernant la disposition en cause

B.1. 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 (ci-après : la loi sur le financement des partis politiques), telle qu'elle a été modifiée par la loi du 18 juin 1993, a, entre autres, pour objet de prévoir un financement public des partis politiques et d'interdire et de limiter certaines sources de financement.

B.2.1. A cet égard, la loi, d'une part, prévoit une dotation publique pour chaque parti politique qui compte au moins un élu à la Chambre des représentants ou au Sénat, et, d'autre part, exclut les dons privés émanant de personnes morales et limite strictement les dons privés émanant de personnes physiques.

L'article 15 de la loi sur le financement des partis politiques dispose :

« La Chambre des représentants et le Sénat, chacun en ce qui le concerne, accordent, pour chaque parti politique qui est représenté dans l'une des Assemblées par au moins un parlementaire élu directement, une dotation à l'institution définie à l'article 22. Cette dotation est fixée et allouée conformément aux articles suivants ».

L'article 22 de la même loi dispose :

« Chaque parti politique qui satisfait aux conditions fixées aux articles 15 et 15*bis* désigne l'institution constituée sous la forme d'une association sans but lucratif qui reçoit la dotation allouée en vertu du chapitre III.

L'institution visée à l'alinéa 1 a pour mission :

- d'encaisser les dotations publiques;
- d'établir une liste centrale annuelle des dons de 125 euros et plus faits aux composantes du parti par des personnes physiques pour lesquels un reçu a été délivré;
- d'établir la liste des composantes du parti qui font partie du périmètre de consolidation;
- d'encadrer sur le plan administratif les composantes visées au tiret précédent et de vérifier que celles-ci respectent les règles légales relatives à la comptabilité des partis politiques.

Par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le Roi agrée une institution par parti politique et fixe les modalités d'enregistrement et de clôture des comptes et recettes de cette institution ».

B.2.2. Le montant de la dotation visée à l'article 15 est calculé en vertu de l'article 16, alinéa 1er, de la même loi, qui dispose :

« La dotation annuelle totale allouée à chaque parti politique qui satisfait aux conditions des articles 15 et 15*bis* est composée des montants suivants :

1° un montant forfaitaire de 125 000 euros;

2° un montant supplémentaire de 1,25 euros par vote valable, qu'il s'agisse d'un vote de liste ou d'un vote nominatif, émis sur les listes de candidats reconnues par le parti politique lors des dernières élections législatives en vue du renouvellement intégral de la Chambre des représentants et du Sénat ».

B.2.3. L'article 16*bis* détermine dans quelle mesure les dons aux partis politiques sont possibles et prévoit des sanctions pénales à l'encontre de ceux qui enfreignent cette réglementation. Cette disposition est libellée comme suit :

« Seules des personnes physiques peuvent faire des dons à des partis politiques et à leurs composantes, à des listes, à des candidats et à des mandataires politiques. Les candidats et les mandataires politiques peuvent néanmoins recevoir des dons du parti politique ou de la liste au nom desquels ils sont candidats ou exercent un mandat. De même, des composantes peuvent recevoir des dons de leur parti politique et inversement. Sans préjudice des dispositions précédentes, sont interdits les dons de personnes physiques agissant en réalité comme intermédiaires de personnes morales ou d'associations de fait.

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, l'identité des personnes physiques qui font, sous quelque forme que ce soit, des dons de 125 euros et plus à des partis politiques et à leurs composantes, à des listes, à des candidats et à des mandataires politiques est enregistrée annuellement par les bénéficiaires. Des partis politiques et leurs composantes, des listes, des candidats et des mandataires politiques peuvent chacun recevoir annuellement, à titre de dons d'une même personne physique, une somme ne dépassant pas 500 euros, ou sa contre-valeur. Le donateur peut consacrer chaque année un montant total ne dépassant pas 2 000 euros, ou la contre-valeur de ce montant, à des dons au profit de partis politiques et de leurs composantes, de listes, de candidats et de mandataires politiques. Les versements que les mandataires politiques font à leur parti politique ou à ses composantes ne sont pas considérés comme des dons.

Les prestations gratuites ou effectuées pour un montant inférieur au coût réel par des personnes morales, des personnes physiques ou des associations de fait sont assimilées à des dons, de même que l'ouverture de lignes de crédit sans obligation de remboursement. Sont également considérés comme dons effectués par des personnes morales, des personnes physiques ou des associations de fait, les prestations facturées par un parti politique ou par un candidat pour un montant manifestement supérieur au coût du marché.

Le parti politique qui accepte un don en violation de la présente disposition, perd, à concurrence du double du montant du don, son droit à la dotation qui, en vertu du chapitre III de la présente loi, serait allouée à l'institution visée à l'article 22 pendant les mois suivant la [constatation] de cette infraction par la Commission de contrôle.

Celui qui, en violation de la présente disposition, aura fait un don à un parti politique, à l'une de ses composantes - quelle que soit sa forme juridique -, à une liste, à un candidat ou à un mandataire politique ou celui qui, en qualité de candidat ou de mandataire politique, aura accepté un don, sera puni d'une amende de 26 euros à 100 000 euros. Celui qui, sans être

candidat ou mandataire politique, aura accepté un tel don au nom et pour compte d'un parti politique, d'une liste, d'un candidat ou d'un mandataire politique, sera puni de la même peine.

Le Livre Premier du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, est applicable à ces infractions.

Si le tribunal l'ordonne, le jugement peut être publié intégralement ou par extrait dans les journaux et hebdomadaires qu'il désigne ».

B.3. La loi du 10 avril 1995 « 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 » a inséré un article *15bis* dans la loi sur le financement des partis politiques. En adoptant cette disposition, le législateur souhaitait que la dotation publique fût « réservée aux partis politiques qui satisfont aux conditions de crédibilité et d'honorabilité » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1113/5, p. 2). Cet article *15bis* dispose :

« Pour pouvoir bénéficier de la dotation prévue à l'article 15, chaque parti doit inclure dans ses statuts ou dans son programme une disposition par laquelle il s'engage à respecter dans l'action politique qu'il entend mener, et à faire respecter par ses différentes composantes et par ses mandataires élus, au moins les droits et les libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, [...] approuvée par la loi du 13 mai 1955, et par les protocoles additionnels à cette convention en vigueur en Belgique ».

B.4.1. La loi du 12 février 1999 « insérant un article *15ter* dans 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 un article *16bis* dans les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 » a inséré un article *15ter* dans la loi sur le financement des partis politiques. Par cet article, le législateur souhaitait « enfin garantir une application concrète d'une [des] dispositions fondamentales [de cette loi], afin que la collectivité nationale ne finance encore à l'avenir un ou des partis dont la vocation est de saper les fondements démocratiques de notre Etat et son existence même » (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1084/1, p. 2).

B.4.2. Par son arrêt n° 10/2001 du 7 février 2001, la Cour a rejeté le recours en annulation introduit contre cette disposition, sous trois réserves : (i) cette disposition doit s'interpréter strictement, (ii) elle ne peut porter atteinte à l'irresponsabilité parlementaire et

(iii) elle ne peut faire perdre la dotation destinée à un parti qui aurait clairement et publiquement désavoué l'élément qui a manifesté l'hostilité visée à l'article 15^{ter}.

B.4.3. La loi du 17 février 2005 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, et la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques » a modifié l'article 15^{ter}. Avant l'entrée en vigueur de cette loi, une affaire visée par cet article devait être portée devant une chambre bilingue du Conseil d'Etat. Depuis la modification apportée par l'article 9 de la loi précitée, une telle affaire doit être portée devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

Cette même disposition a également supprimé la possibilité de se pourvoir devant la Cour de cassation contre l'arrêt du Conseil d'Etat.

Depuis ces modifications, l'article 15^{ter}, qui est la disposition en cause, se lit comme suit :

« § 1. Lorsqu'un parti politique par son propre fait ou par celui de ses composantes, de ses listes, de ses candidats, ou de ses mandataires élus, montre de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants son hostilité envers les droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, et par les protocoles additionnels à cette Convention en vigueur en Belgique, la dotation, qui en vertu du présent chapitre est allouée à l'institution visée à l'article 22 doit, si l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'Etat le décide, être supprimée dans les quinze jours par la Commission de contrôle à concurrence du montant décidé par le Conseil d'Etat.

La demande introduite par au moins un tiers des membres de la Commission de contrôle doit être adressée directement au Conseil d'Etat. A peine d'irrecevabilité, la demande ainsi transmise indique le nom des parties demandresses, l'institution visée à l'article 22 contre laquelle la demande est dirigée, une description des faits et indices concordants ainsi que le ou les droits consacrés par la Convention visée à l'alinéa précédent et envers lesquels il est prétendu que le parti incriminé a montré son hostilité. La demande désigne en outre les personnes physiques et morales impliquées dans les faits précités. Le Roi peut fixer des modalités complémentaires concernant le contenu de la demande. Le Conseil d'Etat prononce, dans les six mois de sa saisine, un arrêt dûment motivé et peut décider de supprimer la dotation qui, en vertu du présent chapitre, est allouée à l'institution visée à l'article 22, soit à

concurrence du double du montant des dépenses financées ou réalisées pour l'accomplissement de cet acte, soit pendant une période qui ne peut être inférieure à trois mois ni supérieure à un an.

Le Conseil d'Etat peut ordonner la publication ou la diffusion de son arrêt ou d'un résumé de celui-ci par la voie de journaux ou de toute autre manière, aux frais de l'institution visée à l'article 22 qui est sanctionnée.

§ 2. Les parties peuvent établir leur demande et tout autre écrit de procédure, ainsi que leurs déclarations, dans la langue de leur choix.

Ces demandes, écrits et déclarations sont traduits par les services du Conseil d'Etat lorsqu'une partie justifiant d'un intérêt le demande.

Les actes de procédure émanant des organes du Conseil d'Etat ainsi que les arrêts sont établis dans la langue du groupe linguistique auquel appartiennent les députés ou sénateurs du parti politique visé au § 1er, alinéa 2. Ils sont traduits par les services du Conseil d'Etat lorsqu'une partie justifiant d'un intérêt le demande.

Lorsque le parti politique concerné compte des députés ou sénateurs qui n'appartiennent pas exclusivement à l'un des groupes linguistiques français ou à l'un des groupes linguistiques néerlandais de la Chambre et du Sénat, les actes de procédure émanant du Conseil d'Etat ainsi que les arrêts sont notifiés en français et en néerlandais, ainsi qu'en allemand lorsqu'une partie justifiant d'un intérêt le demande.

Les demandes et autres écrits de procédure cosignés par des députés ou sénateurs qui n'appartiennent pas exclusivement à l'un des groupes linguistiques français ou à l'un des groupes linguistiques néerlandais de la Chambre et du Sénat, peuvent être établis dans les deux ou les trois langues nationales, selon le cas. Les actes de procédure émanant des organes du Conseil d'Etat, ainsi que ses arrêts sont en ce cas notifiés dans les deux ou trois langues nationales, selon le cas. Les services du Conseil d'Etat assurent la traduction des actes et déclarations des autres parties lorsqu'une partie justifiant d'un intérêt le demande ».

B.4.4. 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 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 » fixe les modalités d'introduction de la procédure visée par la disposition en cause.

Cette procédure doit être engagée dans les soixante jours après que les requérants ont eu connaissance du dernier fait ou indice visé par la disposition en cause (article 3). La procédure est suspendue à compter de la date de l'acte de dissolution des Chambres législatives ou à compter de la fin du mandat des membres des Chambres législatives en cas de réunion

ordinaire des collèges électoraux (article 5, 2°). Elle est poursuivie, après l'installation de la nouvelle Commission de contrôle, à la condition qu'un tiers au moins de ses membres reprenne l'instance dans l'état où elle se trouve, dans le délai d'un mois à compter de cette installation (article 20, § 2).

L'institution citée peut introduire un mémoire en réponse dans les soixante jours de la réception de la notification faite par le greffier en chef du Conseil d'Etat (article 8). Ensuite, la partie requérante dispose d'un délai de réponse de quinze jours (article 10). Après le dépôt du dossier au greffe, la partie requérante dispose d'un délai de quinze jours pour introduire un dernier mémoire et l'institution citée dispose d'un délai de quinze jours pour y répondre (article 13). L'arrêt est susceptible d'opposition (article 21), de tierce opposition (article 22) et de recours en révision (article 23). L'arrêt est exécutoire de plein droit (article 24).

Quant à la première question préjudicielle

B.5. En posant la première question préjudicielle, la juridiction *a quo* demande à la Cour si la disposition en cause viole l'article 13, lu en combinaison avec les articles 146 et 160, de la Constitution, avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe général d'indépendance et d'impartialité du juge, « en ce qu'il confie à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat la décision relative à la suspension de la dotation, alors que le Conseil d'Etat a été impliqué en tant qu'organe consultatif lors de l'élaboration de la loi du 4 juillet 1989, et en particulier de l'article 15^{ter} de cette loi, et qu'il n'y aurait pas de stricte séparation entre ses fonctions consultative et juridictionnelle ».

B.6. En vertu de l'article 26, § 1er, 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, modifié par la loi spéciale du 9 mars 2003, la Cour est compétente pour contrôler les normes législatives, par voie de décision préjudicielle, au regard des articles du titre II « Des Belges et de leurs droits » et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution.

Lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à celle d'une des dispositions constitutionnelles dont le contrôle relève de la compétence de la Cour

et dont la violation est alléguée, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles en cause.

Il s'ensuit que, lors du contrôle au regard des dispositions constitutionnelles précitées, la Cour tient compte des dispositions de droit international qui garantissent des droits ou libertés analogues.

B.7. L'article 13 de la Constitution implique un droit d'accès au juge compétent. Ce droit est également garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, par l'article 14.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et par un principe général de droit.

B.8. Le droit d'accès au juge serait vidé de tout contenu si ce juge ne satisfaisait pas aux exigences du procès équitable, garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par un principe général de droit. Par conséquent, lors d'un contrôle au regard de l'article 13 de la Constitution, il convient de tenir compte de ces garanties.

B.9. Le droit d'accès au juge est garanti notamment par les articles 146 et 160 de la Constitution, qui disposent que la compétence du juge est établie par la loi ou en vertu de celle-ci.

Ces dispositions constitutionnelles, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, peuvent donc être combinées avec l'article 13 de la Constitution.

B.10. La question porte sur la circonstance que « le Conseil d'Etat a été impliqué en tant qu'organe consultatif lors de l'élaboration de la loi du 4 juillet 1989, et en particulier de l'article 15^{ter} de cette loi, et qu'il n'y aurait pas de stricte séparation entre ses fonctions consultative et juridictionnelle ».

La Cour limite son examen à cette circonstance et n'examine pas celle des prétendus « liens particuliers des conseillers d'Etat avec les pouvoirs exécutif et législatif ». Partant, il n'est pas non plus nécessaire de procéder, en vertu de l'article 91 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à une instruction concernant « la collaboration apportée par les membres du Conseil d'Etat à l'élaboration de l'arrêté d'exécution du 30 août 2005 ».

B.11. Le droit à un procès équitable garantit au justiciable que sa cause soit entendue par un juge indépendant et impartial, ce qui implique que cette indépendance et cette impartialité ne peuvent raisonnablement être mises en doute lorsque des garanties suffisantes existent qui font disparaître tout soupçon légitime. Pour apprécier l'indépendance et l'impartialité d'une juridiction, sa composition et son organisation seront notamment prises en considération, ainsi que le cumul de la fonction judiciaire avec d'autres fonctions ou activités.

B.12.1. La Cour européenne des droits de l'homme s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur la question de savoir si une institution ayant à la fois une fonction consultative et une fonction juridictionnelle satisfaisait à l'exigence d'impartialité objective (CEDH, 28 septembre 1995, *Procola c. Luxembourg*; CEDH, grande chambre, 6 mai 2003, *Kleyn et autres c. Pays-Bas*; CEDH, 9 novembre 2006, *Sacilor Lormines c. France*).

B.12.2. Le simple fait qu'une institution exerce à la fois une fonction consultative et une fonction juridictionnelle ne suffit pas à établir une violation des exigences d'indépendance et d'impartialité (arrêt *Sacilor Lormines*, § 66). Il convient, dans ce cas, d'examiner comment l'indépendance des membres est garantie (*ibid*).

B.13. La Cour européenne des droits de l'homme mentionne, comme mesures pouvant garantir l'indépendance des conseillers d'Etat, la force non contraignante des avis pour la section qui exerce ultérieurement la fonction juridictionnelle (arrêt *Sacilor Lormines*, § 71), l'inamovibilité des juges (arrêt *Sacilor Lormines*, § 67) et l'existence d'une possibilité de récusation de tous les membres de la section juridictionnelle qui, en tant que membres de la section consultative, ont déjà rendu un avis relativement à « la même affaire » ou à « la même décision ». Cette récusation doit, le cas échéant, avoir lieu d'office, de sorte que l'on ne peut attendre que les parties en fassent la demande (arrêt *Kleyn*, §§ 197-198).

B.14.1. En Belgique, les conseillers d'Etat sont nommés à vie (article 70, § 4), leurs traitements, majorations, indemnités et pensions sont fixés par la loi (article 103) et ils ne peuvent être requis pour le service public, sauf les cas prévus par la loi (article 108). Leur fonction est incompatible avec les fonctions judiciaires, avec l'exercice d'un mandat public conféré par élection, avec toute fonction de notaire ou de huissier de justice, avec la profession d'avocat, avec l'état militaire et avec l'état ecclésiastique (article 107). Il leur est également interdit d'assumer la défense des intéressés ou de leur donner des consultations (article 109).

Par ailleurs, les conseillers d'Etat dont l'impartialité est mise en cause peuvent être récusés en vertu de l'article 62, alinéa 1er, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. Le cas échéant, cette récusation a lieu d'office. En effet, le conseiller d'Etat qui sait cause de récusation en sa personne est tenu de la déclarer à la chambre concernée. Cette chambre décide alors si le membre doit s'abstenir.

B.14.2. Il découle de ce qui précède que l'indépendance et l'impartialité objective du Conseil d'Etat ne sont pas compromises par le seul fait qu'existent, en son sein, une section de législation et une section du contentieux administratif.

B.14.3. Ces principes ne sont pas davantage violés par la circonstance que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif est chargée d'appliquer l'article 15^{ter} de la loi en cause alors que la section de législation du Conseil d'Etat s'est antérieurement prononcée sur cette disposition en projet. Outre le fait que la section de législation rend des avis non contraignants, l'opinion développée par ladite section se limite à évaluer la compatibilité des dispositions en projet avec les règles hiérarchiquement supérieures et à en améliorer la légistique. L'avis ne porte donc pas sur l'application concrète de la disposition en cause dans les affaires individuelles dont peut être saisie l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. Il ne saurait avoir créé un préjugé dans le chef des conseillers d'Etat appelés à se saisir de ces affaires individuelles (voy. en ce sens, arrêts *Kleyn*, § 201, et *Sacilor Lormines*, §§ 71 et 74).

B.15.1. Les principes d'indépendance et d'impartialité exigent toutefois qu'il soit vérifié, *in concreto*, pour chaque cause, si la section de cette institution qui exerce la fonction juridictionnelle a présenté une apparence de partialité (arrêt *Procola*, § 44; arrêt *Kleyn*, § 193; arrêt *Sacilor Lormines*, § 62).

L'exercice successif, par les mêmes conseillers, de la fonction consultative et de la fonction juridictionnelle dans « la même affaire » ou concernant « la même décision » peut, dans certains cas, compromettre l'impartialité structurelle de cette institution (arrêt *Procola*, § 45; arrêt *Kleyn*, § 196).

B.15.2. Il revient à la juridiction *a quo* et non à la Cour de vérifier si, en l'espèce, une crainte justifiée de manque d'indépendance ou d'impartialité peut naître du fait que siègent au sein de l'assemblée générale, qui se prononce dans l'affaire au fond, des conseillers d'Etat qui, en tant que membres de la section de législation, ont rendu un avis sur le projet de disposition en cause ou sur l'arrêté royal mentionné en B.4.4.

B.15.3. La Cour constate, à cet égard, que, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat était invitée à vérifier si l'indépendance et l'impartialité du Conseil d'Etat étaient affectées en ce que, *in casu*, certains de ses membres, qui avaient « donné un avis sur la loi du 4 juillet 1989 et l'arrêté royal du 31 août 2005 » devaient « statuer sur l'éventuelle illégalité d'une règle de droit à propos de laquelle ils ont précédemment émis un avis ». Les parties défenderesses demandaient qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour « à propos de la violation, par l'article 29, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat des articles 10, 11 et 13 de la Constitution » parce qu'il « résulterait de l'arrêt n° 169.314 du Conseil d'Etat que l'article 29 précité empêche la récusation de ' trois conseillers d'Etat individuels qui ont exercé des tâches consultatives ' » (point 33 de l'arrêt n° 189.463).

A cette demande, l'assemblée générale a répondu :

« De même, dans la mesure où les parties défenderesses dénoncent que les présidents de chambre Willot-Thomas et Messinne et le conseiller Daurmont ont rendu un avis dans la section de législation sur le futur article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 et le futur arrêté royal du 31 août 2005, et soutiennent qu'il faut récuser les intéressés pour ce motif, il y a lieu de

constater que le Conseil d'État s'est déjà prononcé définitivement à cet égard dans l'arrêt n° 169.314. La réponse à la question préjudicielle suggérée par les parties défenderesses dans les derniers mémoires est sans utilité. La question n'est pas pertinente et ne sera dès lors pas posée ».

B.15.4. La Cour ne peut répondre à une question que le juge *a quo* a refusé de lui poser. C'est à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat qu'il appartient de faire application des articles 29, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et 62 du règlement général de procédure, dans le respect des dispositions et des principes mentionnés en B.5, tels qu'ils sont interprétés par la Cour européenne des droits de l'homme.

B.16. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la deuxième question préjudicielle

B.17. En posant la deuxième question préjudicielle, le Conseil d'Etat souhaite savoir si la disposition en cause viole l'article 13, combiné avec les articles 10, 11 et 146, de la Constitution, avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 14 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe général de droit de l'indépendance et de l'impartialité du juge, « en ce que la demande est automatiquement examinée par une juridiction composée de conseillers d'Etat qui n'appartiennent pas tous au rôle linguistique néerlandais et qui ne sont pas non plus tous légalement bilingues, alors que dans d'autres cas, les articles 51 à 61 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et l'article 87 des mêmes lois coordonnées disposent que l'affaire est normalement examinée par une chambre néerlandophone ou une chambre francophone et, seulement exceptionnellement et dans des cas non pertinents en l'espèce, par la chambre bilingue et alors que ce n'est que dans les cas visés aux articles 91 et 92 de ces lois coordonnées qu'une affaire est renvoyée à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif et alors que si l'article 15^{ter} de cette loi du 4 juillet 1989 ne renvoyait pas à l'assemblée générale, cette demande pourrait, le cas échéant, être examinée par une chambre exclusivement néerlandophone du Conseil d'Etat et donc, selon les parties défenderesses, sans juges ne connaissant pas le néerlandais et suscitant une apparence de partialité eu égard à

l'hostilité déclarée de la communauté française du pays à l'égard d'un parti indépendantiste flamand ».

B.18.1. Les parties défenderesses dans l'affaire au fond allèguent que la disposition en cause porte atteinte, de manière discriminatoire, au droit du justiciable d'être jugé par une juridiction composée exclusivement de magistrats appartenant à sa « communauté linguistique ».

B.18.2. Contrairement à ce qu'allèguent ces parties, un tel droit ne découle pas de la Constitution.

Devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, toutes les affaires ne sont pas tranchées exclusivement par des magistrats qui appartiennent au rôle linguistique correspondant à celui de la langue de la procédure. En vertu de l'article 87, *in fine*, des lois coordonnées du 12 janvier 1973, la chambre bilingue du Conseil d'Etat, composée du premier président et de conseillers d'Etat justifiant de la connaissance de la langue française et de la langue néerlandaise, connaît des affaires visées aux articles 52 et 61 de ces lois. L'assemblée générale de la section du contentieux administratif se prononce notamment, hormis dans les affaires visées par la disposition en cause, lorsque « une chambre reconnaît y avoir lieu à révision ou à annulation du chef de détournement de pouvoir » (article 91) et lorsque, « après avoir pris l'avis du conseiller d'Etat chargé du rapport à l'audience, le premier président ou le président estime que, pour assurer l'unité de la jurisprudence, une affaire doit être traitée en assemblée générale de la section du contentieux administratif » (article 92). Dans tous ces cas, un certain nombre de conseillers d'Etat n'appartiennent pas « à la communauté linguistique des parties ».

B.19.1. La Cour doit examiner si la disposition en cause porte atteinte au droit à un juge indépendant et impartial, tel qu'il est garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par un principe général de droit.

B.19.2. Dans son arrêt n° 10/2001 du 7 février 2001, la Cour a jugé :

« B.5.3. Les affaires déferées à la section d'administration du Conseil d'Etat sont, selon le cas, portées devant une chambre unilingue ou une chambre bilingue, suivant les règles déterminées dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (articles 51 et suivants).

La spécificité des affaires déferées sur la base de l'article 15^{ter} attaqué fournit un critère objectif pour la différence de traitement contestée. Selon les travaux préparatoires ' il ne faut pas s'étonner du renvoi obligatoire devant une chambre bilingue du Conseil d'Etat, étant donné qu'il s'agit ici d'une matière qui concerne par excellence le fonctionnement de l'Etat fédéral ' (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-1197/3, p. 4).

L'examen par une chambre bilingue au lieu d'une chambre unilingue du Conseil d'Etat ne porte pas atteinte aux droits de la défense. La mesure est proportionnée au but poursuivi par le législateur, qui entendait entourer du maximum de garanties possible la décision de suppression de la dotation d'un parti politique et favoriser une interprétation uniforme de la loi ».

B.19.3. Depuis la modification apportée par l'article 9 de la loi du 17 février 2005 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, et la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au fonctionnement et à la comptabilité ouverte des partis politiques », les affaires visées par la disposition en cause ne sont plus portées devant la chambre bilingue mais devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif. Le législateur a justifié cette modification comme suit :

«Le choix de l'assemblée générale de la section d'administration, composée paritairement, apparaît mieux en accord avec l'intention initiale des auteurs de la proposition. De plus, sa composition correspond mieux à l'objet de la procédure » (*Doc. Parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0217/002, p. 8).

B.19.4. Cette modification entoure en effet la procédure en cause de plus de garanties. Ainsi, en vertu de l'article 94 des lois coordonnées, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, qui se compose de tous les présidents de chambre et des conseillers d'Etat qui ne sont pas désignés pour faire partie de la section de législation, siège en nombre pair et comporte au moins 8 membres, alors que la chambre bilingue, en vertu de l'article 86, n'est composée que de trois membres.

L'assemblée générale de la section du contentieux administratif répond aussi mieux à la circonstance qu'il s'agit d'une matière concernant le fonctionnement de l'Etat fédéral par excellence. L'assemblée générale composée paritairement traite en effet les dossiers les plus

importants et les plus sensibles, telles les affaires dans lesquelles il y a lieu à révision ou à annulation du chef de détournement de pouvoir (article 91) et les affaires dans lesquelles l'unité de la jurisprudence doit être assurée (article 92).

B.20. Le fait que les membres de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif ne connaîtraient pas tous la langue du parti politique concerné ne viole pas le droit de ce dernier à un juge indépendant et impartial, puisque les membres qui maîtriseraient insuffisamment la langue de la procédure peuvent demander une traduction.

B.21. La deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant aux troisième et quatrième questions préjudicielles

B.22.1. En posant sa troisième question préjudicielle, le Conseil d'Etat souhaite savoir si la disposition en cause est compatible avec l'article 19 de la Constitution « en ce que l'article 15^{ter} impose une mesure de suppression de la dotation légale lorsqu'un parti politique ou ses composantes montre au travers d'indices son hostilité envers les droits et libertés garantis par la [Convention européenne des droits de l'homme] sans qu'il soit nécessaire que des délits aient été commis à l'occasion de l'expression de ces indices, alors que les indices dénoncés par l'article 15^{ter} sont couverts par la liberté d'expression et ne sont soumis qu'à la seule limite constitutionnelle de la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés, de sorte que seul un comportement susceptible d'être pénalement sanctionné est visé par la limite à la liberté d'expression et que seules des mesures pénales peuvent être instaurées en vue de sanctionner un tel comportement ».

Il ressort par ailleurs de l'arrêt de renvoi que le juge *a quo* estime que cette question n'a pas été vidée par l'arrêt de la Cour n° 10/2001 du 7 février 2001. En effet, depuis le prononcé de cet arrêt, le législateur a supprimé la possibilité d'introduire un pourvoi en cassation contre l'arrêt du Conseil d'Etat alors que, dans l'arrêt précité, la Cour avait estimé que ce contrôle juridictionnel supplémentaire manifestait la volonté du législateur d'entourer la mesure du maximum de garanties possible.

Enfin, le juge de renvoi considère que cette question préjudicielle permet à la Cour de préciser davantage la condition, fixée dans le même arrêt, selon laquelle le terme « hostilité » ne peut être compris que comme une « incitation » à violer une norme juridique en vigueur.

B.22.2. En posant la quatrième question préjudicielle, le Conseil d'Etat demande à la Cour si la disposition en cause viole l'article 27 de la Constitution, combiné avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, « en ce qu'[elle] instaure une procédure conduisant à limiter ou à priver un parti politique de moyens financiers ». La question préjudicielle souligne à cet égard la « limitation drastique de toute autre forme de revenus que le législateur impose aux partis politiques ».

B.22.3. La liberté d'opinion, garantie par l'article 19 de la Constitution, par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association, visée aux articles 27 de la Constitution, 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ceci vaut spécialement pour les partis politiques, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie (CEDH, grande chambre, 30 janvier 1998, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, §§ 42-43; CEDH, grande chambre, 13 février 2004, *Refah Partisi et autres c. Turquie*, §§ 87-88; CEDH, 3 février 2005, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu c. Roumanie*, § 44.).

Il convient dès lors d'examiner conjointement les troisième et quatrième questions préjudicielles.

B.23. La liberté d'expression constituant l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, les exceptions à la liberté d'expression doivent s'interpréter strictement. Il doit être démontré que les restrictions sont nécessaires dans une société démocratique, qu'elles répondent à un besoin social impérieux et qu'elles demeurent proportionnées aux buts légitimes poursuivis.

B.24. La disposition en cause permet qu'un parti politique soit privé temporairement de tout ou partie de la dotation publique à laquelle il aurait normalement droit, en raison de son hostilité manifeste envers les droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles additionnels en vigueur en Belgique. Elle constitue dès lors une ingérence dans la liberté d'expression. Compte tenu de l'importance de la dotation publique dans le système de financement des partis politiques découlant de la loi en cause, cette mesure est également une ingérence dans la liberté d'association.

B.25.1. Un parti politique doit pouvoir mener pacifiquement campagne en faveur d'un changement de la législation ou d'une modification des structures de l'Etat (arrêt *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu*, § 46). Un parti peut aussi préconiser une modification ou une autre interprétation d'une disposition de la Convention européenne ou de l'un de ses protocoles additionnels et émettre des critiques sur les présupposés philosophiques ou idéologiques de ces instruments internationaux.

Les moyens qu'il utilise à cet effet doivent toutefois être légaux et démocratiques et le changement proposé doit être compatible avec les principes de la société démocratique (arrêt *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu*, § 46). Un parti politique qui incite à la violence, qui propose un projet politique incompatible avec divers principes fondamentaux de la démocratie ou qui vise à renverser la démocratie ne peut se prévaloir des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme contre les sanctions infligées pour ces motifs (arrêt *Refah Partisi*, § 103; CEDH, 30 juin 2009, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, § 79).

B.25.2. Dans une société démocratique, il est nécessaire de protéger les valeurs et les principes qui fondent la Convention européenne des droits de l'homme contre les personnes ou les organisations qui tentent de saper ces valeurs et principes. Une démocratie doit pouvoir se défendre avec énergie, et en particulier ne pas permettre que des libertés politiques, qui lui sont propres et qui la rendent vulnérable, soient utilisées afin de la détruire.

B.26.1. La communauté internationale partage ce souci. Pour la Cour européenne des droits de l'homme, la démocratie est l'unique modèle politique compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme (arrêt, *Parti communiste unifié de Turquie*, § 45; arrêt, *Refah Partisi*, § 86; CEDH, grande chambre, 17 février 2004, *Gorzelik c. Pologne*, § 89; CEDH, 14 février 2006, *Parti populaire démocratique c. Moldova*, § 62; CEDH, 7 avril 2009, *Hyde Park c. Moldova*, § 50).

Les droits et libertés garantis par les articles 10 et 11 de cette Convention ne sauraient empêcher un Etat de protéger ses institutions contre des associations dont les activités mettent en danger ces institutions (arrêt *Refah Partisi*, § 96). Un Etat démocratique ne doit pas observer passivement la manière dont des partis politiques se prévalant de ces dispositions utilisent ces libertés pour se livrer à des activités visant à détruire ces mêmes droits et libertés et, ainsi finalement, la démocratie elle-même (*ibid.*, § 99).

Une telle action de l'Etat est du reste conforme aux obligations positives qui découlent de l'article 1 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, ces obligations ne se limitent pas aux atteintes aux droits et libertés garantis par cette Convention qui sont imputables à l'Etat, mais elles visent aussi les atteintes imputables à des personnes privées (arrêt *Refah Partisi*, § 103). En d'autres termes, un Etat peut imposer aux partis politiques, dont la vocation est d'accéder au pouvoir, le devoir de respecter les droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et leur interdire de proposer un programme politique en contradiction avec les principes fondamentaux de la démocratie (*ibid.*).

B.26.2. La disposition en cause répond à cette obligation positive qui, dans une société démocratique, incombe à l'Etat. En effet, selon les travaux préparatoires, la procédure de suppression de la dotation publique vise à

« enfin garantir une application concrète d'une [des] dispositions fondamentales [contenues dans cette loi], afin que la collectivité nationale ne finance encore à l'avenir un ou des partis dont la vocation est de saper les fondements démocratiques de notre Etat et son existence même » (*Doc. Parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1084/1, p. 2).

B.27.1. Il n'est pas de démocratie sans pluralisme. Une des principales caractéristiques de la démocratie réside dans la possibilité qu'elle offre de gérer les problèmes de société par le dialogue et sans recours à la violence. La démocratie ne peut donc être effective que par la liberté d'expression. Pour cette raison, l'article 19 de la Constitution et l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme valent non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui choquent, inquiètent ou heurtent l'Etat ou une fraction quelconque de la population (CEDH, 7 décembre 1976, *Handyside* c. Royaume-Uni, § 49; CEDH, 23 septembre 1998, *Lehideux et Isorni* c. France, § 55; arrêt, *Herri Batasuna et Batasuna* c. Espagne, § 76).

En conséquence, seules des raisons convaincantes et impératives peuvent justifier une ingérence dans la liberté d'expression et la liberté d'association et l'Etat ne dispose que d'une marge d'appréciation réduite pour prendre des mesures qui restreignent ces libertés (CEDH, 10 juillet 1998, *Sidiropoulos et autres* c. Grèce, § 40).

B.27.2. Il s'ensuit que le législateur doit trouver un juste équilibre entre la nécessité de protéger la démocratie et de garantir les libertés d'expression et d'association.

Dans son arrêt *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Ipparralde* c. France, du 7 juin 2007, où était en cause une législation limitant les ressources financières d'un parti politique, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé :

« Dans le cadre de l'évaluation de la ' nécessité ' d'une ingérence dans le droit à la liberté d'association, l'ampleur de l'ingérence est déterminante. [La Cour] a en effet précisé que ' des mesures sévères, telles que la dissolution de tout un parti politique et l'interdiction frappant ses responsables d'exercer pour une durée déterminée toute autre activité similaire, ne peuvent s'appliquer qu'aux cas les plus graves ' (*Refah Partisi et autres* précité, § 100); à l'inverse, des ' mesures légères ' devraient pouvoir être plus largement admises » (§ 49).

B.28. La disposition en cause s'inscrit dans un ensemble de mesures soumettant l'octroi d'une dotation publique aux partis politiques à certaines conditions. Le législateur a voulu en particulier que l'engagement de respecter la Convention européenne des droits de l'homme et

ses protocoles additionnels, qui doit figurer dans une disposition des statuts ou du programme du parti (article 15*bis* de la loi du 4 juillet 1989), soit effectif (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n^{os} 1084/1, p. 2, 1084/13, p. 2, et 1084/22, p. 47).

Il a choisi à cette fin un mécanisme de contrôle permettant à l'assemblée générale de la plus haute juridiction administrative de décider, sur la plainte d'un certain nombre de parlementaires, de retirer la dotation à un parti politique auquel peut être imputée une hostilité manifeste envers les libertés et droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et par les protocoles additionnels à cette Convention.

B.29. L'« hostilité » ne peut se comprendre dans ce contexte que comme une incitation à violer une norme juridique en vigueur. Il n'est pas nécessaire que cette incitation soit sanctionnée pénalement. L'objet de cette hostilité doit être un principe essentiel au caractère démocratique du régime, ce qu'il appartient à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat de vérifier. A cet égard, si les termes de la loi litigieuse devaient être interprétés plus largement, il faudrait conclure que le législateur aurait porté aux libertés et à la démocratie une atteinte disproportionnée au projet de les défendre, qui seul peut justifier la mesure prise.

A cet égard, une opinion ou un vote émis dans l'exercice d'un mandat parlementaire ne peuvent par ailleurs donner lieu à l'application de l'article 15*ter*, sous peine de violer l'article 58 de la Constitution. Enfin, cette disposition ne peut pas davantage être appliquée pour le seul motif qu'une composante, une liste, un candidat ou un mandataire élu du parti ait manifesté une hostilité manifeste envers la Convention européenne des droits de l'homme ou ses protocoles, alors même que ce parti l'a clairement, publiquement et réellement désavoué.

B.30. En outre, la sanction qui peut résulter de la disposition en cause n'est pas une peine au sens de l'article 14 de la Constitution mais une mesure financière qui consiste dans la suppression de la dotation publique, « soit à concurrence du double du montant des dépenses

financées ou réalisées pour l'accomplissement de cet acte [hostile], soit pendant une période qui ne peut être inférieure à trois mois ni supérieure à un an ».

Cette sanction concerne uniquement les recettes futures. Elle n'implique pas une confiscation. Par conséquent, elle n'affecte pas le patrimoine déjà constitué du parti politique auquel elle est infligée.

La disposition en cause ne porte pas atteinte aux droits de se porter candidat, d'être élu et de siéger dans une assemblée législative. Elle ne concerne ni les autres sources de financement énumérées à l'article 1er, 2°, de la loi du 4 juillet 1989, ni les rémunérations des mandataires élus du parti politique concerné, ni le patrimoine déjà constitué de ce dernier. Elle n'empêche pas non plus ce parti de participer au débat public.

La disposition en cause doit par ailleurs être interprétée en ce sens qu'un même fait ne peut donner lieu qu'une seule fois à une condamnation par le Conseil d'Etat.

Il appartient au Conseil d'Etat d'apprécier s'il est satisfait aux conditions prévues par la loi et, le cas échéant, de déterminer une sanction proportionnée à la gravité des faits invoqués, compte tenu des circonstances dans lesquelles ils se sont produits.

B.31. En outre, le Conseil d'Etat ne peut être saisi que par une plainte émanant d'un tiers au moins des membres de la Commission de contrôle qui, en vertu de l'article 1er, 4°, de la loi du 4 juillet 1989, est composée, paritairement, de membres de la Chambre des représentants et du Sénat, sous la présidence des présidents de la Chambre des représentants et du Sénat.

Il ressort des travaux préparatoires de la disposition en cause que le nombre minimum de membres requis pour introduire une plainte a été fixé de façon à ce que des élus d'au moins deux groupes politiques doivent agir conjointement (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1084/22, p. 47). Cette condition empêche tout à la fois que la procédure soit utilisée à la légère et qu'une majorité parlementaire puisse y faire obstacle. La disposition en cause

prévoit que la plainte ainsi transmise indique « le nom des parties demanderesse, l'institution visée à l'article 22 contre laquelle la demande est dirigée, une description des faits et indices concordants ainsi que le ou les droits consacrés par la Convention visée à l'alinéa précédent et envers lesquels il est prétendu que le parti incriminé a montré son hostilité », mais le Conseil d'Etat, qui statue par « un arrêt dûment motivé », conserve une entière liberté pour apprécier tous les éléments de la cause.

B.32.1. Il est vrai que, depuis sa modification par la loi du 17 février 2005, l'arrêt prononcé par le Conseil d'Etat n'est plus susceptible de pourvoi devant la Cour de cassation. Cette modification a été justifiée dans les travaux préparatoires de la manière suivante :

« 4. L'article 15^{ter} prévoit qu'un pourvoi en cassation peut être introduit contre l'arrêt du Conseil d'État.

S'agissant du Conseil d'État, ce pourvoi est atypique. Le seul recours en cassation existant jusqu'à présent contre ses arrêts est circonscrit à la question des attributions respectives de l'ordre judiciaire et de l'ordre juridictionnel administratif, dans les conditions prévues par l'article 158 de la Constitution d'une part et par les articles 134 CJ et 33 et 34 LCCE d'autre part.

Or, le pourvoi en question ne fait l'objet, lui, d'aucune limitation. Toute question de droit peut donc être soumise à la Cour de cassation. En substance, un pourvoi classique comme celui qui est institué recouvre l'incompétence, le non-respect des procédures et des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, l'erreur de droit quelle qu'elle soit et le détournement de pouvoir. On aurait de surcroît tort de considérer que toute question en rapport avec les faits ne pourrait être examinée : le contrôle de cassation n'exclut pas la censure de l'erreur dans la qualification des faits, de l'erreur objective dans leur relation matérielle et de ce qu'ils n'auraient pas tous été pris en considération.

On le constate, un tel contrôle excède de beaucoup le recours en cassation qui est communément ouvert contre les arrêts du Conseil d'État. On ne le retrouve pas davantage dans d'autres litiges à fortes implications politiques. Ainsi, l'article 6, § 1^{er}, VIII, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'organise-t-il qu'un renvoi à l'assemblée générale de la section d'administration.

Il faut donc éviter que le pourvoi figurant à l'article 15^{ter} suscite des difficultés au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, ainsi qu'au regard de l'article 160 de la Constitution qui, sous la seule réserve de l'article 158 précité de la Constitution, consacre précisément le Conseil d'État dans une position analogue à celle de la Cour de Cassation, au sommet de la hiérarchie des juridictions administratives. Les auteurs proposent dès lors de supprimer ce pourvoi.

Le choix de donner d'emblée à l'assemblée générale le soin de statuer sur les plaintes est une contrepartie à la suppression de ce pourvoi » (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0217/002, pp. 8 et 9).

B.32.2. La mesure est justifiée puisque le législateur vise à harmoniser, sur ce point, la procédure applicable en vertu de la disposition en cause et les autres procédures devant le Conseil d'Etat dans lesquelles celui-ci exerce également un contrôle de pleine juridiction. En outre, il est désormais requis que l'affaire soit traitée par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, et non plus par une chambre bilingue, ce qui manifeste la volonté du législateur de veiller à entourer la procédure de sérieuses garanties.

B.33. Le juge *a quo* demande à la Cour si, en ce qu'elle s'applique à des faits qui ne sont pas nécessairement constitutifs d'une infraction pénale, la disposition en cause est compatible avec l'article 19 de la Constitution.

B.34. L'article 19 de la Constitution a pour objet de réserver au législateur la compétence de régir l'usage de la liberté d'opinion et d'interdire, en principe, toute mesure préventive d'une autorité publique. La mention de la notion de « délits », dans l'article 19 de la Constitution, manifeste la volonté du Constituant de n'autoriser en règle le législateur à prévoir des mesures sanctionnant l'usage abusif de la liberté d'expression qu'après que celle-ci a été exercée. En revanche, il ne saurait en être déduit que tout usage abusif de la liberté d'expression doive être sanctionné pénalement.

Du reste, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, spécialement lorsqu'il s'agit de prendre des mesures qui peuvent limiter la liberté d'expression, l'autorité publique doit éviter de recourir à des mesures pénales lorsque d'autres mesures, comme des sanctions civiles, permettent d'atteindre l'objectif poursuivi (voir, dans ce sens, entre autres, CEDH, 9 juin 1998, *Incal* c. Turquie, § 54; CEDH, 8 juillet 1999, *Sürek* n° 2 c. Turquie, § 34).

B.35. La sanction qui peut résulter de la disposition en cause n'est pas une peine au sens de l'article 14 de la Constitution. Il ne s'agit pas davantage d'une mesure préventive. Elle ne soustrait pas les droits fondamentaux au débat politique. En outre, elle est prévue par la loi.

Il s'ensuit que la disposition en cause est compatible avec l'article 19 de la Constitution.

B.36. Les troisième et quatrième questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Quant à la cinquième question préjudicielle

B.37. En posant la cinquième question préjudicielle, le Conseil d'Etat demande à la Cour si la disposition en cause est conciliable avec les articles 10 et 11 de la Constitution « dans la mesure où la loi ne prévoit la mesure de suppression de la dotation que pour des indices montrant qu'un parti politique, par son propre fait ou par celui de ses composantes, de ses listes, de ses candidats ou de ses mandataires élus, est hostile aux droits et libertés garantis par la [Convention européenne des droits de l'homme], qu'il commette ou non des infractions pénales, alors que la mesure ne s'applique pas à d'autres agissements dont la qualification d'infraction pénale ne peut être mise en doute, tels la corruption, l'abus de biens publics, le détournement, le faux et l'usage de faux en écriture, la prise d'intérêts et l'abus de biens sociaux ».

B.38. Le législateur a pu raisonnablement considérer qu'il fallait réserver la sanction prévue par la disposition en cause, qui ne vise que les partis politiques eux-mêmes, à ceux d'entre eux qui incitent à violer des principes essentiels au caractère démocratique du régime.

Il ne s'ensuit pas qu'il laisserait impunis les comportements mentionnés dans la question préjudicielle : ces comportements, qui constituent des infractions, peuvent donner lieu à des condamnations prévues par le Code pénal, notamment l'interdiction de droits civils et politiques, en particulier du droit d'éligibilité.

B.39. En prévoyant, d'une part, une mesure spécifique à l'égard des partis qui incitent à violer des principes essentiels de la démocratie et, d'autre part, des sanctions pénales, dont des interdictions de droits, à l'égard des personnes qui commettent les infractions

mentionnées dans la question préjudicielle, le législateur a pris des mesures différentes qui correspondent à la nature des comportements contre lesquels il entend réagir.

La différence de traitement mentionnée dans la question préjudicielle n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.40. La cinquième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la sixième question préjudicielle

B.41. En posant la sixième question préjudicielle, le Conseil d'Etat demande à la Cour si le paragraphe 2 de la disposition en cause, interprété en ce sens que le terme « écrits » ne vise que les « écrits de procédure » émanant des parties et non les pièces justificatives, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 14 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce qu'il ne prévoit aucune obligation de traduire ces pièces à l'usage du Conseil d'Etat, alors que sur la base de l'article 63, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, le justiciable engagé dans une procédure devant la Cour pourrait demander une traduction, à l'usage de celle-ci, des pièces justificatives, en français ou en néerlandais, selon le cas.

B.42. Les droits de la défense ne requièrent pas, dans une procédure, la traduction de tous les documents et de toutes les pièces justificatives (CEDH, 19 décembre 1989, *Kamasinski c. Autriche*, § 74; CEDH, 24 février 2009, *Protopapa c. Turquie*, § 80).

B.43. Le législateur a voulu élaborer une procédure pouvant garantir une décision finale rapide (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0217/002, pp. 6-7). A cet égard, il pouvait considérer qu'il fallait éviter les abus de procédure dilatoires, tels que le dépôt de pièces justificatives volumineuses dont la traduction intégrale serait ensuite demandée.

B.44.1. La circonstance que, dans une juridiction composée paritairement, les pièces justificatives ne sont pas toutes traduites à l'intention des magistrats qui ne maîtriseraient pas suffisamment la langue de la procédure ne prive pas les parties à cette procédure de la possibilité de prendre connaissance de ces pièces et de se défendre contre celles-ci.

B.44.2. Enfin, comme il est exposé en B.20, les membres de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif qui ne maîtriseraient pas suffisamment la langue dans laquelle certaines pièces justificatives sont rédigées peuvent en demander une traduction.

B.45. La sixième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, tel qu'il a été modifié par l'article 9 de la loi du 17 février 2005, ne viole pas les articles 10, 11, 13, 19 et 27 de la Constitution, lus en combinaison avec ses articles 146 et 160, avec les articles 6.1, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 14, 22 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 3 décembre 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt