

Faculté de droit et de criminologie

Une loi organique sur les partis politiques ?

Auteur : Grégoire **Carbonez**
Promoteur(s) : Professeur Marc **Verdussen**
Année académique 2020-2021
Master en **droit**, finalité **État et Europe**

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

« Faute de pouvoir voir clair, nous voulons, à tout le moins, voir clairement les obscurités ».

Sigmund Freud

« La lumière luit dans les ténèbres et les ténèbres ne l'ont point arrêté ».

Évangile de Jean, 1 :5

Remerciements

À l'heure de conclure mon mémoire et ces 5 années d'études, je souhaite adresser mes plus sincères et profonds remerciements :

À mon promoteur tout d'abord, le Professeur M. Verdussen, pour sa bienveillance, pour sa disponibilité, son soutien, sa confiance ainsi que ses encouragements. Je lui serai éternellement reconnaissant d'avoir pu tant apprendre grâce à ses enseignements tout au long de mes études.

Au professeur C. Romainville qui m'a fait découvrir la Théorie de l'État et la passion de la philosophie politique et de la philosophie du droit.

Au Professeur S. Weerts pour ces enseignements et précieux conseils en matière de légistique.

Aux Professeurs C. Van Wynsberghe et L. De Winter pour leur écoute attentive, conseils avisés et leurs observations de politologues sur la participation belge.

À Audrey, que je remercie profondément pour son soutien sans faille et quotidien, sa bienveillance, sa disponibilité et sa présence tout au long de mon parcours universitaire.

À Maxime, qui est comme un frère et que je ne remercierai jamais assez de s'être présenté sur ma route, ce jour d'octobre 2016 dans les auditoriums Montesquieu.

À l'ensemble de mes camarades de finalité « État et Europe », grâce à qui cette année fut unique et restera à jamais gravée dans ma mémoire.

À l'ensemble de ses amis et amies grâce à qui ces 5 années d'université furent une réussite académique mais aussi une formidable aventure personnelle.

À mon Papa, pour ses relectures, ses suggestions et sa patience.

À ma grand-mère, ma plus fidèle lectrice depuis de nombreuses années déjà.

À Carole et Vincent, pour leur amour et leur bienveillance.

À ma Maman, à qui j'aurais tant aimé pouvoir faire lire cet ultime travail de mes études de droit mais dont l'amour et le courage m'ont guidé dans chaque minute de ma rédaction.

Introduction générale : Les partis, prismes de la démocratie

Pourquoi se poser la question d'une loi organique sur les partis politiques ?

Dans son ouvrage de référence, intitulé *La démocratie et les partis politiques*, M. OSTROGORSKI déclare dans son étude du fonctionnement du gouvernement démocratique : « *ce n'est pas aux formes politiques, c'est aux forces politiques que je m'attache* »¹. Le lien unissant la démocratie et les partis politiques est attesté par de nombreux auteurs, comme en témoigne la pensée de H. Kelsen lorsqu'il précise que « *la démocratie ne peut [...] sérieusement exister que si les individus se groupent d'après leurs fins et affinités politiques, c'est-à-dire que si, entre l'individu et l'État viennent s'insérer ces formations collectives dont chacune représente une certaine orientation commune à ses membres, un parti politique. La démocratie est donc nécessairement et inévitablement un État de partis* »².

Or, actuellement, notre démocratie questionne, interpelle et nourrit un vaste débat³. Et si la démocratie était en perte de vitesse ? La question est soulevée sans ambages par le linguiste et philosophe R. SIMONE dans son ouvrage « *Si la démocratie fait faillite* »⁴. Il est rejoint par D. VAN REYBROUCK qui lui, dresse ainsi le constat d'un « *syndrome de fatigue démocratique* »⁵ et d'une perte de confiance du citoyen à l'égard de notre système démocratique. Et si les partis, piliers de la démocratie, étaient impliqués dans ce « *désenchantement démocratique* » ? D. van Reybrouck et R. Simone avancent cette hypothèse. Cette dernière fait écho à un certain sentiment personnel qui nous habite depuis nos premiers contacts avec la vie politique belge. Cette dernière a traversé de nombreuses crises au cours de ces dix dernières années. Certaines touchaient aux questions communautaires et linguistiques divisant le pays, d'autres étaient caractérisées par une impossibilité de former un gouvernement, nous plongeant ainsi dans une crise gouvernementale. Tout cela alors que nous subissons encore les conséquences de la crise financière de 2008 et qu'aujourd'hui nous faisons face à une crise sanitaire mondiale sans précédent. Au-delà de ces crises, la vie politique a été également secouée par divers scandales de conflits d'intérêts impliquant nos représentants élus. Dans ce contexte, nous nous sommes interrogés, en tant que juriste, sur la question de recherche suivante « *Quel est l'encadrement juridique des partis politiques en droit belge et y a-t-il intérêt à légiférer en la matière ?* ». Pour répondre à cette double interrogation, il nous semble adéquat de proposer une recherche interdisciplinaire sur les partis politiques, à la croisée des chemins entre le droit constitutionnel et la science politique. Si la science politique est « *la science de l'État* »⁶ et que le droit constitutionnel a pour objet l'étude de « *la règle de droit de l'État* »⁷, dès lors que nous souhaitons à la fois questionner le fonctionnement de notre système politique et le droit public et constitutionnel qui l'encadre, ces deux approches nous paraissent indissociables.

¹ M. OSTROGORSKI, *La démocratie et les partis politiques*, Fayard, Paris, 1993, p. 33

² H. KELSEN, *La démocratie, sa nature, sa valeur*, trad. Charles Eisenmann, Paris, Dalloz, 2004, pp. 20-21.

³ En témoigne la série de podcast, « *La Belgique en question(s)* », anciennement dénommée « *Démocratie en question(s)* », réalisée par A. RUYSEN, La Première, 2018-2019, disponible sur le site web RTBF Auvio, URL : <https://www.rtbf.be/auvio/emissions/detail-la-belgique-en-question-s?id=13049> (dernière consultation le 16 août 2021 à 16h00).

⁴ R. SIMONE, *Si la démocratie fait faillite*, trad., Paris, Gallimard, 2016.

⁵ D. VAN REYBROUCK, *Contre les élections*, Arles, Actes Sud, 2014, empl. 2, (version numérique Kindle).

⁶ F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., 2000, p.41

⁷ *Ibidem*.

Notre recherche de réponses à ces questions se fera en deux temps. Nous commencerons, dans un premier temps, par analyser la situation actuelle des partis politiques en Belgique (Titre I^{er}) avant de s'atteler, dans un deuxième temps, à proposer un nouveau régime juridique qui leur serait applicable (Titre II).

Notre premier titre s'articulera autour de quatre chapitres : pour commencer, nous allons examiner la notion même de parti politique et nous verrons comment cette dernière est définie tout d'abord en science politique et ensuite dans l'ordre juridique belge (Chapitre 1). Nous présenterons ensuite le rôle de premier plan qu'occupent les partis politiques sur la scène politique belge, pourquoi notre pays est désigné comme une « partitocratie » et en quoi la présidence des partis peut être regardée sous l'angle de l'oligarchie (Chapitre 2). Par après, nous nous pencherons sur l'encadrement juridique des partis. À cette occasion, nous verrons comment notre Constitution et nos normes législatives appréhendent cette notion, si les partis politiques revêtent une personnalité juridique et quels sont les contrôles et sanctions qui leur sont applicables (Chapitre 3). Pour terminer, nous répondrons à la première partie de notre question de recherche, relative à l'intérêt de légiférer sur les partis politiques. À ce sujet, nous ferons état d'un régime juridique paradoxal et du questionnement démocratique qu'il suscite (Chapitre 4).

Dans le second titre de notre mémoire, nous entrerons au cœur de notre recherche personnelle : comment, juridiquement, remédier à ce bilan ? Nous envisageons une hypothèse : les partis politiques ne devraient-ils pas bénéficier d'un régime juridique revu et augmenté qui trouverait sa source dans une loi organique sur les partis politiques ?

Notre exploration de cette proposition se fera en trois étapes. Avant même de s'attarder sur le nouveau régime légal des partis politiques, il nous semble nécessaire de s'interroger sur l'opportunité d'une reconnaissance des partis politiques dans notre loi fondamentale (Chapitre 1). Nous nous interrogerons ensuite sur le caractère formel que pourrait prendre une loi organique sur les partis politiques (Chapitre 2). Enfin, au travers de quatre grandes questions et d'une analyse relevant davantage du droit comparé, nous proposerons des lignes directrices relatives au contenu d'une loi organique sur les partis politiques (Chapitre 3). À cette occasion nous analyserons la manière dont peuvent être organisées la reconnaissance des partis et leur création, leur rôle, leur organisation et fonctionnement interne, leur financement et les contrôles et sanctions qui leur sont applicables.

Titre I^{er}. Une réglementation éparse pour des acteurs incontournables

Dans une logique davantage descriptive, la première partie de notre mémoire s'attardera à établir le cadre dans lequel nous travaillons. Nous nous efforcerons de répondre à trois questions fondamentales : qu'est-ce qu'un parti politique (Chapitre 1) ? À quoi servent les partis politiques et comment interviennent-ils dans le cadre de notre démocratie représentative (Chapitre 2) ? Comment sont-ils encadrés juridiquement (Chapitre 3) ?

Enfin, pour terminer cette partie, nous dresserons un bilan du système politico-juridique encadrant les partis en Belgique (Chapitre 4).

Chapitre 1^{er}. Définition du parti politique

« Qu'est-ce qu'un parti politique » ? Bien que la question puisse paraître simple, voire anodine, étant donné l'omniprésence factuelle des partis sur la scène politique de bon nombre de pays, et surtout en Occident, la réponse peut s'avérer difficile à fournir et complexe lorsqu'elle est donnée. Dès lors que l'on s'y emploie avec une rigueur scientifique, la notion de « parti politique » se révèle être polysémique. Nous porterons dans un premier temps notre attention sur la façon dont la science politique s'essaye à définir les partis en s'appuyant sur les travaux antérieurement réalisés dans d'autres sciences humaines telles que l'histoire, la sociologie ou la philosophie politique (Section 1). Nous nous tournerons ensuite vers l'ordre juridique belge pour découvrir comment ce dernier appréhende cette notion (Section 2) avant de s'essayer à formuler une définition héritée de ces deux approches (Section 3).

Section 1. En science politique

Les partis présentent un intérêt certain pour celui qui s'intéresse à l'étude de la *Res Publica*. Cependant, la question de leur définition de référence reste encore aujourd'hui épineuse. Selon P. AVRIL, cela s'explique par le fait que les partis « *ne sont pas un phénomène facile à appréhender, et encore moins à définir* »⁸. Néanmoins, réfléchir à une définition du parti politique permet de le distinguer d'autres groupements⁹. De plus, s'il s'avère complexe de définir et de circonscrire l'entière de la notion de « parti politique », l'histoire et le développement des idées relatives à cette notion ont vu apparaître de multiples définitions insistant tour à tour sur divers aspects de celle-ci. Il nous semble dès lors pertinent et peut-être même nécessaire d'en tirer une synthèse.

Pour reprendre une formule célèbre de J.-P. SARTRE, l'existence des partis précède leur essence. Pour comprendre et aborder la notion de « parti » en science politique, il faut suivre le cours et les nombreux méandres de cette science étant donné que ceux-ci ont mené à la compréhension de cette notion dans l'acception que nous lui connaissons aujourd'hui (sous-section 1). Nous verrons ensuite comment la notion de parti s'est construite en tant que groupement porteur d'une idéologie (sous-section 2) ou, de manière plus réaliste, en tant qu'organisation présente sur l'échiquier politique (sous-section 3).

⁸ P. AVRIL, *Essai sur les partis*, Paris, L.G.D.J., 1986, p. 9.

⁹ Groupements qui peuvent être d'une grande variété ; voy. à ce propos, G. SARTORI, *Partis et systèmes de partis : un cadre d'analyse*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011, p.103.

Au terme de cette réflexion en trois temps, nous tenterons de dégager notre définition du parti politique (sous-section 4).

Sous-section 1. Parti et faction : une approche historique

Revenir sur les origines du concept de « parti » nous permet de l'aborder dans la continuité de son évolution et de la distinguer d'un autre concept, celui de « faction ». En effet, le concept de « faction » a historiquement précédé celui de « parti » mais ces deux notions se sont côtoyées de longues années durant dans les écrits des pères de la science politique.

Les sciences humaines, désignent par les mots « parti » et « faction » des phénomènes remontant à l'Antiquité romaine¹⁰ ou au Moyen Âge¹¹. En effet, comme le souligne J. CELS SAINT-HILAIRE¹², bien qu'il « *n'y avait pas à Rome de parti au sens moderne du mot, de composition relativement constante et surtout présentant un programme précis* »¹³, le phénomène partisan y était bien implanté : la société républicaine vivait au rythme des alliances. Elle était secouée par de nombreuses intrigues qui voyaient s'affronter pour le pouvoir de nombreux hommes politiques se regroupant sous ce que les auteurs latins désignèrent souvent par le mot « *factio* ». Le temps et le travail étymologique œuvrant de concert, le terme « faction » émergea et l'on commença à désigner par lui un groupement politique¹⁴.

L'ambiguïté qui règne entre les termes « parti » et « faction » existait déjà aux Temps Anciens puisque le mot « parti » dérive également de la langue de Tite-Live¹⁵ – du verbe « *partire* » qui signifie « diviser » et son substantif « *pars* » qui peut se traduire par « partie ». La distinction entre ces deux notions résidait dans le fait que le mot *factio* était porteur d'une connotation négative et définissait « *un groupe politique tendant à un facere [un agissement] perturbateur et malfaisant, tendant à de mauvaises actions* »¹⁶, tandis que « *pars* » désignait un groupement de manière plus neutre. Le terme « parti » apparaît quant à lui bien plus tard que le terme faction dans le vocabulaire politique puisqu'il n'est employé qu'à partir du XVIIe siècle. Il est perçu moins négativement que son aïeul et sera utilisé en référence à l'idée de « partie », terme plus neutre n'étant pas, en soi, porteur d'un mal.

De plus, sous l'influence des contacts avec les langues germaniques, l'expression revêtit également un caractère positif, insistant sur la participation à quelque chose de commun avec d'autres personnes et le partage¹⁷. La première ligne de démarcation entre le parti et la faction se dessine : la faction semble être un « mauvais parti », qui perturberait la *Res Publica*.

Cette idée « d'échelle du mal » perdura longtemps comme l'illustre parfaitement VOLTAIRE en écrivant cette formule lapidaire dans son *Encyclopédie* : « *le terme de parti par lui-même n'a rien d'odieux,*

¹⁰ Voy. par exemple l'ouvrage au titre évocateur de L. ROSS-TAYLOR, *Party Politics in the Age of Caesar*, Berkeley, University of California Press, 1949.

¹¹ D.-L. SEILER, *De la comparaison des partis politiques*, Paris, Economica, 1986, pp. 34-35.

¹² Professeur d'histoire à l'Université d'Orléans, spécialiste de la République romaine.

¹³ J. CELS SAINT-HILAIRE, *La République romaine 133-44 AV.J.-C.*, Paris, Armand Colin, coll. *Cursus*, 2015, empl. 3283 (version numérique Kindle).

¹⁴ La littérature moderne va d'ailleurs par exemple parler de « faction césarienne » pour désigner les partisans de César lors de la lutte pour le pouvoir entre ses héritiers suite à son assassinat aux Ides de Mars en 44 av. J.-C., voy. notamment M. BORDET, *Précis d'histoire romaine*, Paris, Armand Colin, 2013, version numérique, p. 155.

¹⁵ Pour le développement étymologique, voy. G. SARTORI, *Partis et systèmes de partis*, op. cit., pp. 30-31.

¹⁶ *Ibidem*, p. 30.

¹⁷ Voyez par exemple des expressions anglaises comme « *partnership* », « *partaking* » ou encore « *participation* ».

celui de faction l'est toujours »¹⁸. L'homme de lettres français poursuit en expliquant « [qu']un parti est une faction, intérêt ou puissance que l'on considère comme opposée à une autre » et qu' une faction est « un parti séditieux, quand il est encore faible, quand il ne partage pas tout l'État ». VOLTAIRE illustre son propos au travers de l'exemple de la faction césarienne qui était, selon lui, « un parti dominant qui a englouti la République »¹⁹. L'approche développée par VOLTAIRE a ceci de critiquable qu'elle définit le terme « parti » négativement et sur base d'un unique critère par rapport à ce dont nous voulons le distinguer : la faction. Malgré cela, la pensée de Voltaire est particulièrement intéressante dans la mesure où le philosophe des Lumières, tout en confirmant la faction dans son mauvais rôle, défend que le parti n'a pas obligatoirement une connotation négative²⁰. En ce sens, nous citerons encore BLUNTSCHLI qui dira le parti devient faction lorsque celui-ci se place au-dessus de l'État²¹.

Face à cette ambiguïté latente, la question de la distinction entre parti et faction est longtemps restée sans réponse. Nous devons dès lors, pour poursuivre notre raisonnement, nous tourner vers l'Angleterre, que beaucoup considèrent comme étant la terre natale des partis politiques²². C'est en effet là que les réflexions combinées de différents auteurs permirent de faire aboutir la réflexion.

Un des premiers à avoir longuement écrit sur les partis politiques outre-Manche est très certainement BOLINGBROKE, au XVIII^e siècle. Il dira à leur propos que « le gouvernement par partis [...] aboutit toujours au gouvernement d'une faction [...] le parti est un mal politique et la faction est le pire des partis »²³.

Cette citation peut laisser croire que BOLINGBROKE perpétue la simple différence de degré entre les deux groupements que nous avons déjà évoquée. Cependant, cet auteur établit entre eux une différence de nature. Il différencie, à son époque, d'une part les « partis nationaux du XVII^e » d'autre part les « divisions ».

Ces « partis nationaux » étaient le reflet d'une « réelle différence de principe et de conception ». Les « divisions », au sein desquelles les « intérêts nationaux » étaient relégués au second plan en étant « subordonnés aux intérêts personnels », étaient, quant à elles, considérées comme « la vraie caractéristique d'une faction ».

BOLINGBROKE défend ce qu'il appelle le « country party », c'est-à-dire un parti national qui représenterait le pays face à la couronne d'Angleterre, si et seulement si, celle-ci ne gouverne pas conformément à la Constitution. Dans le cas contraire, le peuple n'a pas de raison de s'unir dans un parti national. Donc, le country party est « un parti qui doit mettre fin à tous les partis ». Dans la préface de son écrit, *Dissertation*

¹⁸ VOLTAIRE, *Encyclopédie*, volume XIII, p. 765, Genève, 1778, cité in G. SARTORI, *op. cit.*, p. 29 ; pour les citations et références aux écrits de Voltaire du présent développement, voy. G. SARTORI, *op. cit.*, pp. 34-37 et les notes infrapaginales y afférentes qui en présentent des extraits ciblés.

¹⁹ Pour l'exemple et la citation, voy. G. Sartori, *op. cit.*, p. 30.

²⁰ Sur le fait que le parti n'a pas spécialement une connotation négative, contrairement à la faction, il fut rejoint plus tard par Weber qui déclara s'occuper des partis et non pas de « ces sortes d'organisations fondées sur la violence », ce qui illustre une fois encore le caractère perturbateur pour l'ordre public que nous avons déjà évoqué en ce qui concerne la faction ; voy. M. WEBER, *Le Savant et le Politique*, 1919, p. 115, version numérique par l'Université de Québec à Chicoutimi (ci-après UQAC), accessible à l'adresse suivante : [Max Weber \(1919\), Le savant et le politique \(uqac.ca\)](https://www.uqac.ca/le-savant-et-le-politique) (dernière consultation le 22 mars 2021 à 16h00).

²¹ J. K. BLUNTSCHLI, *La politique*, trad. et préface de l'allemand par A. de Riedmatten, Paris, Guillaumin, 1879, p. 324.

²² Voy. par exemple, É. VAN HAUTE et N. SAUGER, « Chapitre 13 - Partis politiques et systèmes partisans », in *Politique comparée* (sous la dir. de J.-M. DE WAELE et Y. DÉLOYE) Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 575-610.

²³ Pour les citations et références aux écrits de Bolingbroke du présent développement, voy. G. SARTORI, *op. cit.*, pp. 34-37 et les notes infrapaginales y afférentes qui en présentent des extraits ciblés et traduits.

upon Parties²⁴, il déclare qu'il envisage son travail comme un « *essai d'éteindre les animosités et jusqu'aux noms de ces partis qui ont si longtemps distraits la nation [...]* » et que son intention est de « *réconcilier les parties et d'abolir d'odieuses distinctions* ». BOLINGBROKE est donc contre les partis dans la mesure où le gouvernement par ces derniers finit toujours par devenir un gouvernement par la faction. De plus, selon lui, les partis sont « *issus de la passion et de l'intérêt plutôt que de la raison et de l'équité* », mettant ainsi en danger le gouvernement respectueux de la Constitution.

Bien que BOLINGBROKE soit critique à l'égard des partis et des factions, sa proposition du « *country party* » – le seul parti qu'il accepte de considérer positivement – présente un double intérêt. D'une part, il repose sur une vision de l'intérêt commun et d'autre part ce parti unique a vocation à s'opposer à un pouvoir arbitraire.

HUME, qui écrit une dizaine d'années après BOLINGBROKE, le rejoint dans sa véhémence à l'égard de la faction. Selon lui « [les factions] *renversent les gouvernements, rendent les lois impuissantes et suscitent les animosités les plus cruelles entre les hommes d'une même nation* »²⁵. Il est cependant plus clément en ce qui concerne les partis et fait un bond en avant dans l'idée que les partis sont liés à la démocratie puisqu'il déclare : « *abolir toutes les distinctions entre partis n'être ni faisable ni souhaitable dans un gouvernement libre* »²⁶.

S'il amorce ici un changement, HUME reste d'accord avec BOLINGBROKE dans le fait que les distinctions « *artificielles et odieuses* » doivent cesser. En analysant la société dont il était contemporain, HUME fit savoir qu'il observait « *un désir universel d'abolir ces distinctions de parti [...]* [qui] *entretiennent des vues opposées en ce qui concerne les aspects essentiels du gouvernement* ». Il appelait ce désir la « *tendance à la coalition* » et voyait en cela une perspective positive pour le futur de l'Angleterre.

HUME a laissé sa marque en tant que classificateur des différents groupements politiques et a ouvert la voie aux travaux d'E. BURKE en identifiant dans le paysage politique anglais, ces « *factions d'intérêt* » qui évolueront encore sous la plume d'autres auteurs pour donner naissance à la notion de parti telle qu'on la connaît aujourd'hui.

En effet, près de trois décennies après BOLINGBROKE et HUME, BURKE va achever la quête de la différenciation entre le parti et la faction. Comme le dit SARTORI, « *quand Burke veut dire faction, il dit faction ; quand il veut dire parti, il dit parti* »²⁷.

Pour différencier le parti de la faction BURKE dira ceci : « *une compétition si généreuse pour le pouvoir [celle du parti] [...] sera aisément distinguée de la lutte misérable et intéressée pour la place et les émoluments [celle de la faction]* », distinguant ainsi la faction par son caractère intéressé, là où le parti œuvre pour l'État et non ses propres intérêts.

²⁴ Rédigé en 1730-1731 selon les sources.

²⁵ Pour les citations et références aux écrits de Hume du présent développement, voy. G. SARTORI, *op. cit.*, pp. 36-39 et les notes infrapaginales y afférentes qui en présentent des extraits ciblés et traduits.

²⁶ Nous comprenons l'expression « *gouvernement libre* » par opposition à un gouvernement arbitraire.

²⁷ Pour la citation voy. G. SARTORI, *op. cit.*, p. 40.

Sous-section 2. Parti et idéaux politiques : une dimension idéologique

Si BURKE est aujourd'hui encore considéré comme un incontournable c'est qu'il est parmi les premiers à avoir proposé une définition du parti politique. Il définit le parti en ces termes : « *le parti est un ensemble d'hommes unis pour promouvoir, par une entreprise commune, l'intérêt national sur la base d'un principe particulier autour duquel ils s'accordent tous* »²⁸. Cette définition présente un double intérêt. Premièrement, tout en rappelant ce qui distingue le parti de la faction – l'objectif de promotion de l'intérêt général – cette définition met en évidence le caractère normatif de l'approche de Burke qui considère que les partis ont pour but d'œuvrer à l'intérêt général. Comme le résume très justement SARTORI²⁹, les partis sont considérés comme un moyen d'atteindre ce but.

Ainsi BURKE défend que les partis sont « *un moyen approprié* »³⁰ pour deux raisons : non seulement afin de « *mettre à exécution leurs projets communs avec tout le pouvoir et l'autorité de l'État* »³¹ mais aussi pour entretenir des connexions entre les hommes politiques³², ce qui est selon lui « *nécessaire pour le parfait accomplissement du devoir public* »³³. Dans un second temps nous pouvons aisément remarquer que le parti y est appréhendé en tant que groupe s'étant formé autour de l'idéologie partagée par l'ensemble de ses membres.

Par la suite, BENJAMIN CONSTANT décrira le parti comme « *une réunion d'hommes qui professent la même doctrine politique* »³⁴. Par après, BLUNTSCHLI, dans son ouvrage *La Politique*, écrit qu'un parti « *est celui qui s'inspire des principes politiques et qui poursuit un but politique* »³⁵. Enfin, HANS KELSEN insistera également sur ce point lorsqu'il déclarera durant l'entre-deux guerres que « *les partis groupent les hommes de même opinion pour leur assurer une influence véritable sur la gestion des affaires publiques* »³⁶.

La notion de parti s'avère donc porteuse d'un sens hautement idéologique.

Sous-section 3. Parti et organisation politique : une dimension réaliste

La seconde partie de la définition proposée par KELSEN nous permet d'aborder la question de la définition d'un parti politique sous l'angle de sa dimension réaliste : celle de sa raison d'être. Là où BURKE a trouvé une raison d'être au parti au travers d'un prisme normatif – œuvrer à l'intérêt général – KELSEN insiste, lui, sur une autre caractéristique essentielle du parti – la recherche du pouvoir politique.

²⁸ E. BURKE, « Thoughts on the cause of the present discontents », in *Complete Works of Edmund Burke*, East Sussex, Delphi Classics, 2016 [1770], version électronique, empl.16008 (traduction libre de l'anglais).

²⁹ G. SARTORI, *op. cit.*, p. 39.

³⁰ E. BURKE, *op. cit.*, empl. 16008, traduction libre de l'anglais de l'expression « *proper means* ».

³¹ *Ibidem* (traduction libre de l'anglais).

³² Pour l'importance des connexions chez Burke, voy. G. SARTORI, *op. cit.*, p. 40.

³³ E. BURKE, *op. cit.*, empl. 16008 (traduction libre de l'anglais).

³⁴ B. CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, Bruxelles, Société belge de librairie, 1837, p.197.

³⁵ J. K. BLUNTSCHLI, *op. cit.*, p. 324. Il est intéressant de noter que Bluntschli va également mettre en avant l'aspect normatif des travaux de Burke lorsqu'il traitera de la comparaison entre le parti et la faction, que nous avons mentionnée *supra*.

³⁶ H. KELSEN, *op. cit.*, p. 19.

Dans la même lignée, d'autres auteurs proposèrent des définitions davantage ancrées dans la réalité politique, enrichissant l'étude de la notion de parti d'une toute autre dimension³⁷.

WEBER fut parmi les premiers à apporter sa pierre à cette nouvelle construction en définissant les partis comme des « *sociations reposant sur un engagement (formellement) libre ayant pour but de procurer à leur chef le pouvoir au sein d'un groupement et à leurs militants des chances – idéales ou matérielles – de poursuivre des buts objectifs, d'obtenir des avantages personnels, ou de réaliser les deux ensemble* »³⁸. Cette définition et les commentaires qui en ont été faits méritent que l'on s'attarde sur quatre éléments. Tout d'abord, le caractère instrumental du parti y est très largement souligné³⁹. Ensuite, P. AVRIL⁴⁰ retire trois enseignements supplémentaires : le caractère moderne du parti⁴¹, le fait qu'ils apparaissent comme indubitablement « liés » aux élections⁴² et enfin leur compétition (électorale) pour le pouvoir.

Cette quête du pouvoir est un élément central de ce nouvel angle d'approche de la notion de partis comme en témoigne une autre définition proposée par SCHUMPETER. Ce dernier se déclara en opposition complète avec l'approche normative de BURKE en disant qu'« *un parti n'est pas comme voudrait nous le faire croire la doctrine classique un groupe d'hommes qui se proposent de promouvoir l'intérêt public* » en appliquant un certain principe sur lequel ils sont tombés d'accord [...] *un parti ne peut être défini par ses principes. Un parti est un groupe dont les membres se proposent d'agir de concert dans la lutte concurrentielle pour le pouvoir politique* »⁴³.

Le cadre posé par la définition de WEBER (et SCHUMPETER après lui) nous offre donc une nouvelle acception de la notion de parti, alors considéré, sous un angle institutionnel, comme un acteur jouant sur les planches de la scène politique.

Cette approche réaliste va voir graviter autour d'elle d'autres définitions plus ponctuelles qui insistent plus spécifiquement sur un aspect du parti politique, envisagé de manière plus réaliste en tant qu'acteur sur la scène politique. Ainsi, SCHATTSCHEIDER dira sans ambages qu'un parti « *est avant tout un essai organisé afin d'obtenir du pouvoir* »⁴⁴, en insistant uniquement sur cette quête du pouvoir qui anime le parti⁴⁵, tandis que SARTORI, met en lumière la reconnaissance officielle dont doit faire l'objet un tel groupement en disant qu'un parti « *est tout groupe public identifié par une étiquette officielle qui se présente à des élections et est capable de placer par le biais de ces élections (libres ou non libres) des candidats à des charges publiques* »⁴⁶. Enfin, une définition largement plébiscitée qui concerne les partis en tant qu'organisation a

³⁷ É. VAN HAUTE, N. SAUGER, « Chapitre 13 - Partis politiques et systèmes partisans » in *Politique comparée* (sous la dir. de J.-M. De Waele et Y. Déloye), Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 575-610.

³⁸ M. WEBER, *Économie et société*, trad., Paris, Plon, 1971, p. 292 ; le terme « sociations » est communément associé à la notion d'« association » telle qu'elle est employée dans notre langage courant.

³⁹ É. VAN HAUTE, N. SAUGER, « Chapitre 13 - Partis politiques et systèmes partisans » in *Politique comparée*, op. cit., p. 578.

⁴⁰ P. AVRIL, op. cit., pp. 11-15.

⁴¹ *Ibidem* ; ce qui permet de l'opposer à son ancêtre la faction.

⁴² Pierre Avril, citant *Le Savant et le Politique*, illustre bien le lien étroit entre partis et élections. En effet, dans ce texte, Weber déclara s'intéresser « *aux hommes politiques professionnels qui cherchent à parvenir au pouvoir grâce à la puissance d'un parti politique qui brigue des voix sur le marché électoral* » ; voy. P. AVRIL, op. cit., p. 12 et M. WEBER, *Le Savant et le Politique*, op. cit., p. 115.

⁴³ J. SCHUMPETER, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1951, p. 421, cité in P. AVRIL, op. cit., p. 10.

⁴⁴ E. E. SCHATTSCHEIDER, *Party Government*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1942, p. 35 (traduction libre de l'anglais).

⁴⁵ Sur cette quête du parti, voy. également R. ARON, *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1965, p. 117. Cet auteur défend en effet que le parti a pour but « *[d']assumer, seul ou en coalition, les fonctions de gouvernement* ».

⁴⁶ G. SARTORI, op. cit., p. 109.

vu le jour sous la plume conjointe de LAPALOMBARA et WEINER⁴⁷. Ces deux auteurs identifient les quatre critères qui permettent de distinguer les partis politiques d'autres groupements organisés : (1) la continuité de l'organisation, qui va au-delà des mandats personnels, de façon durable ; (2) le caractère complet de l'organisation, qui est représenté au niveau local tout en ayant un lien avec le niveau national ; (3) la volonté de conquérir le pouvoir et de le conserver ; (4) la quête du soutien populaire.

Cette dimension réaliste illustre un peu plus la polysémie de la notion de « parti politique ». les partis apparaissent bien plus complexes qu'un simple groupement d'hommes se réunissant autour d'une idéologie politique. Ils se révèlent également être de véritables acteurs sur la scène politique. Ils constituent une organisation à part entière, sont souvent impliqués dans des mécaniques électorales et comme l'exprime la grande majorité des auteurs, partagent un but commun : la conquête du pouvoir.

Section 2. Dans l'ordre juridique belge

Comme nous l'avons vu, la science politique s'intéresse aux partis politiques et les observe de longue date. Force est de constater que les sciences juridiques belges et les différentes sources de notre droit ont fait montre d'un intérêt bien moins marqué à leur égard. Pour comprendre comment ceux-ci sont définis dans notre ordre juridique, il faut se tourner vers la législation en l'absence d'une doctrine abondante sur le sujet⁴⁸. Plusieurs décennies durant, la Constitution ignore la question et ce n'est qu'en 2014, lors de la sixième réforme de l'État, qu'elle s'enrichît des termes « partis politiques » par la modification de son article 77. Toutefois, cette simple mention ne règle en aucun cas la question de la définition constitutionnelle du parti politique, le Pouvoir constituant originaire demeurant muet sur la question (§1). C'est pourquoi, dans un deuxième temps, nous nous pencherons sur la définition du parti proposée par le législateur pour la première fois en 1989, définition qui a été appliquée, *mutatis mutandis*, à tous les textes législatifs relatifs aux dépenses électorales et leur contrôle (§2).

Sous-section 1. Une définition constitutionnelle brillant par son absence

Pendant longtemps, le Constituant belge a ignoré les partis politiques. Cette tendance est remarquable dès les débuts de notre royaume en ce que le Pouvoir constituant originaire, le Congrès national, lorsqu'il adopte la Constitution du 7 février 1831, n'en fait aucune mention⁴⁹. Cet état de fait a perduré jusqu'à la sixième réforme de l'État de 2014 à l'occasion de laquelle les partis politiques furent mentionnés pour la première fois dans notre charte fondamentale. Depuis lors, l'article 77, al. 1^{er}, 5^o de la Constitution nous apprend que « la Chambre et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité pour « les lois concernant le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales ». Notons que

⁴⁷ J. LAPALOMBARA et M. WEINER, *Political Parties and Political Développement*, Princeton, Princeton University Press, 1966 ; Voy. également, D.-L. SEILER, *Les partis politiques*, 2^e éd., coll. « Compact », Paris, Armand Colin/Dalloz, 2000, p. 23.

⁴⁸ Nous pouvons citer comme référence historique W.-J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, qui fut parmi les premiers à s'intéresser aux partis dans leurs interactions avec le droit. Cependant, en l'absence d'un véritable régime juridique encadrant les partis de l'époque, il est difficile de prétendre à trouver chez cet auteur une définition doctrinale du parti politique, ce que l'auteur lui-même se défend de proposer en préférant travailler, pour son ouvrage, à partir d'une définition construite relevant davantage de la science politique. Voy. W.-J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques*, Bruxelles, La librairie encyclopédique, 1957, pp. 33-34. Voy. cependant à titre de référence pour la doctrine juridique, D. DE PRINS, *Handboek politieke partijen*, Die Keure, 2011 ; voy. également des contributions plus récentes en la matière, T. GAUDIN, « La régulation juridique des partis politiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020/38 (n°2483-2484), pp. 5-68. et T. GAUDIN, « Le statut juridique des partis et groupements politiques un patchwork entre no man's land et usine à gaz », *A.P.T.*, 2020, n°3-4, pp. 461-481.

⁴⁹ C. BEHRENDT, F. BOUHON, *Introduction à la théorie générale de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2020, p. 205.

cette simple mention ne fait état d'aucune définition et que les travaux préparatoires ayant menés à la révision de l'article 77 de la Constitution demeurent également silencieux à ce sujet⁵⁰.

Il peut paraître surprenant que de tels acteurs de notre système politique et institutionnel, au rôle prépondérant dans la gestion des affaires publiques⁵¹, n'aient fait l'objet d'une telle reconnaissance constitutionnelle que si tardivement et que ladite reconnaissance se cantonne à une simple mention sans définir ce concept qui, pourtant – comme nous l'avons déjà remarqué en l'abordant par l'intermédiaire de la science politique – est complexe à appréhender et circonscrire avec rigueur et précision. Nous ne pouvons dès lors que regretter son manque d'opportunisme puisqu'il n'a pas profité de l'occasion que représentait la révision de l'article 77 de la Constitution pour insérer une définition du parti politique⁵² et qu'il ne s'est même pas essayé à l'exercice dans les travaux préparatoires ayant menés à la modification de cette disposition⁵³.

Sous-section 2. Une définition légale

Face au silence du texte constitutionnel, nous devons porter notre regard vers la loi pour déterminer ce que désigne l'expression « parti politique » dans l'ordre juridique belge. La réponse nous est apportée, pour la première fois, par la *loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité des partis politiques*⁵⁴.

L'article 1^{er}, 1^o, de cette norme législative définit un parti politique en ces termes : « *l'association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui participe aux élections prévues par la Constitution et par la loi, qui, conformément à l'article 117 du Code électoral, présente des candidats au mandat de représentant dans chaque circonscription électorale d'une Communauté ou d'une Région et qui, dans la limite de la Constitution, la loi, du décret et de l'ordonnance, tente d'influencer l'expression de la volonté populaire de la manière définie dans ses statuts ou son programme* ».

Quatre caractéristiques essentielles définissant la notion, légale, de parti politique méritent une attention particulière : (1) le parti est une « association de personnes physiques », (2) « dotée ou non de la personnalité juridique », (3) « qui présente des candidats au mandat de représentant », (4) « tente d'influencer l'expression de la volonté populaire ».

⁵⁰ Projet de révision de l'article 77 de la Constitution, Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-3161/003 ; Projet de révision de l'article 77 de la Constitution, Rapport fait au nom de la Commission des affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n°5-1720/3, p. 29.

⁵¹ Voy. *infra* le chapitre 2 du présent titre, consacré au rôle des partis politiques en Belgique.

⁵² T. GAUDIN, « La régulation juridique des partis politiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, *op. cit.*, pp. 17-18.

⁵³ Voy. Projet de révision de l'article 77 de la Constitution, Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-3161/003 ; Projet de révision de l'article 77 de la Constitution, Rapport fait au nom de la Commission des affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n°5-1720/3, p. 29.

⁵⁴ Loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité des partis politiques, *M.B.*, 20 juillet 1989, p. 12715, ci-après dénommée en abrégé « loi de 1989 » et citée comme suit : « Loi du 4 juillet 1989 ».

Premièrement, un parti politique est obligatoirement une « *association de personnes physiques* »⁵⁵, ce qui implique que ses membres adhérents ne peuvent en aucun cas être des personnes morales ou même des associations de faits, au risque de n'être considéré que comme un groupement politique⁵⁶.

Deuxièmement, un parti politique est une association « *dotée ou non de la personnalité juridique* »⁵⁷. Le législateur laisse donc le choix aux partis politiques de ne pas être pourvus d'une personnalité juridique et ne constituer qu'une association de faits. Comprise selon une acception plus large, l'expression employée laisse entendre que la loi offre la possibilité à chaque parti de définir par lui-même la forme juridique qu'il entend revêtir.

Considérée de manière extensive, cette faculté donnée par le législateur peut paraître positive en ce qu'elle permet à une association sans but lucratif ou à une fondation de prétendre au statut de parti politique. Cependant, le fait de laisser le choix de ne pas se doter d'une personnalité juridique est en réalité hautement problématique car cela a laissé la possibilité à l'ensemble des partis politiques majeurs de Belgique de n'être que des associations de fait, dénuées de personnalité juridique⁵⁸, ce qui emporte certaines conséquences en droit qui ne sont pas sans importance⁵⁹.

Troisièmement, seule l'association qui « *présente des candidats au mandat de représentant* » peut prétendre au statut de parti politique. Autrement dit, le parti politique est une association qui participe aux élections fédérales. Cette participation est modulée puisque la définition nous apprend que cette dernière nécessite que des candidats soient présentés dans « *chaque circonscription électorale d'une Communauté ou d'une Région* ». Cette modulation appelle à un commentaire : un parti ne peut exister que s'il repose sur une assise territoriale à tout le moins communautaire ou régionale. Seront donc exclus de la définition et donc du champ d'application de la loi de 1989 toute formation politique s'appuyant sur un ancrage local ou qui ne se présenterait tout simplement pas dans chacune des circonscriptions régionales ou communautaires⁶⁰.

Notons toutefois que nous sommes face à une obligation *a minima* : la loi de 1989 n'exclut pas l'hypothèse d'un parti qui, soit présenterait des candidats dans chacune des circonscriptions du pays, soit présenterait des candidats dans chaque circonscription d'une entité fédérée tout en présentant des candidats dans une ou plusieurs autres circonscriptions⁶¹. Ce système que prévoit la loi de 1989 instaure une situation défavorable pour la Communauté germanophone, la seule entité fédérée dont le territoire ne coïncide pas exactement avec celui de circonscriptions électorales. *De facto*, cela signifie qu'une formation politique voulant représenter les seuls intérêts de cette partie de la population nationale ne peut pas prétendre au statut de parti politique et au financement qui y est lié.

⁵⁵ Sur ce point, voy. F. TULKENS, « statut juridique et financier des partis politiques, vers la fin du non-droit ? », *Rev. dr. ulb.*, 16, 1997, p. 11 ; T. GAUDIN, « La régulation juridique des partis politiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, op. cit., p. 21.

⁵⁶ Selon la distinction effectuée *infra* entre le parti et le groupement, voy. la section 1 du présent chapitre.

⁵⁷ Sur ce point, voy. T. GAUDIN, « La régulation juridique des partis politiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, op. cit., p. 21.

⁵⁸ M. GÖRANSSON, J. FANIEL, « Le financement et la comptabilité des partis politiques francophones », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2008/4 (n°1989-1990), p. 37.

⁵⁹ Au vu de l'importance de cette question, nous y reviendrons *infra* (cf. Chapitre 3, section 3 du présent titre).

⁶⁰ B. CADRANEL, J. LUDMER, « La législation concernant le financement des partis liberticides », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2008 (n°2001-2002), p. 17, cité in T. GAUDIN, « La régulation juridique des partis politiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, op. cit., p. 21.

⁶¹ Sur ce point, voy. T. GAUDIN, « La régulation juridique des partis politiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, op. cit., pp. 21-23.

Quatrièmement, sera considéré comme parti politique la formation qui « tente d'influencer l'expression de la volonté populaire » si cette activité d'influence s'exerce dans le respect de la Constitution et des normes législatives en vigueur. Cette condition a sans aucun doute pour but de refuser l'accès au financement prévu par la loi, à tout groupement politique partageant son opinion de manière illégale⁶², en contrevenant par exemple à la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie.

Cette définition, globalement inchangée⁶³ depuis 1989, fait figure de référence dans notre arsenal normatif dès lors que l'on légifère sur les partis politiques⁶⁴. Un paradoxe mérite ici d'être souligné. Dans les faits, la loi de 1989 a bel et bien servi de modèle à pas moins de six textes législatifs ultérieurs dans la définition qu'elle donne d'un parti politique. Or, la volonté du législateur était tout autre et se refusait à considérer l'article 1^{er}, 1° de la loi de 1989 comme un précédent légué à la postérité, tant, pour un texte qui lui serait postérieur et qui concernerait également le contrôle des dépenses électorales, le financement et la comptabilité des partis, qu'aussi et surtout dans le cadre d'un texte relatif aux partis politiques qui toucherait à une autre matière⁶⁵.

Il nous reste donc à analyser l'héritage non désiré de cette définition fondatrice (si l'en est) ! Celui-ci prend la forme de six textes législatifs ultérieurs⁶⁶ qui concernent chacun une élection spécifique. Chaque texte reprenant, pour l'hypothèse qui leur est propre, *mutatis mutandis*, la même définition, que la loi de 1989. Bien que les définitions que ces règles établissent ressemblent à s'y méprendre à celle proposée en 1989, elles présentent toutes une particularité qui mérite d'être soulignée. Elles n'obligent pas, pour être considéré comme parti politique, à présenter des candidats dans chacune des circonscriptions électorales concernées⁶⁷. Pour le reste, ces législations suivent de près le modèle établi en 1989.

Ces diverses définitions et dispositions législatives que nous avons analysées se prêtent à quelques ultimes commentaires transversaux.

⁶² *Ibidem*, p. 23

⁶³ L'article 1^{er} de la loi du 4 juillet 1989 a fait l'objet de modifications sur lesquelles nous ne nous attarderons pas pour nous concentrer sur sa version actuellement en vigueur.

⁶⁴ B. CADRANEL, J. LUDMER, *op. cit.*, p. 17.

⁶⁵ Proposition de loi relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales, de l'Éducation et de la Fonction publique, *Doc. parl.* Ch. repr., sess. ord. 1988-1989, n°47-747/5, p. 20.

⁶⁶ Loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen, *M.B.*, 25 mai 1994, p. 14105 ; Loi du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques, article 1^{er}, 2°, *M.B.*, 25 mai 1994, p. 14101 ; Décret du 1^{er} avril 2004 relatif au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil régional wallon, ainsi qu'au contrôle des communications du président du Conseil régional wallon et des membres du Gouvernement wallon, article 1^{er}, 3°, *M.B.*, 15 avril 2004, p. 22231 ; Décret du 7 avril 2003 visant le contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Conseil ainsi que des communications des autorités publiques de la Communauté germanophone, art. 1^{er}, 2°, *M.B.*, 4 décembre 2003, p. 58088 (la mention du Sénat n'est plus pertinente à ce jour à la suite de l'évolution du mode de composition de cette assemblée) ; Ordonnance du 29 avril 2004 organisant le contrôle des dépenses électorales et des communications gouvernementales, art. 1^{er}, 2°, *M.B.*, 14 juin 2004, p. 44288 ; Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, art. L4112-4 ; inséré par le décret du 1^{er} juin 2006 modifiant le Livre I^{er} de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, art. 2, *M.B.*, 9 juin 2006, p. 29526.

⁶⁷ T. GAUDIN, « La régulation juridique des partis politiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, *op. cit.*, p. 25.

Premièrement, nos parlementaires se sont montrés extrêmement restrictifs lorsqu'ils ont déterminé le champ d'application de leurs définitions successives, se limitant au contrôle des dépenses électorales, au financement et à la comptabilité des partis politiques. Il nous faut ici observer un détour par certains éléments relatifs au contexte d'élaboration de la loi de 1989. Cette norme législative est le résultat d'un long processus législatif qui, après plus de vingt années marquées par des propositions en la matière⁶⁸, a finalement pu aboutir à un consensus en partie explicable par une période d'instabilité pour les partis qui, à l'époque, étaient secoués par divers scandales relatifs à leur financement occulte⁶⁹.

Dans pareille situation, on peut aisément comprendre que les partis cherchèrent à agir mais en limitant au maximum l'impact de leur action législative puisqu'ils n'arrivaient pas à se mettre d'accord après deux décennies de négociations. Si la réalité politique explique ce « compromis à la belge », ce n'en est pas moins critiquable si l'on se détache de cette dernière et que nous analysons l'intérêt de la loi pour l'ensemble de notre système politico-juridique. Avec notre regard de juriste, on ne peut que s'attrister que des considérations politiques aient ainsi empêché notre ordre juridique d'être doté d'une définition globale des partis politiques et d'un régime général qui les encadre⁷⁰.

Deuxièmement, il est interpellant de remarquer un décalage entre, d'une part la volonté initiale du législateur fédéral – qui ne voulait pas voir un précédent en sa définition – et, d'autre part, le développement plus récent de notre ordre juridique qui semble faire fi de cette volonté. En effet, d'autres assemblées légiférantes ont employé peu ou prou les mêmes termes dans un cadre, certes très proche, mais qui leur est propre. Ceci pose question quant au respect de la volonté du législateur fédéral dans le chef de ses homologues.

Troisièmement, la nuance apportée par les législations ultérieures à celle de 1989 révèle une faiblesse portant à une dernière critique : alors même que le domaine au sein duquel le parti est défini est très restreint, les différents législateurs ont tout de même réussi l'exploit de créer des situations contradictoires et désavantageuses pour certaines composantes de l'État. En effet, les définitions les plus récentes ne demandent pas que des candidats soient présentés dans chacune de leurs circonscriptions. Dès lors, un parti au spectre électoral plus local pourrait être reconnu alors que le régime de la loi de 1989 lui serait refusé.

Enfin, nous pensons que cette évolution législative – qui entraîne une démultiplication de définitions et de régimes, pourtant quasiment identiques – est incontestablement un facteur de complexification⁷¹ de notre arsenal législatif. Ce système a pour conséquence qu'un parti à ancrage germanophone ne pourrait être reconnu que dans le cadre de certains scrutins plus locaux. Il y a là une faiblesse de notre système qui gagnerait à être modifié afin de correspondre davantage au caractère fédéral belge, qui comprend trois communautés théoriquement⁷² égales entre elles. Au-delà du cas de la Communauté germanophone,

⁶⁸ L. IKER, « Évolution des règles de financement et de contrôle des partis politiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1998/22, n°1607-1608, p. 4.

⁶⁹ B. CADRANEL, J. LUDMER, *op. cit.*, p. 8.

⁷⁰ C'est entre autres pour cette raison que, au travers de notre mémoire, nous nous réjouissons de réfléchir à l'hypothèse d'une loi organique sur les partis politiques, ce qui, au surplus, aurait permis d'encore gagner davantage en transparence à l'égard des citoyens, objectif louable du projet.

⁷¹ Nous reviendrons sur ce point *infra*, voy. chapitre 4, section 2 du présent titre.

⁷² Dans les faits, tout le monde s'accorde sur la bipolarité du fédéralisme belge, qui voit surtout s'opposer francophones et néerlandophones.

cela vaut pour toute formation politique de moindre influence géographique, ce qui nous paraît perfectible à l'heure où la démocratie délibérative et participative se développe et que des initiatives citoyennes voient le jour pour s'investir localement dans les affaires publiques⁷³.

Section 3. Rencontre de la science politique et du droit

Après avoir exploré la question de savoir comment définir la notion de « parti politique » en science politique d'abord et en droit belge ensuite, il est maintenant nécessaire de conclure en s'essayant nous-même à cet exercice primordial.

L'étude de la question « qu'est-ce qu'un parti politique ? » s'est construite en science politique autour de deux conceptions, l'une « idéologique », l'autre « réaliste » ou « institutionnelle ».

En effet, comme SARTORI l'écrit très justement, « *il est dangereux de confier la chose – comme Burke pouvait le faire – à des nobles intentions ; mais il est insuffisant de la confier uniquement aux effets rétroactifs de la compétition partisane* »⁷⁴. Il nous semble dès lors intéressant de proposer une définition se voulant être l'héritière de multiples travaux sur la question en définissant le parti politique de façon à tenir compte de toute sa complexité et de ses multiples facettes. Avant nous, D.-L. SEILER a proposé une définition de synthèse qui nous semble pertinente. Selon lui, les partis sont « *des organisations visant à mobiliser des individus dans une action collective contre d'autres, pareillement mobilisés, afin d'accéder, seuls ou en coalition, à l'exercice des fonctions de gouvernement. Cette action collective et cette prétention à conduire la marche des affaires publiques sont justifiées par une conception particulière de l'intérêt général* »⁷⁵.

L'analyse de la définition du parti politique en droit belge révèle, quant à elle, une approche bien moins exhaustive de cette notion. Le législateur semble avoir du mal à cacher sa frilosité à se frotter aux partis politiques comme le montre la prudence avec laquelle il les a définis, par le biais d'une loi au champ d'application expressément limité. Le législateur se cantonne à considérer les partis comme une entité économique et financière dont les moyens pécuniaires et la gestion de ceux-ci doivent être organisés par la loi. Cette situation est loin d'être optimale au vu de l'omniprésence des partis dans la vie politique belge⁷⁶.

C'est pourquoi, pour une question de cohérence, il nous paraît utile et nécessaire de légiférer sur les partis politiques afin de les désigner par une définition de référence pour l'ensemble de notre ordre juridique et système politique. En outre, définir un concept tel que le parti politique nous paraît être une étape importante dans la compréhension de celui-ci, ce qui est également une étape primordiale (et facilitatrice) avant que notre ordre juridique ne puisse l'appréhender plus globalement, en prenant en considération d'autres éléments que son existence comptable et financière, comme notre mémoire se prête à l'envisager.

⁷³ Le dialogue citoyen permanent instauré en Communauté germanophone est un bon exemple ; voy. à ce sujet, C. NIESSEN et M. REUCHAMPS, « Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2019/21 (n°2426), pp. 5-38..

⁷⁴ G. SARTORI, *op. cit.*, pp. 102-103.

⁷⁵ D.-L. SEILER, *Les partis politiques*, *op. cit.*, p. 24.

⁷⁶ Cette réalité fait l'objet de développements spécifiques au chapitre suivant.

Cependant, bien que nous formulions ici une série de griefs à l'égard de la définition légale du parti politique, une série d'éléments nous permet de faire le lien avec les définitions héritées de la science politique (et, au premier chef, la définition de synthèse que propose D.-L. SEILER). Nous retrouvons donc tout d'abord cette idée d'une association de personnes qui s'unissent dans le but d'exercer, après la participation à un concours électoral, la gouvernance publique.

Juristes et politistes semblent partager l'idée de l'intérêt général mais avec des subtiles nuances propres à leurs domaines respectifs. Les politologues insistent sur le fait que ces individus s'assemblent, mus par une certaine vision de l'intérêt général, faisant de ce dernier une finalité. La loi, de son côté, va insister sur la manière dont doit se comporter le parti en obligeant ce dernier à respecter le cadre légal en vigueur. Le respect de la loi apparaît donc comme une modalité de la gouvernance publique. Toutefois, loi et intérêt général sont intimement liés puisque la loi est une production de l'État et que celui-ci a vocation à agir dans l'intérêt général.

Le droit et la science politique se rejoignent donc indéniablement aux carrefours de différents éléments. Cependant, nous retiendrons, pour chacune de ces sciences, une spécificité. La science politique se démarque du droit par son appréhension nuancée du concept de « parti », pouvant faire varier sa définition selon le regard porté sur l'objet d'étude. C'est ainsi par exemple que le parti est un groupement officiellement reconnu si l'on adopte une approche réaliste et institutionnelle comme l'a fait G. SARTORI⁷⁷ tandis que, considéré selon une dimension plus idéologique, la question de la reconnaissance officielle n'entre pas en ligne de compte. *A contrario*, le droit belge, en l'absence de véritable définition doctrinale, définit le parti politique au travers de la seule intervention du législateur. Cela nous place dans une tout autre perspective : en droit, ce qui ne rentre pas dans la définition n'est tout simplement pas un parti, sans que nous ayons une grande marge d'interprétation.

Fort de ce constat, nous défendons l'hypothèse d'une double définition du parti politique en distinguant une compréhension large d'une définition étroite de cette notion. Dans une acception large – enseignée par la science politique – le parti se doit d'être désigné comme un groupement, parfois reconnu officiellement, d'hommes et/ou de femmes, réunis autour d'une vision de l'intérêt général et de principes à tout le moins en partie partagés⁷⁸ afin de se mobiliser et participer à des élections pour concourir, contre d'autres individus, tout autant mobilisés, à l'expression du suffrage et dont le but ultime est l'exercice des charges publiques de l'État. Défini strictement – par les sciences juridiques – le parti est le groupement reconnu comme tel par le droit. Dans l'état actuel de notre ordre juridique, il n'y a pas de définition juridique globale du parti politique. De plus, les définitions légales que nous avons présentées ne sont pas sans reproches. Ainsi, nous ne pouvons que postposer notre proposition de définition juridique à des développements ultérieurs⁷⁹.

Chapitre 2. Des acteurs de premier plan

⁷⁷ Voy. p. 9., note *infra* n°44.

⁷⁸ Cette nuance permet de tenir compte d'une réalité parfois observée en Belgique, à savoir l'existence de plusieurs courants de pensée, groupes ou mouvance au sein d'un même parti.

⁷⁹ Nous renvoyons le lecteur au Titre II de notre mémoire.

De nombreux observateurs belges et étrangers décrivent la Belgique comme étant une « participatie »⁸⁰, terme qui se comprend communément comme faisant référence à un « régime de partis »⁸¹. Cette réalité a de quoi étonner dès lors que nous venons de constater que notre ordre juridique ne les appréhende que peu. Nous débutons ici l'analyse d'un des plus grands paradoxes relatifs à la situation des partis politiques en Belgique : alors qu'ils sont sur le devant de la scène politique et qu'ils interviennent aux quatre coins de la gestion de la *Res Publica*, ils sont quasiment absents de nos textes de loi !

La participatie étant un phénomène politique mais aussi, dans une certaine mesure, sociétal, il trouve sa source dans l'histoire de la société qui l'a vu naître⁸².

Pour bien le comprendre, Il nous semble donc pertinent de nous attarder sur divers éléments. Tout d'abord, son émergence dans le cadre l'évolution du régime représentatif⁸³ (Section 1). Ensuite, nous aborderons le développement de notre système politique dans une perspective historique, nécessaire pour comprendre comment la Belgique est devenue une participatie (Section 2). Par après, nous verrons, au travers de trois exemples significatifs, le « pouvoir de fait »⁸⁴ des partis politiques (Section 3). Pour finir, nous nous interrogerons sur le rôle des président(e)s de parti dans notre participatie (Section 4).

⁸⁰ J.-B. PILET et S. WILLOCQ, « La Belgique », in *Les démocraties européennes, Institutions, élections et partis politiques*, (sous la dir. de N. BRACK, J.-M. DEWAELE et J.-B. PILET, Paris, Armand Colin, 2015, p. 45 ; K. DESCHOUWER, L. DE WINTER et D. DELLA PORTA, « Partitocracies between Crises and Reforms : The Case of Belgium and Italy », *Res Publica*, 1996/2 (vol. 38).

⁸¹ Comme nous l'apprend le suffixe « cratie », dérivé du grec « κράτος » qui est le substantif désignant le pouvoir. Voy. A. DESTEXHE, A. ERALY et E. GILLET, *Démocratie ou participatie ? 120 propositions pour refonder le système belge*, Bruxelles, Labor, 2003, p. 6.

⁸² F. VERLEDEN, *Aux sources de la participatie, les relations entre les partis politiques belges et leurs parlementaires (1918-1970)*, Bruxelles, éditions du CRISP, 2019, p. 5 *in fine*.

⁸³ Considéré ici plus largement qu'à la seule échelle de la Belgique.

⁸⁴ Nous reprenons l'expression de W.-J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *op. cit.*

Section 1. La participatie, une évolution de la démocratie des partis

Le concept de « participatie » est, à l'image des partis, assez difficile à appréhender dès lors que nombre de sources en font état mais que ces dernières définissent cette notion de diverses manières⁸⁵, laissant apparaître de subtiles nuances. C'est ainsi que D. DE PRINS définit la participatie comme « *un système dans lequel les partis dominent complètement le Parlement* »⁸⁶ alors que d'autres parlent d'un « *contrôle monopolistique sur l'ensemble du processus gouvernemental* »⁸⁷ ou d'un « *régime politique au sein duquel ce sont les partis qui ont la haute main sur la décision politique et sur les institutions [que sont] le Parlement et le Gouvernement* »⁸⁸. Cette dernière définition, plus large et plus nuancée, a notre préférence. Cependant, se contenter de cette définition nous semble insuffisant pour cerner ce phénomène avec justesse.

Comme le montre C. VAN WYNSBERGHE dans les colonnes de *Politique*⁸⁹, la participatie doit être appréhendée à la lumière de l'évolution du gouvernement représentatif. Cette évolution fut théorisée par B. MANIN, dans son ouvrage « *Principes du gouvernement représentatif* »⁹⁰ qui fait aujourd'hui figure de référence en la matière. L'auteur français identifie trois idéaux-types du gouvernement représentatif qui se succédèrent : le parlementarisme⁹¹, la démocratie des partis et la démocratie du public. Il les différencie sur base de quatre critères d'observation⁹² que sont l'élection des gouvernants, l'indépendance de ces derniers, la liberté de l'opinion publique et la prise de décision après l'épreuve de la discussion.

Il y a donc tout d'abord le « parlementarisme classique ». Cette période est caractérisée par une importance du lien personnel entre la personne représentée et son représentant. Sur base de la figure anglo-saxonne du « *trustee* », il y a une véritable relation de confiance unissant les deux personnes unies dans ce rapport de représentation. Cela s'explique notamment par le fait qu'à l'époque, la gestion des affaires publiques, la sphère politique et, partant, les droits électoraux, sont réservés à une élite sociale. Ainsi, une relation interpersonnelle et basée sur une personne spécifique était possible car les membres de la haute société se connaissaient souvent personnellement et accordaient donc leur confiance à une personne connue (parfois même au sens premier du terme) dont ils partagent l'opinion ou, à tout le moins, de qui ils respectent le jugement politique. Sur base de cette confiance, le représentant vote alors selon ses convictions personnelles⁹³.

Vient ensuite « la démocratie des partis ». Cette seconde phase est doublement intéressante car la transition qu'elle opère avec le parlementarisme originel repose sur une seconde évolution majeure qui lui est contemporaine : celle du système partisan par l'émergence des partis de masses. En effet, durant

⁸⁵ K. VAN NIEUWENHUYSE, S. FIERS et F. VERLEDEN, « De macht van partijen in België sinds 1981 – participatie revisited », *Res Publica*, 2018/4, p. 302 (traduction libre du néerlandais).

⁸⁶ D. DE PRINS, *op. cit.*, p. 78 (traduction libre du néerlandais).

⁸⁷ M. CALISE, « The Italian Participatory: Beyond President and Parliament », *Political Science Quarterly*, 1994/3 (Vol. 109), p. 444 (traduction libre de l'anglais).

⁸⁸ F. VERLEDEN, *op. cit.*, pp. 5-6. Voy également L. DE WINTER, « Twintig jaar polls, of de teloorgang van een vorm van interne partijdemocratie », *Res Publica*, 1980/4, pp. 563-585 ; L. DE WINTER, A.-P. FROGNIER et B. RIHOUX, « Belgium: still the age of party government? », in *Party and government. An inquiry into the relationship between governments and supporting parties in liberal democracies* (sous la dir. de J. BLONDEL et M. COTTA), Basingstoke, Palgrave, 1996, pp. 153-179.

⁸⁹ C. VAN WYNSBERGHE, « La « participatie », pour le meilleur ou pour le pire... », *Politique*, 2013 (n°79), pp. 34-37.

⁹⁰ Pour la théorie développée par cet auteur, voy. B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Champs-Flammarion, 1996. Voy. tout spécialement le chapitre « *Métamorphoses du gouvernement représentatif* », pp. 247-304.

⁹¹ Nous préférons l'expression « parlementarisme classique » (ou « originel ») afin d'éviter toute confusion linguistique étant donné que l'ensemble de l'histoire du régime représentatif a été marquée par un système dans lequel un parlement intervient, ce qui ne caractérise donc pas spécifiquement cette période.

⁹² B. MANIN, *op. cit.*, p. 252.

⁹³ Convictions qui, suivant la mentalité que sous-tend cet idéal-type, seront partagées ou tout du moins soutenues par les électeurs.

le parlementarisme classique les partis politiques n'en sont qu'à leurs balbutiements et ne s'apparentent qu'à des organismes aux services des parlementaires qui ont une existence uniquement électorale⁹⁴ et sont désignés comme « *partis de cadre* » par M. DUVERGER⁹⁵. Avec la démocratie des partis, les partis de masses succèdent aux partis de cadre et changent profondément le système politique et la vie électorale. En effet, les partis de masses ne sont pas ainsi dénommés simplement parce qu'ils rassemblent une masse importante d'adhérents et autres sympathisants proches ou lointains mais parce qu'ils s'appuient sur une structure dont la base est cette masse d'adhérents⁹⁶. L'électeur n'accorde plus sa confiance à un représentant spécifique mais s'identifie à un parti⁹⁷ qu'il va soutenir de façon stable. Avec le développement des partis de masses et leur importance nouvelle en tant qu'agents structurant la société dans son ensemble, les élus perdent en indépendance et deviennent des hommes de partis, ouvrant la voie au développement d'une discipline de vote parmi les membres d'un même parti. L'indépendance des élus n'a cependant pas disparu. Elle est simplement nouvelle puisqu'il s'agit d'une liberté du parti vis-à-vis de son électorat, au détriment d'une liberté strictement personnelle du représentant. Cette nouvelle réalité impacte également l'épreuve de la discussion, qui se déroule désormais souvent en dehors du Parlement, dans toutes ces institutions où les partis politiques vont négocier avec des partenaires externes au Parlement, tels que les cabinets et les syndicats.

Enfin, le dernier idéal-type imaginé par B. MANIN est la « démocratie du public ». Au cours de cette phase, il y a un glissement vers une « personnalisation » de la politique au-delà de la structure collective du parti. Les électeurs attribuent à nouveau leur voix à une personnalité spécifique. Il y a une grande importance de l'image et de la communication dans le chef des candidats. Dans ce contexte, les partis deviennent des instruments au service d'un leader ou à tout le moins d'un ou d'une représentant(e) important(e) au sein du parti.

Sur base de sa définition et du développement historique que nous venons de réaliser, la participatie apparaît comme étant la forme la plus aboutie (ou la plus absolue⁹⁸) de la démocratie des partis. Cette approche nous séduit tout particulièrement dans la mesure où la participatie belge nous semble être, un phénomène qui s'est développé au cours de notre histoire en s'appuyant sur une évolution sociale et politique de notre pays⁹⁹, en parallèle à l'évolution plus globale encore de notre régime politique – le gouvernement représentatif – obligeant quiconque s'intéresse à un de ces deux concepts clés à prendre son corolaire en ligne de compte.

Section 2. La société belge et ses clivages : un terreau fertile pour un système partisan

« *Il est difficile d'appréhender les évolutions du système politique et électoral de la Belgique sans s'arrêter sur le destin des partis qui composent et agissent au sein de ces systèmes* ». Si nous ne pouvons

⁹⁴ F. VERLEDEN, *op. cit.*, p. 14.

⁹⁵ M. DUVERGER, *Les partis politiques*. Paris, Le Seuil, 1981, pp. 119-128 ; D.-L. SEILER, « Maurice Duverger et les partis politiques », *Revue internationale de politique comparée*, 2010/1, pp. 59-62.

⁹⁶ D.-L. SEILER, *ibidem*, p. 60.

⁹⁷ D'où l'idée de pilarisation.

⁹⁸ Si nous considérons la participatie comme ayant une connotation négative.

⁹⁹ Qui sera abordé *infra*, voy. la section 2 de ce chapitre.

qu'être d'accord avec ces propos d'E. VAN HAUTE¹⁰⁰, nous pensons qu'il est tout aussi difficile de comprendre l'importance des partis politiques dans ces systèmes sans se pencher sur l'histoire socio-politique de la Belgique qui a, par elle-même, contribué à forger ces systèmes.

Depuis son origine, la société belge est divisée. Sans avoir ici de connotation négative, cette réalité est reconnue par tous et a fait l'objet de nombreuses recherches parmi les politistes, qui parlent de la notion de « clivage »¹⁰¹ telle que théorisée par deux auteurs – LIPSET et ROKKAN¹⁰². Sur base des travaux de ces derniers, un clivage peut être succinctement défini comme une division profondément ancrée dans une société, résultant d'une double révolution (nationale et/ou industrielle)¹⁰³. Cette double révolution a pour conséquence de mener à l'apparition de quatre clivages : Église contre État, centre contre périphérie, possédants contre travailleurs et milieu rural contre milieu urbain¹⁰⁴. Cette notion est fondatrice dans l'étude des systèmes partisans (et donc politiques) car les partis¹⁰⁵ sont des agents électoraux qui vont se greffer sur les clivages présents dans la société civile pour les transposer dans l'arène politique. Les partis ont ainsi pour rôle de représenter politiquement les différentes composantes de la société qui s'articulent autour de ces clivages.

Sans rencontrer simultanément ou avec la même profondeur tous ces clivages, la Belgique est une parfaite illustration de cette société clivée. En effet, la société belge, lors de l'Indépendance, était partagée entre deux tendances politiques : les catholiques d'un côté et les libéraux de l'autre. Ces mouvances, bien qu'extrêmement hétérogènes en ce qu'elles étaient traversées en interne par de multiples courants différents¹⁰⁶, constituèrent les deux pôles du premier clivage belge, sur la base de l'opposition de l'Église et de l'État. Cette opposition idéologique constitue le premier véritable clivage au sein de la Belgique. Il faut cependant préciser que, même si les deux tendances existent et se côtoient, lorsque la Belgique devient un État indépendant, la vie politique est placée sous le signe de l'unionisme¹⁰⁷. En effet, après la défaite de Napoléon et la chute de l'Empire français, les provinces belges seront rattachées au royaume hollandais, dirigé par la maison d'Orange¹⁰⁸. Si dans un premier temps le régime hollandais est perçu positivement comme source de certains avantages sur les plans économique, financier ou commercial, très vite des oppositions commencèrent à voir le jour aussi bien chez les catholiques que chez les libéraux suite à l'adoption de certaines mesures par le pouvoir hollandais. C'est dans ce contexte qu'émergea l'unionisme : catholiques et libéraux décidèrent de s'unir, dès 1828, afin de lutter contre l'ennemi commun, le royaume des Pays-Bas, la maison d'Orange et Guillaume Ier¹⁰⁹. Bien que dans un premier temps, cette « alliance » soit un simple « accord des circonstances »¹¹⁰, l'unionisme devint, à notre sens, une

¹⁰⁰ E. VAN HAUTE, « Émergence et disparition des partis », in *Les systèmes électoraux de la Belgique*, op. cit., p. 215.

¹⁰¹ L'ensemble des ouvrages traitant de l'histoire politique belges font état de cette division de la société, de ces clivages, voy. à titre de référence récente, V. DE COOREBYTER, « que reste-t-il de nos clivages ? », *Politique*, 2018 (n°105), pp. 17-26.

¹⁰² S. M. LIPSET, et S. ROKKAN, *Structures de clivages, systèmes de partis et alignements des électeurs : une introduction*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008.

¹⁰³ V. DE COOREBYTER, « que reste-t-il de nos clivages ? », op. cit., p. 17.

¹⁰⁴ Des variations peuvent bien sûr apparaître en fonction de la société étudiée ; E. VAN HAUTE, « Émergence et disparition des partis », in *Les systèmes électoraux de la Belgique*, op. cit., p. 216.

¹⁰⁵ Selon l'acception large que l'on a donné à cette notion, voy., p. 16.

¹⁰⁶ P. DELWIT, *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 2012, p. 21.

¹⁰⁷ P. DELWIT, « Partis et systèmes de partis en Belgique en perspective », in *Les partis politiques en Belgique* (sous la dir. de P. DELWIT, J.-B. PILET et E. VAN HAUTE), Bruxelles, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 2011, p. 7 ; Voy. également E. WITTE, A. MEYNEN, D. LUYTEN, *Histoire politique de la Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Samsa, 2016, pp. 11-18.

¹⁰⁸ P. DELWIT, *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, op. cit., p. 13.

¹⁰⁹ Pour les prémices de l'État belge résumés ici, voy. *ibidem*, pp. 11-17.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 15.

véritable philosophie politique qui guida les premiers pas de l'État belge, notamment lors des débats au sein du Congrès national.

En effet, au terme de l'élection du 3 novembre 1830, les deux tendances politiques se sont retrouvées au sein de ce dernier autour d'une double mission à l'importance capitale – doter la Belgique d'une Constitution¹¹¹ et désigner le premier souverain des belges – sans qu'une véritable division « partisane » entre catholiques et libéraux puisse pour autant être remarquée au sein de cette assemblée constituante¹¹² qui fut, au contraire « recrutée [...] à une heure de concorde et d'exaltation patriotique »¹¹³.

Si l'unionisme permit assurément d'asseoir la légitimité de la Belgique dans son nouveau statut d'État indépendant, il ne dura qu'un temps¹¹⁴ et le clivage entre catholique et libéraux dominera la vie politique durant la seconde moitié du XIX^e siècle¹¹⁵, autours des premiers partis du royaume, qui émergèrent durant cette période¹¹⁶, se structurant autour de ce clivage idéologique.

Avec la création du Parti Ouvrier Belge (ci-après dénommé en abrégé « P.O.B. ») en 1885 et les revendications sociales qui l'accompagnent, le régime va entamer sa quête du suffrage et débiter une longue évolution de notre système électoral¹¹⁷ à plusieurs niveaux. Il y d'abord, l'affirmation d'un nouveau clivage opposant les travailleurs aux possédants. Ensuite, la révision de la Constitution de 1893 va voir apparaître le suffrage universel masculin, tempéré par le vote plural¹¹⁸. Il va s'en suivre une consécration électorale pour les socialistes du P.O.B. qui « *entrent en force au Parlement* »¹¹⁹ avec comme conséquence directe que la Belgique compte à partir de ce moment trois formations politiques avec lesquelles il faut composer. Avec ce troisième acteur qui entre en scène, l'ensemble des partis s'accordent sur la nécessité de revoir le mode de scrutin, jusqu'alors majoritaire, en raison du caractère injuste de celui-ci pour privilégier un système à la proportionnelle¹²⁰, plus juste en permettant que l'ensemble des listes concourant au suffrage soient représentées, proportionnellement à leurs résultats électoraux selon une clé de répartition : le système d'Hondt. Il est à noter que cette réforme s'accompagne d'une nouveauté d'importance pour notre étude¹²¹, la possibilité de définir un ordre organisant la place des candidats sur une liste. Ces évolutions sont loin d'être anodines dans la mesure où, à notre sens, cela ouvre, sous l'effet d'un double facteur d'émergence, la voie au multipartisme que nous connaissons aujourd'hui. D'une part, ce système garantit un contexte favorable à l'émergence de plusieurs listes. D'autre part, c'est à cette période que les partis deviennent de véritables partis de masses. C'est ainsi qu'autour du P.O.B.¹²²

¹¹¹ F. DELPÉRÉE, *La Constitution de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Éditions Racine, 2006, p. 15.

¹¹² L. DE LICHTERVELDE, *Le Congrès national : l'œuvre et les hommes*, Renaissance du livre, 1945, pp. 31-32.

¹¹³ *Ibidem*, p. 34.

¹¹⁴ E. VAN HAUTE, « Émergence et disparition des partis », *op. cit.*, p. 218 ;

¹¹⁵ X. MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, éditions du CRISP, 2011, pp. 131-152.

¹¹⁶ Le parti libéral voit le jour en 1846 et le parti catholique en 1884.

¹¹⁷ V. DUJARDIN et M. SINGELYN, « Histoire du système électoral belge », in *Les systèmes électoraux de la Belgique*, *op. cit.*, p. 64.

¹¹⁸ Proposition de déclaration et révision des articles 47, 53 et 56 de la Constitution, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1890-1891, n°18-0019/1 ; Voy. également, SÉNAT DE BELGIQUE, *étude sur les 100 ans du suffrage universel pur et simple pour les hommes et les 70 ans du droit de vote pour les femmes – Chapitre VI : La persévérance vient à bout de tout : une ligne du temps parlementaire*, 2019, p. 11 (accessible sur le site de l'assemblée, URL : https://www.senate.be/home/sections/geschiedenis_en_erfgoed/AES-SU/art-6_fr.pdf (dernière consultation le 17 juillet 2021 à 21h00)).

¹¹⁹ V. DUJARDIN et M. SINGELYN, *op. cit.*, p. 66.

¹²⁰ *Ibidem* ; la représentation proportionnelle est aujourd'hui consacrée à l'article 62 de la Constitution. ; Sur le mode de scrutin voy. K. MUYLLE, « Le mode de scrutin : la représentation proportionnelle » in *Les systèmes électoraux de la Belgique*, *op. cit.*, pp. 423-446.

¹²¹ Voy. Section 3, §1 du présent chapitre.

¹²² Le développement du « pilier » socialiste est paradigmatique, voy. J. MEYNAUD, J. LADRIÈRE et F. PERIN sous la dir. de), *La décision en Belgique. Le pouvoir et les groupes*, Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, Armand Colin, 1965, p.42.

d'abord, puis du Parti libéral et du Parti catholique, se développa un véritable système où chaque parti mit en place des services et administrations teintés de ses couleurs politiques afin d'organiser de multiples aspects de la vie des Belges¹²³, créant de véritables « *mondes sociologiques* »¹²⁴ autour de différents piliers représentés par les partis.

L'échiquier politique va à nouveau se complexifier durant l'entre-deux guerre¹²⁵. Non seulement, il y a une multiplication des partis, avec l'apparition des premières expressions de l'extrême en politique¹²⁶ mais aussi (et surtout) l'apparition du grand clivage belge, celui que l'on ne présente plus : la question linguistique opposant flamands et francophones.

Après la Seconde guerre mondiale, la situation se stabilise quelque peu entre trois pôles (socialiste – démocrate-chrétien – libéral)¹²⁷. Cependant, les questions communautaires (et notamment les questions relatives à l'enseignement) amèneront la Belgique vers les réformes de l'État qui se succéderont à partir de 1970. La Belgique devient alors un État fédéral et va, au fil des réformes, revêtir la structure que nous lui connaissons à ce jour, dessinant un paysage institutionnel complexe où un fédéralisme à la fois double (Régions et Communautés), bipolaire (néerlandophones >< francophones) et centrifuge (autorité fédérale >< entités fédérées) se développe toujours plus. Au-delà de ce changement de forme de l'État, les questions linguistiques mettent le système à rude épreuve et de nouveaux partis apparaissent à la faveur de ce clivage linguistique toujours plus prégnant¹²⁸ et revendiquent des intérêts linguistiques pour le nord ou le sud du pays. Dans ce contexte, les partis traditionnels n'arrivent plus à faire fi de cette opposition linguistique omniprésente et se scindent en deux entités distinctes¹²⁹. Enfin, avec le développement des partis écologiques dans les années 1980, le constat est sans appel : la Belgique est sans conteste une multipartite des plus complexe¹³⁰.

Section 3. La Belgique, exemple de particratie

Quelle forme prend cette particratie en Belgique dès lors que l'on ne se limite pas à un constat faisant état de l'importance globale des partis dans un régime politique ? Partant de divers enseignements provenant de l'étude des définitions désignant la notion de parti politique et celle de la particratie, nous savons que le parti est un agent électoral qui, en particratie, va avoir un certain contrôle sur le Parlement et le Gouvernement. En conséquence, nous observerons donc le cas belge à travers trois exemples significatifs¹³¹ dans la vie politique du Royaume : l'organisation des listes électorales (Sous-section 1), la

¹²³ Le développement des syndicats, de la sécurité sociale, des services de mutuelles et l'enseignement sont autant d'exemples de la polarisation de la société belge ; sur la polarisation voy. P. DELWIT, *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, op. cit., pp. 70-79.

¹²⁴ P. DELWIT, *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, op. cit., p. 70.

¹²⁵ E. VAN HAUTE, « Émergence et disparition des partis », op. cit., p. 221.

¹²⁶ Nous pensons au parti Rex notamment.

¹²⁷ E. VAN HAUTE, « Émergence et disparition des partis », op. cit., pp. 222-223.

¹²⁸ La Volksunie et le Front démocratique des Francophones, notamment.

¹²⁹ En 1968 pour les sociaux-chrétiens, en 1972 pour les libéraux et en 1978 pour les socialistes.

¹³⁰ Pour ces derniers développements, voy. E. VAN HAUTE, « Émergence et disparition des partis », in *Les systèmes électoraux de la Belgique*, op. cit., pp. 224-227.

¹³¹ D'autres exemples mériteraient des développements mais nous avons dû nous restreindre pour respecter les formes prescrites dans le cadre du mémoire en droit. Nous pensons notamment à la politisation de l'administration et la nomination du juge constitutionnel. Sur la politisation de l'administration, voy. P. QUERTAINMONT, « Réflexions de synthèse », *Pyramides*, 3|2001, pp. 109-125. Sur l'enjeu politique de la nomination du juge constitutionnel, voy. M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, pp. 149-150.

formation du gouvernement fédéral et la prise de décision au sein de celui-ci (Sous-section 2) et la discipline de parti au sein de l'hémicycle parlementaire (Sous-section 3).

Sous-section 1. L'organisation des listes électorales¹³²

Le recours au scrutin proportionnel implique que « *chaque formation politique qui souhaite participer à l'élection doit déposer une liste de candidats* »¹³³. En effet, le principe de la représentation proportionnelle, tel que consacré par l'article 62 §2 de la Constitution implique que les différents mandats parlementaires soient répartis proportionnellement aux suffrages recueillis par les différentes listes de candidats. Dans ce cadre, il est reconnu que la sélection des candidats qui apparaîtront sur la liste et l'ordre avec lequel ils y seront positionnés sont deux choix importants qui relèvent de la compétence des partis. Sans détour, il convient de remarquer dès à présent qu'il s'agit là d'un grand pouvoir pour ces formations politiques qui décident, purement et simplement, de qui pourra ou non concourir au suffrage.

Le réel pouvoir des partis politiques se situe surtout dans leur prérogative à déterminer l'ordre de la liste. En effet, en raison de la répartition proportionnelle des sièges et du mécanisme de la case de tête, ce sont les premiers représentants de chaque liste qui sont élus dans la très grande majorité des cas. Diverses règles, présentes dans la législation électorale¹³⁴, encadrent la création d'une liste électorale. Une d'entre elles, notamment, nous paraît hautement critiquable et a retenu notre attention. Pour qu'une liste puisse participer au scrutin, elle doit démontrer qu'elle fait l'objet d'un certain soutien. Le droit belge prévoit deux possibilités : soit quelques élus (seulement !) sortant de l'assemblée concernée déclarent soutenir la liste, soit cette dernière se voit dans l'obligation de recueillir le soutien d'un nombre nettement plus élevé de citoyens¹³⁵. Nous ne cachons pas notre étonnement car, au-delà de la disproportion manifeste entachant le rapport qui unit les deux possibilités, un tel système rend difficile l'émergence d'une nouvelle force politique au sein du parlement. En effet, cette nouvelle liste devra (de façon quasi certaine) apporter la preuve d'un soutien populaire en l'absence d'élus de sa formation dans le parlement sortant pouvant soutenir sa liste. Et ce, alors même que les partis politiques déjà en place dans l'hémicycle se trouvent dans une situation excessivement favorable pour proposer une nouvelle liste au scrutin à venir en raison des modalités de financement évoquées plus loin¹³⁶.

Si notre législation électorale reconnaît (et oblige) effectivement le recours à la liste électorale, les usages politiques sont prépondérants en la matière, comme le démontre avec justesse l'expression longtemps retenue selon laquelle la sélection des candidats appartenait « *au jardin secret* »¹³⁷ des partis politiques qui, chacun en ce qui les concerne, règlent dans leurs statuts, toute une série de questions relatives à l'action électorale du parti. Cela va de la question primordiale de savoir qui peut être candidat

¹³² Sur ce point nous nous basons principalement sur la contribution suivante : F. BOUHON, J. DODEIGNE et A. VANDELEENE, « la confection des listes de candidats : règles juridiques et pratiques politiques », in *Les systèmes électoraux de Belgique*, op. cit., pp. 193-214 ; Voy., également S. KAISERGRUBER, « le contrôle de l'établissement des listes de candidats », *A.P.T.*, 2020/1, p.19

¹³³ Pour la citation, voy. *ibidem*, p. 193.

¹³⁴ Voy., notamment le Code électoral, instauré par la loi du 12 avril 1894 ; loi du 12 avril 1894, *M.B.*, 15 avril 1894, p. 1121 ; ci-après, cité en abrégé « C. élect. ».

¹³⁵ Pour la Chambre des représentants, trois députés ou 200 à 500 électeurs, en fonction du nombre d'habitants dans la circonscription électorale concernée (C. élect., art. 116 §1^{er}).

¹³⁶ Voy. le chapitre 3 du présent titre.

¹³⁷ M. GALLAGHER et M. MARSH (sous la dir. de), *Candidate Selection in Comparative Perspective : The Secret Garden of Politics*, Londres, Sage Publications, 1998.

à des questions plus techniques, s'interrogeant sur la manière et la personne (ou l'organe) qui sélectionnera ces candidats¹³⁸.

L'observation des pratiques intra-partisanes est révélatrice à deux égards. F. BOUHON, J. DODEIGNE et A. VANDELEENE, remarquent une tendance nette à la professionnalisation et à la personnalisation de la politique¹³⁹. En effet, l'électeur est de moins en moins fidèle à son parti. Volatile, il peut attribuer son vote de manière changeante d'un scrutin à l'autre, se raccrochant davantage à une personnalité spécifique plutôt qu'à une formation politique dans son ensemble.

Face à cette réalité, les partis recherchent donc à recruter des personnalités qui auront les faveurs (et les voix) des électeurs, quitte à aller démarcher des personnalités *a priori* étrangères au monde politique, telles que des personnalités du monde médiatique¹⁴⁰ ou tout simplement des hommes et femmes politiques ayant obtenu des mandats à d'autres niveaux de pouvoir et dont la carrière évolue au fil des scrutins et provoque des aller-retours sur la scène politique, ce qui n'est naturellement pas propice à proposer une image claire de ses représentants au citoyen.

Ensuite, bien qu'il puisse exister une certaine démarche *bottom-up* au sein du parti, la confection des listes apparaît comme étant majoritairement du ressort de l'état-major des partis et tout spécialement de son Président¹⁴¹, révélant ainsi une certaine hiérarchisation du pouvoir au sein des partis. On remarque donc combien l'organisation des élections est symptomatique d'une partitocratie.

Sous-section 2. La formation du gouvernement fédéral

Après le temps des élections, vient le temps de former des exécutifs et, au premier chef, le gouvernement fédéral. R. DANDOY nous partage des enseignements éclairants sur le rôle des partis en la matière¹⁴². Pour reprendre les mots de DE WINTER et DUMONT, nous sommes ici à un « *moment crucial dans la politique belge en termes de prise de décision* »¹⁴³. Par tradition politique, la formation du gouvernement commence par les consultations royales et se termine avec le vote de confiance de la Chambre des représentants à l'égard du nouveau gouvernement. Le Roi reçoit individuellement plusieurs personnalités de premier plan dans la vie du Royaume : le Premier ministre sortant, les présidents de la Chambre et du Sénat et les présidents de partis – afin de prendre le pouls du pays. Suite à cela, le

¹³⁸ Pour une illustration empirique de la sélection des candidats lors d'élections, voy. les travaux réalisés par le CRISP sur la préparation des différents scrutins de ces dernières années. Voy. spécifiquement pour les dernières élections du 26 mai 2019 : B. BIARD, P. BLAISE, J. FANIEL et al., « La préparation des élections fédérales et européennes du 26 mai 2019 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2019/1-2 (n° 2406-2407), pp. 29-62.

¹³⁹ F. BOUHON, J. DODEIGNE et A. VANDELEENE, *op. cit.*, p. 203 ; La simple observation de la scène politique belge de ces dernières années nous convainc de la pertinence de l'observation. En effet, il est difficile de contester que nos élus sont aujourd'hui engagés dans des carrières qui se perpétuent de longues années durant, au fil des élections et que ils deviennent de véritables figures de proue dans notre paysage politique et médiatique.

¹⁴⁰ Voy. par exemple le cas de M. De Maegd, ancien présentateur de RTL-TV1, aujourd'hui élu MR, cité in M. COLLEYN, « Les destins contrastés des vedettes en politique », *l'Echo*, 14 mars 2019, accessible en ligne, URL : <https://www.lecho.be/dossiers/elections-regionales-federales-europeennes-2019/les-destins-contrastes-des-vedettes-en-politique/> (dernière consultation le 18 juillet 2021 à 11h53).

¹⁴¹ K. DESCHOUWER, « The Decline of Conscientiousness and the Reluctant Modernization of Belgian Mass Parties » in *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies* (sous la dir. de R. S. KATZ et P. MAIR), Londres, Sage Publications, 1994, p. 96, cité in F. BOUHON, J. DODEIGNE et A. VANDELEENE, *op. cit.*, p. 208 ; sur le bureau de partis voy. également : W. DEWACHTER et S. DEPAUW (sous la dir. de), *Bureaux de partis, bureaux de pouvoir – cinquante ans d'histoire*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2007 ; K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*, Londres, Red Globe Press, 2012, (version numérique Kindle), p.102. .

¹⁴² R. DANDOY, « La formation des gouvernements en Belgique », in *Les partis politiques en Belgique*, *op. cit.*, pp. 299-317 ; cette première contribution en partie reprise dans un ouvrage ultérieur, voy. R. DANDOY, « résultats des élections et formations des exécutifs », *Les systèmes électoraux de la Belgique*, *op. cit.*, pp. 513-533.

¹⁴³ L. DE WINTER et P. DUMONT, « Regeringsformatie », in *De geschiedenis van België na 1945* (sous la dir. de E. WITTE et A. MEYNEN), Anvers, Standaard Uitgeverij, 2006, p. 289.

souverain peut nommer directement un formateur qui aura pour tâche de constituer une coalition gouvernementale. Si la situation du pays est complexe et que les rapports de force sont quelque peu difficiles, le Roi recourt à un intermédiaire, l'informateur, qui devra évaluer les rapports de force entre partis et familles politiques du pays afin de l'informer sur les coalitions envisageables. Bien souvent, le formateur sera un des représentants hauts placés dans la hiérarchie du parti qui a, pour ainsi dire, gagné les élections en remportant le plus de sièges dans les deux hémicycles. En tant que figure de proue parmi les vainqueurs, le formateur devient généralement premier ministre.

En parallèle à cette intervention royale, il y a des négociations politiques entre tous les partis ayant concourus au suffrage. Dans la très grande majorité des cas, ce sont les présidents de parti qui tiennent ce rôle. Entre eux, ils négocient sur tous les aspects liés à la formation de ce nouveau gouvernement, allant de sa composition (en termes de partis et de ministres) au contenu de l'accord de gouvernement qu'il va défendre en passant par la répartition des différents portefeuilles. Nous abondons dans le sens de W. DEWACHTER qui, à ce propos, constate que « *les dirigeants des partis politiques ont de plus en plus [...] repris le rôle du Roi, non seulement en ce qui concerne la nomination et la révocation des ministres, mais aussi dans l'ensemble du processus de formation du gouvernement* »¹⁴⁴. Ainsi, les chefs de parti dirigent cette étape clé où diverses décisions cruciales sont prises. Au travers du contenu de l'accord de gouvernement de plus en plus étendu et de la répartition des portefeuilles entre les partis, le cercle fermé de leurs présidents impose en réalité les conditions nécessaires à la formation du gouvernement¹⁴⁵.

Sous-section 3. La discipline de partis au sein de l'hémicycle parlementaire

Le sujet n'est pas neuf, de nombreux auteurs faisaient déjà état de cette situation dans des études du parlementarisme belge d'après-guerre¹⁴⁶. La discipline de parti implique que les membres d'un même groupe politique au sein du Parlement – c'est-à-dire les membres d'un même parti si on se réfère à la définition du groupe politique¹⁴⁷ – votent conformément à ce qu'il a été décidé par l'état-major du parti, en comité restreint¹⁴⁸. Cette coutume¹⁴⁹ a pour conséquence que lorsque le Parlement légifère, l'accord ne se conclut plus uniquement en son sein. Que du contraire, ce dernier résulte le plus souvent d'une entente « *entre les principaux responsables de partis, d'ordinaire ceux qui sont au gouvernement et pour les dossiers les plus épineux, entre partis de la majorité et de l'opposition* »¹⁵⁰ et non plus du simple travail commun aux parlementaires, travaillant et débattant en leur âme et conscience. Cela s'explique en raison

¹⁴⁴ Pour ce résumé de la pensée de W. Dewachter, voy. K. VAN NIEUWENHUYSE, S. FIERIS et F. VERLEDEN, *op. cit.*, p. 306 (traduction libre du néerlandais).

¹⁴⁵ L. DE WINTER, « De partijpolitiserende als instrument van de participatie. Een overzicht van de ontwikkeling sinds de Tweede Wereldoorlog ». *Res Publica*, 1981/1, pp. 54-62.

¹⁴⁶ Voy. à titre d'exemples H. VAN IMPE, *Le régime parlementaire en Belgique*, Bruxelles, Centre interuniversitaire de droit public, 1967 p. 265 ; W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *op. cit.*, pp.49-53.

¹⁴⁷ Groupes « formés des membres d'une des deux chambres législatives appartenant à la même tendance politique » (voy. H. VAN IMPE, *ibidem*, p. 101) ; de ce fait, on comprend que dans la très grande majorité des cas, un groupe politique soit composé des membres d'un même parti.

¹⁴⁸ Voy. en ce sens D. DE PRINS, *op. cit.*, p. 81 ;

¹⁴⁹ Au vu de l'attestation unanime du phénomène nous nous permettons de le considérer comme une coutume, aussi contestable soit-elle.

¹⁵⁰ C. VIGOUR, « Politiques et gouvernements fédéraux en Belgique, entre contraintes coalitionnelles et logique de compromis », *Politix*, 4/2009 (n° 88), p. 74.

de la professionnalisation de la politique¹⁵¹, des coûts qu'engendre le processus électoral et du fonctionnement même de celui-ci. Le parlementaire dépend toujours plus de son parti pour la suite de sa carrière puisque, sans l'appui de son parti, il ne pourra que difficilement apparaître sur une liste et financer sa campagne¹⁵². Ce qui nous fait remarquer que la carrière politique de nos élus se joue d'abord et avant tout au sein de leur parti¹⁵³.

Section 4. Les présidents de partis : oligarques à la belge ?

Notre observation a révélé une certaine concentration du pouvoir au sein même des partis au travers du rôle prépondérant de leur Bureau et de leur président dans la confection des listes électorales et les négociations visant à former un gouvernement¹⁵⁴. Cette importance des « chefs » dans les systèmes partisans est loin d'être neuve comme l'atteste R. MICHELS¹⁵⁵. En effet, selon lui, non seulement « *l'existence des chefs est un phénomène inhérent à toutes les formes de la vie sociale* »¹⁵⁶ mais « *tout système de chefs est [aussi] incompatible avec les postulats les plus essentiels de la démocratie* »¹⁵⁷. Pour cet auteur, l'organisation de la société amène donc obligatoirement à l'émergence d'une oligarchie entre des chefs. C'est ce que MICHELS nomme la « loi d'airain de l'oligarchie », qui doit donc se comprendre comme étant une tendance de toute organisation à favoriser l'émergence d'une oligarchie, caractérisée par une élite dirigeante. Partant du postulat que le parti est un État miniature¹⁵⁸, il explique comment les présidents de parti se sont rendus indispensables en raison du développement des partis de masse, qui deviennent des organisations très complexes¹⁵⁹, jusqu'à devenir de véritables leaders professionnels, incontournables pour mener à bien l'action du parti qui relève de plus en plus du domaine de la politique professionnelle¹⁶⁰. Sur base de ces analyses il dira que « *la structure oligarchique de l'édifice en étouffe le principe démocratique fondamental* »¹⁶¹. Si l'on vient greffer à cette théorie les développements de B. MANIN relatif à son troisième idéal type (la démocratie du public)¹⁶², on se retrouve en présence d'approches convergeant vers une même conclusion, celle d'une professionnalisation et d'une personnalisation de la politique, créant un terrain favorable à ces présidents et personnalités importantes au sein de l'état-major des partis. En clair, se pose ici la question de la démocratie « interne » aux partis. En effet, d'une part ce rôle prépondérant de quelques égéries et ténors du parti nous interpelle sur le plan de l'égalité du système et de sa transparence, étant donné que d'après nos recherches, le rôle des présidents de partis et de leurs lieutenants n'est pour ainsi dire pas encadré par autre chose que les

¹⁵¹ Cfr. *supra*.

¹⁵² F. VERLEDEN, *op. cit.*, p. 335.

¹⁵³ W. DEWACHTER, « La quête d'une légitimité démocratique. Élections, partis politiques et représentants de la nation, 1918-2002 », in *Histoire de la Chambre des représentants de Belgique* (sous la dir. de E. GUBIN), Bruxelles, Chambre des représentants, 2003, p. 71.

¹⁵⁴ Cette importance des présidents de parti et des hautes instances de décisions des partis belges est d'ailleurs attestée par diverses études qui ont précédé notre mémoire ; voy., not., S. FIER, *Partijvoorzitters in België of Le parti, c'est moi ? : rolverwachtingen, rolpercepties en rolgedrag van de voorzitters van de politieke partijen in België in de periode 1981-1996* (multig.), Thèse de doctorat, Katholieke Universiteit Leuven, 1998 ; W. DEWACHTER, « La hiérarchie du pouvoir dans la politique belge », *Res Publica*, 1973/2 (vol.15), pp. 279-290.

¹⁵⁵ R. MICHELS, *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2009 [1914] ; voy., tout spécialement, les « Considérations finales », pp. 262-268.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 261.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 262.

¹⁵⁸ A. TYMEN, « Classiques », *Gouvernement et action publique*, 2016/1, vol. 5, p. 121.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ R. MICHELS, *op. cit.*, p. 262.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 263.

¹⁶² Voy. *infra*.

coutumes politiques et les statuts des partis, laissant encore planer de vastes bancs de brouillard en la matière.

Chapitre 3. Le cadre juridique des partis politiques

Nous commencerons notre analyse par le sommet de la pyramide des normes en étudiant le texte constitutionnel (Section 1) pour ensuite revenir sur le régime légal réservé aux partis politiques au travers de leur seule existence financière et comptable (Section 2). Nous nous demanderons si les partis revêtent une personnalité juridique (Section 3) et quels sont les contrôles et sanctions dont le parti et ses membres peuvent faire l'objet (Section 4).

Section 1. Une timide reconnaissance constitutionnelle

Nous l'avons vu, notre Constitution a très longtemps ignoré les partis et ce n'est qu'au détour d'une simple mention ajoutée lors de la sixième réforme de l'État que ces derniers ont fait leur entrée dans notre loi fondamentale. Mais, peut-on pour autant considérer que les partis politiques n'ont aucun point d'ancrage constitutionnel ? Nous ne saurions être aussi absolus. En effet, si le Pouvoir constituant originaire (et dérivé) a longtemps ignoré purement et simplement les partis politiques (Sous-section 1), des voix s'élèvent parmi la doctrine pour défendre un statut constitutionnel des partis politiques sur base d'une lecture conjointe de différentes dispositions (Sous-section 2).

Sous-section 1. Les partis, oubliés du Pouvoir constituant

Le vocable de « parti politique » n'est apparu dans la Constitution qu'à l'issue de la sixième réforme de l'État, survenue en 2014. Trois pistes peuvent être explorées quant à l'absence des partis de notre loi fondamentale jusqu'à cette réforme.

Une première explication de cette carence, de notre ordre juridique, d'ordre sociétal. Elle trouve sa source dans l'inexistence des partis politiques¹⁶³ dans la Belgique de 1831, lorsque celle-ci doit se doter d'une Constitution¹⁶⁴. Pour rappel¹⁶⁵, il semble plus adéquat de parler de tendances politiques qui s'apparentent davantage à des mouvances philosophiques et idéologiques auxquelles les individus se rattachaient plutôt qu'à de véritables partis politiques - des groupements politiques dotés d'une structure propre et d'une réelle organisation dans le but d'exercer le pouvoir – raison pour laquelle il est compréhensible que le constituant ait fait l'impasse sur cette notion.

Deuxièmement, au-delà de la réalité sociale dans laquelle s'insère le travail du Congrès national, l'absence des partis politiques au sein du texte fondamental de 1831 tient également au contexte politique de la Belgique lorsque cette dernière accède à l'indépendance, marqué par l'unionisme¹⁶⁶. Dans cette perspective d'unité nationale, de la Nation qui prend son indépendance, nous comprenons aisément et rejoignons T. GAUDIN à ce sujet, que le Congrès n'ait pas reconnu les partis politiques. Ces derniers, intrinsèquement liés à l'idée de division, en raison de la compétition électorale qui fait leur raison d'être, pouvant donner l'impression de déformer l'unité nationale chère aux congressistes – qui aspiraient à faire savoir aux États étrangers et à la population des provinces belges que la jeune Belgique n'était pas qu'une façade¹⁶⁷ mais bien un État dont « *L'union fait la force* »¹⁶⁸.

Enfin, le dernier argument est d'ordre philosophique. Lorsque les Pères de la Nation mènent la Belgique à l'indépendance et dans la foulée, rédigent la Constitution, la Révolution française et ses idéaux résonnent encore au plus profond des cœurs et demeurent gravés dans nombre d'esprits. Forts de ces idéaux hérités des événements de 1789, les rédacteurs de notre texte fondateur se réclamaient alors de ces nouvelles conceptions de la démocratie, des relations entre le Peuple et la Nation. De ce fait, il leur était inconcevable de prévoir un système politique consacrant les partis politiques, l'illustration parfaite de ces corps intermédiaires qui pourraient s'interposer entre la Nation et le Parlement, ce qu'ils tenaient à éviter¹⁶⁹, comme le laisse d'ailleurs entendre le premier alinéa de l'article 33¹⁷⁰ et l'article 42¹⁷¹ de la Constitution, qui énoncent respectivement que « *tous les pouvoirs émanent de la Nation* » et que « *les membres des deux chambres représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus* ».

Le choix du Pouvoir constituant originaire de ne pas faire état des partis dans la Constitution de 1831 peut donc se comprendre au regard des hypothèses que nous venons d'évoquer. Cependant,

¹⁶³ Au sens moderne de cette notion.

¹⁶⁴ X. MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, op. cit., p. 91.

¹⁶⁵ Voy. *supra*, chapitre 2, section 2 du présent titre.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ T. GAUDIN, « La régulation juridique des partis politiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, op. cit., p. 9.

¹⁶⁸ L. DE LICHTERVELDE, op. cit., p. 36.

¹⁶⁹ F. TULKENS, « statut juridique et financier des partis politiques, vers la fin du non-droit ? », op. cit., p. 9.

¹⁷⁰ Constitution de la Belgique du 7 février 1831, art. 25.

¹⁷¹ Constitution de la Belgique du 7 février 1831, art. 32.

l'attitude du Pouvoir constituant dérivé nous semble, si pas discutable, à tout le moins sujet à interpellation. En effet, en presque deux siècles d'existence, l'État belge et ses systèmes politique et juridique ont connu de nombreuses évolutions et mutations profondes qui furent autant d'occasions (manquées) pour le Pouvoir constituant dérivé de consacrer les partis politiques dans notre texte fondamental. Cela paraît d'autant plus surprenant que la Belgique s'est petit à petit transformée en une démocratie des partis puis en une participation, donc un pays où les partis ne peuvent plus être ignorés. En conséquence de quoi la modification de l'article 77 de la Constitution lors de la sixième réforme de l'État, a de quoi décevoir et étonner. Il y a matière à formuler des regrets puisqu'il s'agit uniquement d'une mention des lois « *concernant le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales* »¹⁷² et non pas des partis politiques eux-mêmes, ce qui donne une portée extrêmement limitée à la reconnaissance constitutionnelle des partis (puisque indirecte et restreinte à leur financement), ce qui ne permet pas, à ce stade de parler d'un véritable statut constitutionnel explicitement attribué aux partis politiques.

Sous-section 2. Un statut constitutionnel « tacite »

Les partis ne font, en tant que tels, l'objet d'aucune disposition constitutionnelle. Selon certains auteurs, une lecture combinée de diverses dispositions constitutionnelles amène à une reconnaissance « *implicite* » des partis politiques dans notre loi fondamentale¹⁷³.

Tout d'abord, à la lecture des articles 19, 26 et 27 de la Constitution, les partis peuvent légitimer leur existence en tant que prolongement naturel des libertés fondamentales défendues par ces dispositions¹⁷⁴. En effet, l'article 19 garantit pour les Belges la liberté d'opinion tandis que les articles 26 et 27 défendent respectivement la liberté de réunion et la liberté d'association. Comme l'explique D. DE PRINS¹⁷⁵, l'article 27 permet de reconnaître l'existence des partis politiques sur base de son seul libellé puisqu'il n'exclut aucune association spécifique de son champ d'application, permettant ainsi aux partis de revendiquer leur statut d'association pour se prévaloir de cette liberté fondamentale. De plus, si l'on se penche sur l'Arrêté du gouvernement provisoire du 16 octobre 1830, il apparaît clairement que cette liberté d'association peut être revendiquée par les citoyens qui souhaitent s'associer « *dans un but politique* »¹⁷⁶. Dès lors, bien qu'il n'y ait pas, dans la Belgique de 1830, des partis politiques au sens où nous l'entendons aujourd'hui, il paraît difficile de contester que l'article 27 trouve à s'appliquer pour les groupements politiques que sont les partis¹⁷⁷. L'article 26 quant à lui nous semble être de façon évidente « *l'instrument* » puisque sans lui l'association qu'est le parti ne pourrait déployer son action. De plus, au vu de l'acception éminemment politique que la Commission européenne pour la démocratie par le Droit (aussi appelée Commission de Venise) donne de la notion de réunion dans son rapport concernant ce droit fondamental,

¹⁷² Const., art. 77, 5°.

¹⁷³ T. GAUDIN, « Le statut juridique des partis et groupements politiques, un patchwork entre no man's land et usine à gaz », *A.P.T.*, *op. cit.*, p. 478 ; H. VAN IMPE, *op. cit.*, p. 52.

¹⁷⁴ W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *op. cit.*, p. 37.

¹⁷⁵ D. DE PRINS, *op. cit.*, pp. 258-260.

¹⁷⁶ Arrêté du gouvernement provisoire du 16 octobre 1830 relatif à la liberté des associations, cité in *Recueil des circulaires, instructions et autres actes émanés du ministère de la justice ou relatifs à ce département Années 1830-1835*, Bruxelles, Imprimerie De Weissenbruch père, imprimerie du roi, 1851, p.10 ; accessible via le site internet du Système numérique d'information historique sur la Justice, URL : http://www.just-his.be/eprints/70/1/A8P038_003_1830-1835.pdf (dernière consultation le 24 juillet 2021 à 15h30).

¹⁷⁷ Comme l'explique d'ailleurs R. ERGEC ; voy., de cet auteur, *Introduction au droit public*, t. II, *Les droits et libertés*, Diegem, Kluwer éditions juridiques, 1995, pp. 131-134.

il paraît difficile de ne pas trouver, dans cet article 26, une base constitutionnelle possible aux partis politiques¹⁷⁸.

Ensuite, les articles 62 et 68 de la Constitution contribuent eux aussi à fournir un éventuel fondement implicite aux partis. Le principe de la représentation proportionnelle instauré par l'article 62 implique, comme expliqué *supra*, une répartition des sièges au sein des assemblées parlementaires qui sera proportionnelle aux suffrages obtenus par les différentes listes électorales. L'article 68 poursuit cette logique en mentionnant également « les listes » dans le processus de répartition des sièges sénatoriaux.

Ces deux dispositions présentent un système requérant la mise en place de listes électorales, en réaction de quoi d'aucun s'accorde à dire que ledit système doit pouvoir s'appuyer sur des associations électorales, au risque de ne pas voir ce système fonctionner.

C'est ainsi que le parti apparaît comme un prérequis incontournable pour donner à ces dispositions leur sens et leur effet utile¹⁷⁹.

L'analyse de notre Constitution, au travers de ces cinq dispositions, nous apprend donc que l'État belge, par son fonctionnement et ses libertés fondamentales, semble consacrer tacitement les partis politiques. Cependant, le langage tacite doit être manié avec la plus grande circonspection étant donné que non seulement il ne permet pas de définir sans équivoque le parti dont on a déduit l'existence mais aussi (et surtout) que par définition, cet « *art de l'implicite* » est porteur d'un certain danger puisqu'il a le pouvoir d'outrepasser les limites imposées par la lettre du texte pour donner à son esprit une portée insoupçonnée voir sans limite puisque en ayant recours à l'implicite, l'esprit d'un texte n'a pour seule limite que l'imagination ou la volonté de son lecteur.

Section 2. Une existence avant tout financière et comptable

L'étude de la définition des partis politiques que donne notre ordre juridique nous a amenés à déjà constater que les partis disposent d'une base légale relative à leur financement et leur comptabilité. Au risque de manquer de rigueur dans notre exposé du régime légal des partis, nous nous devons de mentionner le Code électoral. Nous en avons déjà mentionné l'article 116 qui présente « les conditions de soutien » que doit remplir une liste électorale en vue de participer à l'élection. L'article 117, évoqué dans l'article 1^{er} de la loi du 4 juillet 1989, présente quant à lui les conditions de dépôt des candidatures. Nous pensons également au Titre VII du Code¹⁸⁰, mentionnant sans détour les « *formations politiques* », que d'aucuns comprennent comme une référence directe aux partis. Le Code électoral garantit au surplus

¹⁷⁸ Dans ce rapport, le terme « réunion » fait référence à la « *présence intentionnelle et temporaire de plusieurs personnes souhaitant exprimer un point de vue commun dans un espace public* ». Bien que cette définition vise au premier chef la manifestation dans un lieu public, cette liberté fondamentale, couplée à la liberté d'association, peut également s'appliquer aux partis politiques, qui sont amenés, notamment en période électorale, à organiser des rassemblements dans des lieux publics ; Commission européenne pour la démocratie par le Droit, Lignes directrices du BIDH/OSCE et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2^e éd., Venise, 4 juin 2010, p. 7.

¹⁷⁹ F. TULKENS, op. cit., p. 10.

¹⁸⁰ Relatif à la désignation des sénateurs, ajouté lors de la réforme du Sénat survenue avec la sixième réforme de l'État de 2014.

deux droits dont peuvent se prévaloir les partis politiques : celui de recevoir une copie de la liste des électeurs¹⁸¹ ainsi que celui de faire usage d'un logo ou sigle distinctif¹⁸².

Malgré les quelques dispositions que nous venons de présenter, force est de constater qu'il n'y a pas, au sein du Code électoral, de quoi fonder un véritable régime légal pour les partis¹⁸³, raison pour laquelle nous pensons que le régime légal des partis politiques a donc pour seul fondement *la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité des partis politiques*.

Dans le prolongement des critiques que nous avons pu émettre à l'égard de la définition du parti politique proposée dans cette norme législative, nous continuons de penser que le spectre de cette prise en considération légale de ce dernier est trop étroit. Nous reviendrons sur ces considérations ultérieurement afin de nous concentrer ici sur une analyse du régime juridique (financier et comptable) des partis politiques¹⁸⁴, au travers d'un raisonnement *de lege lata*. Nous l'avons vu, la loi du 4 juillet 1989 est l'aboutissement d'un long processus de négociations ayant finalement abouti à un compromis à la suite de nombreux scandales relatifs au financement obscur des partis ayant éclaboussé la scène politique. Malgré le fait que cela démontre, selon nous, un certain manque de volonté (voir de responsabilité) politique(s) de la part de nos élus, cela met en lumière un autre paradoxe du système politico-juridique belge. D'une part, dans une approche critique, la mise en place d'un système de subventions publiques et directes des partis apparaît comme une évolution qui s'est imposée au législateur indécis, par la force de l'évidence face à un changement qui a, année après année, profondément transformé notre système partisan, le rôle des partis en Belgique et, partant, la politique belge dans son ensemble. En conséquence de quoi le législateur s'est trouvé « forcé » de légiférer en la matière. D'autre part, dans une approche plus positive, le fait d'avoir légiféré sur les partis politiques témoigne du fait que ces derniers devenaient « *des acteurs du processus démocratique en général* »¹⁸⁵ qu'il fallait prendre en compte dès lors qu'ils avaient laissé derrière eux l'époque où ils étaient uniquement considérés comme de simples agents électoraux. Cette dernière approche a notre préférence car l'histoire politique de la Belgique évoquée au chapitre précédent illustre cette évolution de façon évidente.

De plus, le lien unissant les partis au processus démocratique nous apparaît bien présent dans cette loi fondatrice de 1989 dans la mesure où celle-ci se revendique porteuse d'un certain idéal démocratique et d'une volonté d'assainir la vie politique belge en travaillant à la transparence de celle-ci, notamment en limitant drastiquement les diverses possibilités de financement privé, moins contrôlables et pouvant donner lieu à des iniquités entre partis¹⁸⁶.

Si l'émergence d'une telle réglementation a été relativement lente, il est aujourd'hui indéniable que le financement et la comptabilité des partis politiques ainsi que le contrôle des dépenses électorales

¹⁸¹ C. élect., art. 17 et 180bis.

¹⁸² C. élect., art. 115bis et 116§4.

¹⁸³ Sur les dispositions du Code électoral, voy., T. GAUDIN, « La régulation juridique des partis politiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, op. cit., pp. 37-40.

¹⁸⁴ Notre analyse se portera avant tout sur le financement public des partis, à l'exclusion de leurs sources de financement privé, qui représentent une part peu importante de leurs ressources et que nous ne ferons qu'évoquer ;

¹⁸⁵ M. VERDUSSEN, « le financement des campagnes électorales », op. cit., pp. 259-260.

¹⁸⁶ Proposition de loi relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, *Doc. parl. Ch. repr.*, sess. ord. 1988-1989, n°47-747/1, pp. 3-4.

sont au cœur des préoccupations de nos élus. En effet, non seulement cette loi a fait l'objet de nombreuses modifications mais elle a aussi entraîné dans son sillage – notamment sous l'effet du développement du fédéralisme et de l'évolution de la répartition des compétences – l'émergence d'autres réglementations en la matière déployant leurs effets aussi bien au niveau fédéral¹⁸⁷ que des collectivités fédérées¹⁸⁸, ou décentralisées¹⁸⁹.

Néanmoins, le financement des partis politiques demeure en grande partie dans le domaine de compétence de l'autorité fédérale, raison pour laquelle nous nous concentrerons sur l'étude de la législation applicable à ce niveau de pouvoir. Nous noterons seulement « *qu'une dotation complémentaire peut être octroyée par les Régions, mais aussi par les Communautés, aux partis représentés au sein de leur assemblée* »¹⁹⁰.

Alors que certains auteurs distinguent le financement public des partis et celui de la campagne électorale, nous rejoignons M. VERDUSSEN dans son approche de cette question lorsqu'il explique que la loi du 4 juillet 1989 instaure un régime de financement public à caractère général¹⁹¹, « *il a vocation à couvrir toutes les dépenses de fonctionnement [du parti]* »¹⁹² et ne doit donc pas être compris comme un financement spécifiquement dédié aux campagnes électorales¹⁹³. Dans la continuité de cette vision des choses, nous développerons une approche globale du système de financement en observant d'abord les modalités générales dans lequel il se déploie (Sous-section 1) nous détaillerons ensuite les obligations que le parti doit honorer en contrepartie de ce financement (Sous-section 2).

Sous-section 1. Le financement public et ses modalités

Mise à part la question du contrôle des partis politiques exercée dans le cadre de la loi de 1989¹⁹⁴, les modalités d'ordre général prévues par cette dernière touchent aux critères d'octroi du financement et au mode de calcul du montant auquel ce dernier va s'élever.

L'article 15 de la loi de 1989 impose trois prérequis à satisfaire dans le chef de tout groupement qui souhaiterait bénéficier du financement public. Cette disposition nous apprend en effet en son premier alinéa que « *la Chambre des représentants accorde, pour chaque parti politique qui est représenté à la Chambre des représentants par au moins un parlementaire, une dotation à l'institution définie à l'article 22* ».

¹⁸⁷ Loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen, *M.B.*, 25 mai 1994, p. 14105.

¹⁸⁸ Voy., par exemple, les décrets que nous avons cités lors de l'étude des définitions légales apparues postérieurement à la loi de 1989, pp. 13-14.

¹⁸⁹ Voy., par exemple, la loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de district et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale, *M.B.*, 16 juillet 1994, p. 18715 ; voy. également l'ensemble des lois modificatrices de cette norme législative.

¹⁹⁰ M. VERDUSSEN, « le financement des campagnes électorales », in *Les systèmes électoraux de la Belgique*, op. cit., p. 262 ; nous développerons une structure fort semblable sur ce point étant donné la pertinence de celle-ci pour notre propos.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 259.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ M. VERDUSSEN, « La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale », *Ann. Dr. Louvain*, 1990/3, p. 278 ; voy. également, p. 40.

¹⁹⁴ Question qui sera traitée par la quatrième section de ce chapitre.

Il convient donc tout d'abord d'être un parti politique, ce qui implique, pour le groupement prétendant au financement, de correspondre à la définition donnée par le législateur à l'article 1^{er}, 1^o de la loi. Nous renvoyons le lecteur à notre commentaire de cette disposition et à la définition qui y est proposée.

Il faut ensuite pouvoir démontrer une certaine représentativité puisque la dotation n'est accordée que si le parti politique compte dans ses rangs au moins un député.

Enfin, il est important de noter que le financement n'est pas attribué directement aux partis politiques. Il est versé à une asbl – généralement dénommée « asbl de financement » ou « asbl de gestion » – que le parti constitue à cet effet¹⁹⁵, conformément à l'article 22 de la loi. Étant donné que la très grande majorité des partis politiques sont constitués sous la forme d'une association de fait, ils ne sont, *a priori*, pas dotés d'une personnalité juridique, ce qui leur permet de se soustraire aux obligations qui incombent au sujet de droit, et notamment, dans le cas des personnes morales, à la publication des comptes¹⁹⁶. Or, c'était bien là un des objectifs cardinaux de la législation de 1989, qui, rappelons-le, a vu le jour après plusieurs scandales relatifs au financement obscur des partis. Le fait de recourir à une asbl a donc pour objectif de poursuivre l'idéal démocratique de cette nouvelle réglementation en faisant preuve de davantage de transparence dans la gestion des finances des partis politiques.

Les articles 16 et 18 à 21 de la loi nous renseignent sur le calcul des montants qui vont être attribués¹⁹⁷. Concrètement, bien que l'article 16 présente la dotation comme étant annuelle, les articles 20 et 21 de la loi nous apprennent que la dotation est versée mensuellement¹⁹⁸ sur demande écrite du parti¹⁹⁹. Ces montants fluctuent en fonction de l'indice des prix à la consommation comme nous l'apprend l'article 18 de la loi.

Il est intéressant de remarquer que notre système de financement fait des résultats électoraux au dernier scrutin une variable doublement déterminante. Il faut d'une part être représenté par au moins un député à la Chambre des représentants pour pouvoir prétendre au financement tandis que, d'autre part, le parti qui a récolté un nombre plus important de voix recevra une dotation plus importante que ses homologues. Remarquons d'emblée que la Cour constitutionnelle n'a pas relevé de discrimination dans ce système, invoquant que le principe de la représentation proportionnelle qui s'applique à nos scrutins permet que chaque parti puisse être représenté étant donné « *qu'après chaque élection législative, il doit être éventuellement procédé à une adaptation aux nouveaux rapports de force* »²⁰⁰. La Commission de Venise suit le même raisonnement dans son *Code de bonne conduite en matière électorale* en déclarant que l'égalité peut être stricte ou proportionnelle : si, dans le premier cas, « *les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du parlement ou de l'électorat ne soit prise en compte* », dans

¹⁹⁵ L. IKER, « Le financement et le contrôle des dépenses électorales des partis », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1991/18-19 (n° 1323-1324).

¹⁹⁶ Voy. par exemple, pour l'asbl, Code des sociétés et des associations de 23 mars 2019, art. 2 :9 et 2 :15, *M.B.*, 4 avril 2019, pp. 33251-33255.

¹⁹⁷ En vertu de l'article 16, 1^o, la dotation est composée de deux montants : un montant forfaitaire – de 125.000 euros qui peut être, depuis la sixième la réforme de l'État de 2014, majoré de 50.000 euros si la formation politique est également représentée par au moins un élu au sein du Sénat – et un montant variable de 2,50 euros par vote valablement exprimé en faveur des listes du parti lors des dernières élections législatives. Là encore une majoration est prévue puisque le parti voit sa dotation augmentée de 1,00 euro en cas de présence d'au moins un élu au Sénat provenant de ses listes.

¹⁹⁸ Loi du 4 juillet 1989, art. 20, al. 1^{er}.

¹⁹⁹ Loi du 4 juillet 1989, art. 21, al. 1^{er}.

²⁰⁰ C.A. 21 décembre 1990, n°40/90, 4.B.4.2.

le second (qui s'applique chez nous) leurs résultats électoraux sont pris en compte. Bien que selon ce raisonnement, il n'y a donc pas de discrimination entachant l'égalité du système, nous pouvons tout de même y voir une différence de traitement à plus d'un titre. En effet, nous pensons tout d'abord à une différence de traitement entre les différentes formations politiques déjà représentées durant la législature précédente dans la mesure où dès lors que l'un d'eux subit une défaite électorale, il bénéficiera d'un financement nettement amoindri²⁰¹. Ensuite, selon certains auteurs²⁰², cela provoquerait également une différence de traitement entre les partis politiques déjà représentés au Parlement et les nouvelles formations politiques qui participent à leurs premières élections. En effet, comme l'explique D. DE PRINS, « sous le régime de la loi sur le financement des partis, les nouveaux partis politiques doivent consentir un lourd effort financier pour pouvoir participer avec succès aux élections législatives »²⁰³ étant donné « [qu']ils ne reçoivent aucune aide de l'État avant les élections »²⁰⁴. Si nous ajoutons à cela qu'une fois que le nouveau parti concourt au suffrage, ce dernier se voit appliquer la législation en la matière, l'obligeant à respecter ses prescrits, notamment en ce qui concerne le caractère extrêmement restreint du financement privé ²⁰⁵, « cela signifie souvent que les candidats des partis nouvellement créés doivent en grande partie payer leur campagne de leur poche »²⁰⁶.

Si la difficulté que rencontrent les nouveaux partis est toujours d'actualité, les dernières modifications de la loi témoignent d'une évolution positive puisque, toujours à l'occasion de la sixième réforme de l'État, un nouvel alinéa a été inséré à l'article 15 afin de mettre en place une période transitoire de trois mois après l'élection durant laquelle le parti reçoit la même dotation que celle qu'il recevait avant l'élection²⁰⁷.

Sous-section 2. Un financement sous conditions

La loi du 4 juillet 1989, profondément imprégnée par cette recherche de compromis qui a favorisé son émergence, témoigne de cet état d'esprit dans le régime qu'elle propose en exigeant des partis politiques cinq obligations spécifiques que ces derniers doivent impérativement honorer en guise de contrepartie à leur financement par l'État. De plus, comme nous nous en expliquerons, ces impératifs nous apparaissent comme autant de reflets de l'idéal démocratique dont cette norme législative se réclame²⁰⁸.

§1. La limitation des dépenses électorales

Une des grandes difficultés de notre système électoral tel qu'il existait avant la loi de 1989 était l'inégalité entre les différents candidats, dont les moyens n'étaient pas identiques. Il s'agissait là d'une rupture avec l'idéal démocratique qui défend une égalité des citoyens dans leur participation à la vie politique. Dans ce cadre, il incombe à l'État de permettre à chaque citoyen rencontrant les conditions d'éligibilité de participer

²⁰¹ M. VERDUSSEN, « le financement des campagnes électorales », *op. cit.*, p. 264.

²⁰² Voy. notamment D. DE PRINS, *op. cit.*, pp. 352-361.

²⁰³ *Ibidem*, p. 358, (traduction libre du néerlandais).

²⁰⁴ Puisqu'il faut pouvoir faire preuve d'au moins un député issu des listes du parti pour bénéficier dudit financement *ibidem* (traduction libre du néerlandais).

²⁰⁵ Nous reviendrons sur ce point *infra*.

²⁰⁶ D. DE PRINS, *op. cit.*, p. 358 (traduction libre du néerlandais).

²⁰⁷ M. VERDUSSEN, « Partis politiques », in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État* (sous la dir. de M. UYTENDAELE et VERDUSSEN), Bruxelles, Larcier, 2015, p. 622.

²⁰⁸ Voy., M. VERDUSSEN, « le financement des campagnes électorales », *op. cit.*, p. 266.

au scrutin et, partant, d'empêcher toute discrimination qui viendrait contrevenir à ce droit. C'est pourquoi la loi du 4 juillet 1989 impose un plafonnement des dépenses électorales afin de garantir l'égalité pour les candidats à l'élection²⁰⁹. Ce plafonnement est de rigueur pendant une période dite « *de prudence* »²¹⁰ qui prend généralement cours quatre mois avant la date de l'élection (sauf en cas d'élections anticipées où la période débute le jour de la publication au Moniteur belge de l'arrêté royal portant convocation)²¹¹.

L'article 2 de la loi, applique une double restriction puisque tant les dépenses du parti que celles des candidats pris individuellement sont limitées²¹².

L'article 4 de la loi est une autre disposition importante en ce qu'elle définit ce qui est et ce qui n'est pas une « dépense électorale ». Cette notion englobe « *les dépenses et engagements financiers afférents à des messages – « verbaux, écrits, sonores et visuels » – destinés à influencer favorablement le résultat des élections à la condition qu'il soit émis dans les quatre mois précédant le scrutin* »²¹³.

S'ajoute alors à cela les dépenses effectuées par un tiers en faveur du parti ou d'un candidat qui sont considérés comme entrant dans la définition. Est néanmoins exclue de la définition toute dépense encourue durant la période de référence qui concernerait le fonctionnement normal du parti²¹⁴.

§2. L'assainissement des campagnes électorales

Tout en encadrant la campagne électorale dans ses aspects purement financiers, le législateur a aussi souhaité intervenir au sujet des pratiques de propagande électorale dont certaines pouvaient, à juste titre, être considérées comme malsaines pour notre démocratie et l'espace public – propice au dialogue – qui doit caractériser ce régime. Cette volonté est très concrètement exprimée par l'article 5 de la loi qui proscriit par exemple la vente de gadgets²¹⁵ et la diffusion de spots publicitaires sur des supports audiovisuels. D'autres pratiques sont simplement limitées. C'est notamment le cas du recours aux panneaux et affiches publicitaires. En clair, nous pouvons remarquer une ferme volonté de bannir le phénomène de la propagande à outrance où la moindre occasion de faire de la publicité électorale serait saisie. Notons toutefois que la loi a aussi évolué pour permettre de nouvelles pratiques. Depuis 2014, l'article 5, §1, 5° autorise la diffusion de messages sur Internet et le paiement de services à cet effet. Ces derniers sont donc désormais comptabilisés comme dépense électorale²¹⁶.

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ J. SMULDERS, « Le financement et la comptabilité des partis politiques (2008-2013). I. Bases juridiques et partis francophones », *op. cit.*, p. 8. ; aussi appelé période « *de référence* ».

²¹¹ Loi du 4 juillet 1989, art. 4, §1.

²¹² J. FANIEL, « Le financement de la vie politique », *Dossiers du CRISP*, 2010 (n°75), p. 56. ; Le parti ne peut ainsi dépenser qu'un maximum de 1.000.000 d'euros dont 250.000 peuvent être imputés à des candidats en supplément de ses dépenses personnelles avec comme condition que, dans ce cas, un seul candidat ne peut pas bénéficier de plus de dix pourcents de cette somme (soit 25.000 euros). Le financement individuel des candidats est plus complexe étant donné qu'il varie de plusieurs facteurs²¹², allant de 2.500 euros pour un candidat suppléant à plus de 8.700 euros pour les candidats placés en tête de liste, en passant par un montant de 5.000 euros pour les autres candidats effectifs et le premier suppléant

²¹³ M. VERDUSSEN, « le financement des campagnes électorales », *op. cit.*, p. 267.

²¹⁴ *Ibidem*.

²¹⁵ Voy., la définition éclairante présente à l'art. 5, §1, 3°) : « tous les objets, à l'exception des imprimés sur papier ou sur tout autre support d'information véhiculant un message politique comportant uniquement des opinions ou des illustrations, qui sont utilisés comme souvenirs, accessoires, colifichets ou objets usuels et dont la personne qui les distribue espère que la personne qui les reçoit les affectera ultérieurement à l'usage auquel sont normalement destinés et qu'à cette occasion, l'utilisateur apercevra à chaque fois le message figurant sur l'objet ».

²¹⁶ M. VERDUSSEN, « Partis politiques », *op. cit.*, p. 620.

§3. Un financement privé réduit

À la lecture des travaux préparatoires de la loi du 4 juillet 1989²¹⁷, il est clair que le législateur souhaitait restreindre le financement privé des campagnes électorales et des partis politiques en général. En effet, Au-delà de veiller à la simple égalité entre les différents candidats et partis, la démocratie repose sur une séparation entre l'État et la société civile²¹⁸, ce qui proscrit une immixtion de la sphère privée dans les affaires de l'État²¹⁹. On comprend donc sans mal la volonté du législateur de vouloir restreindre drastiquement le financement privé qui voit planer au-dessus de lui le spectre de la corruption²²⁰. L'article 16bis définit les montants et les modalités des dons, qui sont réservés aux seules personnes physiques. Depuis 2014, un sponsoring par une personne morale ou une association de fait est autorisé par l'article 16bis/1 qui en organise les spécificités²²¹.

§4. Le devoir de transparence financière

Le dernier chapitre de la loi de 1989 impose « une comptabilité ouverte » aux partis afin de satisfaire à une certaine transparence de la vie politique et de bénéficier d'une garantie d'un bon usage des fonds publics. Concrètement cela se traduit par la réalisation d'un rapport financier sur les comptes annuels du parti et de l'ensemble de ses composantes²²². Ce rapport fait ensuite l'objet d'un avis de la Cour des comptes.

§5. L'interdiction d'être un parti « liberticide »

L'idéal démocratique peut parfois être mis en péril par une série de formations politiques véhiculant des idées extrêmes, contraires aux valeurs d'égalité que ce régime prône. En effet, certains partis politiques extrémistes peuvent parfois défendre des opinions ouvertement racistes qui remettent en cause la démocratie par la négation de l'égalité, de l'autonomie et de manière générale des droits et libertés dont bénéficient les individus dans des sociétés démocratiques²²³. Un dilemme se pose alors pour l'État : comment concevoir que le financement public mis en place par un État démocratique bénéficie à un parti dont l'idéologie est à même d'ébranler les fondements de la démocratie ? Plus concrètement, comment faire face à ces partis liberticides ? L'État peut-il légitimement intervenir à l'encontre de ces partis ? Ces questions sont délicates et impropres à recevoir une réponse catégorique. En effet, les partis politiques sont, comme nous l'avons vu, le prolongement de plusieurs libertés fondamentales inhérentes à la démocratie. Cela implique que la réaction face à un tel phénomène doit être à la hauteur de l'idéal démocratique qu'elle entend défendre, au risque de manquer son objectif en bafouant à son tour la démocratie. Dans certains États, de telles formations politiques peuvent être interdites ou même frappées

²¹⁷ Proposition de loi relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, *Doc. parl.* Ch. repr., sess. ord. 1988-1989, n°47-747/1, pp. 3-4.

²¹⁸ Voy., not., C. LEFORT, « Pour une sociologie de la démocratie », *Annales économies, sociétés, civilisations*, 1966/4, pp. 765-766 ; M.-O. PADIS, *Marcel Gauchet. La Gènes de la démocratie*, Paris, Michalon, 1996, pp. 33-58.

²¹⁹ M. VERDUSSEN, « le financement des campagnes électorales », *op. cit.*, p. 268.

²²⁰ Nous pouvons notamment penser à l'affaire de corruption Agusta-Dassault ; voy., sur les affaires ayant mené à la mise sur pied de la loi du 4 juillet 1989, X. MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, *op. cit.*, pp. 380-381.

²²¹ si la valeur de celui-ci dépasse 125 euros, l'identité du donateur doit être enregistrée et les montants à respecter sont les mêmes que pour les libéralités visées à l'article 16bis.

²²² Pour les composantes du parti, voy., *infra*, section 3 de ce chapitre.

²²³ Sur la question des valeurs démocratiques et la problématique rencontrée avec les partis liberticides, voy., P. Gérard, « La protection de la démocratie contre les groupements liberticides », *in pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit* (sous la dir. de H. DUMONT, P. MANDOUX, A. STROWEL et F. TULKENS), pp.83-101.

de dissolution²²⁴. Il existe des alternatives plus mesurées comme une défense de présenter des candidats aux élections²²⁵ ou une atteinte au financement du parti.

Il n'y a pas, à proprement parler, dans notre ordre juridique, de loi organisant la dissolution ou l'interdiction de partis politiques tels qu'ils sont définis dans la loi du 4 juillet 1989²²⁶. Cependant, le droit belge dispose de divers instruments lui permettant de lutter contre les partis liberticides. Il y a d'abord toute une série de lois en matière pénale qui permettent d'éventuellement atteindre un parti politique au travers du jugement de ses membres²²⁷. Le législateur a également souhaité intervenir en la matière en s'attaquant au financement de ces formations politiques. Dans ce but, la loi du 4 juillet 1989 fut d'abord augmentée d'un article 15*bis* puis d'un article 15*ter*. L'article 15*bis* demandait à chaque parti souhaitant bénéficier du financement public d'inclure dans ses statuts ou programmes qu'il s'engage à respecter – dans le cadre de son action politique – les droits et libertés garanties par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et ses protocoles additionnels en vigueur en Belgique. La question s'est rapidement posée de savoir quelle était la portée de cette disposition et quelle était son effectivité réelle. En effet, la Section de législation du Conseil d'État (ci-après dénommée « S.L.C.E ») a remarqué que, par cette disposition, le législateur cherchait à influencer directement le comportement des partis et de ses membres²²⁸. Il s'agissait donc de déterminer si l'article 15*bis* n'imposait pas simplement aux partis (dans ses différentes composantes) d'ajouter une disposition dans leur statut et/ou leur programme indiquant qu'ils s'engagent à respecter la Convention et ses protocoles additionnels en vigueur dans le cadre de leur action ou si cette disposition impliquait implicitement pour les partis, leurs différentes composantes et leurs mandataires élus un engagement actif visant à respecter ces valeurs au cours de leur action politique quotidienne.

Face à l'incertitude dans laquelle cette disposition demeurait, il fut finalement décidé d'insérer l'article 15*ter* de la loi²²⁹ qui clarifie la situation en « *menaçant [les partis] d'une privation de leurs droits à la dotation* »²³⁰. Ce retrait peut être effectué par l'assemblée générale du Conseil d'État « *sur demande introduite par au moins sept membres élus de la Commission de contrôle* »²³¹. Il est important de noter cette mention de la qualité d'élu. En effet, et nous y reviendrons²³², ladite Commission voit également siéger des experts pourvus du droit de vote en son sein. À titre d'exception, ces derniers se voient cependant refuser ce droit en application de la procédure prévue par l'article 15*ter*. L'exécution de cette sanction est néanmoins subordonnée à la rencontre d'une hostilité – « *manifeste* »²³³ et attestée « *à travers plusieurs indices concordants* »²³⁴ envers la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles additionnels.

²²⁴ Sur la dissolution des partis, voy., P. BON, « La dissolution des partis politiques », in *Mélanges en l'honneur de Franck Moderne : Mouvement du droit public* (sous la dir. de J.-Y. CHÉROT (e.a.)), Paris, Dalloz, 2004, pp. 1011-1044.

²²⁵ M. VERDUSSEN, « Partis politiques », *op. cit.*, p. 620.

²²⁶ J. JAMIN et J. NOSSENT, « Groupements liberticides et pluralisme politique », in *Les systèmes électoraux de la Belgique*, *op. cit.*, p. 247.

²²⁷ S'étendre davantage sur ce point nous ferait sortir de notre propos, voy. donc à ce sujet, *ibidem*, pp. 246-249.

²²⁸ Proposition de loi 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, Avis de la Section Législation du Conseil d'État, 10 novembre 1994, n° 23522, *Doc. parl.*, Ch. repr. sess. ord. 1994-1995, n° 48-1113/003, pp. 9-10.

²²⁹ B. CADRANEL, J. LUDMER, *op. cit.*,

²³⁰ M. VERDUSSEN, « le financement des campagnes électorales », *op. cit.*, p. 271.

²³¹ *Ibidem*.

²³² Voy., *infra*, Section 4 : le contrôle des partis et les sanctions applicables

²³³ Loi du 4 juillet 1989, art. 15*ter*.

²³⁴ *Ibidem*.

Cette disposition – par ses mots prudents qui témoignent d'une recherche de garde-fou – illustre parfaitement, à notre sens, le caractère cornélien qui caractérise la sanction des partis liberticides. Cela se traduit d'ailleurs dans la jurisprudence relative à cette disposition, qui démontre combien il est délicat d'attester ces éléments. À titre d'exemple, nous pourrions citer l'arrêt rendu en assemblée générale par le Conseil d'État le 15 juin 2011²³⁵. Cette affaire concernait le parti d'extrême droite « Vlaams Belang » et mettait en cause des propos tenus par ses membres et posait la question de savoir si ce parti était ou non antidémocratique et si, partant, il avait encore droit à la dotation publique. Au paragraphe 28 de son arrêt, le Conseil d'État a déclaré que les propos reprochés « *sont franchement inquiétants et de nature à offenser et à blesser [mais que], cependant, au regard de tous les éléments de l'affaire, il n'y a pas de majorité au Conseil d'État pour considérer que les propos « incitent » - au sens strict dans lequel ce mot doit être entendu – en outre clairement et délibérément à violer (un) des principes essentiels de la démocratie que les requérants invoquent* »^[106].²³⁶ L'interprétation du Conseil d'État est donc de considérer que ne peuvent justifier l'exclusion du financement public que des cas dans lesquels les partis politiques vont inciter au sens strict, clairement et délibérément à la violation d'un des principes essentiels à la démocratie, et en particulier la Convention européenne des droits de l'homme. Cet arrêt s'insère dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle il faut garder la plus grande liberté d'expression et de réunion dans une société démocratique, pluraliste. En conséquence de quoi, une interprétation large de la loi de 1989 reviendrait à réduire de manière trop importante la liberté d'expression dans une société démocratique^[106].²³⁷

Cette affaire montre bien toute la difficulté qu'il y a à appliquer les critères que nous avons mentionnés et à s'attaquer à des partis – qui, abstraction faite des idéologies extrémistes antidémocratiques qu'il faut évidemment combattre, demeurent des partis, des incarnations de la démocratie. Le législateur belge a réussi à doter notre ordre juridique d'un outil pour éviter de financer des partis qu'il semble impossible à soutenir avec des fonds publics sous peine de commettre un acte qui concourrait, à terme, à la création d'un préjudice à la démocratie. Dispositif de surcroît remarquable par la mesure et la proportionnalité de la sanction qu'il propose²³⁸, respectant le subtil équilibre qu'exige la démocratie en la matière.

Section 3. Une personnalité juridique « atténuée »

Le fait que la très grande majorité des partis du pays (et la totalité des grandes formations politiques de ces dernières années) aient fait le choix de ne pas se doter d'une personnalité juridique pose question au regard de l'importance de cette notion en droit. En effet, il ne s'agit rien de moins que de « [l'] *aptitude à être titulaire de droits et assujetti à des obligations* [...] »²³⁹, en clair, le fait d'être un sujet de droit²⁴⁰. Dès lors que les partis sont des associations de pur fait, sans personnalité juridique, ils ne peuvent

²³⁵ C.E. 15 juin 2011, De Coene et consorts, n°213.879.

²³⁶ *Ibidem*, § 28.

²³⁷ C. const., 3 décembre 2009, arrêt n° 195/2009.

²³⁸ M. VERDUSSEN, « le financement des campagnes électorales », *op. cit.*, p. 272.

²³⁹ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 11^e éd., Paris, Presses Universitaires de France, 2016, p. 760.

²⁴⁰ C. AUGHUET, L. BARNICH, D. CARRÉ, N. GALLUS, G. HIERNAUX, N. MASSAGER, S. PFEIFF, N. UYTENDAELE, A.-C. VAN GYSEL, A.-C. et T. VAN HALTEREN, *Traité de droit civil belge*, t. 1^{er}, *Les personnes*, vol. 1 et 2, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 21.

se prévaloir des droits revenant traditionnellement à la plupart des sujets de droit tels que le droit d'ester en justice, de conclure des contrats ou encore d'avoir un patrimoine propre. À première vue, il semble qu'ils n'existent tout simplement pas en droit.

Cela provoque une situation saugrenue : comment, alors que les partis sont pris en compte juridiquement, uniquement sur les plans financiers et comptables, octroyer un financement à ces entités purement factuelles, qui ne peuvent pas, nous l'avons dit, posséder un patrimoine ni même être partie à un contrat ? Nous l'avons indiqué *supra* : chaque parti a l'obligation de désigner une asbl, dotée de la personnalité juridique, qui recevra la dotation attribuée au parti²⁴¹. Cette asbl ne peut se confondre avec le parti, c'est une entité distincte – de surcroît, un sujet de droit à part entière – qui devient le réceptacle de droits et d'obligations parmi lesquelles nous retrouvons l'obligation d'avoir une comptabilité ouverte. Outre une asbl de gestion, une multitude d'organismes et autres groupements, présentés à l'article 1^{er}, 1^o se rattachent ainsi virtuellement²⁴² au parti : un centre d'études²⁴³, une asbl pour la jeunesse politique du parti²⁴⁴, ou encore les entités locales ou régionales qui, sous la forme d'autant d'asbl différentes, constituent le « *périmètre de consolidation* » du parti²⁴⁵. Face à cette réalité, il nous semble permis de s'interroger sur ce qu'est, en fin de compte, le parti. Force est de constater que nous nous retrouvons en présence d'une association de fait autour de laquelle circule un certain nombre d'entités desquelles le parti dépend pour déployer son action et exécuter toute une série de tâches quotidiennes nécessaires à son fonctionnement. Cette situation illustre toute l'opacité et la complexité du système mis en place par la loi de 1989, faisant du parti une véritable nébuleuse puisque le parti n'existe et n'exerce ou honore ses droits et obligations que par le truchement d'une myriade de personnes morales à qui il délègue toute une série de tâches²⁴⁶.

Cette « non-existence juridique » doit néanmoins être relativisée. D'une part, quelques rares dispositions législatives confèrent des droits à nos partis politiques. Nous pensons notamment aux articles 17 et 180bis §8 du Code électoral qui permettent au parti de recevoir « *des exemplaires ou copies de la liste des électeurs, dès que cette liste est établie* ». D'autre part, notre Cour constitutionnelle (anciennement Cour d'arbitrage) défend, par une jurisprudence constante depuis plus de vingt ans que « *les partis politiques, qui sont des associations de fait, n'ont pas en principe la capacité requise pour introduire un recours en annulation devant la Cour. Il en va toutefois autrement lorsqu'ils agissent dans les matières, telle la législation électorale, pour lesquelles ils sont légalement reconnus comme formant des entités distinctes et que, alors que leur intervention est légalement prévue, certains des aspects de celle-ci sont en cause* »²⁴⁷. Le Conseil d'État s'inscrit dans ce courant jurisprudentiel, comme l'illustre un arrêt du 20 juin 2014 dont la recevabilité ne suscita pas un questionnement particulier des conseillers

²⁴¹ Loi de 1989, art. 22.

²⁴² En l'absence de possibilité d'établir un lien de droit avec une association de fait.

²⁴³ Voy. le dossier intitulé « Les hommes de l'ombre » réalisé dans le périodique *Politique* (n°105) en 2018, consacré aux centres d'études des partis majeurs de Belgique, pp. 40-64.

²⁴⁴ Nous pensons aux asbl « Jeunes MR » et « Ecolo j ».

²⁴⁵ J. SMULDERS, « Le financement et la comptabilité des partis politiques (2008-2013). I. Bases juridiques et partis francophones », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2014/33 (N° 2238-2239), pp. 16-53 ; M. GÖRANSSON, J. FANIEL, *op. cit.*, pp. 36-40.

²⁴⁶ T. GAUDIN, « La régulation juridique des partis politiques », *op. cit.*, pp. 27-28.

²⁴⁷ C.A., 6 avril 2000, n°43/2000, B.2.2.3. ; voy. comme décision récente, C. Const, 14 janvier 2021, n°2/2021, B.5.2.

d'État alors que le P.T.B. était partie à la cause et que la partie adverse contestait cette recevabilité en raison de l'absence de personnalité juridique dans le chef du parti²⁴⁸.

Sur base de cette tempérance jurisprudentielle et des quelques exceptions législatives existantes, nous pouvons donc considérer que les partis politiques bénéficient d'une personnalité juridique « atténuée »²⁴⁹ dès lors qu'ils « *bénéficient des avantages liés à un statut juridique [...] sans toutefois être soumis aux inconvénients d'un statut juridique complet* »²⁵⁰.

Section 4. Le contrôle des partis et les sanctions applicables

Le régime financier et comptable que nous avons décrit jusqu'ici est assorti de mécanismes de contrôle (Sous-section 1) qui, à leur tour, vont de pair avec des sanctions (Sous-section 2).

Sous-section 1. Un paysage aux contrôles multiples

Il convient d'emblée d'avoir à l'esprit que ce contrôle se décompose en une multitude de contrôles distincts. La loi du 4 juillet 1989 institue la Commission de contrôle²⁵¹ en son article 1^{er}, 4^o et lui confie la mission de contrôler à la fois les dépenses électorales (tant celles des partis que celles des candidats) effectuées durant la période de référence et les rapports financiers des partis politiques. Cependant, fédéralisme oblige, les entités fédérées ont acquis des compétences en matière de contrôle des dépenses électorales encourues pour les élections de leur parlement²⁵² en vertu de la loi spéciale du 13 juillet 2001²⁵³. De plus, il y a encore une inconnue dans le système dans la mesure où au niveau des entités fédérées une distinction est faite entre le financement des partis politiques et le contrôle des finances de ceux-ci. Ainsi, les partis politiques reçoivent une dotation complémentaire des entités fédérées mais cette dotation ne serait soumise à aucun contrôle direct. Étant donné que cette dotation apparaît dans les comptes des partis politiques, la Commission de contrôle fédéral pourrait être compétente selon certains tandis que selon d'autres il y a là un hiatus à corriger.

Il n'en reste pas moins qu'il y a aujourd'hui six commissions de contrôle différentes²⁵⁴ : la commission fédérale déjà citée, compétente pour les élections de la chambre des représentants et du Parlement européen ; la *Vlaamse Controlecommissie voor de Verkiezingsuitgaven* qui contrôle les dépenses encourues pour l'élection du Parlement flamand²⁵⁵, les Conseils des contestations électorales

²⁴⁸ C.E. 20 juin 2014, *Parti du travail de Belgique*, n°227.788.

²⁴⁹ Nous trouvons l'expression de T. Gaudin particulièrement adéquate ; voy. T. GAUDIN, « Le statut juridique des partis et groupements politiques, un patchwork entre no man's land et usine à gaz », *A.P.T.*, *op. cit.*, p. 471.

²⁵⁰ F. TULKENS, *op. cit.*, p. 11.

²⁵¹ À noter qu'elle est considérée comme un organe émanant du Pouvoir législatif ; voy., S. VANDENBOSCH et E. VANDENBOSSCHE, « *Quis custodiet ipsos custodes ? Étude du contrôle des dépenses électorales en droit belge* », *A.P.T.*, 2020/1, p. 40.

²⁵² Voy., pour cette matière particulièrement complexe, T. GAUDIN, « La régulation juridique des partis politiques », *op. cit.*, pp. 42-47.

²⁵³ En conséquence de quoi, les articles 31 § 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*M.B.*, 15 août 1980, p. 9434, ci-après « LSRI »), 44 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone du 31 décembre 1983 (*M.B.*, 18 janvier 1984, p. 611, ci-après « LOCG ») et 22, § 5, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (*M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667, ci-après « LSIB ») ont chacun permis au(x) parlement(s) qui les concerne de s'emparer de cette compétence et de créer une commission de contrôle.

²⁵⁴ S. VANDENBOSCH et E. VANDENBOSSCHE, *op. cit.*, pp. 30-31.

²⁵⁵ Décret du 7 mai 2004 houdende regeling van de controle van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement, Art. 3, *M.B.*, 28 mai 2004, p. 41643.

(*Raden voor verkiezingsbetwisting*), compétent pour le niveau communal et provincial en Région flamande²⁵⁶ ; la Commission wallonne de contrôle des dépenses électorales et des communications, qui vérifie la légalité des dépenses encourues pour l'élection du Parlement wallon et pour les élections locales en Région wallonne²⁵⁷ ; le Collège bruxellois de contrôle, qui vérifie la légalité des dépenses électorales lors des élections du Parlement bruxellois ainsi que lors des élections communales des 19 communes bruxelloises²⁵⁸ ; la Commission de contrôle du Parlement de la Communauté germanophone, compétente pour l'élection du Parlement et pour celles des conseils communaux des neuf communes du territoire de l'Ostbelgien²⁵⁹. Il est toutefois pertinent de noter la complexité du système qui s'apparente à un essaim d'entités aptes à contrôler divers scrutins. En effet, comme le constate le Groupe d'État contre la corruption (ci-après « GRECO »), la complexité des règles relatives aux dépenses électorales est encore renforcée par « *la multiplicité des commissions de contrôle, indépendantes les unes des autres, et qui sont appelées à interpréter des règles différentes* »²⁶⁰.

Outre la présence de contrôles distincts à plusieurs niveaux pour le contrôle des dépenses électorales, divers acteurs interviennent dans le contrôle exercé au niveau fédéral. Nous verrons en effet que le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle interviennent également dans ce processus²⁶¹.

La Commission de contrôle intervient donc au premier chef dans sa (double) mission de contrôle des rapports financiers des parties et des dépenses électorales engagés pour l'élection de la Chambre des représentants et le Parlement européen. Elle est aidée dans cette tâche par la Cour des Comptes. En effet, si d'une part, la Commission est « *tenue de se faire conseiller [...] par la Cour des Comptes tant pour le contrôle des dépenses électorales des partis politiques et des candidats que pour le contrôle des rapports financiers des partis politiques et de leurs composantes* »²⁶², la Commission peut d'autre part, « *si elle le juge opportun [...] également solliciter l'avis de la Cour des Comptes pour l'exercice de ses autres compétences légales* »²⁶³.

Si la tâche de la Commission ne suscite pas tellement de débat, il en va autrement des modalités dans lesquelles s'exerce ce contrôle. En effet, depuis la création de cet organe, sa composition est remise en cause. La Commission est exclusivement composée de parlementaires, à l'origine paritairement issus du Sénat et de la Chambre des représentants mais aujourd'hui exclusivement issus de cette dernière. Il y a de quoi étonner dès lors que nous savons que l'immense majorité des parlementaires sont membres de partis et que notre ordre juridique reconnaît le principe selon lequel on ne peut être à la fois « *juge et partie* », « *contrôleur et contrôlé* »²⁶⁴. Il est donc difficilement compréhensible que les partis se retrouvent

²⁵⁶ Décret du 8 juillet 2011, cité spécifiquement en ces termes : « het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 », art. 202 et 203, 2°, *M.B.*, 25 août 2011, p. 54542.

²⁵⁷ Décret wallon du 1er avril 2004 relatif au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil régional wallon, ainsi qu'au contrôle des communications du président du Conseil régional wallon et des membres du Gouvernement wallon, art. 2, *M.B.*, 15 avril 2004, p. 22231.

²⁵⁸ Ordonnance de la région de Bruxelles-Capitale du 29 avril 2004 organisant le contrôle des dépenses électorales et des communications gouvernementales, art. 3, *M.B.*, 14 juin 2004, p. 44288.

²⁵⁹ Décret de la Communauté germanophone du 7 avril 2003 visant le contrôle des dépenses électorales et de la déclaration de l'origine des fonds engagés pour l'élection du Parlement et des conseils communaux ainsi que des communications des autorités publiques de la Communauté germanophone, art. 2, *M.B.*, 4 décembre 2003, p. 58088.

²⁶⁰ Groupe d'États contre la corruption (ci-après GRECO), *Rapport d'évaluation de la Belgique sur la transparence du financement des partis politiques (thème II)*, Strasbourg, 11 au 15 mai 2009, pt. 81, p. 25 (ci-après cité en abrégé « GRECO, Rapport, 2009 »).

²⁶¹ *Voy., infra*, §2.

²⁶² Loi du 4 juillet 1989, art. 1^{er}, 4°, al. 3.

²⁶³ *Ibidem*.

²⁶⁴ M. VERDUSSEN, « le financement des campagnes électorales », *op. cit.*, p. 265.

au même moment soumis à examen et présents parmi les examinateurs. D'aucuns ne pourraient accéder au raisonnement selon lequel l'intervention de la Cour des Comptes dans l'action de la Commission contrebalance ce phénomène.

En effet, le rapport précité du GRECO fait état d'un contrôle essentiellement formel de la part de la Cour des Comptes, ce qui remet en doute la capacité d'un tel mécanisme à fournir un contrôle effectif et réel des finances et dépenses des partis²⁶⁵ (puisque le contrôle de fond est essentiellement entre les mains de la Commission).

Face aux critiques que rencontrait notre système, ce dernier a été modifié dans le cadre de la sixième réforme de l'État. En 2014, notre législateur a pris une série de mesures quant à la composition de la Commission. Parmi celles-ci nous retenons que le nombre de ses membres est désormais fixé par la loi (17). De plus, la Commission doit nommer deux experts de chaque groupe linguistique. Enfin, l'ensemble des membres, les experts y compris, dispose du droit de vote. Bien que l'intention de cette réforme soit louable, la réponse ne semble pas à la hauteur des attentes que nous pouvions légitimement avoir étant donné que la majorité de la Commission reste composée de parlementaires²⁶⁶, ce qui nous laisse à penser que le système de contrôle continue d'ignorer en bonne partie, la réalité des jeux partisans qui divisent l'échiquier politique.

Sous-section 2. Les sanctions applicables au parti politique et ses candidats

Nous suivrons ici la distinction effectuée par la loi de 1989 et débuterons notre analyse par l'observation des dépenses applicables aux partis politiques d'une part (§1), et aux candidats, d'autre part (§2).

§1. Les sanctions applicables au parti

En vertu de l'article 13 de la loi du 4 juillet 1989, le parti qui contreviendrait aux prescriptions légales en dépassant le montant maximum autorisé se voit infliger une amende administrative dont le montant est égal au dépassement effectué avec un montant minimum de 25.000 euros et un montant maximum équivalent à quatre fois sa dotation mensuelle.

Si le rapport financier du parti n'est pas approuvé par la Commission de contrôle, que le dépôt de celui-ci fait défaut ou est tardif, le parti risque – en vertu de l'article 25 de la loi de 1989 – un avertissement ou une solution administrative, voire une suspension temporaire de sa dotation selon la gravité des manquements reprochés. Selon l'article 25ter, les sanctions à l'encontre du parti politique peuvent faire l'objet d'un recours devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État sur base de l'article 14 § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Rappelons que parmi les sanctions applicables à un parti, il y a bien évidemment l'article 15ter que nous avons déjà évoqué et qui vise spécifiquement et exclusivement les partis liberticides.

§2. Les sanctions applicables au candidat

²⁶⁵ GRECO, *Rapport*, 2009, pt. 80, p. 24.

²⁶⁶ M. VERDUSSEN, « Partis politiques », *op. cit.*, p. 624.

Les sanctions prononçables à l'encontre du candidat sont de deux ordres²⁶⁷. D'une part, il y a des sanctions pénales, prononcées sur base de l'article 14 § 1^{er}, 1° à 4° de la loi de 1989. Cette disposition vise les comportements suivants : la réalisation de dépenses sans avoir préalablement prévenu le président du bureau électoral de sa circonscription ; le dépassement du plafond du montant maximum de dépenses ; l'omission de déclaration de dépenses ou de l'origine de celles-ci dans les délais prévus par la loi ; le non-respect des règles prescrites par l'article 5 de la loi précitée²⁶⁸.

D'autre part, ces sanctions pénales manquant d'effectivité, il fut décidé en 2014 de doter la loi d'un nouvel article 14/1²⁶⁹. Ce dernier consacre la compétence de la Commission de contrôle pour infliger des sanctions à un candidat pour les manquements présents à l'article 14, § 1^{er}, que nous venons de présenter. Ainsi, la Commission se voit offrir la possibilité de sanctionner le candidat contrevenant par un avertissement, une retenue de l'indemnité parlementaire de 5 % durant une période de minimum un mois et maximum douze mois, la suspension du mandat pour une période de minimum un mois et maximum six mois et enfin la déchéance pure et simple du mandat.

Sur le plan procédural, nous retiendrons différents enseignements de cette disposition. Toute personne justifiant d'un intérêt peut solliciter la Commission par l'intermédiaire d'une plainte selon l'article 14/1 § 2. De plus, le septième paragraphe de cette disposition organise un recours devant la Cour constitutionnelle afin d'obtenir l'annulation de la décision. Ce recours est introduit par le candidat sanctionné dans un délai de 30 jours à compter de la notification de la décision²⁷⁰. La Cour statuera alors dans les trois mois. En cas de recours déclaré fondé, la décision est annulée et le dossier repart devant la Commission²⁷¹.

Chapitre 4. L'intérêt de légiférer sur les partis politiques

Sur base de toute cette « théorie générale des partis politiques », dont nous avons fait état, nous souhaitons proposer une révision du statut juridique des partis en droit belge. Si cette proposition fera l'objet du Titre II de notre mémoire, il nous reste une question importante à traiter : pourquoi vouloir légiférer sur les partis politiques ? Notre volonté est double. Nous souhaitons d'une part, en tant que juriste, remédier à un régime juridique paradoxal au regard de la réalité « partocratique » de la Belgique (Section 1). D'autre part, ce décalage entre le droit et la politique nous interpelle en tant que citoyen. Nous pensons que légiférer sur les partis est une hypothèse à explorer dès lors que les démocraties occidentales sont, pour certaines, en crise et pour d'autres à tout le moins face à un questionnement d'envergure (Section 2).

Section 1. Remédier à un régime juridique paradoxal

²⁶⁷ M. VERDUSSEN, « le financement des campagnes électorales », *op. cit.*, pp. 274-275.

²⁶⁸ Voy. *supra*, notre développement relatif à l'assainissement des campagnes électorales, p. 36.

²⁶⁹ M. VERDUSSEN, « Partis politiques », *op. cit.*, p. 627.

²⁷⁰ La Commission comme le candidat ont la possibilité de déposer, dans les délais légaux, des mémoires pour faire valoir leur point de vue.

²⁷¹ M. VERDUSSEN, « le financement des campagnes électorales », *op. cit.*, pp. 275-276 ; Voy., également Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, art. 25bis et s., *M.B.*, 7 janvier 1989, p. 315.

Premier paradoxe, le régime juridique des partis politiques nous apparaît bien lacunaire au regard de la place prépondérante qu'ils occupent dans notre système actuel.

En effet, au niveau constitutionnel, les partis ne disposent pas d'une véritable reconnaissance dans notre loi fondamentale. Nous ne pouvons que regretter le « presque » silence de la Constitution qui en 2014, par la révision de son article 77, n'a introduit qu'une mention des lois « *concernant le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales* », au détriment d'une reconnaissance des partis en tant que tels. Cette limitation à une simple évocation indirecte nous paraît étonnante dès lors que les travaux préparatoires de cette révision de la Constitution nous apprennent que si ces lois font depuis lors l'objet d'une procédure bicamérale intégrale, c'est bien parce ces « *lois ordinaires [...] revêtent un caractère institutionnel* »²⁷². À s'y méprendre, cela revient à reconnaître un caractère institutionnel aux partis politiques. Nous pensons donc pouvoir en déduire qu'aux yeux de nos représentants, les partis politiques sont bel et bien des institutions (économiques et financières²⁷³), et/ou qu'à tout le moins, ils gravitent autour de notre champ institutionnel. Les propos tenus par D. DE PRINS lors d'une audition devant le groupe de travail parlementaire « partis politiques » corroborent cette déduction puisque selon lui « *les partis deviennent de plus en plus une composante de l'État et de moins en moins un instrument entre les mains de citoyens engagés et de groupes issus de la société civile* »²⁷⁴. Il nous paraît par conséquent incohérent que ces institutions ne soient pas reconnues explicitement par notre loi fondamentale, qui a pourtant vocation à contenir entre autres, les « *règles juridiques selon lesquelles le pouvoir s'établit, s'exerce et se transmet au nom de l'État* »²⁷⁵. Le recours à l'interprétation de certaines dispositions de notre texte fondamental – considérées par certains auteurs comme reconnaissant tacitement l'existence des partis politiques – alimente notre étonnement face à cette absence de reconnaissance constitutionnelle des partis puisque ces cinq dispositions démontrent à tout le moins que notre Constitution est à priori « prête » à accueillir les partis en son sein puisqu'elle contient plusieurs articles qui semblent les appeler de leurs vœux.

En outre, au niveau législatif, le régime applicable aux partis politiques souffre d'une définition et d'un régime au spectre fortement limité. La loi du 4 juillet 1989 et les normes législatives qui l'ont suivi considérèrent les partis exclusivement sur les plans comptable et financier.

Au-delà de la problématique de son champ d'application, la loi de 1989 nous amène également à nous interroger sur le long processus ayant abouti à son émergence. En effet, pourquoi attendre 1989 pour définir une première fois officiellement les partis politiques ?

Impacté par divers scandales financiers, relatifs aux partis politiques, le législateur devait réagir sous peine de provoquer un certain mécontentement dans l'opinion publique pouvant conduire à une défaite électorale future. Cette loi nous semble donc avoir permis aux partis impactés de s'en sortir avec une

²⁷² Projet de révision de l'article 77 de la Constitution, Rapport fait au nom de la Commission des affaires institutionnelles, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1720/3, p.10 ; Projet de révision de l'article 77 de la Constitution, Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-3161/003, p.10.

²⁷³ Selon la vision actuelle du législateur.

²⁷⁴ La transposition des recommandations du GRECO, Rapport intermédiaire fait au nom du groupe de travail « partis politiques », *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n°2854/001, p.96. ; La transposition des recommandations du GRECO, Rapport intermédiaire fait au nom du groupe de travail « partis politiques », *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n° 5-2133/1, p.96.

²⁷⁵ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 77.

conscience nettoyée. Dès lors, dans une réflexion avant tout électorale, le législateur nous semble avoir adopté une loi (au moins partiellement) sous l'emprise de l'émotion plutôt qu'en étant guidée par une volonté créatrice dans l'intérêt de l'ordre juridique²⁷⁶. Il n'en reste pas moins que l'intention du législateur est louable au vu de l'esprit démocratique qui caractérise cette loi qui a, au surplus, le mérite d'exister et de nous offrir « un minimum » d'encadrement juridique pour les partis.

Cela laisse un certain nombre de questions importantes sans réponse. Notre ordre juridique ne connaît par exemple aucune règle relative à la création d'un parti. De même le rôle des partis n'est pas clairement défini alors que le parti intervient à plusieurs étapes cruciales de la vie politique belge.

Ensuite, apparaît un deuxième paradoxe, le régime juridique encadrant nos partis, malgré ses lacunes, présente déjà une complexité certaine, voir même une opacité. En effet, la déduction d'un statut constitutionnel que nous avons déjà évoquée ne semble pas propice à une compréhension claire et sans équivoque de notre Constitution qui est pourtant notre texte fondamental, incontournable dès lors qu'il s'agit de partir à la rencontre du fonctionnement de l'État Belge et ses institutions. Le régime de financement des partis n'échappe pas non plus à ce second constat. La dispersion de celui-ci au sein de plusieurs textes législatifs provenant tant du niveau fédéral que des entités fédérées – certes explicable en raison de la nature fédérale du pays – n'en a pas moins pour conséquence de créer un régime difficile à appréhender et peu transparent en raison du « flou » qu'une telle multiplicité de textes législatifs provoque.

Cette complexité nous semble également provenir de certains choix de fond posés par le législateur. Premièrement, il laisse la faculté aux partis politiques de se doter ou non de la personnalité juridique. Si les partis se refusent cette faculté en immense majorité, la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État²⁷⁷ reconnaissent une personnalité juridique « atténuée » aux partis politiques en leur permettant de ne pas souffrir de certains de ses inconvénients tout en bénéficiant d'une capacité à agir en justice (inhérente à la personnalité juridique). Il y a donc un « entre deux » qui se forme sous l'effet de cette jurisprudence. Ce dernier nous interpelle dès lors qu'il nous semble délicat d'être « partiellement » un sujet de droit. Or, notre ordre juridique gagnerait à faire des partis de véritables sujets de droit au regard de leur grande importance sur la scène politique étant donné que dans un État de droit, la politique et le droit public sont intimement liés²⁷⁸, rendant ce décalage des plus surprenant. En second lieu, nous ajouterons concernant le contrôle des partis que la frilosité de celui-ci appelle selon nous une amélioration : comment accepter que les partis se retrouvent ainsi dans les rôles de contrôleurs contrôlés ? Certes, des explications ont été avancées à ce sujet, invoquant notamment une indépendance stricte du Pouvoir législatif²⁷⁹. Des changements ont aussi été apportés quant à la composition de la Commission afin de répondre à cette question épineuse. Cependant, l'interrogation sur l'efficacité d'une telle réforme demeure puisque les parlementaires restent majoritaires.

²⁷⁶ Les difficultés rencontrées pour que l'ensemble des partis trouvent un accord nous semble révélateur à cet égard.

²⁷⁷ Quoique de façon moins explicite que la Cour constitutionnelle.

²⁷⁸ P. MARTENS, *Théories du droit et pensée juridique contemporaine*, Bruxelles, Larcier, 2003, pp. 8 et 9.

²⁷⁹ S. VANDENBOSCH et E. VANDENBOSSCHE, *op. cit.*, p. 41.

Sur base de ces ultimes développements, l'encadrement juridique des partis politiques apparaît comme incomplet et pourtant déjà fort complexe. Les partis et la manifestation de leur pouvoir sont visibles dans de multiples aspects de la vie politique. Pourtant ces « institutions » de notre régime politique ne font l'objet que d'une reconnaissance toute relative et d'un régime légal focalisé sur leur seul financement, leur laissant une (trop) importante marge de manœuvre dans la gestion de la *Res Publica*. Il nous semble dès lors opportun, à de simples fins de cohérence du fonctionnement de l'État belge de réduire l'écart entre son ordre juridique et sa réalité politique.

Section 2. Une réponse à un questionnement démocratique

Dès lors que les partis politiques sont considérés comme intimement liés à la démocratie, nous nous demandons en introduction de notre mémoire si légiférer à leur propos ne serait pas de nature à apporter des réponses au questionnement dont notre démocratie fait actuellement l'objet. Au vu de l'ensemble de notre développement, il nous paraît clair que nous pouvons répondre par l'affirmative. En effet, l'actualité de ces dernières années a montré combien la politique est « *une pièce de théâtre* »²⁸⁰ qui se joue entre partis politiques. Cela se comprend aisément dès lors que nous savons maintenant que la Belgique est une particratie. Cependant, cette situation a de quoi étonner. En effet, au regard de principes ayant contribué à forger l'idéal démocratique (l'égalité, la souveraineté populaire ou la transparence notamment), une telle prééminence d'une certaine « classe politique », couplée à un cadre juridique restreint, peut paraître problématique. Si nous ajoutons à cela les nombreuses crises (économiques et financières, gouvernementales, sanitaire, écologique ou encore migratoire) que nous avons rencontrées ces dernières années et qui ont contribué à ébranler notre société dans son ensemble, comment blâmer le citoyen qui déclare ressentir une perte de confiance envers la démocratie représentative, ses institutions parlementaires et ses acteurs principaux que sont les partis politiques²⁸¹? En effet, les enseignements que nous avons reçus en la matière nous ont appris que la crise de confiance dont souffre aujourd'hui la démocratie se traduit par divers symptômes alarmants : un désintérêt pour la politique qui se traduit par un abstentionnisme dans les urnes, une crise des partis traditionnels qui font l'objet d'un certain désintérêt de la part de l'électeur qui préfère se tourner vers d'autres partis, la montée du populisme et les mouvements d'insatisfaction populaire.

Nous souhaitons, en tant que juriste, tout faire pour restaurer cette confiance de la meilleure manière possible. C'est pourquoi nous souhaitons proposer un nouveau régime juridique encadrant les partis politiques afin d'offrir un cadre d'action davantage démocratique aux partis politiques tout en leur donnant l'importance qu'ils méritent en tant qu'institutions de la démocratie.

Au-delà de ce sentiment personnel que nous venons d'évoquer, il nous paraît, dans l'intérêt de la démocratie que nous chérissons, de réfléchir à ce nouvel encadrement qui devrait englober la création des partis, leur reconnaissance juridique, leurs rôles, leur fonctionnement, leur financement, les contrôles et sanctions dont ils pourraient faire l'objet.

²⁸⁰ Pour la citation, voy., W. VERSCHOLDEN, *Les fossoyeurs de la Belgique*, Anvers, MediaNation, 2021, préface.

²⁸¹ D. VAN REYBROUCK, *Contre les élections*, Arles, Actes Sud, 2014, empl. 34 (version numérique Kindle).

Titre II. Pour une nouvelle réglementation des partis

Quels contours pourrait prendre le régime juridique, revu et corrigé, des partis politiques ? Pour répondre à cette question nous abandonnerons notre approche descriptive pour réaliser une analyse *de lege ferenda*. À la lumière de ce que nous a appris l'étude des partis politiques et de leur situation juridique, il s'agit ici de proposer des hypothèses en vue combler les lacunes que nous avons pu déceler au sein de notre ordre juridique. Si nous avons jusqu'à présent exclusivement focalisé notre attention sur le droit belge, il nous semble ici pertinent et nécessaire de s'intéresser à ce que d'autres pays ont pu mettre en place afin de réguler leurs partis politiques. En effet, dans la mesure où le développement de la société mondialisée dans laquelle nous vivons nous donne accès à un savoir nouveau, la remise en question du droit national et la recherche d'un « *salut juridique* »²⁸² ne doit plus se contenter d'exploiter les seules ressources qu'offre notre ordre juridique. Plus fondamentalement, notre réflexion perdrait même un certain intérêt, une certaine rigueur et de la précision si nous ignorons les apports potentiels du droit étranger.

Étant donné que notre analyse de la régulation des partis par le droit belge nous a amenés à constater certains écueils dans leur prise en considération par notre Constitution et par nos lois les concernant, nous examineront tant l'échelon constitutionnel que l'échelon législatif de la pyramide des normes. Nous aborderons donc d'abord la question de la reconnaissance des partis au sein de notre Constitution (Chapitre 1). En effet, cette dernière nous paraît être un préalable à un encadrement légal des partis en raison des liens tissés entre ces derniers et notre loi fondamentale. Ce plus cette approche nous paraît également pertinente dès lors que les ordres juridiques étrangers consacrant un régime juridique aux partis les reconnaissent généralement à la fois législativement et constitutionnellement²⁸³.

Nous plaiderons ensuite dans les deux derniers chapitres de notre mémoire pour la mise en place de la « loi organique sur les partis politiques » au travers d'un double développement. Nous nous interrogerons d'abord sous l'angle de la légistique formelle²⁸⁴ afin d'émettre des hypothèses quant au type de norme dont il pourrait s'agir sur base de la distinction opérée en droit belge entre les différents types d'actes législatifs (Chapitre 2). Nous terminerons ensuite par proposer des lignes directrices relatives au contenu de cette loi sur base de nos réflexions en droit comparé à la lecture des lois espagnoles et allemandes relatives aux partis politiques (Chapitre 3).

²⁸² Voy., en ce sens, F. VANISTENDAEL, « A la recherche d'un modèle mondial de l'enseignement du droit : utopie... ou but à atteindre ? », in *Liber Amicorum Guy Horsmans*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 1126, cité in M. VERDUSSEN, « Le droit constitutionnel sera comparé ou ne sera plus », in *En hommage à Francis Delpérée - Itinéraires d'un constitutionnaliste* (sous la dir. de R. ANDERSEN, D. DÉOM, F. LEURQUIN-DE VISSCHER, A. RASSON-ROLAND, D. RENDERS et M. VERDUSSEN), Bruxelles/Paris, Bruylant/LGDJ, Bruxelles/Paris 200, p. 1643-1657

²⁸³ nos recherches nous ayant permis de découvrir dans les ordres juridiques allemands et espagnols un régime applicable parti qui nous semble plus complet et adéquat que le nôtre, nous nous inspirerons de ces deux pays dans les propositions concrètes que nous pourrions formuler

²⁸⁴ La légistique est la science qui étudie les méthodes de création des textes de loi et plus généralement le processus législatif. La légistique formelle renvoie à s'interroger sur les questions de formes et de procédures relatives à un texte de loi : type de norme, quorum de vote applicable, etc. la légistique matérielle est celle relative au contenu du texte.

Chapitre 1^{er}. Une reconnaissance constitutionnelle des partis politiques, pourquoi ?

Pourquoi reconnaître les partis politiques dans la Constitution belge ? Nous avons déjà esquissé des bribes de réponses à cette question à l'occasion des observations que nous avons pu faire de la modification de l'article 77 de notre loi fondamentale. Face à l'importance des partis politiques dans notre système politique, il peut paraître relever de la logique élémentaire que ces « gouvernants omniprésents » se retrouvent dans la Constitution dès lors que cette dernière « *établit le statut des citoyens et celui des gouvernants* »²⁸⁵ et « *écrit l'alpha et l'oméga de la vie politique qui va se développer dans l'État* »²⁸⁶. En effet, la reconnaissance constitutionnelle des partis politiques, une fois cette première intuition dépassée, s'avère être une question plus délicate et donnant lieu à des réponses divergentes. Les premières Constitutions, dites classiques, ne connaissaient effectivement pas des partis politiques²⁸⁷ et considéraient ceux-ci davantage comme de simples « *pouvoirs de fait* »²⁸⁸ alors que les partis reçoivent une assise constitutionnelle dans un certain nombre de Constitutions plus récentes (ou modifiées en ce sens)²⁸⁹. Il nous faut dès lors étayer notre raisonnement afin de déterminer les raisons pour lesquelles il nous semble pertinent de voir apparaître les partis politiques dans la Constitution. Nous nous en expliquerons au travers d'une analyse de la notion même de « Constitution » (Section 1) et des missions qui reviennent à ce texte fondamental (Section 2). Nous terminerons ce chapitre par quelques réflexions visant à imaginer quel visage pourrait prendre la reconnaissance constitutionnelle des partis en Belgique (Section 3).

Section 1. La notion de Constitution

La notion de « Constitution » est plus subtile qu'il n'y paraît. En effet celle-ci recouvre en réalité deux notions qu'il convient de distinguer. La doctrine différencie traditionnellement le concept de « Constitution au sens matériel du terme » de celui de « Constitution au sens formel du terme »²⁹⁰. La Constitution matérielle désigne « *l'ensemble des normes les plus importantes qui existent au sein d'un ordre juridique donné sans avoir égard à leur rang hiérarchique* »²⁹¹ tandis que, considérée au sens formel, la Constitution est définie comme « *l'ensemble des normes qui relèvent, dans la pyramide hiérarchisée des normes d'un ordre juridique, de la catégorie la plus élevée, c'est-à-dire de la catégorie de normes de rang constitutionnel* »²⁹².

La Constitution au sens formel va avoir égard à la forme que prend la règle de droit pour déterminer son caractère constitutionnel. Il va s'agir ici de déterminer si son *instrumentum*, en fait une règle

²⁸⁵ F. DELPÉRÉE, « La Constitution, pour quoi faire ? », *R.B.D.C.*, 1994/1-2, p. 6.

²⁸⁶ *Ibidem*.

²⁸⁷ P. LAUVAUX et A. LE DIVELLE, *Les grandes démocraties contemporaines*, 4^e éd., Paris, Presses Universitaires de France, 2015, pp. 81-82.

²⁸⁸ *Ibidem*.

²⁸⁹ J. THOMAS, « L'identification », in *Les Cahiers du ForInCip*, t. 4, *Les partis politiques* (sous la dir. de J.-P. DEROSIER), Paris, LexisNexis, 2019, p. 7.

²⁹⁰ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 76-77.

²⁹¹ C. BEHRENDT et F. BOUHON, *Introduction à la théorie de l'État, Manuel*, 4^e éd. Bruxelles, Larcier, 2020, p. 201.

²⁹² *Ibidem*, p. 200.

constitutionnelle²⁹³. En clair, la Constitution formelle désigne l'ensemble des règles de droit comprises dans l'instrument juridique situé au sommet de la hiérarchie de l'ordre juridique de l'État²⁹⁴.

La norme matériellement constitutionnelle sera ainsi qualifiée en raison de son contenu, de sa substance, sans qu'il soit tenu compte de sa forme et de l'acte juridique qui lui donne corps. Il est évident que l'appréciation du caractère constitutionnel d'une norme au regard de son contenu est empreinte d'une plus grande subjectivité étant donné que cela dépend des spécificités de l'ordre juridique et du système politique de l'État que la Constitution entend organiser²⁹⁵. Il y a cependant un certain consensus à considérer comme matériellement constitutionnelles les règles traitant de l'organisation de l'État, du fonctionnement et des compétences des organes supérieurs de l'État, du système normatif de celui-ci, des droits fondamentaux des individus et des buts assignés à l'activité des pouvoirs publics²⁹⁶.

Et si les partis politiques relevaient de la Constitution au sens matériel du terme ? Il est permis de le penser. En effet, C. BEHRENDT et F. BOUHON citent la loi du 4 juillet 1989 à titre d'exemple d'une norme législative au caractère matériellement constitutionnel. Comment leur donner tort et ne pas abonder dans ce sens ? Au vu de ce que nous avons rappelé sur la notion de Constitution matérielle, il nous paraît évident que les partis y ont leur place. En effet, étant donné le rôle primordial des partis dans notre système politique, il serait, selon nous, cohérent que des règles les concernant soient considérées comme relatives à l'organisation de l'État. De plus, il nous semble tout à fait entendable que les partis politiques soient aujourd'hui regardés comme de véritables organes supérieurs de l'État bien qu'ils ne soient à ce jour pas encore reconnus comme tels.

Si nous présentons traditionnellement les deux dimensions de la Constitution (formelle et matérielle) en les distinguant l'une de l'autre, il s'avère que ces deux approches du texte fondamental entretiennent des liens étroits en raison de la doctrine prônée par un principe fondamental de philosophie politique : le « constitutionnalisme »²⁹⁷. Ce principe énonce que les règles les plus importantes de l'ordre juridique (les règles constitutionnelles au sens matériel), doivent être inscrites dans une Constitution au sens formel. En s'appuyant sur cette doctrine, il peut paraître aller de soi que les partis politiques bénéficient d'un statut constitutionnel sur base d'une reconnaissance formelle au sein de la Constitution au sens formel (étant donné qu'ils sont reconnus comme matériellement d'intérêt constitutionnel). Cependant, ce principe ne doit pas être compris de façon absolue et doit être nuancé à différents égards. Tout d'abord, dans la mesure où ce principe a pour objectif de garantir le respect des règles fondamentales d'un État, si cet objectif est atteint par d'autres outils de l'ordre juridique que la Constitution, le principe apparaît comme respecté.

Ensuite, il est important de noter que le constitutionnalisme a pour vocation première de limiter le pouvoir des gouvernants. Dès lors, face à l'ampleur des règles qui peuvent prétendre au caractère fondamental propre à la Constitution au sens matériel du terme quand il s'agit d'organiser l'État, l'impératif

²⁹³ H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, *Droit constitutionnel, approche critique et interdisciplinaire*, t. 1, *L'État*, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 188-189.

²⁹⁴ C. BEHRENDT et F. BOUHON, *op. cit.*, p. 200 ; bien souvent la Constitution au sens formel désigne le texte lui-même. C'est ainsi que quand nous parlons de la « Constitution belge », nous parlons en réalité de la Constitution au sens formel du terme.

²⁹⁵ H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, *op. cit.*, p. 187.

²⁹⁶ *Ibidem*.

²⁹⁷ Pour nos commentaires sur ce point, voy., pour plus de précisions, *ibidem*, pp. 190-196.

constitutionnaliste commande de consacrer en priorité les règles définissant la manière dont s'exerce le pouvoir de l'État et les droits protégeant la sphère privée des individus face à l'intervention arbitraire de l'État dans celle-ci dans une Constitution au sens formel. Dès lors que nous sommes dans une participation, consacrée les partis politiques dans notre Constitution ne devient-il pas une priorité au sens du constitutionnalisme ?

De plus, dans la mesure où le constitutionnalisme, compris dans un sens large invite à ce que la Constitution au sens formel consacre solennellement l'ensemble des grandes « *idées du droit* »²⁹⁸, c'est-à-dire « *les représentations dominantes de l'ordre social désirable propres à une communauté historique déterminée, et sous-jacentes à « la reconnaissance de la valeur juridique des règles de conduite que postule cet ordre* » »²⁹⁹, ne pourrait-on pas imaginer les partis politiques comme une représentation dominante de l'ordre social de la société belge ?

Section 2. Les missions de la Constitution³⁰⁰

Notre pensée ne pourrait être plus limpide que les mots de F. DELPÉRÉE : « *au commencement du droit est la Constitution* »³⁰¹. Cette citation est au cœur de notre raisonnement : pourquoi ne pas inscrire les partis politiques dans la Constitution alors même qu'il s'agit là de la première source du droit s'appliquant dans un État. Pour le dire autrement, si, à la base même de notre ordre juridique, les partis politiques ne sont pas reconnus, comment envisager un régime juridique qui leur soit adéquat ? Répondre à de telles interrogations impliquent de s'interroger sur l'objet de la Constitution, les missions qui lui sont imposées et l'utilité qu'elle représente pour l'ordre juridique au sein duquel elle trône au sommet de la pyramide des normes. La Constitution est donc « *la règle juridique qu'une société politique qui s'organise en État se donne pour permettre la réalisation efficace du bien public* »³⁰². Cette réalité implique deux choses. D'une part la norme fondamentale a parmi ses vocations³⁰³ d'organiser l'État et de l'expliquer (Sous-section 1). D'autre part, la Constitution se doit d'être « utile » (Sous-section 2).

Sous-section 1. L'organisation et l'explication de l'État

La Constitution est d'abord considérée comme la règle « fondamentale ». Elle donne à l'État une assise juridique stable dotée d'une certaine permanence afin de garantir sa cohésion en tant qu'entité politique. Elle établit les conditions selon laquelle l'action étatique va se déployer dans l'objectif de réaliser le bien public au travers de l'expression des grands principes de vie chers à la communauté politique qu'elle organise. De plus, elle « *soustrait à la lutte partisane les principes fondateurs qui sont considérés comme essentiels à l'organisation et à l'action des pouvoirs publics* ». Étant donné que la vie publique, aussi bien électorale que politique est fortement impactée par une intervention des partis, ces derniers ne méritent-ils pas leur place dans la Constitution ? Certes, ces groupements ne correspondent pas réellement à l'idée de « principe de vie ». Cependant, il nous paraît défendable qu'ils font partie de ce qui

²⁹⁸ Notion de G. Burdeau ; voy., G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. I, vol. 1, *Société, politique et droit* ; 3^e éd., Paris, L.G.D.J., 1980, p. 255, cité in H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, *op. cit.*, p.192.

²⁹⁹ *Ibidem*.

³⁰⁰ Sur ce point, nous nous baserons essentiellement sur les enseignements de F. Delpérée que nous jugeons particulièrement pertinents ; voy., F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, pp. 11-45.

³⁰¹ Pour la citation, voy., *ibidem*, p. 11.

³⁰² *Ibidem*.

³⁰³ Nous ne nous attarderons pas sur la fonction créatrice de la Constitution, qui a pour objectif de créer un État.

contribue à définir le système politique belge dès le moment où on reconnaît la Belgique comme une particratie.

Plus fondamentalement encore, la Constitution a pour mission de reconnaître l'existence des pouvoirs publics, de leur attribuer leurs compétences, de leur conférer un statut mais aussi d'encadrer leur responsabilité. C'est également elle qui fixe le statut des différentes institutions qui vont agir dans l'État. Dans une particratie, les partis ne devraient-ils pas être considérés comme des pouvoirs publics ou à tout le moins comme des institutions en raison de leur rôle central et leur important pouvoir dans la gestion des affaires publiques ? Si aller jusqu'à reconnaître les partis en tant que pouvoirs publics peut paraître excessif, dire des partis qu'ils sont de véritables institutions de notre système politique ne nous paraît pas disproportionné. Pour cette raison, nous trouverions pertinent qu'ils soient reconnus dans la Constitution belge.

Notre conviction en ce sens est renforcée par le fait que la Constitution a également comme vocation d'expliquer l'État. Au travers des règles qu'elle met en place, de l'organisation étatique qu'elle met sur pied, la Constitution traduit une certaine finalité que veut atteindre la société qu'elle régit. Dans cette perspective, le texte fondamental de l'État exprime aussi un certain nombre d'idéaux que l'État considère comme nécessaire dans le développement de son action. Cela n'est pas sans faire écho au questionnement démocratique que nous avons soulevé en conclusion de notre premier titre. En effet, les partis politiques étant de véritables piliers de la démocratie, les consacrer au travers d'une disposition constitutionnelle pourrait renforcer l'attachement de notre régime juridique et politique à la démocratie. Les reconnaître permettrait aussi d'offrir plus de transparence à notre régime juridico-politique, ce qui n'est évidemment pas à négliger au vu de l'importance de la transparence dans une démocratie et de l'opacité dont notre particratie témoigne.

Au-delà d'expliquer l'État, la Constitution explique et est la source de notre droit. En effet, comme l'explique, H. DUMONT « *la constitution et la source des sources* »³⁰⁴ de notre droit. En ce sens, elle a non seulement vocation à être une des sources du droit³⁰⁵ mais aussi pour « *mission d'être le fondement de la validité de toutes les autres sources du système normatif* ».

³⁰⁴ sur ce point et pour les citations, voy., H. DUMONT, « La Constitution : la source des sources, tantôt renforcée, tantôt débordée », in *Les sources du droit revisitées – vol. 4 : Théorie des sources du droit* (Sous la dir. de I. HACHEZ, Y. CARTUYVELS, H. DUMONT, P. GÉRARD, F. OST et M. VAN DE KERCHOVE), Bruxelles/Limal, Presses de l'université de Saint Louis/Anthemis, 2019, empl. 2169 – 2194 (version électronique Kindle).

³⁰⁵ Cette notion est comprise comme « les actes ou les faits qui produisent ou sont propres à produire du droit ».

Sous-section 2. L'utilité de la Constitution

L'utilité de la Constitution renvoie à une des caractéristiques qui lui sont généralement reconnues : la Constitution a vocation à être une règle actuelle³⁰⁶. La question de l'actualité de la Constitution s'observe d'un point de vue temporel mais également au niveau des évolutions politiques du pays.

Dans une approche strictement temporelle, l'utilité de la Constitution lui commande de ne pas être uniquement inscrite dans le passé, dans les problématiques qui ont poussé à son élaboration tout en n'entrant pas dans des considérations perdues dans un avenir trop lointain. La Constitution manque à son caractère utile si elle ne rencontre pas les problématiques majeures de la société moderne qu'elle régit. À l'opposé, elle demeurera un outil juridique efficace si elle continue d'établir un cadre qui peut guider l'action des citoyens et celle des pouvoirs publics.

Le caractère actuel s'apprécie aussi au regard du cadre politique du pays. Comme le soulève F. DELPÉRÉE : « à quoi bon [avoir] une Constitution connaissant des problèmes traditionnels de la gestion de l'État mais incapable [...] de faire face à des difficultés nouvelles ? »³⁰⁷. Cette interrogation nous a donné à réfléchir. Comme nous l'avons évoqué, l'absence des partis politiques de notre texte constitutionnel en 1831 s'explique par divers éléments. Cependant, force est de constater que depuis lors la vie politique belge est devenue au premier chef, l'affaire des partis politiques. La Constitution est-elle dès lors toujours un texte actuel ?

Ce rapport unissant la Constitution et le système politique de l'État n'est pas sans nous rappeler une définition de la Constitution qui nous est donnée par R. BADINTER : « toute Constitution est à la fois un instrument politique, une architecture juridique, un moment historique et une œuvre littéraire »³⁰⁸.

Comme l'explique M. VERDUSSEN, une Constitution traduit donc « un rapport de forces politiques »³⁰⁹. Face à l'évolution de la situation politique belge et des nouveaux rapports dont elle est le théâtre, les partis politiques ne devraient-ils pas y être inscrits ? Là encore l'actualité de notre Constitution pose question.

Sous-section 3. Les contours d'une reconnaissance par la Constitution belge

Tant par ce que nous apprend la polysémie de la notion même de Constitution que par ce que révèle l'étude des missions que l'on assigne à notre texte fondamental, il nous semble important de reconnaître les partis politiques dans la Constitution belge. Nous partageons d'ailleurs l'avis de la Commission de Venise, qui a déclaré que « le rôle et la fonction d'un parti politique dans un système démocratique devraient être idéalement définis au plus haut niveau de la hiérarchie des lois [...] »³¹⁰.

Au-delà d'une simple recherche de cohérence et un intérêt symbolique que représente une reconnaissance constitutionnelle des partis politiques, celle-ci nous paraît également nécessaire dans la

³⁰⁶ Nous tenons à préciser qu'il s'agit là d'un des caractères reconnus à la règle constitutionnelle. Celle-ci se voit reconnaître d'autres caractéristiques sur lesquels nous ne reviendrons pas au risque de voir notre propos s'égarer.

³⁰⁷ F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., pp. 32-33.

³⁰⁸ R. BADINTER, une constitution européenne, Paris, Fayard, 2002, p. 9, cité in M. VERDUSSEN (sous la dir. de), *La constitution belge, Lignes & entrelignes*, Bruxelles, Le Cri, 2004, p. 12 ; Si nous trouvons cette définition fort passionnante, pour notre propos nous nous concentrerons sur la constitution en tant qu'instrument politique.

³⁰⁹ M. VERDUSSEN, *ibidem*.

³¹⁰ Commission européenne pour la démocratie par le Droit (Commission de Venise), Lignes directrices du BIDH/OSCE et de la commission de Venise sur la réglementation des partis politiques, 84^e sess., Venise, 15-16 octobre 2010, pp. 12-13.

mesure où, il faudrait à tout le moins définir dans celle-ci le législateur qui serait compétent pour cette matière

Cependant, bien que nous ne cachions pas notre intérêt pour cette avancée juridique, il faut quelque peu tempérer notre enthousiasme, celui-ci ne devant pas céder le pas à la rigueur juridique de notre analyse. Il n'appartient pas à la Constitution (et encore moins à ceux qui veulent la modifier !) d'imposer une idée³¹¹. De plus, le texte constitutionnel ayant vocation à être stable et étant à ce titre considéré comme plutôt laconique, l'insertion d'une nouvelle disposition au sein de ce dernier n'est pas un acte anodin³¹².

Quelle pourrait être la reconnaissance constitutionnelle qu'offrirait la Constitution belge aux partis politiques ? Les Constitutions allemande et espagnole nous apportent toutes deux des pistes de réflexions intéressantes.

L'article 21, al. 1^{er} de la Constitution allemande³¹³ déclare ainsi que : « *Les partis concourent à la formation de la volonté politique du peuple. Leur fondation est libre. Leur organisation interne doit être conforme aux principes démocratiques. Ils doivent rendre compte publiquement de la provenance et de l'emploi de leurs ressources ainsi que de leurs biens* ».

La Constitution espagnole reconnaît quant à elle les partis au travers de son article 6 en énonçant que « *Les partis politiques expriment le pluralisme politique, ils concourent à la formation et à la manifestation de la volonté populaire et sont un instrument fondamental de la participation politique.*

Ils se forment et exercent leur activité librement, dans le respect de la Constitution et la loi. Leur structure interne et leur fonctionnement doivent être démocratiques »³¹⁴.

D'emblée, ces deux dispositions appellent un commentaire. L'élément central de ces reconnaissances constitutionnelles est sans conteste l'attachement à la démocratie et à son respect. Quoi de plus compréhensible quand on sait que ces deux nations ont toutes deux connues les affres d'un régime totalitaire ? Aussi, nous pouvons remarquer le caractère général de ces deux dispositions qui insistent avant tout sur le respect de l'idéal démocratique.

De subtiles différences peuvent cependant être identifiées. La Constitution allemande insiste sur le fait que les partis doivent rendre des comptes, ce qui démontre une plus grande recherche de responsabilité des partis politiques. Elle insiste à ce titre sur les aspects d'avantages financiers et économiques de la vie du parti. Aussi, la Constitution allemande a doté son article 21 d'alinéas supplémentaires. Les alinéas 2 et 3 concernent les partis liberticides tandis que le 4^e alinéa instaure la compétence de la Cour constitutionnelle fédérale et que le dernier alinéa énonce que les modalités du régime juridique des partis sont fixées par la loi.

³¹¹ M. VERDUSSEN (sous la dir. de), *La constitution belge, Lignes & entrelignes*, op. cit., p. 16.

³¹² *Ibidem*, pp. 18-19.

³¹³ Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne (*Grundgesetz* – en abrégé « GG ») ; Accessible en ligne en version française (de 2012) depuis le site internet du Bundestag, URL : https://www.bundestag.de/resource/blob/189762/f0568757877611b2e434039d29a1a822/loi_fondamentale-data.pdf (dernière consultation le 11 août 2021 à 23h50) ; A noter que l'article 21 a été modifié en 2017 pour la version la plus récente de la GG, voy. le site du Bundestag, url : <https://www.bundestag.de/gg> (dernière consultation le 11 août 2021 à 23h50).

³¹⁴ La Constitution espagnole du 31 octobre 1978 (ci-après citée en abrégée « Const. esp. ») ; accessible en ligne en version française depuis le site internet du Bulletin Officiel de l'État, URL : <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionFRANCES.pdf> (dernière consultation le 11 août 2021 à 23h52).

Sans nous étendre davantage sur le sujet³¹⁵, l'article 21, al. 2 et 3, relatif aux partis liberticides, peut paraître séduisant mais l'histoire a montré que cette disposition n'a rencontré que très peu d'applications concrètes au vu de la difficulté qu'il y a à interdire un parti politique³¹⁶. Nous pouvons donc légitimement nous poser la question de la pertinence qu'il y aurait à insérer une telle disposition dans la Constitution belge.

La disposition espagnole, quant à elle, ne porte pas tellement son regard sur la responsabilité des partis mais davantage sur la liberté dont ils peuvent se prévaloir. Cela s'explique par le fait que le régime espagnol conçoit les partis politiques avant tout « *comme un instrument de participation aux consultations électorales* »³¹⁷. En effet, le Tribunal constitutionnel³¹⁸ a fait savoir que les partis sont des « *créations libres, produits comme tels de l'exercice de la liberté d'association que consacre l'article 22 [de la Constitution espagnole]. Il ne s'agit pas d'organes de l'État, par l'intermédiaire desquels s'exerce le pouvoir* »³¹⁹. Notons toutefois que même si les partis ne sont pas reconnus comme institutions de l'État, l'article 6 de la Constitution espagnole illustre bien que le parti est « *un élément fondamental de la participation politique* », ce qui peut théoriquement dépasser le simple cadre des élections.

À notre sens, nous pourrions imaginer une reconnaissance des partis au travers de deux alinéas d'un nouvel article³²⁰ qu'il conviendrait d'ajouter à notre Constitution. Le premier alinéa concernerait la reconnaissance constitutionnelle proprement dite, qui pourrait se faire en ces termes : « Les partis politiques sont un instrument fondamental de la participation politique en Belgique. Ils expriment le pluralisme politique, concourent à la volonté politique du peuple et participe à la gestion des affaires publiques. Leur fondation est libre. Leur structure interne, leur fonctionnement et leur action relèvent de la liberté d'association mais doivent à tout le moins être conformes aux principes démocratiques. ». Le deuxième alinéa de notre article fictif renverrait quant à lui à la loi organique. Celle-ci compléterait le régime juridique des partis par un encadrement légal. Étant donné les différentes hypothèses qu'il nous revient d'envisager à ce propos, il est à ce stade prématuré d'en présenter le contenu.

Chapitre 2. Une loi sur les partis politiques, comment ?

Prévoir uniquement une reconnaissance constitutionnelle des partis politiques ne permettrait pas de combler les lacunes de notre ordre juridique dans sa prise en considération des partis. La Constitution

³¹⁵ Nous reviendrons néanmoins sur les enseignements du système allemand dans nos propositions relatives aux sanctions applicables aux partis politiques, voy. infra, ch. 3, section 4.

³¹⁶ U. MAGER ET B. GIESECKE, « Allemagne », in *Les Cahiers du ForInCip*, t. 4, *Les partis politiques*, op. cit., pp. 40-41.

³¹⁷ J. J. RUIZ RUIZ, « Espagne » in *Les Cahiers du ForInCip*, t. 4, *Les partis politiques*, op. cit., p. 87.

³¹⁸ Juridiction constitutionnelle espagnole.

³¹⁹ Sentence du Tribunal constitutionnel, 10/1983, FJ 2, citée in J. J. RUIZ RUIZ, op. cit., p. 88.

³²⁰ La question du « placement » de cet article pose évidemment question. Au vu des enjeux qui s'attachent à un tel exercice nous ne saurions rentrer ici dans de pareils détails techniques. Diverses possibilités sont néanmoins envisageables. Nous pourrions tout d'abord penser à la création d'un article 7^{ter} au sein du Titre Ier *bis* consacré à la politique générale de la Belgique au regard de l'intervention des partis politiques et les valeurs démocratiques qu'ils doivent incarner. Étant donné le lien étroit que les partis entretiennent avec la liberté d'association, nous pourrions également envisager un article 27 *bis*. Cependant une telle insertion dans le Titre II de la Constitution n'est pas anodine étant donné que celui-ci fait partie des normes de contrôle de la validité des règles législatives soumises au contrôle de la Cour constitutionnelle. Enfin, dans la mesure où les partis politiques sont de véritables institutions de notre système politique, pourquoi ne pas insérer une telle disposition dans le Titre III de la Constitution ? Bien que nous pourrions imaginer là un article 33 *bis*, il nous semble délicat d'insérer une disposition à cet endroit de notre texte en raison de la distinction fondamentale entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir juridictionnel qui trouve son socle dans ce titre. Cette question devrait très certainement faire l'objet de recherches complémentaires à notre mémoire.

n'est que le cadre du métier à tisser dont les lois représentent la trame. En clair, la Loi doit servir de prolongement à la Constitution.

« Comment » légiférer sur les partis politiques ? Nous envisageons l'hypothèse d'une « loi organique sur les partis politiques ». Ce choix peut paraître déroutant dans la mesure où ce type d'acte législatif n'est pour ainsi dire pas répertorié comme catégorie spécifique dans la typologie des règles de droit que nous avons été amenés à étudier au cours de nos études. Et pourtant le concept de « loi organique » n'est pas inconnu de notre droit. En effet, la législation en matière sociale est dotée d'une Loi du 8 juillet 1976, dite « organique des centres publics d'action sociale »³²¹. Si les travaux préparatoires de cette loi ne sont pas spécialement instructifs quant à la nature organique du texte, l'avis rendu par la S.L.C.E. nous éclaire davantage en nous apprenant que le projet qui lui a été soumis a pour objectif de régler « *aussi complètement que faire se peut, la création de ces centres, leur organisation, leurs tâches, leur fonctionnement et leur financement* »³²². Voilà la véritable raison d'être d'une loi organique relative aux partis politiques : les encadrer aussi complètement que faire se peut, dans les multiples aspects de leur fonctionnement, de leur naissance à leur disparition éventuelle en passant par leur rôle au quotidien. La loi organique n'étant pas, *per se*, un type de règle de droit spécifique, il convient de s'interroger sur les caractéristiques formelles qui s'attacheraient à notre proposition : serait-ce une loi spéciale ou une loi ordinaire ?

D'emblée il convient de remarquer que nous privilégions une norme législative relevant de l'autorité fédérale. En effet, nous pensons préférable de penser un cadre normatif le moins « éclaté » possible entre les différents législateurs qui parsèment notre Belgique fédérale. Cependant, si nous voulons « légiférer », nous ne pouvons méconnaître de la réalité fédérale de notre pays, tout comme nous ne pouvons ignorer le fait que nous sommes une démocratie consociative. Nous commencerons par revenir sur cette double réalité belge (Section 1) avant de s'interroger sur les avantages et inconvénients que présentent une loi spéciale (section 2) et une loi ordinaire (Section 3).

Section 1. La Belgique, démocratie consociative et État fédéral

En raison de la nature consociative de la démocratie belge (Sous-section 1) et de l'organisation fédérale de l'État (Sous-section 2), légiférer sur les partis politiques n'est pas une mince affaire et implique de tenir compte de toute une série de paramètres dès lors qu'il s'agit de doter notre ordre juridique d'une nouvelle norme législative.

sous-section 1. La Belgique, une démocratie consociative

La notion de « démocratie consociative » a été théorisée par A. LIJPHART³²³. La démocratie consociative est une construction théorique caractérisée par quatre éléments principaux³²⁴ : le caractère

³²¹ Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, M.B., 5 août 1976, p. 76.

³²² Proposition de loi organique des centres d'aide sociale, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1975-1976, Avis de la section de législation du conseil d'État, n°11905.

³²³ Nous nous contenterons de présenter les lignes de forces de cette théorie sur base de nos lectures et des enseignements reçus en la matière ; voy., à ce propos, A. LIJPHART, « Consociational Democracy », *World Politics*, 1969/2 (vol. 21), pp. 207-228 ; voy., également, A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Heaven – Londres, Yale University Press, 1977.

³²⁴ A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, *ibidem*, p. 25.

non majoritaire, une société marquée par des divisions, une importance des chefs et une institutionnalisation, à tout le moins partielle, de certains arrangements consociationnels.

Il y a donc tout d'abord la recherche d'un consensus au détriment d'une dynamique de simple majorité. En effet, « *les représentants des différents groupes considérés comme importants dans une société doivent coopérer au sein de grandes coalitions afin de diriger le pays* »³²⁵. À cette fin, nos dirigeants doivent chercher à *s'appuyer sur une majorité aussi large que possible* »³²⁶. Ces systèmes favorisent donc le consensus dans le processus décisionnel. Cela n'est pas sans rappeler le mode de décision du Conseil des ministres qui, selon la coutume, prend ses décisions par la voie du consensus³²⁷.

Ensuite, la démocratie consociative s'explique par la volonté de gérer les conflits dans les sociétés divisées (sur le plan socio-économique et philosophique, ou territorial et culturel). Le cas belge nous paraît à cet égard des plus parlants. Par exemple, il n'est plus personne pour aujourd'hui ignorer la bipolarité opposant les flamands et les francophones sur la scène politique belge.

En troisième lieu, ce modèle de démocratie est caractérisé par le rôle clef des élites³²⁸. Étant donné que la société est divisée et que cela implique une recherche de consensus, ces élites sont caractérisées par une certaine prudence politique afin de pouvoir prendre des décisions de commun accord³²⁹ tout en ayant un statut privilégié étant donnée la difficulté qu'il y aurait à trouver un compromis si les différentes composantes sociales qui forment la démocratie consociative étaient amenées à être directement impliquées dans ce processus. Cela explique donc également l'importance que peuvent revêtir les partis politiques dans une démocratie consociative.

Enfin, la démocratie consociative se caractérise par le fait que certains « arrangements consociationnels » peuvent donc être institutionnalisés. Ce dernier élément est celui qui nous intéresse au premier chef. En effet, outre le recours au consensus au sein du Conseil des ministres, deux mécanismes ont été mis en place au niveau législatif : les lois spéciales et « la procédure de la sonnette d'alarme » applicable lors du processus d'élaboration d'une loi ordinaire. Ainsi, nous voyons se dessiner deux mécanismes qu'il nous revient d'étudier dans les deux hypothèses de la loi organique que nous envisageons pour encadrer légalement les partis politiques.

Sous-section 2. La Belgique, un État fédéral

Nous l'avons dit, nous plaçons pour une nouvelle loi, organique, sur les partis politiques. Par définition une loi est une norme relevant du domaine de compétence de l'autorité fédérale. Cela peut sembler aller « à contre-courant » des derniers développements du fédéralisme belge, qui montrent à maints égards un développement des compétences des entités fédérées au détriment des compétences de l'autorité fédérale. Au vu du cadre normatif relativement « éclaté » dont font l'objet le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales, prévoir une loi organique réglant la quasi-totalité de la matière relative aux partis bouleverserait notre ordre juridique. Certes, cela nécessiterait inévitablement des modifications en cascade de toute une série de dispositions de notre ordre juridique.

³²⁵ *Ibidem* (traduction libre de l'anglais).

³²⁶ *Ibidem*.

³²⁷ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 3^e éd., Limal, Anthemis, 2020, p. 541.

³²⁸ Comprises dans un sens large comme les représentants de chacune des entités qui composent cette démocratie consociative.

³²⁹ D. SINARDET, « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? », *Pouvoirs*, 2011/1 (n° 136), p. 23.

Néanmoins, nous pensons que le législateur fédéral demeure le mieux placé pour mettre sur pied une loi organique sur les partis politiques. Plusieurs éléments viennent appuyer cette conviction personnelle. Tout d'abord, la nature même de la Belgique. En tant que démocratie consociative et État fédéral à la bipolarité célèbre, la Belgique est marquée par des clivages importants. Nous craignons de voir le schisme ayant mené à la division linguistique des partis s'agrandir plus encore s'ils ne font pas l'objet d'une seule et même réglementation. En lien avec la nature fédérale du pays, nous pensons également qu'il revient à ce niveau de pouvoir de réunir les différentes composantes de la « maison » Belgique autour de certaines questions clés telles que l'encadrement juridique des partis. Ensuite, bien que divisés linguistiquement, les partis interviennent dans la gestion de l'État dans son ensemble, en conséquence de quoi un régime centralisé au niveau fédéral nous semble davantage pertinent. Enfin, confier cette tâche au législateur fédéral nous semble un gage d'égalité dans le traitement des partis politiques du nord comme du sud du pays tout en évitant une démultiplication des textes de loi relatifs aux partis politiques, ce qui permettrait une meilleure lisibilité et accessibilité dudit régime dans le chef des citoyens.

Section 2. L'hypothèse de la loi ordinaire

L'hypothèse la loi ordinaire est la première que l'on peut tout naturellement envisager. En effet, il s'agit de l'acte juridique qui va, à titre principal, exprimer la volonté de ce législateur. Le pouvoir législatif trouve sa source dans l'article 36 de la Constitution. En vertu de celui-ci « *le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la chambre des représentants et le Sénat* ». Toutefois, cette disposition ne peut être comprise sans la lecture d'autres dispositions constitutionnelles. Il y a tout d'abord les articles 74, 77 et 78 de notre loi fondamentale. En effet, l'article 74 dispose que « *par dérogation à l'article 36, le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi et la chambre des représentants pour les matières autres que celles visées aux articles 77 et 78* » tandis que ces deux dernières dispositions nous apprennent respectivement que la chambre des représentants et le Sénat sont « *compétents sur un pied d'égalité* »³³⁰. pour toute une série de matières et que pour certains domaines de compétences « *le projet de loi adoptée par la chambre des représentants est transmis au Sénat* »³³¹.

Ces trois articles présentent la distinction fondamentale qui est opérée entre les lois « monocamérales », « bicamérales virtuelles » et « bicamérales intégrales ». Une loi ordinaire peut en effet prendre diverses formes selon son processus d'élaboration. Elle sera « monocamérale » si elle concerne une matière qui n'est pas reprise dans les articles 77 et 78 de la Constitution. L'article 77 énumère quant à lui de façon limitative les matières devant faire l'objet d'un bicaméralisme intégral tandis que l'article 78 instaure le mécanisme du bicaméralisme virtuel.

Nous l'avons déjà souligné, l'article 77, al. 1^{er}, 5^o dispose que les lois concernant le financement des partis politiques sont élaborées par la chambre et le Sénat. En nous basant sur un *continuum* législatif, ne pourrions-nous pas simplement envisager que l'article 77 soit modifié afin que « les lois relatives aux partis politiques » relèvent du bicaméralisme intégral en précisant qu'il ne s'agit plus de lois concernant uniquement le financement de ceux-ci ?

Sur le plan procédural, l'article 53 de la Constitution nous apprend que les lois ordinaires sont adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés. Cela a évidemment comme avantage que la loi ordinaire

³³⁰ Const., art. 77.

³³¹ Const. art. 78.

ne présente pas la « lourdeur » procédurale qui s'attache aux lois spéciales en raison des exigences qui s'attachent aux modalités de votes de ces dernières. Cela est évidemment un avantage dans la perspective du vote visant à adopter l'hypothétique loi organique. En effet, il est plus simple d'atteindre une majorité absolue des suffrages exprimés que de répondre aux exigences formelles qui vont de pair avec l'adoption des lois spéciales. Cet avantage s'applique également dans l'hypothèse d'une modification de la loi, ce qui est à notre sens à double tranchant dans la mesure où éviter un degré de formalisme maximise les chances qu'un accord soit trouvé au sein de l'hémicycle tout en exposant la loi à ce qu'elle puisse plus facilement être modifiée voir même abrogée au gré des accords politiques et des législatures. Ceci mettrait à mal la stabilité du régime prévu par la loi. De plus, une majorité absolue comme celle prévue par l'article 53 de la Constitution méconnaît de la réalité consociative de la Belgique et de la division de nos assemblées législatives fédérales en deux groupes linguistiques. Toutefois, ce problème est tempéré par la « procédure de la sonnette d'alarme », prévu par l'article 54 de notre loi fondamentale. En vertu de ce dernier, un groupe linguistique peut déclarer, par une motion motivée et signée par les trois quarts des membres de ce groupe que « *les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi qu'elle désigne sont de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés* »³³². Dans ce cas, la procédure législative est arrêtée et le Conseil des ministres dispose de 30 jours pour se prononcer sur le texte qui lui est soumis. Passé ce délai, le texte retourne devant le Parlement. Soit un accord a été trouvé au Conseil des ministres et dans ce cas le parlement est invité à se prononcer sur la proposition de l'organe paritaire, soit aucun accord n'a été trouvé et le texte peut théoriquement être voté à une majorité simple. Cette situation n'est pas d'plus enviable à deux égards. Non seulement, une telle mesure de protection semble manquer d'effectivité dès lors qu'il suffit que le délai de 30 jours soit dépassé pour qu'un vote à la majorité simple puisse à nouveau être organisé mais elle démontre aussi une certaine ignorance de la réalité politique que provoquerait une absence de solution dégagée par le conseil des ministres. En effet, si cet organe n'a pas su trouver de solution cela signifie que l'équipe gouvernementale se trouve fortement divisée et dans l'impasse, ce qui pourrait provoquer la chute du gouvernement³³³.

Section 3. l'hypothèse d'une loi spéciale

Les lois spéciales³³⁴ sont des actes émanant du pouvoir législatif. Il convient de noter que ce sont donc tout d'abord des lois (au sens formel du terme) comme nous le rappelle l'article 77 de la Constitution en indiquant que les lois spéciales relèvent de la procédure bicamérale intégrale. Elles ont été introduites à la faveur de la réforme de l'État de 1970 – lorsque la Belgique est devenue un État fédéral – et ont essentiellement pour but de protéger la minorité francophone afin que, sur des sujets sensibles pour les deux groupes linguistiques présents dans nos chambres fédérales, un accord ne puisse être conclu que si une proportion significative de chaque groupe marque son approbation³³⁵.

³³² Const., art. 54.

³³³ D. SINARDET, *op. cit.*, pp. 30-31.

³³⁴ Sur la notion de loi spéciale et les commentaires que nous allons faire ici, voy., not. I. HACHEZ et D. NEVEN, « Les lois spéciales : formellement infraconstitutionnelles, et pourtant... », in *la révision constitutionnelle dans tous ses états* (sous la dir. de D. GUÉNETTE, P. TAILLON ET M. VERDUSSEN), Montréal, Éditions Yvon Blais, 2020, p. 465-493.

³³⁵ Voy., À ce sujet, les travaux parlementaires de l'ancien article 3bis de la Constitution, que l'on connaît aujourd'hui comme étant le dernier alinéa de l'article 4 de la Constitution coordonnée de 1994 ; Révision de la constitution, 1. Révision du Titre 1 de la Constitution par l'insertion d'un article 3bis, relatif aux régions linguistiques, Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, *Doc parl., Sén.*, sess. ord. 1969-1970, n° 402, pp. 11-14.

Ces lois sont donc « spéciales » et se distinguent de la loi ordinaire par deux aspects : leurs modalités de vote³³⁶ et leur objet³³⁷.

Concernant les modalités de vote qui s'attache à leur adoption et leur modification, ces règles législatives requièrent une majorité spéciale inscrite à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution. Selon ce dernier, les lois spéciales sont adoptées si elles rencontrent trois conditions procédurales : un quorum de présence et un double quorum de vote³³⁸. En effet, il est requis que, d'une part, la majorité absolue des membres de chaque groupe linguistique soit présente au sein des deux assemblées et que d'autre part non seulement « *le texte recueille une majorité [absolue] des suffrages dans chaque groupe linguistique* »³³⁹ mais aussi que la majorité qualifiée des deux tiers des suffrages exprimés doit être atteinte au total de votes dans chaque chambre³⁴⁰. Au-delà de la simple recherche de protection pour la minorité francophone, la loi spéciale témoigne d'un double objectif : recevoir l'assentiment d'un grand nombre de parlementaires sur le projet concerné est d'autre part que les deux grandes communautés composant le pays marquent leur accord.

Outre cette spécificité de procédure, la loi spéciale tient sa dénomination en raison de son objet spécifique. Si le législateur ordinaire peut, *a priori*, se saisir de toute question ne relevant pas de la compétence d'un de ses homologues, le législateur spécial se voit, lui, attribuer un domaine de compétence spécifique et déterminé expressément et de manière limitative par la Constitution elle-même. Cela implique de façon très pratique que si la matière des partis politiques fait l'objet d'une loi organique spéciale, notre disposition constitutionnelle reconnaissant les partis devra comporter un alinéa précisant que « le régime juridique des partis politiques est réglé par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ». La Constitution va donc préciser lorsqu'il est nécessaire de recourir à cet outil législatif. S'il n'y a pas de domaine réservé au législateur spécial par nature, la *ratio legis* du mécanisme a pour conséquence que cela concerne les matières qui nécessitent de pouvoir s'appuyer sur un large consensus entre nos entités fédérées.

On voit donc apparaître ici deux éléments intéressants dans l'hypothèse d'un recours possible à la loi spéciale pour légiférer sur les partis politiques. À titre préliminaire, il est d'abord interpellant de remarquer que l'avantage de la loi ordinaire fait le désavantage de la loi spéciale et inversement. Ensuite, le premier élément que nous pouvons remarquer réside dans la stabilité qui s'attache à la loi spéciale en raison des modalités de vote qui s'appliquent pour de telles règles législatives. Cependant, au vu de la large adhésion qu'une telle règle législative exige, l'adoption d'une loi spéciale sur une thématique ne faisant pas l'unanimité parmi nos politiques peut s'avérer une aventure des plus ardues.

La loi spéciale est aussi intéressante à étudier comme hypothèse en raison de sa valeur hiérarchique dans notre ordre juridique et des liens étroits qu'elle entretient avec la Constitution.

³³⁶, M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 3^e éd., Limal, Anthemis, 2020, pp. 397-402 ; On parle d'ailleurs parfois de lois « à majorité spéciale ».

³³⁷ I. HACHEZ et D. NEVEN, *op. cit.*, p. 471.

³³⁸ *Ibidem*, p. 469.

³³⁹ M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 397.

³⁴⁰ I. HACHEZ et D. NEVEN, *op. cit.*, p. 469.

La position hiérarchique des lois spéciales dans notre ordre juridique est quelque peu ambiguë dans la mesure où elles sont considérées comme étant à la fois infraconstitutionnelles et supralégislatives. Le caractère infraconstitutionnel des lois spéciales est reconnu unanimement par la doctrine³⁴¹ et la Cour constitutionnelle elle-même l'a très tôt souligné dans sa jurisprudence³⁴². La question de supériorité de la loi spéciale sur la loi ordinaire à soulever plus de questionnement. Certains pensaient que seules les lois spéciales relatives au partage de compétences primaient sur la loi ordinaire. Cependant, la doctrine considère aujourd'hui que cette supériorité de la loi spéciale s'applique quel que soit l'objet de celle-ci³⁴³. L'analyse de I. HACHEZ et D. NEVEN, déjà citée, s'attarde également sur les liens étroits qui unissent les lois spéciales à la Constitution. Si ces dernières ne sont pas formellement les égales de la Constitution, bon nombre d'entre-elles contiennent des règles matériellement constitutionnelles. Partant de la doctrine constitutionnaliste que nous avons déjà évoquée, les autrices reviennent sur la pertinence qu'il y a à ne pas inscrire l'ensemble de la Constitution au sens matériel du terme dans la Constitution au sens formel du terme³⁴⁴. Elles envisagent trois « situations d'interconnexion » entre les lois spéciales et la Constitution étant donné que celles-ci ont tout particulièrement vocation à se voir confier des matières matériellement constitutionnelles. Une de ces hypothèses retient particulièrement notre attention, celle où la Constitution fournit un cadre général au sein duquel le législateur spécial va pouvoir exercer sa compétence, unissant les deux textes dans un rapport de complémentarité. Les partis politiques et leur encadrement constitutionnel et légal ne trouveraient-ils pas dans ce duo « Constitution – loi spéciale » un salut juridique ?

L'étude à laquelle nous nous sommes livrée révèle des avantages et des inconvénients en miroir pour chacun des deux modèles considérés. La loi ordinaire est plus facile à mettre sur pied ou à modifier mais garantit moins de stabilité. La loi spéciale propose une procédure exigeante mais qui garantit une certaine pérennité du système au fil des législatures. Que ce soit pour une loi ordinaire ou pour une loi spéciale, des garanties existent pour la protection des intérêts divergents des groupes linguistiques qui composent nos assemblées parlementaires et reflètent la nature consociative et fédérale du pays. Cependant, il est difficile de trancher de manière définitive sur le type d'actes législatifs à privilégier. En effet, avant même de définir quelle forme prendrait la loi, une question reste en suspens : nos représentants politiques, membres des partis politiques, accepteraient-ils de mettre en place une législation organique d'envergure sur les partis politiques, à coup sûr considérée comme contraignante par les politiques eux-mêmes ? Face à cette inconnue qui relève du domaine purement politique, nous ne pouvons qu'espérer que des voix s'élèvent parmi nos représentants pour soutenir l'émergence d'une telle loi. De notre côté, il nous revient d'aborder la question sous l'angle purement juridique. Nous aurions tendance à penser – mais nous n'avons pas une opinion arrêtée sur la question – qu'une loi spéciale est plus à même de garantir l'instauration d'un système juridique fédéral pour l'ensemble des partis politiques du royaume qui soit stable et le moins sujet possible à de multiples revirements en fonction des accords politiques. De plus, la loi spéciale nous semble plus cohérente par rapport à l'importance que revêt la

³⁴¹ Voy., par exemple, M. PÂQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 69, cité in *ibidem*, p. 472 ; Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 98.

³⁴² C.A., 7 février 1990, arrêt n°8/90, B.2.2-B.2.4.

³⁴³ Pour plus de détails sur cette question nous renvoyons le lecteur vers nos sources ; voy., I. HACHEZ et D. NEVEN, *op. cit.*, pp. 477-479.

³⁴⁴ En raison du caractère laconique et de la concision qui s'attache à la Constitution formelle.

question des partis dans notre système politique et juridique étant donné que leur financement relève actuellement du domaine de la Constitution matérielle. Enfin, le mécanisme consociationnel qu'est la loi spéciale nous paraît davantage à même de garantir une adhésion de l'ensemble de la classe politique, si tant est que celle-ci accepte de faire un pas vers sa propre réglementation.

Chapitre 3. Une loi sur les partis, avec quel contenu ?

Quel serait le contenu de la loi organique sur les partis politiques que nous imaginons ? Nous envisageons quatre grandes thématiques que la loi se devrait d'aborder³⁴⁵ : la reconnaissance des partis politiques et leur création (Section 1) ; l'organisation interne et l'activité des partis politiques (Section 2) ; leur financement (Section 3) ; les contrôles et sanctions qui leurs sont applicables (Section 4).

Section 1. La reconnaissance des partis politiques et leur création

La question de la reconnaissance des partis politiques par le droit soulève deux questions majeures : celle de leur définition et celle de leur personnalité juridique. En effet, cette partie de la loi, consacrée à la reconnaissance des partis et leur création se devrait de définir le concept auquel elle se rapporte.

De ce fait l'ordre juridique belge bénéficierait enfin d'une définition de référence de la notion de « parti politique ». Sur base de notre travail de définition réalisé dans le premier chapitre du titre précédent, nous pensons qu'une piste de réflexion intéressante serait d'observer un rapprochement entre la définition donnée par la science politique et celle donnée par le droit.

Dans une acception large relevant de la science politique, nous avons défini le parti politique comme étant *« un groupement, parfois reconnu officiellement, d'hommes et/ou de femmes, réunis autour d'une vision de l'intérêt général et de principes à tout le moins en partie partagés afin de se mobiliser et participer à des élections pour concourir, contre d'autres individus, tout autant mobilisés, à l'expression du suffrage et dont le but ultime est l'exercice des charges publiques de l'État »*.

Nous concevons la définition juridique du parti comme proposant une acception plus stricte de la notion. Divers éléments de la définition large du parti n'ont pas vocation à se retrouver dans une définition juridique dès lors que celle-ci aurait pour première mission de restreindre l'accès au régime juridique dédié aux partis politiques aux associations et autres groupements qui répondent à cette définition³⁴⁶. Nous pensons au premier chef à la reconnaissance officielle, qui n'est plus facultative. En effet, selon nous, tout groupement qui se réclame de la définition de parti, qui agit comme tel et qui correspond à la définition juridique que nous allons proposer serait *de facto* reconnu comme parti politique par le droit belge. Ainsi, cette reconnaissance par le droit équivaut selon nous à une reconnaissance officielle puisque le droit est l'émanation de l'État dans une certaine mesure. Cela aurait donc pour conséquence que le groupement qui ne correspond pas à la définition juridique du parti n'en est pas un en droit.

Si nous ajoutons à cela des éléments issus de la définition légale provenant de la loi du 4 juillet 1989³⁴⁷, notre définition juridique du parti se présenterait comme ceci : *« un parti politique est un groupement doté*

³⁴⁵ Ce raisonnement en quatre temps a pour objectif de présenter certains éléments clés qui nous semblent faire défaut au système actuel, nous avons donc pas la prétention de proposer un régime légal exhaustif dans son contenu.

³⁴⁶ en ce sens, nous trouvons la logique de la loi de 1989 relativement logique.

³⁴⁷ Le fait de participer à des élections juridiquement organisées, de présenter des candidats et d'agir dans le respect du droit en vigueur et conformément à des statuts et un programme politique.

de la personnalité juridique composé d'hommes et/ou de femmes réunis autour d'une vision de l'intérêt général et de principes à tout le moins en partie partagés afin de participer à des élections prévues par la Constitution, par la loi, le décret et l'ordonnance, pour concourir à l'expression du suffrage, en présentant des candidats afin d'atteindre ses buts, tenter d'influencer l'expression de la volonté populaire d'une part et l'exercice des charges publiques de l'État de la manière définie par ses statuts ou son programme d'autre part, et ce dans le respect de la Constitution, de la loi, du décret et de l'ordonnance ».

Comme notre définition juridique le laisse entendre, le parti est une entité qui devrait être revêtue de la personnalité juridique. Bien que cette dernière soit contraignante, nous la voyons comme un présupposé essentiel à l'existence juridique des partis politiques. En effet, cela leur permettrait d'être titulaires de droits et obligations. Si la liberté d'association qui les caractérise doit éventuellement leur permettre de se protéger contre des mises en cause dans le cadre de leur action politique – si celle-ci s'effectue conformément au droit en vigueur – être titulaire de la personnalité juridique aurait l'avantage de pouvoir clarifier leur situation (notamment sur le plan financier) en permettant au parti d'agir en son nom, de posséder un patrimoine et de recevoir une dotation publique sans devoir recourir à une galaxie d'asbl gravitant autour de lui. Ceci permettrait plus de clarté et de transparence dans l'appréhension des partis politiques dans le chef de n'importe quel citoyen. Aussi, en cas de manquement grave à l'égard des principes démocratiques qui régissent notre société, cela permettrait peut-être d'engager de manière plus efficace la responsabilité des partis politiques.

En ce qui concerne la création des partis politiques, celle-ci doit bien sûr être libre, conformément à nos libertés fondamentales d'association et de réunion. Nous pourrions cependant envisager deux sortes de modalités, permettant un certain formalisme qui n'irait pas à l'encontre des droits fondamentaux que nous venons d'évoquer. Primo, nous pourrions exiger à titre de règle formelle que tout candidat parti dispose de statuts et d'un programme écrit traitant obligatoirement d'une série de sujets essentiels. Cette option a été retenue par l'Allemagne dans sa loi sur les partis politiques³⁴⁸. Secundo, conformément au système espagnol, les partis politiques feraient l'objet d'un enregistrement au « Registre des partis » conformément au système espagnol dans lequel cet enregistrement doit être validé par le ministère de l'Intérieur³⁴⁹. Si le Tribunal constitutionnel espagnol a accepté un tel procédé malgré la liberté d'association dont jouissent les partis politiques, il reste toutefois permis de douter de la compatibilité d'un tel mécanisme avec l'ordre juridique belge étant donné les prescrits qui s'attachent à l'article 27 de notre Constitution relatif à la liberté d'association

Section 2. L'organisation interne et l'activité des partis politiques

Concernant l'organisation interne et l'activité des partis politiques, il y a deux préoccupations majeures à prendre en compte : (1) la transparence et le respect de la démocratie dans l'organisation

³⁴⁸ U. MAGER ET B. GIESECKE, *op. cit.*, p. 40 ; Loi allemande sur les partis politiques, « Parteiengesetz » (ci-après « PartG »), § 6 ; pour le texte intégral de la loi, voy., <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/> (dernière consultation le 15 août 2021 à 11h05).

³⁴⁹ J. J. RUIZ RUIZ, *op. cit.*, p. 88 ; voy., également, loi organique espagnole sur les partis politiques, Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos, du 27 de juin 2002, art. 4-5. ; accessible en ligne, url : <https://www.boe.es/buscar/pdf/2002/BOE-A-2002-12756-consolidado.pdf> (dernière consultation le 15 août 2021 à 11h15).

interne du parti et (2) la consécration plus explicite et transparente du rôle des partis dans notre démocratie.

Étant donné l'importance constitutionnelle de la liberté d'association dans le système belge, régler l'organisation interne des partis politiques doit se faire avec la plus grande parcimonie afin de ne pas violer ce droit fondamental³⁵⁰. Il s'agit donc plutôt d'envisager « *d'imposer des règles minimales, dictées pour l'essentiel par un impératif de transparence* »³⁵¹. À cet effet, les statuts du parti politique doivent faire l'objet d'une attention toute particulière étant donné que jusqu'à présent ces derniers montrent une grande diversité pouvant être quelque peu problématique. Il conviendrait à notre sens de présenter sans équivoque les différentes institutions qui composent le parti, leurs attributions, composition et fonctionnement respectifs. Il serait souhaitable qu'une attention toute particulière soit également portée sur la direction du parti et de sa présidence. Au vu de l'importance de la fonction de dirigeant(e) de parti, il conviendrait d'être clair quant au processus qui mène à sa désignation, à la durée de son mandat (qui pourrait être limitée) et à l'ensemble de ses attributions.

Quand nous parlons de l'activité des partis, nous visons en réalité leur rôle sur la scène politique. Nous avons vu que les partis politiques détiennent un rôle majeur dans la conduite des affaires publiques belges. Nous pensons qu'à des fins de transparence il serait bénéfique d'inscrire dans la loi que ce sont effectivement les partis politiques qui interviennent au premier chef dans la campagne électorale, qu'ils interviennent dans la formation des exécutifs et dans le processus législatif au travers de leurs parlementaires. À nouveau, notre réflexion est guidée par une simple recherche de transparence et d'efficacité pédagogique dans la compréhension du rôle des partis politiques. Bien évidemment tout comme leur organisation interne, nous pensons que leurs activités doivent être guidées par les principes démocratiques.

Section 3. Le financement des partis politiques

Le système de financement public des partis politiques belges est un des seuls aspects de la vie des partis politiques à propos duquel nous avons pu traiter du droit déjà existant. Bien que nous ayons pu émettre quelques critiques à son égard, ce financement public pourrait en grande partie être incorporé dans la loi organique sur les partis politiques au sein d'un chapitre dédié. Reste alors la question de l'agencement entre la question du contrôle des dépenses électorales et du financement public des partis étant donné que jusqu'ici ces matières étaient traitées conjointement. Nous pensons que les dépenses réalisées par le parti et ses candidats peuvent figurer dans la loi organique sur les partis politiques en tant que conditions à respecter pour bénéficier d'un financement public³⁵².

Section 4. Les contrôles et sanctions applicables aux partis politiques

L'encadrement légal des partis politiques offre déjà un système de contrôle et de sanctions qui leurs sont applicables. À nouveau, nous pensons que celui-ci pourrait servir de base de travail pour les

³⁵⁰ Voy., en ce sens, M. VERDUSSEN, « Belgique », in *Les Cahiers du ForInCip*, t. 4, *Les partis politiques*, op. cit., pp. 65-66.

³⁵¹ *Ibidem*.

³⁵² Nous nous interrogeons dans cette perspective sur la norme à laquelle il reviendrait de régler la question du contrôle des dépenses électorales effectuées par un candidat qui se présenterait de façon indépendante. Cette hypothèse, certes rarissime, n'est pas à exclure mais sort quelque peu de notre champ d'étude. Cela devrait certainement faire l'objet d'une réflexion en cas de nouvelle loi organique sur les partis politiques.

contrôles et sanctions applicables aux partis politiques tels que mis en place par la nouvelle loi organique qui leurs serait consacrée. Plusieurs remarques s'imposent à ce sujet.

Tout d'abord, le spectre légal étant jusqu'ici restreint aux questions financières, un parti pourrait dorénavant contrevenir à des obligations autres que financières et ainsi s'exposer à des sanctions. Ensuite, nous ne prévoyons pas actuellement de régime de dissolution des partis politiques, même ceux qui seraient éventuellement liberticides. Nous l'avons évoqué, d'autres pays comme l'Allemagne ont mis de tel système en place. Cependant, l'effectivité d'un tel mécanisme est difficilement démontrable. En effet, seulement quatre procédures d'interdiction d'un parti politique ont été déclenchées chez nos voisins allemands sans que les résultats ne soient probants. De plus, les sanctions que nous appliquons actuellement, d'ordre financier semblent déjà actuellement à même de mettre à mal un parti politique qui contreviendrait à ses obligations. En effet, et nous nous permettons de citer l'adage classiquement attribué à Cicéron, puisque « *l'argent est le nerf de la guerre* », un parti qui se voit restreint dans ses capacités financières se voit *de facto* limité dans sa capacité d'action et donc puni pour ses méfaits.

Enfin, et c'est peut-être là qu'il y a le plus de travail à fournir, nous pensons que le contrôle des partis politiques doit être revu, essentiellement sur le plan procédural. En effet, nous pensons que le contrôle des partis politiques ne peut plus faire l'objet d'examens réalisés par une multitude de commissions distinctes. S'il est compréhensible et peut-être même souhaitable que les partis politiques présents dans les parlements des entités fédérées reçoivent un financement de celles-ci, nous pensons que l'éclatement du contrôle des dépenses électorales et du financement des partis amène à une grande complexité et offre une voie royale à des décisions potentiellement contradictoires.

Dès lors, deux hypothèses s'offrent à nous. Nous pourrions d'une part imaginer une commission fédérale unique, compétente pour le contrôle général de toute matière concernant les partis politiques. En cela, nous élargirions les recommandations du GRECO – qui prône l'établissement d'une commission fédérale unique, compétente pour le contrôle des dépenses électorales et le financement des partis politiques – à toute matière relative aux partis politiques³⁵³

D'autre part, nous pourrions imaginer un contentieux spécifique aux partis politiques que l'on pourrait par exemple attribuer à la Cour constitutionnelle comme c'est le cas en Allemagne³⁵⁴ et dans d'autres pays européens. Cependant, les enseignements que nous avons reçu en matière de justice constitutionnelle nous amènent à être conscient que l'attribution d'un tel contentieux périphérique, à la juridiction constitutionnelle d'un État peut l'amener à faire face à certaines difficultés dans l'exercice de l'ensemble de ses missions et au premier chef celle de vérifier la constitutionnalité des actes législatifs.

³⁵³ GRECO, *Rapport*, 2009, pt. 81, p. 25.

³⁵⁴ GG, art. 21, al. 4.

Conclusion générale

Quel est l'encadrement juridique des partis politiques en droit belge et y a-t-il intérêt à légiférer en la matière ?

Cette question nous a amené dans un voyage jalonné de sept grandes étapes, au cours desquelles il nous fut demandé de répondre à une question : Qu'est-ce qu'un parti politique ; quel est son rôle sur la scène politique belge ? ; comment est-il encadré par notre droit ? ; pourquoi légiférer sur le parti politique ? ; pourquoi mériterait-il d'être reconnu dans notre Constitution ? ; quelle forme pourrait prendre une loi organique qui lui serait dédiée ? ; quel contenu pourrait enrichir cette nouvelle norme législative ?

Un parti politique s'est révélé être une notion hautement polysémique. Les sciences politiques nous ont éclairées là où le droit stagnait dans une pénombre relative où seuls les aspects financiers des partis sont pris en compte. Cela contraint, les citoyens, notre ordre juridique et nos institutions à évoluer sans définition de référence pour les éclairer. Cela nous est apparu d'autant plus problématique, qu'un objet non défini reste insaisissable et ne peut dès lors être compris qu'au moyen de conceptualisations ardues de l'esprit. Chacun y allant de sa propre interprétation, l'inconscient, les besoins et les émotions de chacun ouvrent un champ d'interprétation très large et difficilement conciliable pour celui qui souhaite rassembler. Dans la mesure où nous acceptons la crise de confiance envers les autorités démocratiques et au premier chef les partis politiques, il nous a semblé incontournable de définir la notion de parti politique pour réinstaurer la confiance entre les différents acteurs de notre système démocratique (parti, peuple, institutions...).

Au-delà de la question de l'absence d'une définition convaincante des partis politiques, leur régime juridique actuel s'est révélé être doublement paradoxal. D'une part, le régime juridique des partis politiques nous apparaît bien lacunaire au regard de la place prépondérante qu'ils occupent dans notre système actuel. D'autre part, ce régime, malgré ses lacunes, présente déjà une complexité certaine, voir même une opacité. Ce manque de définition, associé à un régime juridique paradoxal nous semble de nature à mettre à mal la confiance du citoyen. Est-ce surprenant, quand ce dernier assiste à une pièce de théâtre qu'il pourrait malheureusement caricaturer sous le titre réducteur de : « La particratie des Oligarques » en raison de la place prépondérante des partis sur la scène politique belge et la place de leurs dirigeants.

Restons cependant lucides. La réalité politique de la Belgique, bien qu'assurément améliorable au vu de sa complexité institutionnelle, n'est pas un problème en soi. Nous ne luttons pas contre ce que certains auteurs nomment « la particratie » et le phénomène oligarchique identifié au sein des partis. Nous considérons que le véritable questionnement démocratique trouve sa source dans le décalage existant entre l'omniprésence des partis politiques et leur faible encadrement juridique.

C'est pourquoi, nous nous permettons de proposer un ensemble de modifications de notre ordre juridique, afin de doter les partis politiques d'un régime juridique nouveau, revu et augmenté. Cela commence par une reconnaissance des partis politiques dans la Constitution belge, qui s'explique, entre autres, par une combinaison des caractères inhérents à notre loi fondamentale et de l'importance majeure des partis dans notre appareil institutionnel. Nous proposons que ce régime juridique dévoile ses multiples facettes dans une loi organique, spéciale ou ordinaire, sur les partis politiques. Sur le plan purement juridique, nous prônons la mise en place d'une loi relevant de la compétence de l'autorité fédérale, que nous pensons plus à même de mettre en place un régime national et globalement centralisé des partis politiques. Nous envisageons au surplus, une loi spéciale, en raison d'une série d'avantages parmi lesquels la stabilité, une meilleure adéquation avec la réalité consociationnelle et fédérale de la Belgique et une prédisposition à se voir confier un sujet relevant de la Constitution au sens matériel du terme tel que l'encadrement juridique des partis politiques.

Nous avons terminé notre périple par quelques propositions de contenu, une définition possible du parti politique en droit et de rappeler que les partis devraient être revêtus de la personnalité juridique, au risque de rester un « sujet éthéré » du droit. Nos propositions évoquent également les modalités de création et celles relatives à l'organisation interne des partis politiques. Ces dernières modalités, bien qu'elles aient comme objectif d'amener plus de transparence, ne doivent pas s'écarter de leur raison d'être, démocratique, en contrevenant aux droits fondamentaux que sont la liberté d'association et de réunion. Elles doivent dès lors avant tout prendre la forme de principes directeurs qui guideront les partis dans la rédaction de statuts clairs et transparents afin d'informer le citoyen. Les propositions relatives aux rôles des partis politiques pourraient suivre le même raisonnement, dans le but de clarifier dans la loi les coutumes politiques. Les propositions relatives aux régimes de financement, de contrôles et de sanctions auxquels les partis pourraient être soumis, en grande partie déjà existantes et en vigueur, auraient vocation à être incorporées dans des chapitres spécifiques de la loi organique, moyennant quelques modifications avec pour objectifs essentiels une plus grande transparence démocratique et une simplification institutionnelle.

L'odyssée fut parsemée d'embûches. Cependant, tel que pour l'aventurier d'Homère, l'absence et les difficultés ne peuvent légitimer le renoncement, un détournement de notre attention ou un quelconque désintérêt.

Notre travail n'est ni un jugement, ni une condamnation de notre système politico-juridique, mais une humble contribution motivée par un questionnement qui tente de réconcilier le citoyen avec son « désenchantement démocratique ». Notre mission était de l'ordre du juridique, il nous reste à passer le flambeau du changement au monde politique.

Nous ne pouvons qu'espérer que nos représentants trouvent un jour le désir, le courage et la force de vouloir légiférer sur le sujet, au-delà de toutes les difficultés et dissensions qui pourraient placer de nombreux obstacles sur le chemin de l'évolution.

Mais au-delà des difficultés et des divergences, il nous reste à nous juristes, l'Espérance.

Bibliographie

Législation

- **Législation belge**

- Constitution belge coordonnée
- Code électoral, instauré par la loi du 12 avril 1894 ; loi du 12 avril 1894, *M.B.*, 15 avril 1894, p. 1121
- Code des sociétés et des associations de 23 mars 2019, art. 2 :9 et 2 :15, *M.B.*, 4 avril 2019, pp. 33251-33255.
-
- Loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité des partis politiques, *M.B.*, 20 juillet 1989, p. 12715.
- Loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen, *M.B.*, 25 mai 1994, p. 14105
- Loi du 19 mai 1994 règlementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques, article 1er, 2°, *M.B.*, 25 mai 1994, p. 14101.
- Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004, *M.B.*, 12 août 2004, p. 59696.
- Décret du 7 avril 2003 visant le contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Conseil ainsi que des communications des autorités publiques de la Communauté germanophone, art. 1er, 2°, *M.B.*, 4 décembre 2003, p. 58088 ;
- Décret du 1er avril 2004 relatif au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil régional wallon, ainsi qu'au contrôle des communications du président du Conseil régional wallon et des membres du Gouvernement wallon, article 1er, 3°, *M.B.*, 15 avril 2004, p. 22231 ;
- Ordonnance du 29 avril 2004 organisant le contrôle des dépenses électorales et des communications gouvernementales, art. 1er, 2°, *M.B.*, 14 juin 2004, p. 44288 ;
- le décret du 1er juin 2006 modifiant le Livre Ier de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, art. 2, *M.B.*, 9 juin 2006, p. 29526.

- **Travaux parlementaires**

- Proposition de loi relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, *Doc. parl.* Ch. repr., sess. ord. 1988-1989, n°47-747/1, pp. 3-4.
- Projet de révision de l'article 77 de la Constitution, Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-3161/003.
- Projet de révision de l'article 77 de la Constitution, Rapport fait au nom de la Commission des affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n°5-1720/3,

Jurisprudence

Doctrine

- **Monographies**

- ARON R., *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1965.
- AVRIL P., *Essai sur les partis*, Paris, L.G.D.J., 1986.
- BASTID, P. *L'idée de Constitution*, Paris Economica, 1985.
- BEHRENDT, C., BOUHON, F., *Introduction à la théorie de l'État, Manuel*, 4^e éd., Bruxelles, Larcier, 2020.
- Bluntschli J. K., *La politique*, trad. et préface de l'allemand par A. de Riedmatten, Paris, Guillaumin, 1879
- Bordet M., *Précis d'histoire romaine*, Paris, Armand Colin, 2013, (version numérique Kindle).
- BURKE E., *Complete Works of Edmund Burke*, East Sussex, Delphi Classics, 2016 [1770], (version électronique Kindle).
- CONSTANT B., *Cours de politique constitutionnelle*, Bruxelles, Société belge de librairie, 1837.
- Cels Saint-Hilaire J., *La République romaine 133-44 AV.J.-C.*, Paris, Armand Colin, coll. *Cursus*, 2015 (version numérique Kindle).
- De Lichterverlde.L, *Le Congrès national : l'œuvre et les hommes*, Renaissance du livre, 1945
- DELPÉRÉE F., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., 2000.
- F. DELPÉRÉE, *La Constitution de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Éditions Racine, 2006.
- DELWIT P., *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 2012,
- DE PRINS D., *Handboek politieke partijen*, Die Keure, 2011.
- DESCHOUWER K., *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*, Londres, Red Globe Press, 2012, (version numérique Kindle)
- DESTEXHE A., ERALY A., GILLET E., *Démocratie ou partitocratie ? 120 propositions pour refonder le système belge*, Bruxelles, Labor, 2003
- DUMONT H. et EL BERHOUMI M., *Droit constitutionnel, approche critique et interdisciplinaire*, t. 1, *l'État*, Bruxelles, Larcier, 2021.
- DUVERGER M., *Les partis politiques*. Paris, Le Seuil, 1981.
- ERGEC R., *Introduction au droit public*, t. II, *Les droits et libertés*, Diegem, Kluwer éditions juridiques, 1995.
- J. FANIEL, « Le financement de la vie politique », *Les dossiers du CRISP*, 2010/2 (n°75)
- GANSHOF VAN DER MEERSCH W.-J., *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques*, Bruxelles, La librairie encyclopédique, 1957
- KELSEN H., *La démocratie, sa nature, sa valeur*, trad. Charles Eisenmann, Paris, Dalloz, 2004.
- LIPSET S. M., et ROKKAN S., *Structures de clivages, systèmes de partis et alignements des électeurs : une introduction*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008.
- MABILLE X., *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, éditions du CRISP, 2011,
- MANIN B. *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Champs-Flammarion, 1996.
- MICHELS R., *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2009

- OSTROGORSKI M., *La démocratie et les partis politiques*, Fayard, Paris, 1993.
 - ROSS-TAYLOR, L., *Party Politics in the Age of Caesar*, Berkeley, University of California Press, 1949.
 - SARTORI G., *Partis et systèmes de partis : un cadre d'analyse*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011.
 - SCHATTSCHNEIDER E. E., *Party Government*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1942.
 - SCHUMPETER J., *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1951.
 - SEILER D.-L., *De la comparaison des partis politiques*, Paris, Economica, 1986.
 - SIMONE R., *Si la démocratie fait faillite*, trad., Paris, Gallimard, 2016.
 - UYTENDAELE M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, 3^e éd., Limal, Anthemis, 2020.
 - VAN REYBROUCK D., *Contre les élections*, Arles, Actes Sud, 2014 (version numérique Kindle).
 - VAN IMPE H., *Le régime parlementaire en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1968.
 - Verdussen M., *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012.
 - VERLEDEN F., *Aux sources de la participatie, les relations entre les partis politiques belges et leurs parlementaires (1918-1970)*, Bruxelles, éditions du CRISP, 2019.
 - Voltaire, *Encyclopédie*, volume XIII, p. 765, Genève, 1778.
 - WEBER M., *Le Savant et le Politique*, 1919, p. 115, version numérique par l'Université de Québec à Chicoutimi (ci-après UQAC), accessible à l'adresse suivante : [Max Weber \(1919\), Le savant et le politique \(uqac.ca\)](https://www.uqac.ca/le-savant-et-le-politique) (dernière consultation le 22 mars 2021 à 16h00).
 - WEBER M., *Économie et société*, trad., Paris, Plon, 1971.
 - WITTE E., MEYNEN A., LUYTEN D., *Histoire politique de la Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Samsa, 2016
- **Ouvrages collectifs**
- Bouhon F., Reuchamps M. (sous la dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2^e éd. 2018.
 - DELWIT P., PILET J.-B. et VAN HAUTE E. (sous la dir.), *Les partis politiques en Belgique* (sous la dir. de), Bruxelles, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 2011.
 - DEROSIER J.-P. (sous la dir.), *Les Cahiers du ForInCip*, t. 4, *Les partis politiques*, Paris, LexisNexis, 2019.
 - DEWACHTER DEPAUW W. et S. (sous la dir. de), *Bureaux de partis, bureaux de pouvoir – cinquante ans d'histoire*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2007.
 - GALLAGHER M. et. MARSH M (sous la dir. de), *Candidate Selection in Comparative Perspective : The Secret Garden of Politics*, Londres, Sage Publications, 1998
 - MEYNAUD J., LADRIÈRE J. et PERIN F. (sous la dir. de), *La décision en Belgique. Le pouvoir et les groupes*, Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, Armand Colin, 1965,
 - LAPALOMBARA J. et WEINER M. (sous la dir.), *Political Parties and Political Développement*, Princeton, Princeton University Press, 1966.
 -
- **Contributions à un ouvrage collectif**
- HACHEZ I. et NEVEN D., « Les lois spéciales : formellement infraconstitutionnelles, et pourtant... », *in la révision constitutionnelle dans tous ses états* (sous la dir. de D. Guénette, P. Taillon et M. VERDUSSEN), Montréal, Éditions Yvon Blais, 2020

- VAN HAUTE É. et SAUGER N., « Chapitre 13 - Partis politiques et systèmes partisans », in *Politique comparée* (sous la dir. de J.-M. DE WAELE et Y. DÉLOYE) Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 575-610.
- PILET J.-B. et WILLOCQ S., « La Belgique », in *Les démocraties européennes, Institutions, élections et partis politiques*, (sous la dir. de Brack N., Dewaele J.-M. PILET et J.-B., Paris, Armand Colin, 2015, pp.
- VERDUSSEN M., « Partis politiques », in M. UYTENDAELE, M. VERDUSSEN (sous la dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 617-629.
- DE WINTER L., FROGNIER A.-P. et RIHOUX B., « Belgium: still the age of party government? », in *Party and government. An inquiry into the relationship between governments and supporting parties in liberal democracies* (sous la dir. de J. BLONDEL et M. COTTA), Basingstoke, Palgrave, 1996, pp. 153-179.
- DE WINTER L. et DUMONT P., « Regeringsformatie », in *De geschiedenis van België na 1945* (sous la dir. de E. Witte et A. Meynen), Anvers, Standaard Uitgeverij, 2006, p. 289
- **Articles de périodiques**
 - BIARD B., BLAISE P., FANIEL J. et al., « La préparation des élections fédérales et européennes du 26 mai 2019 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2019/1-2 (n° 2406-2407), pp. 29-62.
 - CADRANEL B., LUDMER J., « La législation concernant le financement des partis liberticides », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2008 (n°2001-2002), pp. 5-60
 - CALISE M., « The Italian Particracy: Beyond President and Parliament », *Political Science Quarterly*, 1994/3 (Vol. 109)
 - DE COOREBYTER V., « que reste-t-il de nos clivages ? », *Politique*, 2018 (n°105), pp. 17-26.
 - DELPÉRÉE F., « La Constitution, pour quoi faire ? », *R.B.D.C.*, 1994/1-2, pp. 5-18.
 - DE WINTER L., « Twintig jaar polls, of de teloorgang van een vorm van interne partijdemocratie », *Res Publica*, 1980/4, pp. 563-585
 - DESCHOUWER K., DE WINTER L. et DELLA PORTA D., « Partitocracies between Crises and Reforms : The Case of Belgium and Italy », *Res Publica*, 1996/2 (vol. 38), pp.
 - GAUDIN T., « La régulation juridique des partis politiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020/38 (n°2483-2484), pp. 5-68.
 - GAUDIN T., « Le statut juridique des partis et groupements politiques un patchwork entre no man's land et usine à gaz », *A.P.T.*, 2020, n°3-4, pp. 461-481.
 - GÖRANSSON M., FANIEL J., « Le financement et la comptabilité des partis politiques francophones », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2008/4 (n°1989-1990), pp.
 - IKER L., « Évolution des règles de financement et de contrôle des partis politiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1998/22, n°1607-1608, pp..
 - S. KAISERGRUBER, « le contrôle de l'établissement des listes de candidats », *A.P.T.*, 2020/1,
 - KARVONEN L., « Legislation On Political Parties : A Global Comparison », *Party Politics*, 2007/4 (vol. 13).
 - NIESSEN C. et REUCHAMPS M., « Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2019/21 (n°2426), pp. 5-38.
 - QUERTAINMONT P., « Réflexions de synthèse », *Pyramides*, 3|2001, pp. 109-125

- SEILER D.-L., « Maurice Duverger et les partis politiques », *Revue internationale de politique comparée*, 2010/1, pp. 59-62.
- SINARDET D., « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? », *Pouvoirs*, 2011/1 (n° 136),
- SMULDERS J., « Le financement et la comptabilité des partis politiques (2008-2013). I. Bases juridiques et partis francophones », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2014/33 (N° 2238-2239), pp. 5-61 ;
- SMULDERS J., « Le financement et la comptabilité des partis politiques (2008-2013). II. Partis flamands et analyse transversale », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2014/35 (N° 2240-2241), pp. 5-100 ;
- TULKENS F., « statut juridique et financier des partis politiques, vers la fin du non-droit ? », *Rev. dr. ulb.*, 16, 1997,
- Van Nieuwenhuysse K., Fiers S. et Verleden F., « De macht van partijen in België sinds 1981 – participatie revisited », *Res Publica*, 2018/4,
- VAN WYNSBERGHE C., « La « participatie », pour le meilleur ou pour le pire... », *Politique*, 2013 (n°79), pp
- Vigour C., « Politiques et gouvernements fédéraux en Belgique, entre contraintes coalitionnelles et logique de compromis », *Politix*, 4/2009 (n° 88), pp

Études non-publiées

FIERS S., *Partijvoorzitters in België of Le parti, c'est moi ? : rolverwachtingen, rolpercepties en rolgedrag van de voorzitters van de politieke partijen in België in de periode 1981-1996* (multig.), Thèse de doctorat, Katholieke Universiteit Leuven, 1998.

GAUDIN T., *La régulation des partis politiques en Belgique : un paradoxe inextricable ?* (multig.), Mémoire de double Master en droit et en science politique, Université Libre de Bruxelles, 2016, url : https://www.academia.edu/25769980/La_r%C3%A9gulation_des_partis_politiques_en_Belgique_un_paradoxe_inextricable (dernière consultation le 05 août 2021 à 21h00) ;

Rapports

Commission européenne pour la démocratie par le Droit (Commission de Venise), Lignes directrices du BIDH/OSCE et de la commission de Venise sur la réglementation des partis politiques, 84^e sess., Venise, 15-16 octobre 2010 ;

Commission européenne pour la démocratie par le Droit (Commission de Venise), Lignes directrices de la commission de Venise sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, 41^e sess., Venise, 10-11 décembre 1999 ;

Articles de presse

M. Lys, Crise politique : les lacunes de notre système constitutionnel : *Le Soir* 29 juin 2017 ;

Médias audio-visuels

La série de podcast, « La Belgique en question(s) », réalisé par A. Ruyssen, La Première, 2018-2019, disponible sur le site web RTBF Auvio, url : https://www.rtbf.be/auvio/emissions/detail_la-belgique-en-question-s?id=13049 (dernière consultation le 05 août 2021 à 21h00) ;

Table des matières

INTRODUCTION GÉNÉRALE : LES PARTIS, PRISMES DE LA DÉMOCRATIE	1
TITRE I^{ER}. UNE RÈGLEMENTATION ÉPARSE POUR DES ACTEURS INCONTOURNABLES	3
CHAPITRE 1^{ER}. DÉFINITION DU PARTI POLITIQUE	3
<i>Section 1. En science politique</i>	3
Sous-section 1. Parti et faction : une approche historique.....	4
Sous-section 2. Parti et idéaux politiques : une dimension idéologique	7
Sous-section 3. Parti et organisation politique : une dimension réaliste	7
<i>Section 2. Dans l'ordre juridique belge</i>	9
Sous-section 1. Une définition constitutionnelle brillant par son absence	9
Sous-section 2. Une définition légale.....	10
<i>Section 3. Rencontre de la science politique et du droit</i>	14
CHAPITRE 2. DES ACTEURS DE PREMIER PLAN	15
<i>Section 1. La participatie, une évolution de la démocratie des partis</i>	17
<i>Section 2. La société belge et ses clivages : un terreau fertile pour un système partisan</i>	18
<i>Section 3. La Belgique, exemple de participatie.....</i>	21
Sous-section 1. L'organisation des listes électorales	22
Sous-section 2. La formation du gouvernement fédéral	23
Sous-section 3. La discipline de partis au sein de l'hémicycle parlementaire.....	24
<i>Section 4. Les présidents de partis : oligarques à la belge ?.....</i>	25
CHAPITRE 3. LE CADRE JURIDIQUE DES PARTIS POLITIQUES	26
<i>Section 1. Une timide reconnaissance constitutionnelle.....</i>	26
Sous-section 1. Les partis, oubliés du Pouvoir constituant.....	27
Sous-section 2. Un statut constitutionnel « tacite »	28
<i>Section 2. Une existence avant tout financière et comptable</i>	29
Sous-section 1. Le financement public et ses modalités	31
Sous-section 2. Un financement sous conditions	33
§1. La limitation des dépenses électorales	33
§2. L'assainissement des campagnes électorales	34
§3. Un financement privé réduit	35
§4. Le devoir de transparence financière.....	35
§5. L'interdiction d'être un parti « liberticide ».....	35
<i>Section 3. Une personnalité juridique « atténuée ».....</i>	37
<i>Section 4. Le contrôle des partis et les sanctions applicables.....</i>	39
Sous-section 1. Un paysage aux contrôles multiples	39
Sous-section 2. Les sanctions applicables au parti politique et ses candidats	41
§1. Les sanctions applicables au parti.....	41
§2. Les sanctions applicables au candidat.....	41
CHAPITRE 4. L'INTÉRÊT DE LÉGIFÉRER SUR LES PARTIS POLITIQUES	42
<i>Section 1. Remédier à un régime juridique paradoxal.....</i>	42

<i>Section 2. Une réponse à un questionnaire démocratique</i>	45
TITRE II. POUR UNE NOUVELLE RÉGLEMENTATION DES PARTIS	46
CHAPITRE 1^{ER}. UNE RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE DES PARTIS POLITIQUES, POURQUOI ?	47
<i>Section 1. La notion de Constitution</i>	47
<i>Section 2. Les missions de la Constitution</i>	49
<i>Sous-section 1. L'organisation et l'explication de l'État</i>	49
<i>Sous-section 2. L'utilité de la Constitution</i>	51
<i>Sous-section 3. Les contours d'une reconnaissance par la Constitution belge</i>	51
CHAPITRE 2. UNE LOI SUR LES PARTIS POLITIQUES, COMMENT ?	53
<i>Section 1. La Belgique, démocratie consociative et État fédéral</i>	54
<i>sous-section 1. La Belgique, une démocratie consociative</i>	54
<i>Sous-section 2. La Belgique, un État fédéral</i>	55
<i>Section 2. L'hypothèse de la loi ordinaire</i>	56
<i>Section 3. l'hypothèse d'une loi spéciale</i>	57
CHAPITRE 3. UNE LOI SUR LES PARTIS, AVEC QUEL CONTENU ?	60
<i>Section 1. La reconnaissance des partis politiques et leur création</i>	60
<i>Section 2. L'organisation interne et l'activité des partis politiques</i>	61
<i>Section 3. Le financement des partis politiques</i>	62
<i>Section 4. Les contrôles et sanctions applicables aux partis politiques</i>	62
CONCLUSION GÉNÉRALE	64
BIBLIOGRAPHIE	66
TABLE DES MATIÈRES	71

