

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET SÉNAT
DE BELGIQUE

5 juin 2013

**LA TRANSPOSITION DES
RECOMMANDATIONS DU GRECO
(Groupe d'États contre la corruption —
Conseil de l'Europe)**

RAPPORT INTERMÉDIAIRE

FAIT AU NOM DU GROUPE DE TRAVAIL
"PARTIS POLITIQUES"
(COMMISSION DE CONTRÔLE DES DÉPENSES
ÉLECTORALES ET DE LA COMPTABILITÉ
DES PARTIS POLITIQUES)
PAR
M. Joseph GEORGE

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS
EN SENAAT

5 juni 2013

**DE OMZETTING VAN DE AANBEVELINGEN
VAN DE GRECO
(Groupe d'États contre la corruption —
Raad van Europa)**

TUSSENTIJD'S VERSLAG

NAMENS DE WERKGROEP
"POLITIEKE PARTIJEN"
(CONTROLECOMMISSIE BETREFFENDE DE
VERKIEZINGSUITGAVEN EN DE BOEKHOUDING
VAN DE POLITIEKE PARTIJEN)
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Joseph GEORGE**

**Composition du groupe de travail à la date du dépôt du rapport/
Samenstelling van de werkgroep op de datum van indienen van het verslag**
Président / Voorzitter: Joseph George

MEMBRES EFFECTIFS/ VASTE LEDEN:

N-VA: Veerle Wouters
Ecolo-Groen: Zoé Genot
cdH: Joseph George

Sénat / Senaat:

PS: Ahmed Laaouej
MR: François Bellot
CD&V: Dirk Claes
sp.a: Guy Swennen
Open Vld: Guido De Padt
VB: Yves Buysse
Groen: Freya Piryns

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
VB	:	Vlaams Belang
cdH	:	centre démocrate Humaniste
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
LDD	:	Lijst Dedecker
MLD	:	Mouvement pour la Liberté et la Démocratie
INDEP-ONAFH	:	Indépendant-Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkortingen bij de nummering van de publicaties:	
DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Questions et Réponses écrites	QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)	CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)	CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN:	Séance plénière	PLEN:	Plenum
COM:	Réunion de commission	COM:	Commissievergadering
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants	Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers
Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.lachambre.be e-mail : publications@lachambre.be	Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail : publicaties@dekamer.be

	Pages		Blz.
SOMMAIRE		INHOUD	
I. Introduction.....	4	I. Inleiding	4
II. Recommandations du GRECO, contenues dans le rapport d'évaluation du 15 mai 2009 "Transparence du financement des partis politiques », consacré à la Belgique.....	8	II. Aanbevelingen van de GRECO, opgenomen in het evaluatie-rapport dd. 15 mei 2009 "Transparantie in de financiering van politieke partijen", gewijd aan België.....	8
III. Points de vue des partis politiques.....	10	III. Standpunten van de politieke partijen:	10
1. concernant les recommandations du GRECO;		1. m.b.t. de aanbevelingen van de GRECO;	
2. concernant les autres priorités relatives à l'adaptation de la législation		2. m.b.t. de overige prioriteiten inzake de aanpassing van de wetgeving	
IV. Procès-verbaux des auditions des 26 octobre et 8 novembre 2011 :	34	IV. Notulen van de hoorzittingen van 26 oktober en 8 november 2011 :	34
1. Mercredi 26 octobre 2011;		1. Woensdag 26 oktober 2011;	
2. Mardi 8 novembre 2011		2. Dinsdag 8 november 2011	
Annexes:		Bijlagen :	
A. Tableau comparatif des points de vue des académiciens;		A. Vergelijkende tabel van de standpunten van de academici;	
B. Rôle des réviseurs d'entreprises dans le cadre de la comptabilité des partis politiques dans les pays frontaliers de la Belgique		B. Rol van de bedrijfsrevisoren inzake de boekhouding van de politieke partijen in de buurlanden van België	
V. Note de travail du 21 novembre 2012.....	150	V. Werknota dd. 21 november 2012	150
VI. Réactions et amendements des partis politiques à la note de travail du 21 novembre 2012:.....	166	VI. Reacties en amendementen van de politieke partijen op de werknota dd. 21 november 2012:	166
N-VA.....	166	N-VA.....	171
PS	175	PS	175
MR	181	MR	181
CD&V	186	CD&V	186
sp.a	190	sp.a	190
cdH	192	cdH	211
VII. Procès-verbaux des auditions du 26 mars 2013	231	VII. Notulen van de hoorzittingen van 26 maart 2013	231

I. — INTRODUCTION

Après les élections fédérales du 13 juin 2010, le groupe de travail “Partis politiques” a été réinstallé le 14 décembre 2010 par la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques. Ses principales missions étaient les suivantes:

— élaborer des propositions visant à transposer les onze recommandations du GRECO (Groupe d’États Contre la Corruption — Conseil de l’Europe) contenues dans le rapport d’évaluation du 15 mai 2009 “Transparence du financement des partis politiques”, consacré à la Belgique (cf. *infra*-II);

— procéder plus généralement à une évaluation de la législation en matière de financement des partis, de limitation des dépenses électorales et de comptabilité des partis politiques.

Le groupe de travail était constitué de dix députés et sénateurs, Ecolo et Groen — considérés comme deux groupes distincts au Sénat — pouvant désigner chacun un membre. Les membres du groupe de travail pouvaient être assistés d’un ou de plusieurs collaborateurs.

Il a été décidé de se réunir en principe uniquement à huis clos.

*
* *

Étant donné que, durant la législature précédente, les travaux visant à transposer les recommandations précitées avaient déjà été entamés, le groupe de travail a décidé, lors de sa première réunion du 5 avril 2011, de se fonder sur les décisions de la Commission de contrôle du 10 février 2010.

Les partis politiques ont donc été invités à:

— faire connaître leur réaction à chacune des onze recommandations contenues dans le rapport d’évaluation du GRECO sur la transparence du financement des partis;

— faire connaître leurs priorités et leurs propositions concernant l’éventuelle modification d’autres parties de la législation (en particulier en matière de dépenses électorales et de comptabilité des partis).

Tous les partis représentés au sein du groupe de travail, plus un parti représenté au Parlement fédéral et bénéficiant, à ce titre, d’une dotation (LDD), ont ensuite chacun déposé une note.

Sur la base de ces notes, deux tableaux comparatifs reprenant les différents points de vue des partis ont été élaborés (cf. *infra*-III)

I. — INLEIDING

De werkgroep “Politieke Partijen” werd, na de federale verkiezingen van 13 juni 2010, opnieuw opgericht op 14 december 2010 door de Controlemcommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen met als voornaamste opdrachten:

— voorstellen uit te werken ter omzetting van de elf aanbevelingen van de GRECO (*Groupe d’États Contre la Corruption* — Raad van Europa), opgenomen in het evaluatierapport dd. 15 mei 2009 “Transparantie in de financiering van politieke partijen”, gewijd aan België (zie *infra*-II);

— meer in het algemeen een evaluatie te verrichten van de wetgeving inzake partijfinanciering, beperking van de verkiezingsuitgaven en boekhouding van de politieke partijen.

De werkgroep bestond uit tien volksvertegenwoordigers en senatoren, waarbij zowel Ecolo als Groen — die in de Senaat als twee verschillende fracties worden beschouwd — een lid konden aanwijzen. Dezen konden worden bijgestaan door één of meer medewerkers.

Er werd beslist om in principe enkel te vergaderen met gesloten deuren.

*
* *

Aangezien tijdens de vorige legislatuur reeds een aanvang was gemaakt met de werkzaamheden ter omzetting van de voormelde aanbevelingen, besliste de werkgroep tijdens haar eerste vergadering op 5 april 2011 verder te bouwen op de beslissingen van de Controlemcommissie van 10 februari 2010.

De politieke partijen werden derhalve uitgenodigd:

— hun reactie kenbaar te maken op elk van de elf aanbevelingen van het evaluatierapport van de GRECO m.b.t. de transparantie in de partijfinanciering;

— hun prioriteiten en voorstellen aan te duiden m.b.t. de eventuele wijziging van overige gedeelten van de wetgeving (inzonderheid verkiezingsuitgaven en partijboekhouding).

Alle in de werkgroep vertegenwoordigde partijen, alsmede één in het federaal Parlement vertegenwoordigde en als dusdanig dotatiegerechtigde partij (LDD), hebben hierop een nota ingediend.

Op basis van deze nota’s, werden twee vergelijkende tabellen met de onderscheiden standpunten van de partijen opgesteld (zie *infra*-III)

*
* *

Depuis l'approbation du rapport de conformité du GRECO le 27 mai 2011, le groupe de travail s'est réuni encore 4 fois en 2011: les 22 juin, 13 juillet, 26 octobre et 8 novembre 2011.

Les 22 juin et 13 juillet 2011, le groupe de travail a examiné les positions adoptées par les partis politiques à propos des onze recommandations du GRECO. Cette discussion s'est déroulée sur la base du tableau synoptique ventilant ces points de vue par recommandation.

Des conclusions définitives n'ont à ce stade pas encore été tirées. Il a en effet été convenu d'auditionner des universitaires ainsi que des représentants de l'Institut des réviseurs d'entreprises.

Les auditions ont eu lieu les 26 octobre et 8 novembre 2011. Les personnes suivantes ont été entendues:

1. le 26 octobre 2011:

— M. Jean Faniel: chargé de recherches au Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP). Le CRISP est un organisme indépendant qui a pour objet l'étude de la décision politique en Belgique et dans le cadre européen;

— M. Herman Matthijs, professeur ordinaire de finances publiques à l'Université de Gand et la *Vrije Universiteit Brussel* (VUB);

— M. Marc Verdussen, professeur ordinaire de droit constitutionnel à l'Université catholique de Louvain (UCL);

— Mme Karolien Weekers, collaboratrice volontaire à la *Katholieke Universiteit Leuven* (KU Leuven);

2. le 8 novembre 2011:

— M. Daniel Kroes, vice-président de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises;

— M. Jean François Cats, président honoraire de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises, président de la cellule de coordination des partis politiques;

— M. David Szafran, secrétaire général de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises;

— M. Jean Velaers, professeur ordinaire de droit constitutionnel à la *Universiteit Antwerpen* (Université d'Anvers);

— M. Dajo De Prins, chargé de cours de droit constitutionnel à la *Universiteit Utrecht* (Université Utrecht — Pays-Bas).

(voir *infra*-IV)

*
* *

Sinds de goedkeuring van het conformiteitsrapport van de GRECO op 27 mei 2011 is de werkgroep in 2011 nog viermaal bijeengekomen: op 22 juni, 13 juli, 26 oktober en 8 november 2011.

Op 22 juni en 13 juli 2011 heeft de werkgroep de standpunten besproken die de politieke partijen hadden ingenomen over de aanbevelingen van de GRECO. Die bespreking heeft plaatsgevonden op grond van de overzichtstabel met de per aanbeveling opgesplitste standpunten.

In die fase werden nog geen definitieve conclusies getrokken. Er werd immers besloten hoorzittingen te houden met academici en vertegenwoordigers van het Instituut van de bedrijfsrevisoren.

De hoorzittingen hebben plaatsgehad op 26 oktober en 8 november 2011. De volgende personen werden gehoord:

1. op 26 oktober 2011:

— de heer Jean Faniel: postdoctoraal onderzoeker bij het Centrum voor socio-politiek onderzoek en informatie (CRISP). Het CRISP is een Belgisch onderzoekscentrum dat zich toelegt op de studie van de politieke besluitvorming in Belgisch en in Europees verband;

— de heer Herman Matthijs, gewoon hoogleraar overheidsfinanciën aan de Universiteit Gent en de Vrije Universiteit Brussel (VUB);

— de heer Marc Verdussen, gewoon hoogleraar grondwettelijk recht aan de *Université catholique de Louvain* (UCL);

— mevrouw Karolien Weekers, vrijwillig medewerster aan de Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven);

2. op 8 november 2011:

— de heer Daniel Kroes, ondervoorzitter van het Instituut van de bedrijfsrevisoren;

— de heer Jean-François Cats, erevoorzitter van het Instituut van de bedrijfsrevisoren en voorzitter van de coördinatiecel van de politieke partijen;

— de heer David Szafran, secretaris-generaal van het Instituut van de bedrijfsrevisoren;

— de heer Jean Velaers, gewoon hoogleraar grondwettelijk recht aan de Universiteit Antwerpen;

— de heer Dajo De Prins, assistent grondwettelijk recht aan de Universiteit Utrecht (Nederland).

(cf. *infra*-IV)

*
* *

Les discussions au sein du groupe de travail ont ensuite été poursuivies au cours des réunions des 6 mars, 17 avril et 9 mai 2012.

Au cours de cette dernière réunion, le groupe de travail a demandé la rédaction, sous la responsabilité de son président et de son vice-président, d'une note de travail sous la forme d'un projet de proposition de loi.

Cette note de travail (voir *infra*-V) devait contenir, dans une première phase, des dispositions transposant les recommandations du GRECO à propos desquelles il était ressorti des discussions qu'un consensus pouvait sans doute être dégagé à court terme. Dans une phase suivante, on aborderait les autres recommandations.

Il a également été convenu de laisser aux membres du groupe de travail, après réception de la note de travail, un délai suffisant pour consulter les instances de leur parti et préparer des amendements.

*
* *

Après l'approbation d'un rapport de conformité intérimaire par le GRECO le 14 mai 2012, la réunion suivante du groupe de travail s'est tenue le 18 décembre 2012.

Dans l'intervalle, quatre partis avaient présenté des amendements et/ou des observations à la note de travail: la NV-A, le PS, le CD&V et le cdH.

Dès lors que dix partis sont représentés au sein du groupe de travail, le délai pour le dépôt d'amendements a été prolongé d'environ un mois. Seul le sp.a et le MR ont encore transmis leurs observations (voir *infra*-VI).

*
* *

Lors de sa réunion du 19 février 2013, le groupe de travail a décidé de procéder à des auditions de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour des comptes au sujet de la possibilité d'un recours contre les décisions de la Commission de contrôle en ce qui concerne les dépenses électorales des partis politiques et des candidats et les rapports financiers des partis politiques et de leurs composantes.

*
* *

Vervolgens werden de besprekingen in de werkgroep voortgezet tijdens de vergaderingen van 6 maart, 17 april en 9 mei 2012.

Tijdens die laatste vergadering heeft de werkgroep gevraagd dat onder de verantwoordelijkheid van zijn voorzitter en ondervoorzitter een werknota zou worden opgesteld in de vorm van een ontwerptekst voor een wetsvoorstel.

Die werknota (*cf. infra*-V) moest in een eerste stadium bepalingen bevatten ter omzetting van de GRECO-aanbevelingen waaromtrent uit de besprekingen was gebleken dat dienaangaande wellicht op korte termijn een consensus kon worden bereikt. In een tweede stadium zou worden ingegaan op de andere aanbevelingen.

Voorts werd overeenkomen de leden van de werkgroep, na ontvangst van de werknota, voldoende tijd te laten om hun partijinstanties te kunnen raadplegen teneinde amendementen voor te bereiden.

*
* *

Nadat de GRECO op 14 mei 2012 een tussentijds conformiteitsrapport had goedgekeurd, vond de daaropvolgende vergadering van de werkgroep plaats op 18 december 2012.

Inmiddels hadden vier partijen amendementen en/of opmerkingen op de werknota ingediend: de N-VA, de PS, CD&V en de cdH.

Aangezien in de werkgroep tien partijen zijn vertegenwoordigd, werd de indieningstermijn voor amendementen met ongeveer een maand verlengd. Alleen de sp.a en de MR hebben alsnog hun opmerkingen bezorgd (*cf. infra*-VI).

*
* *

Tijdens zijn vergadering van 19 februari 2013 heeft de werkgroep besloten met het Grondwettelijk Hof, de Raad van State en het Rekenhof hoorzittingen te houden over de mogelijkheid hoger beroep in te stellen tegen de beslissingen van de Controlecommissie in verband met de verkiezingsuitgaven van de politieke partijen en kandidaten alsook met de financiële verslagen van de politieke partijen en de componenten ervan.

Ces auditions ont eu lieu le 26 mars 2013. Les personnes suivantes ont été entendues:

- la Cour constitutionnelle:
 - M. Marc Bossuyt, président;
 - M. Jean Spreutels, juge;
- le Conseil d'État:
 - M. Robert Andersen, premier président;
 - M. Philippe Bouvier, auditeur général;
 - M. Roger Stevens, président;
 - M. Marc Lefever, auditeur général adjoint;
- la Cour des comptes:
 - M. Philippe Roland, premier président.

(voir *infra*-VII)

À l'issue de ces auditions, il a été décidé de publier un rapport intermédiaire reprenant tous les travaux du groupe de travail.

Après la publication du présent rapport, il sera suggéré aux présidents de la Chambre et du Sénat, qui sont également présidents de la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, d'en communiquer un exemplaire:

- aux présidents des parlements des entités fédérées, attendu la décision du 30 mai 2012 de la Conférence des présidents d'assemblée d'associer ces parlements aux travaux en leur communiquant les projets de textes et en leur demandant leurs observations sur ces textes;
- à la ministre de la Justice, de telle sorte qu'elle puisse en informer le GRECO dans la perspective du rapport de suivi qui sera prochainement présenté sur l'état d'avancement de la transposition des recommandations par la Belgique.

*
* *

Pour être complet, il convient encore d'attirer l'attention sur deux éléments qui influenceront sans doute dans un futur proche l'évaluation de la législation belge en matière de financement des partis, à savoir:

- la sixième réforme de l'État, et en particulier la réforme projetée du Sénat (qui aura vraisemblablement une incidence sur la composition de la Commission de contrôle, sur le calcul des dotations, ...);
- la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2012 relatif au

Die hoorzittingen hebben plaatsgevonden op 26 maart 2013. De volgende personen werden gehoord:

- het Grondwettelijk Hof:
 - de heer Marc Bossuyt, voorzitter;
 - de heer Jean Spreutels, rechter;
- de Raad van State:
 - de heer Robert Andersen, eerste voorzitter;
 - de heer Philippe Bouvier, auditeur-generaal;
 - de heer Roger Stevens, voorzitter;
 - de Marc Lefever, adjunct-auditeur-generaal;
- het Rekenhof:
 - de heer Philippe Roland, eerste voorzitter.

(cf. *infra*-VII)

Na afloop van die hoorzittingen is besloten een tussentijds verslag te publiceren dat alle werkzaamheden van de werkgroep omvat.

Na de publicatie van onderhavig verslag zal aan de Kamer- en Senaatsvoorzitter, tevens voorzitters van de Controlemissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen, worden gesuggereerd om een exemplaar ervan te bezorgen aan:

- de voorzitters van de parlementen van de deelgebieden, gelet op de beslissing dd. 30 mei 2012 van de Conferentie van assembleevoorzitters om deze parlementen bij de werkzaamheden te betrekken en hun daartoe de ontwerp teksten te laten worden en hun bemerkingen daaromtrent te vragen;
- de minister van Justitie, zodat deze er de GRECO kan van in kennis stellen ten behoeve van het kortelings uit te brengen opvolgingsrapport over de stand van zaken m.b.t. de omzetting van de aanbevelingen door België.

*
* *

Ter wille van de volledigheid moet nog de aandacht worden gevestigd op twee aspecten die wellicht in de nabije toekomst een impact zullen hebben op de evaluatie van de Belgische wetgeving in verband met de partijfinanciering, te weten:

- de zesde staatshervorming, meer bepaald de geplande hervorming van de Senaat (wat waarschijnlijk een weerslag zal hebben op de samenstelling van de Controlemissie, de berekening van de dotaties enzovoort);
- het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het statuut

statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes (COM(2012) 499 final 2012/0237 (COD)).

**II. — AANBEVELINGEN VAN DE GRECO,
OPGENOMEN IN HET EVALUATIERAPPORT
DD. 15 MEI 2009 “TRANSPARANTIE IN DE
FINANCIERING VAN POLITIEKE PARTIJEN”,
GEWIJD AAN BELGIË**

De GRECO richt zich tot België met de volgende aanbevelingen:

1. overleg plegen over de noodzaak van een herziening van de gehele Belgische regelgeving over de financiering van de partijen en de verkiezingscampagnes, teneinde de regels uniformer, coherenter, duidelijker en efficiënter te maken;

2. i) de wet van 4 juli 1989 en de andere relevante wetten wijzigen teneinde ook de partijen in aanmerking te nemen die geen federale overheidsfinanciering genieten alsook ii) criteria invoeren om de boekhouding van de partijen en politieke formaties systematischer uit te breiden tot de ermee samenhangende structuren, met name de lokale afdelingen van de partij, teneinde ook op lokaal niveau controle uit te oefenen;

3. ,in de federale regelgeving de respectieve verplichtingen en verantwoordelijkheden van de partijen en hun componenten verduidelijken door ervoor te zorgen dat de geldstromen zoveel mogelijk via de financieringsvereniging van de partij verlopen;

4. i) de verplichte registratie van giften van minder dan 125 euro aan partijen en kandidaten invoeren; ii) het beroep op moderne en veiligere stortingsmogelijkheden bevorderen met het oog op de traceerbaarheid ervan iii) het begrip gift verduidelijken of omschrijven teneinde enerzijds te voorzien in een kader voor de prestaties die gratis zijn of waarvan de prijs lager is dan de marktwaarde en anderzijds de sponsoring en de bestaande regels inzake giften met elkaar in overeenstemming te brengen; iv) de gewesten desgevallend vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling;

5. i) onderzoeken of het opportuun is om de periode voor het boekhoudkundig en financieel in aanmerking nemen van de verkiezingscampagne te verlengen, zodat de aangiften de realiteit van de middelen en uitgaven voor deze campagnes beter weerspiegelen; ii) de gewesten desgevallend vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling;

en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen (COM(2012) 499 final 2012/0237 (COD)).

**II. — RECOMMANDATIONS DU GRECO,
CONTENUES DANS LE RAPPORT D'ÉVALUATION
DU 15 MAI 2009 “TRANSPARENCE DU
FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES”,
CONSACRÉ À LA BELGIQUE**

Le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Belgique:

1. engager des consultations sur la nécessité d'une révision d'ensemble de la réglementation belge en matière de financement des partis et des campagnes électorales, en vue de la rendre plus uniforme, plus cohérente, plus précise et plus efficace;

2. i) amender la loi du 4 juillet 1989 et les autres lois pertinentes pour que soient pris en compte les partis lorsqu'ils ne bénéficient pas de financement public fédéral ainsi que ii) introduire des critères permettant d'étendre plus systématiquement le périmètre comptable des partis et formations politiques aux structures liées, notamment les sections locales du parti, afin que le contrôle s'exerce aussi sur le niveau local;

3. mieux préciser dans la réglementation fédérale les obligations et responsabilités respectives incombant aux partis et à ses composantes, en faisant en sorte que les flux financiers passent autant que possible par l'association de financement du parti;

4. i) introduire l'enregistrement obligatoire des dons inférieurs à 125 euros aux partis et candidats; ii) favoriser le recours à des modalités modernes et plus sûres de versement des dons afin de permettre leur traçabilité iii) préciser ou définir la notion de don afin d'une part d'encadrer les prestations gratuites ou inférieures à la valeur du marché, et d'autre part de mettre en cohérence le sponsoring et les règles existantes en matière de dons; iv) inviter le cas échéant les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation;

5. i) examiner l'opportunité d'allonger la période de prise en compte comptable et financière des campagnes électorales afin que les déclarations reflètent mieux la réalité des ressources et dépenses afférentes à ces campagnes; ii) inviter le cas échéant les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation;

6 i) de termijn voor de bewaring van de bewijsstukken langer te maken dan twee jaar; ii) deze verplichting invoeren waar ze niet bestaat (in het bijzonder op het niveau van de provincies, districten en gemeenten volgens de wet van 7 juli 1994); iii) de gewesten vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling;

7. i) met inachtneming van de grondwettelijke beginselen een verplichting voor de partijen/verkiezingskandidaten invoeren om de individuele giften waarvan de waarde hoger is dan een bepaalde drempel alsook de identiteit van de schenker bekend te maken; ii) de gewesten desgevallend vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling;

8. i) een — eventueel eengemaakt — systeem invoeren voor de controle op de financiering van de partijen en verkiezingscampagnes dat zoveel mogelijk onafhankelijk van de politieke partijen is en beschikt over de nodige middelen voor de uitoefening van een substantiële en adequate controle; ii) de gewesten vragen om deze aanbeveling in aanmerking te nemen ingeval de oprichting van een eengemaakt systeem te moeilijk zou blijken in de institutionele context van het land;

9. i) met het Instituut der Bedrijfsrevisoren veeleisendere normen vaststellen voor de audit van de rekeningen van de politieke partijen, met inbegrip van de regels om de noodzakelijke onafhankelijkheid van de revisoren te garanderen en ii) onderzoeken of het opportuun is om de auditverplichtingen uit te breiden naast de jaarrekening van de partijen tot met name hun rapporten over de verkiezingsuitgaven;

10. i) ervoor zorgen dat indien een partij verzuimt aan haar verplichtingen uit de wet van 4 juli 1989 (of andere relevante teksten) en normaal de federale financiering zou verliezen, dit leidt tot een verlies van alle prestaties die ze in het land geniet bij wijze van overheidssteun; ii) de gewesten desgevallend vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling;

11. i) de bevoegdheden van de overheden die zich moeten uitspreken over de straffen in geval van niet-naleving van de regels over politieke financiering, verduidelijken; ii) zorgen voor een scala van sancties die evenrediger zijn en een sterker ontradend effect hebben voor de diverse overtredingen van de partijen en kandidaten (bijvoorbeeld door de onverkiesbaarheid te veralgemenen, de straffen te diversifiëren, de strafrechtelijke straffen te verzwaren en te voorzien in regels rond recidive); iii) de gewesten desgevallend vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling.

6. i) allonger le délai de conservation des pièces justificatives au-delà de deux ans; ii) introduire une telle obligation lorsqu'elle fait défaut (en particulier au niveau provincial, districte et communal, selon la loi du 7 juillet 1994); iii) inviter les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation;

7. i) introduire, dans le respect des principes constitutionnels, une obligation pour les partis/candidats aux élections de publier les donations individuelles dont la valeur est supérieure à un certain seuil, en même temps que l'identité du donateur; ii) inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation;

8. i) mettre en place un système — éventuellement unifié — de contrôle du financement des partis et campagnes électorales qui soit le plus indépendant possible des partis politiques et doté des moyens nécessaires à l'exercice d'un contrôle substantiel et adéquat; ii) inviter les régions à prendre en compte cette recommandation dans le cas où la création d'un système unifié s'avèrerait trop difficile dans le contexte institutionnel du pays;

9. i) convenir avec l'Institut des Réviseurs d'Entreprises de normes plus exigeantes en matière d'audit des comptes des partis politiques, y compris des règles visant à assurer l'indépendance nécessaire des réviseurs et ii) examiner l'opportunité d'étendre les obligations d'audit au delà des comptes annuels des partis pour couvrir notamment leurs rapports sur les dépenses électorales;

10. i) faire en sorte que si un parti manque à ses obligations tirées de la loi du 4 juillet 1989 (ou d'autres textes pertinents) et encourrait normalement la perte du financement fédéral, cela se traduise par une perte de l'ensemble des prestations dont il bénéficie dans le pays au titre de l'aide publique; ii) inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation;

11. i) clarifier les compétences des autorités appelées à se prononcer sur les peines applicables en cas de manquement aux règles sur le financement politique; ii) assurer une échelle de sanctions davantage proportionnées et dissuasives pour les divers manquements des partis et candidats (par exemple en généralisant l'inéligibilité, en diversifiant les peines, en alourdissant les peines pénales et en prévoyant des règles sur la récidive); iii) inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation.

III. — 1. POINTS DE VUE DES PARTIS POLITIQUES – LES RECOMMANDATIONS DU GRECO

Recommandation	N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
Observations générales des partis	Plusieurs recommandations du groupe de travail « Partis politiques » s'inscrivent dans cette optique. Nous ne devons pas laisser le GRECO nous mettre sous pression, car certaines recommandations sont tout à fait irréalistes et ne tiennent pas du tout compte de la situation locale et de l'histoire.	Accord sur la non augmentation, en toutes circonstances, du montant global des dépenses électorales.	Partage la suggestion d'entamer une réflexion d'ensemble pour appréhender une actualisation de la réglementation en matière de financement des partis et des campagnes électorales.	D'accord.	Tout ce qui peut rendre la réglementation plus uniforme, cohérente, claire et efficace peut bien sûr faire l'objet de discussions.	Ecolo-Groen ne voit aucun inconvénient à revoir la réglementation. Cette révision peut cependant en aucun cas entraîner une augmentation du plafond légal des dépenses électorales.	L'Open Vld le demande déjà depuis longtemps.	D'accord.	Pas de remarques particulières, mais le système électoral belge ne prévoit pas de financement public direct des campagnes électorales.	
1	L'élaboration d'une législation satisfaisante constitue la préoccupation première, cf. lettre du 4 novembre 2009.	En faveur d'une réduction des inégalités entre candidats d'une même liste, à 3 conditions (pas d'augmentation des dépenses, favorisation de la tête de liste, prise en compte de la taille des circonscriptions, particulièrement en ce qui concerne le Sénat)	Plaide pour une révision des règles relatives à l'imputation des dépenses, ainsi que des règles relatives aux pratiques admises en période de campagne électorale (égalité entre candidats d'une même liste dans le cadre des dépenses de campagne – révision de la liste des méthodes interdites)	D'accord.						
2	D'accord sur le principe. En ce qui concerne la complétabilité et les finances, il faut apporter peu de modifications.	En faveur de sanctions pour les partis sans financement public mais qui dépassent les montants des dépenses autorisés	Souscrit à la suggestion.	D'accord pour autant que le financement s'effectue sur une base objective, que les partis prouvent qu'ils ont une certaine représentativité et qu'un contrôle est opéré.	Évidemment favorable à des sanctions envers tous les partis qui ne respectent pas la législation durant les campagnes électorales. Mais quid des mécanismes de sanction?	D'accord sur le principe.	D'accord sur le principe.	Propose d'instaurer une possibilité de sanction contre ceux qui se sont engagés par écrit à respecter la loi sur les dépenses électorales (lors de la demande du sigle et de la signature de l'acte de présentation).	En faveur de sanctions pour les partis sans financement public qui dépassent les montants des dépenses autorisés. Une sanction pourrait être le report du montant excédant sur les dépenses de campagne ultérieures.	Pas de possibilité de sanction spécifique pour les partis sans financement public.

Recommandation		N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
3	ii	Ce n'est pas réalisable pour des raisons pratiques.	Pas favorable (lourde charge administrative). Beaucoup de sections locales sont des associations de fait.	Est plus réservé sur l'extension du périmètre de consolidation, et ce essentiellement pour des raisons pratiques.	Favorable à l'extension du périmètre aux sections des communes de plus de 30 000 habitants. L'extension à toutes les sections entraîne une charge administrative importante et la valeur ajoutée de la mesure est trop limitée.	Tout à fait contre. Impossible sur le plan administratif, imparable et, en cas d'infraction, difficile à sanctionner car les sections concernées de disposent pas de la personnalité juridique.	Cela semble très difficile à mettre en œuvre dans la pratique. Ecolo-Groen! n'est donc pas favorable à cette mesure. Nous pourrions éventuellement examiner la possibilité d'étendre le périmètre aux villes et communes de plus de 50 000 habitants.	Cette discussion a déjà été menée à maintes reprises. Pour des raisons pratiques et financières (coût), c'est impossible à organiser.	Nous plaçons en faveur du maintien du système actuel jusqu'au niveau des régions/ar-rondissements. Nous ne sommes pas favorables à une extension au-delà, compte tenu des problèmes pratiques que cela entraînera.		Les autorités des différents niveaux de pouvoir doivent informer l'organe de contrôle des dotations qu'elles mettent à disposition des partis et des groupes (pas de tous les mandataires).
		mieux préciser dans la réglementation fédérale les obligations et responsabilités respectives incombant aux partis et à ses composantes, en faisant en sorte que les flux financiers passent autant que possible par l'association de financement du parti (paragraphe 73)	Toutes les composantes relevant du périmètre de consolidation, prévu dans la législation, sont validées par le réviseur d'entreprises.	Une diversité de dotations n'empêche pas la transparence et la traçabilité. La piste suggérée induit un renforcement de l'emprise des partis sur les parlementaires et le fonctionnement des groupes parlementaires.	Toutes les composantes relevant du périmètre de consolidation du parti sont contrôlées séparément par un réviseur d'entreprises.	Dès lors que toutes les composantes sont révisées séparément, nous ne voyons pas quelle pourrait être la plus-value de la proposition.	Ecolo-Groen ne voit pas comment cela peut entraîner une amélioration opérationnelle. Cela nous semble difficile à réaliser et superflu.	Est superflu. Toutes les composantes relevant du périmètre de consolidation du parti sont déjà contrôlées séparément par un réviseur d'entreprises.	Dès lors que toutes les composantes sont d'ores et déjà soumises au contrôle du réviseur d'entreprises, nous ne saisissons pas l'utilité de cette recommandation.	Ne s'y oppose pas.	Il ne convient pas d'élargir le périmètre de consolidation du rapport annuel. L'organe de contrôle doit analyser les flux et, en cas de besoin, consolider, modifier ou sanctionner.

Recommandation	N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
4	N'est pas opportun compte tenu de l'impact limité de cette mesure en regard de la charge administrative supplémentaire.	Pas d'objection fondamentale, mais il faut prendre en compte la surcharge administrative.	Est réservé en raison de la disproportion entre la charge administrative et les effets.	Les dons des particuliers font l'objet d'une réglementation stricte, mais s'il est possible de l'améliorer, nous souhaitons examiner la question.	Pas d'objection de principe, mais la charge administrative supplémentaire peut être conséquente.	Ecolo-Groen ne voit pas d'objection à cette proposition. Le montant dominant lieu à un enregistrement obligatoire peut éventuellement être ramené à € 50.	Non, nous sommes déjà le seul pays à appliquer des règles si sévères en matière de dons de particuliers. On peut cependant envisager de prévoir la déductibilité fiscale des dons, l'enregistrement étant alors automatique.	Non. La réglementation actuelle est suffisante.	Ne s'y oppose pas, quelque soit le montant du don.	La réglementation actuelle est largement suffisante. Pas d'enregistrement (charge administrative) ou de publication (montants faibles; interdiction de dons de personnes morales).
i										
ii	Peut être examiné, mais "favoriser" ne peut être assimilé à "obliger".	En faveur d'une plus grande traçabilité, mais il ne faut pas pénaliser les citoyens qui n'ont pas accès aux nouvelles technologies.	Ne s'oppose pas à une réflexion, mais il faut également envisager les difficultés pratiques de la suggestion.	D'accord.	Pas d'objection de principe.	À examiner.	Les dons étant déjà limités à 500 euros, nous ne saisissons pas la pertinence de la recommandation.	Pas de problème de principe, mais dès lors qu'il existe déjà une limitation stricte des dons à 500 euros, nous ne voyons pas la plus-value de cette recommandation.	Ne s'y oppose pas.	

Recommandation	N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
iii	D'accord.	Le don est suffisamment défini (art. 16bis). La notion de sponsoring peut être élargie (préciser les formes de sponsoring interdites).	Souhaite une précision de la réglementation du parrainage.	Peut être examiné dans le cadre de l'évaluation de la législation.	Favorable à un système harmonisant clairement les possibilités de sponsoring et les règles en vigueur en matière de dons (i.e. autorisation limitée pour les particuliers et interdiction pour les associations et les personnes morales).	À étudier.	Il se recommande de préciser les dispositions concernées.	La notion de « don » est clairement définie, il serait préférable de mieux formuler la teneur du « sponsoring ».	L'article 16bis est suffisamment clair. Souhaite par contre l'introduction d'une interdiction claire de tout sponsoring.	Pas de problème au niveau du sponsoring en cas de contrôle approfondi des transactions. Une définition précise du don pourrait être utile.
iv	La législation relative aux compétences exercées par les régions relève de l'autonomie de la région concernée. On peut naturellement toujours organiser une concertation (cf. protocole d'accord entre les Parlements en ce qui concerne les communications gouvernementales pendant la période réglementée).	La réponse est donnée pour le fédéral, mais est également valable pour les entités fédérées.		Accord de principe, mais dans un État fédéral chaque niveau administratif exerce ses compétences de façon autonome.	Accord de principe maintenant le respect de l'autonomie des entités fédérées.	À coordonner.	Cf. réponse précédente.	Pas applicable. L'autonomie des régions doit pleinement s'exercer ici.	Ne s'oppose pas à une meilleure coordination entre les différents niveaux de pouvoir mais rappelle les principes du fédéralisme.	

Recommandation	N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
5	Examiner l'opportunité d'allonger la période de prise en compte comptable et financière des campagnes électorales, afin que les déclarations reflètent mieux la réalité des ressources et dépenses affectées à ces campagnes.	Prolonger la période réglementée n'apporte aucune valeur ajoutée.	Pas favorable (la période de campagne commence rarement trois mois avant les élections).	Ne s'oppose pas à une réflexion. Les règles peuvent être différentes pour la campagne et la campagne. Le plafond des dépenses imputables devrait être relevé en conséquence.	La valeur ajoutée n'est pas claire en l'espèce. Un contrôle est exercé tant pendant la période réglementée qu'en dehors de celle-ci. En pratique, on constate d'ailleurs que les campagnes électorales se concentrent de plus en plus durant les dernières semaines qui précèdent les élections et que les pré-campagnes restent limitées.	Nous ne voyons aucune raison objective justifiant une adaptation législative.	Il semble indiqué d'étendre la période réglementée. La différence entre une période politique ordinaire et une période de campagne s'estompe de plus en plus. Il semble dès lors indiqué d'en tirer les conséquences. Ecolo-Groen! plaide dès lors pour un allongement de la période réglementée à six mois.	Aucune raison objective de modifier la réglementation en la matière.	Nous ne voyons pas l'utilité de cette recommandation. En effet, l'ensemble de la comptabilité est contrôlé, y compris celle rapportant à la période en dehors de périodes réglementées.	Il faudra faire coïncider le début de la période suspecte avec le dépôt des candidatures.
ii	inviter le cas échéant les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (paragraphe 75)	La réponse est donnée pour le fédéral, mais est également valable pour les entités fédérées.		Accord de principe, mais dans chaque niveau de pouvoir exercer ses compétences de manière autonome.	Nous ne voyons aucune raison objective justifiant une adaptation législative	Cela ne nous semble pas poser problème.	Cf. réponse précédente.	Sans objet. L'autonomie des régions doit être entière en l'occurrence.	Ne s'oppose pas à une meilleure coordination entre les différents niveaux de pouvoir mais rappelle les principes du fédéralisme.	
6	i allonger le délai de conservation des pièces justificatives au-delà de deux ans	Pas d'objection, mais quelle pertinence si conservation au-delà d'une durée de législature?	Le terme de deux ans est suffisant, et ne doit pas être prolongé.	Ce point doit être examiné en fonction d'une modification éventuelle du contrôle, qui s'indique selon nous. Mais le contrôle doit de toute façon être exercé dans un délai raisonnable et le délai de conservation des pièces justificatives ne doit pas être plus long que le délai de contrôle.	Il ne nous semble pas opportun de conserver les pièces plus longtemps que nécessaire pour le contrôle. Un délai de deux ans semble donc suffisamment long (étant donné l'état actuel de la législation).	Ecolo-Groen! a peu d'objections de principe à opposer à cette recommandation, mais doute qu'un allongement important du délai de conservation soit possible et souhaitable.	Le délai actuel de deux ans est largement suffisant, étant donné que toutes les procédures sont terminées deux ans après les élections.	Nous ne comprenons pas pourquoi le délai de conservation devrait être allongé. Le délai actuel est suffisant pour réaliser les contrôles et traiter les plaintes éventuelles.	Ne s'y oppose pas, mais il n'est pas souhaitable de le prolonger au-delà de la législature (4 ans).	

Recommandation	N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
ii	Voir 4.iv.			D'accord en principe.	Pas d'objection.	À étudier.	Cela semble s'indiquer dans le cadre d'une législation identique aux différents niveaux.	Cela peut représenter une plus-value pour la conformité, mais en fin de compte, c'est l'autonomie qui doit s'exercer en la matière.	Ne s'oppose pas à une meilleure coordination entre les différents niveaux de pouvoir mais rappelle les principes du fédéralisme.	
iii	Voir 4.iv.			D'accord en principe, mais, dans un État fédéral, chaque niveau de pouvoir exerce ses compétences de manière autonome.	En l'occurrence également, ce n'est pas opportun (à moins que le délai de contrôle ne soit adapté).	À coordonner.	Cf. réponse précédente.	N'est pas d'application. L'autonomie des régions doit être exercée pleinement en la matière.	Ne s'oppose pas à une meilleure coordination entre les différents niveaux de pouvoir mais rappelle les principes du fédéralisme.	
7	i	Pas favorable (respect des lois sur la protection de la vie privée). L'article 16bis prévoit déjà des limites.	Est réservé à ce sujet.	D'accord sur le principe, pour autant que cette mesure soit conciliable avec le principe d'égalité.	La législation actuelle en la matière est satisfaisante.	Ecolo – Groen! est favorable à l'instauration d'une telle obligation pour les dons de 125 € et plus.	La législation actuelle est déjà suffisamment restrictive + cf. réponse à la question n° 4.	La réglementation relative aux dons est déjà suffisamment stricte.	Il n'est pas souhaitable de publier plus largement la liste des donateurs d'un parti (cela relève de la vie privée).	
ii	Voir 4.iv.	La réponse est donnée pour le fédéral, mais est également valable pour les entités fédérées.		D'accord sur le principe, mais dans un État fédéral, chaque niveau de pouvoir exerce ses compétences de manière autonome.	La législation actuelle en matière de dons est applicable à tous les candidats et aux composantes du parti au sein du périmètre de consolidation.	Cela ne nous semble pas poser de problème.	Cf. réponse précédente.	Pas d'application. L'autonomie des régions doit jouer pleinement en l'espèce.	Ne s'oppose pas à une meilleure coordination entre les différents niveaux de pouvoir mais rappelle les principes du fédéralisme.	

Recommandation	N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
8	D'accord, sous réserve de la re-marque formulée au point 4.iv.	En faveur du maintien de la situation actuelle.	Une réforme importante s'impose en matière de contrôle. La com-mission manque de moyens et est également jugée et partie. Il faut repenser les structures des contrôles, ainsi que les modalités.	D'accord.	Un avis est actuellement de-mandé à la Cour des comptes. Pas de problème pour élargir la compé-tence de la Cour des comptes dans ce domaine. Petite ques-tion: si la Cour des comptes se charge de l'ensemble du contrôle, quelle sera alors la tâche du révi-seur?	Ecolo-Groen! plaide en faveur d'un organisme indépendant, qui exercerait le contrôle du financement et de la compa-bilité des partis. Il s'agit pour nous d'un dossier prioritaire.	Partisan depuis longtemps d'un organisme politiquement indépendant qui exercerait le contrôle.	D'accord.	Voir note.	Est partisan de la dissolution de l'organe actuel et de la création d'un organe extérieur et in-dépendant, com-posé d'experts et caractérisé par l'ouverture et l'accessibilité. Propose un registre pour la déclaration des dépenses électo-rales.
ii	D'accord, sous réserve de la re-marque formulée au point 4.iv.	La réponse est donnée pour le fédéral, mais est également valable pour les entités fédérées.		En principe d'accord, mais dans un État fédéral, chaque niveau de pou-voir exerce ses compétences de manière auto-nome.	En principe, aucune objec-tion, moyennant le respect de l'autonomie des entités fédérées.	Cela ne nous semble pas poser de problème.	Cf. réponse précédente	Non applicable. Dans ce cas-ci, l'autonomie des régions doit s'exercer pleine-ment.	Ne s'oppose pas à une meilleure coordination en-tre les différents niveaux de pou-voir mais rappelle les principes du fédéralisme.	Un accord de coopération peut faire en sorte qu'un même organe contrôle toutes les élec-tions au sein de la Belgique fédérale.
9	L'indépendance du réviseur est déjà prévue dans la législation. Les règles en matière d'audit et de contrôle des comptes annuels sont suffisantes pour garantir la transparence.	La loi du 22 juillet 1953 prévoit déjà les garan-ties légales de l'indépendance des membres de la profession. Le GRECO n'apporte aucune précision.	Il paraît difficile d'auditer l'audi-teur. Le parti est ouvert à une réflexion sur la définition de normes plus contraignantes pour les partis.	Il s'indique, à cet effet, de se concerter avec l'Institut des Réviseurs d'Entreprises.	Nous ne voyons pas ce qu'apporte la proposition. Les réviseurs agissent actuel-lement en toute liberté, et pour autant que leur rôle ne soit pas entièrement repris par la Cour des comptes, par exemple, cela doit continuer à être le cas.	Ecolo-Groen! est prêt à en exami-ner la nécessité, l'opportunité et la faisabilité.	Cette recom-mandation est superflue, étant donné que l'Institut propose régulièrement des améliorations de l'audit, qui sont ensuite reprises par la commission de contrôle.	Actuellement, l'Institut des Réviseurs d'En-treprises l'a déjà des suggestions en vue d'amélio-rer l'audit.	Des mesures suf-fisantes ont été mises en place afin d'assurer la transparence des comptes des partis politiques.	
i	convenir avec l'Institut des Réviseurs d'Entreprises de normes plus exigeantes en matière d'audit des comptes des partis politiques, y compris des règles visant à assurer l'indépendance nécessaire des révi-seurs et									

Recommandation	N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
ii	Le contrôle de la Cour des comptes est suffisant.	C'est déjà le cas (la commission peut se faire assister par les experts de la Cour des comptes ou tout autre expert).	Ne voit pas la plus-value. Implique des lourdes charges administratives et un audit de toutes les dépenses des candidats.	La réponse à cette question est liée à la question relative à l'amélioration du contrôle des dépenses électorales.	Nous ne voyons pas ce qu'apporte la proposition. Les dépenses électorales sont déjà contrôlées par la Cour des comptes. En outre, lors du contrôle des comptes annuels, on contrôle également les dépenses électorales effectuées au cours de cet exercice.	Ecolo-Groen est prêt à en examiner la nécessité, l'opportunité et la faisabilité.	Ne semble pas indiqué, vu que la Cour des comptes exerce déjà un contrôle.	Pas d'objection contre l'examen de la faisabilité potentielle de la proposition.	Ne s'y oppose pas, mais dans ce cas le délai de dépôt des déclarations de dépenses électorales doit être prolongé (surcoût important pour les partis).	
10	i	Les sanctions doivent être proportionnées. Il serait inadéquat de priver un parti de la dotation publique dont il bénéficie au sein d'une entité fédérée pour des manquements constatés au niveau fédéral et vice versa.	Pas d'objection.	Pas d'accord.	Pas d'accord. Les peines doivent être proportionnelles à l'infraction et la sanction doit donc être infligée au niveau auquel l'infraction a été commise. Cela paraît essentiel, a fortiori dans un État fédéral.	Pas d'accord. Les différentes entités de ce pays sont scindées. Il doit en être de même du financement et de l'éventuelle sanction. Ecolo-Groen estime en outre qu'une sanction électorale est plus intéressante.	Pas d'accord. Ce n'est pas parce qu'un parti politique perdrait sa dotation en raison d'une infraction à la loi pour une élection donnée (par exemple, régionale) provenant du Parlement flamand qu'il perdrait également sa dotation provenant du Parlement fédéral.	Pas d'accord.	Ne s'y oppose pas, mais rappelle le principe du fédéralisme.	Le régime de sanction actuel est grosso modo suffisant.
ii	Pas d'accord.	La réponse est donnée pour le fédéral, mais est également valable pour les entités fédérées.		D'accord sur le principe, mais dans un État fédéral, chaque niveau de pouvoir exerce ses compétences de manière autonome.	Pas d'accord, voir 10.i.	Voir réponse précédente.	Cf. réponse précédente.	Sans objet. L'autonomie des régions doit être entière en l'occurrence.	Ne s'y oppose pas, mais rappelle les principes du fédéralisme.	
11	i	En faveur du maintien du système en place, mais veut envisager l'introduction d'un recours à une instance externe comme instance d'appel.		Accord de principe.	Accord de principe pour autant que le taux de la peine reste proportionnel à l'infraction.	Ecolo-Groen est partisan d'une clarification de la situation, mais plaide en première instance pour un organisme indépendant.	Une clarification semble souhaitable.	Accord.	Voir note.	

Recommandation		N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
ii	Prévoir une échelle de sanctions plus proportionnelles et ayant un effet plus dissuasif pour les diverses infractions des partis et des candidats (par ex. en généralisant l'inéligibilité, en diversifiant les sanctions, en alourdissant les sanctions pénales et en prévoyant des règles en cas de récidive)	Il s'indique d'élaborer un large éventail de sanctions, de manière à pouvoir sanctionner proportionnellement les infractions.	Recommandation floue et contradictoire (être à la fois proportionné et dissuasif?). Généraliser l'inéligibilité reviendrait à sanctionner trop lourdement pour des manquements parfois légers. Oui à des sanctions proportionnées et effectives.	Propose des sanctions pour le dépassement des montants par un candidat ou un parti (sanctions pénales – perte de mandat). Rôle du Conseil d'Etat. La sanction doit être liée à l'élection en question.	Accord de principe.	Accord moyennant le respect de l'autonomie des entités fédérées.	Ecolo-Groen est partisan d'une sanction proportionnée de manière à permettre un contrôle plus strict et plus correct. La proportionnalité des sanctions lève en effet un frein important à la prise de sanctions.	Accord de principe, mais pas sur tous les points.	Accord.	Voir note.	Les infractions graves doivent faire l'objet d'une véritable sanction. La déchéance du mandat uniquement dans les cas extrêmement graves.
iii	Le cas échéant, demander aux régions d'adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (§ 89)	Voir point 4. iv.	La réponse est donnée pour le fédéral, mais est également valable pour les entités fédérées.		Accord de principe, mais dans un état fédéral chaque niveau administratif exerce ses compétences de façon autonome.		Cela ne nous paraît pas être un problème.	Cf. réponse précédente.	Pas applicable. L'autonomie des régions doit pouvoir s'exercer pleinement ici.	Ne s'oppose pas à une meilleure coordination entre les différents niveaux de pouvoir mais rappelle les principes du fédéralisme.	Plaide pour une harmonisation.

III. — 1. STANDPUNTEN VAN DE POLITIEKE PARTIJEN – DE AANBEVELINGEN VAN DE GRECO

Aanbeveling	N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
Algemene opmerkingen van de partijen	Een aantal aanbevelingen uit de werkgroep "Politieke partijen" komt hieraan tegemoet. We moeten ons niet onder druk laten zetten door de GRECO, want sommige aanbevelingen zijn volkomen onrealistisch en zonder enige vorm van inleving in de lokale situatie en historiek.	Akkoord om het totale bedrag aan verkiezingsuitgaven in geen enkel geval te verhogen.	Akkoord met het voorstel om een alomvattend debat te voeren over een actualisering van de regelgeving inzake financiering van de politieke partijen en over de verkiezingscampagnes.							
1	Het creëren van een sluitende wetgeving is de eerste bekommernis, cf. het schrijven van 4 november 2009.	Gewonnen voor een beperking van de ongelijkheden tussen kandidaten van een zelfde lijst, onder 3 voorwaarden (geen hogere uitgaven, bevoorkeuring van de lijsttrekker, inachtneming van de omvang van de kieskringen, inzonderheid die voor de Senaat).	Voorstander van een herziening van de regels inzake aanrekening van de uitgaven, alsook van de regels inzake geoorloofde praktijken tijdens verkiezingscampagnes (gelijke behandeling, wat verkiezingsuitgaven betreft, van kandidaten op een zelfde lijst – herziening van de lijst van verboden praktijken).	Akkoord.	Wat de regelgeving uniformiter, coherenter, duidelijker en efficiënter kan maken, is uiteraard bespreekbaar.	Ecolo-Groen heeft geen bezwaar om de regelgeving te herbekeken. Dit kan echter geenszins leiden tot een verhoging van het wettelijk plafond voor verkiezingsuitgaven.	Open VLD is hiervoor al lang vragende partij.	Akkoord.	Geen bijzondere opmerkingen, maar het Belgische kiesstelsel voorziet niet in een rechtstreekse overheidsfinanciering van de kiescampagnes.	

Aanbeveling	N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
2	i	Gewonnen voor sancties tegen de partijen die geen overheidsfinanciering genieten, maar waarvan de bedragen de toegestane uitgaven overschrijden.	Akkoord.	Akkoord in zover de financiering gebeurt op objectieve gronden, de partijen aantonen een bepaalde representativiteit te hebben en er controle is.	Vanzelfsprekend voorstander om alle partijen te sanctioneren die zich tijdens verkiezingscampagnes niet aan de wetgeving houden. Maar quid sanctioneeringsmechanismen?	Principeel akkoord.	Principeel akkoord.	Stelt voor een sanctiemogelijkheid in te voeren jegens diegenen die zich er schriftelijk toe hebben verbonden de wet op de verkiezingsuitgaven (bij aanvraag letterwoord en bij ondertekening van de voordrachtsakte).	Gewonnen voor sancties tegen de partijen die geen overheidsfinanciering genieten, maar waarvan de toegestane bedragen overschrijden. Een mogelijke sanctie zou kunnen zijn dat het bedrag van de overschrijding in mindering wordt gebracht van de latere verkiezingsuitgaven.	Geen specifieke sanctiemogelijkheid voor partijen zonder publieke middelen.
	ii	Om praktische redenen is dit niet haalbaar.	Geen voorstander (zware administratieve werklast). Veel lokale afdelingen zijn feitelijk verenigingen.	Veeleer weigerachtig tegenover de uitbreiding van de consolidatie, met name om praktische redenen.	Voorstander van de uitbreiding van de perimeter tot afdelingen in gemeenten met meer dan 30.000 inwoners. De uitbreiding tot alle afdelingen brengt een grote administratieve last mee en heeft een te geringe meerwaarde.	Volstrekt oneens. Administratief niet bij te houden, onbetaalbaar en bij overtrekking moeilijk sanctioneerbaar want de betrokken afdelingen hebben geen rechtspersoonlijkheid.	Dit lijkt praktisch zeer moeilijk uitvoerbaar. Ecolo-Groen is hier dan ook geen vragende partij voor. We kunnen eventueel wel onderzoeken of we de perimeter kunnen uitbreiden tot steden en gemeenten vanaf 50.000 inwoners.	Deze discussie werd reeds meermaals gevoerd. Dit is om praktische en financiële (kosten) redenen onmogelijk te organiseren.	Pleit voor het behoud van het huidige systeem tot op het niveau van regio's/arondissementsen. We zijn geen voorstander van verdere uitbreiding gezien de praktische problemen die dit ongetwijfeld zal meebrengen.	De overheden op de diverse bestuursniveaus moeten het controleorgaan op de hoogte stellen van de dotaties die zij ter beschikking stellen aan partijen en fracties (niet aan mandatarissen).

Aanbeveling	N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
	3 in de federale regelgeving de respectieve verplichtingen en verantwoordelijkheden van de partijen en hun componenten te zorgen dat de geldstromen zoveel mogelijk via de financieringsvereniging van de partij verlopen (paragraaf 73)		Diversiteit van de dotaties staat transparantie en traceerbaarheid niet in de weg. De geopperde ingreep versterkt de greep van de partijen op de parlementsleden en de werking van de parlementaire fracties.	Alle componenten die tot de consolidatiekring van de partij behoren worden afzonderlijk door een bedrijfsrevisor gecontroleerd.	Aangezien alle componenten apart worden gereviseerd, zien wij niet in wat de meerwaarde zou zijn van het voorstel.	Ecolo-Groen ziet niet in hoe dit tot een werkbare verbetering kan leiden. Het lijkt ons moeilijk realiseerbaar en overbodig.	Is overbodig. Alle componenten die tot de consolidatiekring van de partij behoren, worden reeds afzonderlijk door een bedrijfsrevisor gecontroleerd.	Aangezien het nu reeds zo is dat alle componenten en onderwerpen zijn aan de controle van de bedrijfsrevisor zien we het nut van deze aanbeveling niet in.	Geen bezwaar.	De consolidatiekring uit het jaarlijks verslag dient niet te worden uitgebreid. Het controleorgaan moet de stromen analyseren, en waar nodig adviseren, wijzigen of sanctioneren.

4	Aanbeveling	N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
		Niet wenselijk gezien de beperkte impact van deze maatregel versus de bijkomende administratieve belasting.	Geen fundamenteel bezwaar, maar de administratieve werkdruk moet in aanmerking worden genomen.	Weigerachtig, aangezien de administratieve overlast niet in verhouding staat tot de impact van de voorgestelde maatregel.	Er geldt een strenge regelgeving voor giften vanwege particulieren, maar indien die verbeterd kan worden willen we dit onderzoeken.	Princiepelijk geen bezwaar, maar het kan wel flink wat meer administratie vergen.	Ecolo-Groen heeft geen problemen met dit voorstel. Eventueel kan het bedrag waarvoor men een verplichte registratie bij moet houden op € 50 gebracht worden.	Neen, we zijn reeds het enige land waar zulke strenge regels gelden voor giften van particulieren. Wel kan overvogen worden de giften fiscaal aftrekbaar te maken, waardoor automatisch een registratie geschiedt.	Neen. De huidige regeling volstaat.	Geen bezwaar, ongeacht het bedrag van de gift.	De huidige regeling volstaat grotendeels. Geen registratie (administratieve last) of publicatie (lage bedragen; verbod van schenkingen door rechtspersonen)
		Kan onderzocht worden, maar "bevoordelingen" kan niet gelijk-geschakeld worden met "verplichten".	Gewonnen voor een betere traceerbaarheid, maar de burgers die geen toegang hebben tot de nieuwe technologieën mogen niet worden benadeeld.	Niet gekant tegen een debat hierover, mits de praktische mogelijkheden van dit voorstel in ogen-schouw worden genomen.	Akkoord.	Princiepelijk geen bezwaar.	Te bekijken.	Aangezien de giften reeds beperkt zijn tot 500 euro zien we de relevantie van de aanbeveling niet in.	Geen principieel probleem, maar aangezien er nu reeds een strikte beperking is van de giften tot 500 euro zien we de meerwaarde van deze aanbeveling niet in.	Geen bezwaar.	
iii	het begrip gift verduidelijken of omschrijven	Akkoord.	Het begrip 'gift' is voldoende gedefinieerd (art. 16bis). Het begrip 'sponsoring' kan worden verduidelijkt (de verboden vormen van sponsoring preciseren).	Wenst een duidelijker regeling inzake sponsoring.	Kan onderzocht worden in het kader van de evaluatie van de wetgeving.	Voorstander van een regeling waarbij sponsoring-mogelijkheden duidelijk gelijkgeschakeld worden met de vigerende giften-regeling (i.c. beperkt toegelaten voor individuen en verenigingen en rechts-personen).	Te bestuderen.	Verduidelijking van de bewuste bepalingen lijkt wenselijk.	Het begrip 'gift' is duidelijk omschreven, de inhoud van de 'sponsoring' wordt inderdaad best beter geformuleerd.	Artikel 16bis is voldoende duidelijk. Wenst daarentegen de instelling van een duidelijk afgeheel verbod op sponsoring.	Geen probleem op het vlak van sponsoring in geval van een grondige controle van de transacties. Een precieze definitie van gift kan nuttig zijn.

Aanbeveling	N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vid	VB	cdH	LDD
iv	De wetgeving m.b.t. de bevoegdheden uitgeoefend door de gewesten behoort tot de autonomie van het betrokken gebied. Er kan natuurlijk steeds overleg gepleegd worden (cf. protocolakkoord tussen de Parlemen ten m.b.t. regeringsmedelingen tijdens de sperperiode).	Het antwoord wordt verstrekt voor wat het federale echelon aangaat, maar het geldt ook voor de deelgebieden.	Geen bezwaar tegen een debat hierover. Regels kunnen verschillen naar gelang van precampagne of verkiezingscampagne. De bovengrens voor de aan te rekenen uitgaven zou dienovereenkomstig moeten worden opgetrokken.	De meerwaarde hiervan is niet duidelijk. Er is zowel tijdens als buiten de sperperiode controle. In de praktijk stelt men trouwens vast dat de verkiezingscampagnes zich meer en meer concentreren in de laatste weken voor de verkiezingen en dat de precampagnes beperkt blijven.	Wij zien geen objectieve reden om de wetgeving aan te passen.	Het lijkt raadzaam om de sperperiode uit te breiden. Het verschil tussen een gewone politieke periode en een campagneperiode wordt steeds vager. Het lijkt dan ook raadzaam om de consensie hierin te trekken. Ecolo-Groen pleit daarom voor een verlenging van de sperperiode tot zes maanden.	Geen objectieve redenen om de regelgeving desbetreffend te wijzigen.	Het nut van deze aanbeveling zien we niet. De volledige boekhouding wordt immers gecontroleerd, ook die op de tijdsperiode buiten de sperperiodes.	Geen bezwaar tegen een betere coördinatie tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus, mits rekening wordt gehouden met de beginselen van het federalisme.	
5	Een verlenging van de sperperiode heeft geen meerwaarde.	Geen voorstander (de campagneperiode begint zelden drie maanden vóór de verkiezingen).	Geen bezwaar tegen een debat hierover. Regels kunnen verschillen naar gelang van precampagne of verkiezingscampagne. De bovengrens voor de aan te rekenen uitgaven zou dienovereenkomstig moeten worden opgetrokken.	De meerwaarde hiervan is niet duidelijk. Er is zowel tijdens als buiten de sperperiode controle. In de praktijk stelt men trouwens vast dat de verkiezingscampagnes zich meer en meer concentreren in de laatste weken voor de verkiezingen en dat de precampagnes beperkt blijven.	Wij zien geen objectieve reden om de wetgeving aan te passen.	Het lijkt raadzaam om de sperperiode uit te breiden. Het verschil tussen een gewone politieke periode en een campagneperiode wordt steeds vager. Het lijkt dan ook raadzaam om de consensie hierin te trekken. Ecolo-Groen pleit daarom voor een verlenging van de sperperiode tot zes maanden.	Geen objectieve redenen om de regelgeving desbetreffend te wijzigen.	Het nut van deze aanbeveling zien we niet. De volledige boekhouding wordt immers gecontroleerd, ook die op de tijdsperiode buiten de sperperiodes.	De sperperiode moet samen vallen met de indiening van de kandidaturen.	

Aanbeveling	N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
de gewesten desnoods vragen hun eigen regeling aan te passen in de zin van deze aanbeveling (paragraaf 75)	Zie 4. iv.	Het antwoord wordt verstrekt voor wat het federale echelon aangaat, maar het geldt ook voor de deelgebieden.		In beginsel akkoord, maar in een federale staat oefent elk bestuursniveau zijn bevoegdheden op autonome wijze uit.	Wij zien geen objectieve reden om de wetgeving aan te passen.	Dit lijkt ons geen probleem te zijn.	Cf. vorig antwoord.	Niet van toepassing. De autonomie van de gewesten moet hier ten volle spelen.	Geen bezwaar tegen een betere coördinatie tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus, mits rekening wordt gehouden met de beginselen van het federalisme.	
ii										
6	Een verlenging van de bewaartermijn heeft geen meerwaarde.	Geen bezwaar, maar welke relevantie heeft dit als de stukken langer dan een zittingsperiode moeten worden bewaard?	De termijn van twee jaar volstaat en hoeft dus niet te worden verlengd.	Dient bekeken te worden in functie van eventuele wijziging van controle, die ons inziens raadzaam is. Maar de controle dient hoe dan ook binnen een redelijke termijn te worden uitgeoefend en het bijhouden van bewijsstukken dient ook niet langer te zijn dan de controletermijn.	Het lijkt ons niet opportuun de stukken langer te bewaren dan nodig is voor de controle. Twee jaar lijkt dus (gelet de stand van zaken van de wetgeving op vandaag) lang genoeg.	Ecolo-Groen heeft hier principieel weinig bezwaren tegen, maar twijfelt of het sterk optrekken van de termijn voor de bewaaring mogelijk en wenselijk is.	Huidige termijn van twee jaar is ruim voldoende, aangezien alle procedures twee jaar na de verkiezingen afgerond zijn.	Waarom de termijn voor bewaaring verlengd zou moeten worden is ons niet duidelijk. De huidige termijn is voldoende om de controles uit te voeren en de eventuele klachten te behandelen.	Geen bezwaar, maar het is niet wenselijk de termijn langer te laten duren dan een zittingsperiode (4 jaar).	
ii	Zie 4. iv.			In beginsel akkoord.	Geen bezwaar.	Te bestuderen.	In het kader van een identieke wetgeving op de diverse niveaus lijkt dit wenselijk.	Voor de conformiteit kan dit een meerwaarde bieden, maar uiteindelijk moet hier de autonomie spelen.	Geen bezwaar tegen een betere coördinatie tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus, mits rekening wordt gehouden met de beginselen van het federalisme.	
deze verplichting invoeren waar ze niet bestaat (in het bijzonder op het niveau van de provincies, districten en gemeenten volgens de wet van 7 juli 1994)										

Aanbeveling	N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
iii	Zie 4.iv.			In beginsel akkoord, maar in een federale staat oefent elk bestuursniveau zijn bevoegdheden op autonome wijze uit.	Ook hier niet opportuun (tenzij de controletoren mijn wordt aangepast).	Te coördineren.	Cf. vorig antwoord.	Niet van toepassing. De autonomie van de gewesten moet hier ten volle spelen.	Geen bezwaar tegen een betere coördinatie tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus, mits rekening wordt gehouden met de beginselen van het federalisme.	
7 i	De huidige wetgeving m.b.t. de registratie van giften volstaat.	Geen voorstander (inachtneming van de wetgeving op de persoonlijke levenssfeer). Artikel 16bis voorziet al in maxima.	Terughoudend.	In beginsel akkoord, in de mate dat het verzoekenbaar is met het gelijkheidsbeginsel.	De huidige wetgeving ter zake volstaat.	Ecolo – Groen acht het een goed idee om dergelijke verplichting in te voeren voor de giften vanaf € 125.	Huidige wetgeving is reeds voldoende restrictief + cf. antwoord op vraag 4.	De huidige regeling met betrekking tot de giften is reeds streng genoeg.	Het is niet wenselijk de lijst van de schenkers aan een partij ruimer bekend te maken (dat aspect valt onder de persoonlijke levenssfeer).	
ii	Zie 4.iv.	Het antwoord wordt verstrekt voor wat het federale echelon aangaat, maar het geldt ook voor de deelgebieden.		de gewesten desgevallend vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling (paragraaf 77)	De huidige giftenwetgeving geldt voor alle kandidaten en leden binnen de consolidatiekring.	Dit lijkt ons geen probleem te zijn.	Cf. vorig antwoord.	Niet van toepassing. De autonomie van de gewesten moet hier ten volle spelen.	Geen bezwaar tegen een betere coördinatie tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus, mits rekening wordt gehouden met de beginselen van het federalisme.	

Aanbeveling	N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
8	Akkoord, onder voorbehoud van de bemerking bij punt 4.iv.	Gewonnen voor een handhaving van de huidige toestand.	Ingrijpende hervorming van de controle is nodig. De commissie ontbeert middelen en is tegelijk rechter en partij. Zowel controle-structuren als -regels moeten worden herzien.	Akkoord.	Vandaag wordt advies gevraagd aan het Rekenhof. Geen probleem om de bevoegdheid van het Rekenhof bij deze uit te breiden. Bijvraagje: indien het Rekenhof de volledige controle op zich neemt, wat is dan de taak van de revisor?	Ecolo-Groen pleit voor een onafhankelijke instelling die de controle over de financiering en de boekhouding van de partijen zou uitvoeren. Dit is voor ons een prioritaire dossier.	Reeds langer voorstander van een politiek onafhankelijke instelling die de controle zou uitvoeren.	Akkoord.	Zie nota.	Pleit voor een ontbinding van het huidige orgaan ten voordele van een extern onafhankelijk orgaan van experts, met zinnen voor openheid en toegankelijkheid.
ii	Akkoord, onder voorbehoud van de bemerking bij punt 4.iv.	Het antwoord wordt verstrekt voor wat het federale echelon aangaat, maar het geldt ook voor de deelgebieden.		In beginsel akkoord, maar in een federale staat oefent elk bestuursniveau zijn bevoegdheden op autonome wijze uit.	Principeel geen bezwaar, mits respect voor de autonomie van de deelstaten.	Dit lijkt ons geen probleem te zijn.	Cf. vorig antwoord.	Niet van toepassing. De autonomie van de gewesten moet hier ten volle spelen.	Geen bezwaar tegen een betere coördinatie tussen de verschillende bevoegdheden, mits rekening wordt gehouden met de beginselen van het federalisme.	Een samenwerkingsverband kan er voor zorgen dat hetzelfde orgaan alle verkiezingen binnen het federale België controleert.
9	De onafhankelijkheid van de revisor is reeds voorzien in de wetgeving. De regels m.b.t. de audit en de controle van de jaarrekening zijn voldoende om de transparantie te waarborgen.	De wet van 22 juli 1953 voorziet reeds in de nodige wettelijke garanties voor de onafhankelijkheid van de beroepsbeoefenaren. De GRECO verschaft geen enkele preciserende terzake.	Men kan moeilijk de revisor doorlichten. Akkoord om te debatteren over de definitie van strengere normen voor de partijen.	Overleg met het Instituut van de Bedrijfsrevisoren is hiervoor wenselijk.	Wij zien de meerwaarde niet van het voorstel. Revisoren handelen vandaag in volle vrijheid. En voor zover hun rol niet volledig overgenomen wordt door e.g. het Rekenhof, hoort dat ook zo te blijven.	Ecolo-Groen is bereid de noodzaak, de wenselijkheid en de haalbaarheid hiervan te onderzoeken.	Aanbeveling is verbodig daar het Instituut van de Bedrijfsrevisoren geregeld verijningen van audit voorstelt, die daarna door de controlecommissie overgenomen worden.	Op dit ogenblik is het reeds zo dat er vanuit het Instituut der Bedrijfsrevisoren suggesties worden gedaan ter verbetering van de audit.	De bestaande maatregelen zijn toereikend om de transparantie van de rekeningen van de politieke partijen te waarborgen.	

Aanbeveling	N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
ii	De controle door het Rekenhof is voldoende.	Dit is nu al het geval (de commissie mag zich laten bijstaan door de deskundigen van het Rekenhof of door enige andere deskundige).	Ziet hier de meerwaarde niet van in. Impliceert aanzienlijke administratieve overlast en een doorlichting van alle uitgaven van de kandidaten.	Het antwoord op deze vraag hangt samen met de vraag i.v.m. de verbetering van de controle op de verkiezingsuitgaven.	Wij zien de meerwaarde niet van het voorstel. De verkiezingsuitgaven worden reeds door het Rekenhof gecontroleerd. Daarenboven wordt bij de controle van de jaarrekeningen ook een controle uitgeoefend op de verkiezingsuitgaven die in de loop van dat boekjaar werden gedaan.	Ecolo-Groen is bereid de noodzaak, de wenselijkheid en de haalbaarheid hiervan te onderzoeken.	Lijkt niet raadzaam aangezien er reeds een controle gebeurt door het Rekenhof.	Geen bezwaar tegen het onderzoek van de potentiële haalbaarheid van het voorstel.	Geen bezwaar, maar in dat geval moet de termijn voor de indiening van de aangiften van de verkiezingsuitgaven worden verlengd (aanzienlijke meerkosten voor de partijen).	
10 i	Niet akkoord.	De sancties moeten in verhouding staan tot de feiten. Het ware ongepast een partij de overheidsoptatie die ze binnen een deelgebied gebied niet te ontzeggen wegens tekortkomingen die op het federale niveau worden geconstateerd, en omgekeerd.	Geen bezwaar.	Niet akkoord.	Niet akkoord. Straffen horen in verhouding te staan tot de overtrekking en de sanctie dient dus ook betrekking te hebben op het niveau waarop de overtrekking werd gepleegd. Lijkt essentieel en des te meer in een federale staat.	Niet akkoord. Er is een scheiding tussen de diverse entiteiten in dit land. Dit moet ook gelden voor de financiering en de eventuele bestraffing. Daarenboven meent Ecolo-Groen! dat een geschaalde sanctiëering interessanter is.	Niet akkoord. Het is niet omdat een politieke partij wegens overtrekking van de wet voor een bepaalde verkiezing (bv. gewesten) zijn betoelaging vanuit het Vlaams Parlement zou verliezen, dat zij ook die vanuit het Federale Parlement kwijt zou geraken.	Niet akkoord.	Geen bezwaar, mits rekening wordt gehouden met de beginselen van het federalisme.	De huidige sanctieregeling volstaat in grote lijnen.
ii	Niet akkoord.	Het antwoord wordt verstrekt voor wat het federale echelon aangaat, maar het geldt ook voor de deelgebieden.		In beginsel akkoord, maar in een federale staat oefent elk bestuursniveau zijn bevoegdheden op autonome wijze uit.	Niet akkoord, zie 10.i.	Zie vorig antwoord.	Cf. vorig antwoord.	Niet van toepassing. De autonomie van de gewesten moet hier ten volle spelen.	Geen bezwaar, mits rekening wordt gehouden met de beginselen van het federalisme.	

11	Aanbeveling		N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
	i	de bevoegdheden van de overheden die zich moeten uitspreken over de straffen in geval van niet-naleving van de regels over politieke financiering, verduidelijken	Principeel akkoord, mits 4.iv.	Voorstander van een handhaving van de vigerende regeling, maar wil wel overwegen een voorziening in te stellen bij een externe instantie als beroepsinstantie.		In beginsel akkoord.	Principeel eens mits de strafmaat in verhouding blijft met de overtreding.	Ecolo-Groen is voorstander van een verduidelijking van de situatie, maar pleit in eerste instantie voor een onafhankelijke instelling.	Een verduidelijking lijkt wenselijk.	Akkoord.	Zie nota.	
	ii	zorgen voor een scala van sancties die evenredig zijn en een sterker ontradend effect hebben voor de diverse overtredingen van de partijen en kandidaten (bijvoorbeeld door de onverkiesbaarheid te veralgemenen, de straffen te diversifiëren, de strafrechtelijke straffen te verzwaren en te voorzien in regels rond recidive)	De uitwerking van een breder spectrum van sancties is wenselijk, zodat overtredingen proportioneel kunnen worden bestraft.	Vage en tegenstrijdige aanbeveling (tegelijkertijd in verhouding tot de feiten staan en een ontradend effect sorteren?). Een veralgemening van de onverkiesbaarheid zou erop neerkomen dat een te zware straf wordt opgelegd voor soms lichte overtredingen. Wel gewonnen voor doeltreffende sancties die in verhouding tot de feiten staan.	Stelt sancties voor ingeval een kandidaat of partij de bedragen overschrijdt (strafsancties – verlies van mandaat). Rol Raad van State. Sanctie moet zijn gekoppeld aan de betrokken verkiezing.	In beginsel akkoord.	Akkoord mits respect voor de autonomie van de deelstaten.	Ecolo-Groen is voorstander van een geschaalde sanctionering, zodat de controle strenger en correcter kan verlopen. Met een geschaalde sanctionering valt immers een belangrijke rem weg om sancties uit te spreken.	Principeel akkoord, zij het niet met alle punten.	Akkoord.	Zie nota.	Er moet een daadwerkelijke sanctionering zijn bij ernstige overtredingen. Vervallenverklaring van het mandaat enkel in uitermate ernstige omstandigheden.
iii			Zie punt 4.iv.	Het antwoord wordt verstrekt voor wat het federale echelon aangaat, maar het geldt ook voor de deelgebieden.		In beginsel akkoord, maar in een federale staat oefent elk bestuursniveau zijn bevoegdheden op autonome wijze uit.		Dit lijkt ons geen probleem te zijn.	Cf. vorig antwoord.	Niet van toepassing. De autonomie van de gewesten moet hier ten volle spelen.	Geen bezwaar tegen een betere coördinatie tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus, mits rekening wordt gehouden met de beginselen van het federalisme.	Pleit voor een gelijksoortige keeling.
			de gewesten desnoods vragen hun eigen regeling aan te passen in de zin van deze aanbeveling (paragraaf 89)									

2. PRIORITÉS DES PARTIS POLITIQUES RELATIVES À L'ADAPTATION DE LA LÉGISLATION

N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
L'élaboration d'une législation satisfaisante, cf. lettre du 4 novembre 2009.		Recommandation 8 (par. 82): faute de modifier la composition de la commission de contrôle, la réflexion doit porter en priorité sur les modalités de contrôle.	Amélioration du contrôle du financement des partis politiques et des dépenses électorales (première priorité). Un contrôle plus efficace doit s'accompagner de l'institution d'une instance de recours qui connaît des recours formés contre des décisions de la Commission de contrôle (par ex. le Conseil d'Etat).		Ecolo – Groen demande en premier lieu un organe de contrôle fort et indépendant soustrait au contrôle direct du parlement. Une piste possible serait de faire réaliser le contrôle par la Cour des comptes.	Un organisme de contrôle indépendant (quatrième priorité).	Créer un organe indépendant et prévoir une possibilité de recours.	Le libellé des formulaires doit faire l'objet d'une discussion en vue d'assurer la clarté des déclarations.	Indépendance de l'organe de contrôle (point 2.4)
Maintien de l'interdiction des gadgets et des spots commerciaux; autorisation de tous les imprimés informatifs sur tous les supports d'information non récupérables; suppression de l'interdiction relative aux affiches et aux messages payants sur internet.	La législation est tout à fait adaptée : à l'heure des considérations environnementales et des restrictions budgétaires pour tous, les partis doivent montrer l'exemple. Par ailleurs, le retour aux anciennes méthodes de campagne , très voyantes, pourrait nourrir le sentiment d'antipolitisme (point 16).		Assouplissement des méthodes de campagne (deuxième priorité).	Suppression de la plupart des interdictions (à l'exception des gadgets et des cadeaux).		Revoir la loi en ce qui concerne l'interdiction de certaines méthodes de campagne (première priorité).	L'opportunité de l'interdiction de certaines méthodes de campagne Adaptation poussée de l'article 5 (choix plus vaste de méthodes de campagne dans les marges financières ; suppression de l'interdiction des panneaux et affiches commerciaux, des panneaux non commerciaux (+4m²) et des publicités commerciales à la radio, à la TV, au cinéma, et sur internet).	Interdiction de toute sponsoring. Consultation d'experts en vue de préciser la notion de campagne via l'internet. Maintien des méthodes de campagnes interdites par l'article 5.	Prévoir uniquement les restrictions réglementaires qui sont vraiment nécessaires (point 2.1) et être aussi simple et transparent que possible (point 1.2) Supprimer les interdictions. Contrôle strict des dépenses (limitées).

N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vid	VB	cdH	LDD
Simplification des dépenses électorales (tabula rasa), avec une grande liberté dans la limite des montants maximaux et un contrôle renforcé (du dépôt) des dépenses. Suppression de la distinction entre les dépenses des têtes de liste et celles des autres (par exemple, en doublant tous les maxims ou en fixant un montant par candidat et par liste).	La confusion de personnalité, au niveau communal, entre une entité privée et une formation politique pouvant entraîner confusion d'image et de personnalité.		Adaptation des montants pour les dépenses électorales des candidats (troisième priorité). Plus grande égalité entre les candidats sans que le total des dépenses autorisées n'augmente.	Instauration du principe d'égalité en ce qui concerne les plafonds de dépenses (les campagnes axées sur des figures de proue doivent rester possibles dans les limites budgétaires).	Pour Ecolo-Groen, la déclaration de dépenses électorales doit être claire et synoptique. Nous sommes favorables à une amélioration de la déclaration actuelle dans ce sens. Ecolo-Groen demande enfin un système facilitant la consultation des déclarations des partis politiques et la rendant plus transparente. La procédure actuelle est trop lourde et, par conséquent, elle ne permet pas un contrôle démocratique suffisant.	L'inégalité entre candidats en matière de plafonds de dépenses électorales doit disparaître (deuxième priorité).	Uniformiser les montants maximaux des dépenses électorales pour les candidats individuels Les plafonds doivent être égaux pour toutes les listes, quel que soit le nombre de sièges précédemment obtenus: - plafond plus élevé pour les têtes de listes (même pour ceux des listes qui, lors des élections précédentes, n'ont pas obtenu de sièges), doublement du montant pour les autres; - la distinction entre les montants maximaux pour les candidats effectifs et pour les suppléants est justifiée; - la campagne axée sur des figures de proue peut être maintenue.		Égalité de traitement des candidats et des partis (à moins qu'il existe des motifs objectifs et justes.) (point 2.3) - plaide en faveur d'une dotation de base pour les partis au pouvoir, avec une subvention factorielle pour les partis de l'opposition. - Les dotations actuelles sont trop élevées. - préconise de cesser de favoriser les partis qui ont déjà des sièges. - montant maximum égal par candidat, mais le parti peut favoriser certains candidats (actuellement, il existe déjà certaines possibilités pour le faire).
			Égalité en matière de sanctions (quatrième priorité). Eventail de sanctions plus large (de l'avertissement à la perte du mandat imposée par le Conseil d'État).	Diversification des possibilités de sanction en cas de dépassement des dépenses (cf. recommandation 11.ii).		Viser une législation identique pour les différentes élections (troisième priorité).	La problématique des sanctions Augmentation de la fourchette de sanctions à l'article 25 (rapport financier) (jusqu'à 12 mois).		

2. PRIORITEITEN VAN DE POLITIEKE PARTIJEN INZAKE DE AANPASSING VAN DE WETGEVING

N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
Het creëren van een sluitende wetgeving, cf. het schrijven van 4 november 2009.		Aanbeveling nr. 8 (par. 82): ingeval de samenstelling van de controlecommissie niet kan worden gewijzigd, moet men zich in de eerste plaats beraden over de nadere voorwaarden van de controle.	Verbetering van de controle op de financiering van politieke partijen en de verkiezingsuitgaven (eerste prioriteit). Een doeltreffender controle dient samen te gaan met het voorzien van een beroepsinstantie tegen de beslissingen van de Controlecommissie (bv. de Raad van State).		Ecolo – Groen vraagt in de eerste plaats om een sterk, onafhankelijk controle-orgaan dat onttrokken wordt aan de directe controle van het Parlement. Een mogelijke piste zou kunnen zijn om het onderzoek te laten gebeuren door het Rekenhof.	Een onafhankelijk controleorgaan (werde prioriteit).	Oprichting van een onafhankelijk orgaan en het voorzien van een beroepsorgaan.	Er moet worden nagedacht over de manier waarop de formuleren zijn opgesteld, teneinde de duidelijkheid van de aangiften te garanderen.	Onafhankelijkheid van het controleorgaan (punt 2.4)
Behoud van het verbod op gadgets en commerciële spots; bestaan van alle informatiedragers; afschaffing verbod i.v.m. affiches en betalende boodschappen op internet.	De wetgeving is gekomen op de situatie afgestemd: nu voor iedereen milieuovertrengingen aan de orde zijn en begrotingsbeperkingen gelden, moeten de partijen het goede voorbeeld geven. Een herinvoering van de vroegere, erg opzichtige campagne methodes zou een gevoel van politieke desinteresse kunnen aanwakken. (punt 16).		Verzoepeling van de campagne methoden (tweede prioriteit).	Afschaffing van de meeste verbodsbepalingen (uitgezonderd gadgets en geschenken).		Wet herzien wat het verbod van bepaalde campagne methodes betreft (eerste prioriteit).	De opportuniteit van het verbod van bepaalde campagne methoden	Totaal verbod op sponsoring. Raadpleging van deskundigen, om het begrip “internet-campagne” nader te omschrijven. Behoud van de campagne methodes die bij artikel 5 worden verboden.	Enkel regelgevende beperkingen die echt noodzakelijk zijn (punt 2.1) en zo eenvoudig en transparant mogelijk zijn (punt 1.2) Schrapen van de verbodsbepalingen. Strikte controle op de (beperkte) uitgaven.

N-VA	PS	MR	CD&V	sp.a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
Vereenvoudiging van de verkiezings-uitgaven (tabula rasa), met een grote vrijheid binnen de maximumbedragen en een strenge controle op (de indiening van) de uitgaven.	De persoons-verwarring op gemeentelijk vlak tussen een privé-entiteit en een politieke formatie kan leiden tot imago- en persoons-verwarring.		Aanpassing van de maximum-bedragen voor de verkiezings-uitgaven van de kandidaten (derde prioriteit). Grotere gelijkheid tussen kandidaten zonder dat het totaal van toegestane uitgaven stijgt.	Invoering van het gelijkheidsbeginsel inzake uitgavenplafonds (boegbeelden-campagnes binnen het budget moeten mogelijk blijven).	Voor Ecolo-Groen moet de aangifte van verkiezingsuitgaven helder en overzichtelijk zijn. Wij zijn voorstander om de huidige aangifte in die zin te verbeteren. Tot slot vraagt Ecolo-Groen een regeling die er voor zorgt dat het eenvoudiger en transparanter wordt om de aangiften van de politieke partijen te consulteren . De huidige procedure is te zwaar en biedt derhalve te weinig democratische controle.	De ongelijkheid tussen de kandidaten inzake uitgavenplafonds verkiezings-uitgaven wegwerken (tweede prioriteit).	Gelijkschakelen van de maximum-bedragen voor de verkiezingsuitgaven voor de individuele kandidaten Gelijke maximum-bedragen voor elke lijst ongeacht het aantal eerder behaalde zetels: - hoger maximum-bedrag voor de lijsttrekkers (ook die van lijsten die bij de vorige verkiezingen geen zetels behaalden), verdubbeling van het bedrag voor de anderen; - onderscheid maxima tussen effectieven en opvolgers is gerechtvaardigd; - de boegbeelden-campagne kan blijven bestaan.		Gelijke behandeling van de kandidaten en partijen (tenzij er objectieve en billijke redenen zijn) (punt 2.3) - pleit voor een basisdotatie voor leidspartijen, met een factoriële toeslag voor oppositiepartijen. De huidige dotaties zijn te hoog. - pleit voor het beëindigen van het bevoordelen van partijen die reeds zetels hebben. - gelijk maximumbedrag per kandidaat, maar partij mag kandidaten bevoordelen (daar bestaan momenteel al mogelijkheden voor).
Afschaffing onderscheid uitgaven eerstgeplaatsten en anderen (bv. door algemene verdubbeling of bedrag per kandidaat en per lijst).									

N-VA	PS	MR	CD&V	sp. a	Ecolo-Groen	Open Vld	VB	cdH	LDD
			Gelijkheid m.b.t. de sancties (vierde prioriteit). Meer sanctiemogelijkheden (van waarschuwing tot vervallenverklaring van het mandaat, opgelegd door Raad van State)	Diversificering van de sanctiemogelijkheden bij overschrijding van de uitgaven (cf. aanbeveling 1.1.ii).		Streven naar identieke wetgeving voor de onderscheiden verkiezingen (derde prioriteit).	De problematiek van de sancties Verhogen strafmarge in artikel 25 (financieel verslag) (tot 12 maanden).		

IV.— PROCÈS-VERBAUX DES AUDITIONS
DES 26 OCTOBRE ET 8 NOVEMBRE 2011

1. Mercredi 26 octobre 2011 – 14 h 15 – 16 h 30

Évaluation de la législation en matière de dépenses électorales et de financement des partis politiques, notamment sur la base du rapport d'évaluation du GRECO (Groupe d'États contre la Corruption - Conseil de l'Europe) sur la transparence du financement des partis politiques en Belgique.

Audition de:

- M. Jean Faniel, chercheur au CRISP
- M. Herman Matthijs, professeur d'administration et de finances publiques à l'UGent et à la VUB
- M. Marc Verdussen, professeur ordinaire de droit constitutionnel à l'UCL
- Mme Karolien Weekers, collaboratrice bénévole à la KU Leuven

A. Exposés

1. M. Herman MATTHIJS, professeur d'administration et de finances publiques à l'UGent et à la VUB

Le professeur Matthijs commence son exposé par l'observation générale selon laquelle la plupart des démocraties parlementaires connaissent un système de financement public des partis politiques. Toutefois, les systèmes appliqués varient considérablement d'un pays à l'autre, tant sur le plan financier que du point de vue de l'organisation.

Cela étant précisé, les recommandations du GRECO inspirent à l'intervenant le commentaire suivant.

1. Un premier point concerne la question de savoir si **les partis politiques qui ont déposé des listes de candidats aux élections fédérales mais qui n'ont obtenu aucun siège doivent pouvoir prétendre à un financement public** (voir la recommandation 2, i). Ce problème s'est déjà posé lors des élections fédérales de 2003. La règle alors en vigueur était qu'un parti ne pouvait bénéficier d'un financement public que s'il était représenté à la Chambre et au Sénat par au moins un parlementaire élu directement. Par la suite, "à la chambre ET au Sénat" a été remplacé par "à la Chambre OU au Sénat". En effet, la condition à respecter par un parti politique en démocratie pour pouvoir prétendre à un financement public consiste non seulement à obtenir des voix, mais aussi à décrocher des sièges par le biais du système électoral (généralement le système D'Hondt). Lorsqu'un parti obtient des voix mais pas de

IV. — NOTULEN VAN DE HOORZITTINGEN
VAN 26 OKTOBER EN 8 NOVEMBER 2011

1. Woensdag 26 oktober 2011 – 14u15 – 16u30

Evaluatie van de wetgeving inzake verkiezingsuitgaven en financiering van de politieke partijen, onder meer op grond van het evaluatierapport van de GRECO (*Groupe d'États contre la Corruption* Raad van Europa) over de transparantie van de partijfinanciering in België.

Hoorzitting met:

- de heer Jean Faniel, onderzoeker bij het CRISP;
- professor dr. Herman Matthijs, hoogleraar openbare financiën & bestuurswetenschappen aan de UGent en de VUB
- professor dr. Marc Verdussen, gewoon hoogleraar staatsrecht aan de UCL;
- mevrouw Karolien Weekers, vrijwillig medewerkster aan de KU Leuven

A. Uiteenzettingen

1. Professor dr. Herman MATTHIJS, hoogleraar openbare financiën & bestuurswetenschappen aan de UGent en de VUB

Professor Matthijs vangt zijn uiteenzetting aan met de algemene bemerking dat de meeste parlementaire democratieën een systeem van publieke partijfinanciering kennen. Die systemen vertonen echter, zowel financieel als organisatorisch, grote variaties.

Tegen die achtergrond ontlokken de aanbevelingen van de GRECO hem de volgende commentaar.

1. Een eerste punt betreft de vraag of **politieke partijen die bij de federale verkiezingen kandidatenlijsten hebben ingediend, maar geen zetels hebben behaald, aanspraak moeten kunnen maken op publieke financiering** (zie aanbeveling 2, i). Dat probleem is eerder gerezen bij de federale verkiezingen in 2003. Toen gold de regel dat een partij slechts publieke financiering kon genieten als ze in Kamer en Senaat telkens door ten minste één rechtstreeks gekozen parlements lid was vertegenwoordigd. Achteraf is die "en" vervangen door "of". Het criterium in een democratie om op publieke financiering aanspraak te kunnen maken, is inderdaad niet alleen het feit dat een partij stemmen behaalt, maar ook dat ze via het kiesstelsel, meestal het systeem D'Hondt, ook zetels binnenrijft. Als een partij stemmen behaalt, maar geen zetels, dan rijst de vraag aan welke criteria die partij zou moeten voldoen om toch in aanmerking te komen voor publieke financiering. Professor Matthijs verklaart

siège, la question se pose de savoir à quel critère il devrait satisfaire pour pouvoir quand même entrer en ligne de compte pour un financement public. Le professeur Matthijs explique que dans la plupart des pays, un parti politique doit obtenir des sièges pour pouvoir prétendre à un financement public. Si l'on refuse de prendre le nombre de sièges comme critère, il faut se demander quels autres critères doivent intervenir. L'on pourrait envisager, par exemple, d'accorder quand même une dotation aux partis qui, bien que n'ayant obtenu aucun siège, ont atteint le seuil électoral de 5 %.

2. La **réglementation en matière de financement public des partis politiques** et, en particulier, les volets concernant la campagne électorale et les dépenses électorales, sont une **matière fédérale** (voir la *recommandation 1*). Ils s'appliquent aussi en ce qui concerne l'élection des parlements des entités fédérées. Il appartient aux Communautés et aux Régions de régler par voie de décret ou d'ordonnance le contrôle des dépenses électorales pour les élections de leurs assemblées respectives. Il s'agit là d'une des nombreuses répartitions de compétences hétérogènes existant dans notre pays, raison pour laquelle il semble plus judicieux de transférer intégralement aux entités fédérées la compétence de cette matière, comme cela se fait habituellement dans d'autres États fédéraux.

3. En ce qui concerne la *recommandation 2, ii*, le professeur Matthijs juge excessive la demande visant à intégrer également les **sections locales des partis** dans le périmètre de consolidation en vue du contrôle de la comptabilité des partis politiques. Tout d'abord, il existe une grande différence entre les villes et les communes de notre pays: Anvers, par exemple, compte 460 000 habitants, alors qu'une commune comme Herstappe n'en compte que 82. Ensuite, les sections locales n'ont généralement pas l'expérience, ni les connaissances ni le temps nécessaires pour tenir une comptabilité complète. C'est pourquoi l'intervenant estime préférable de prévoir une telle obligation à un niveau de pouvoir supérieur, en décrétant par exemple que le niveau le plus bas auquel les partis politiques doivent tenir une comptabilité est le niveau provincial. Le professeur Matthijs estime en effet que, pour des raisons pratiques, cela serait difficilement réalisable au niveau communal.

4. La *recommandation 4, iii*, vise à préciser la notion de **don** et à mettre en cohérence la réglementation en matière de dons et le sponsoring. Le professeur Matthijs se borne à souligner qu'il y a bien une différence entre un don et le sponsoring.

5. En ce qui concerne les **dons anonymes, les dons peu importants et les dons d'origine étrangère**, le

dat in de meeste landen de regel geldt dat een partij zetels moet verwerven vooraleer ze beroep kan doen op publieke financiering. Als men weigert het aantal zetels als criterium te nemen, dan rijst de vraag welke andere criteria in aanmerking dienen te worden genomen. Een voorbeeld kan zijn dat aan partijen die de kiesdrempel van 5 % hebben gehaald, maar geen zetels, toch dotaties worden verleend.

2. De **regelgeving inzake publieke partijfinanciering** en meer bepaald de onderdelen inzake campagnevoering en verkiezingsuitgaven zijn een **federale materie** (zie *aanbeveling 1*). Zij gelden ook voor de deelstaten wat de verkiezing van hun parlementen betreft. Het komt de gemeenschappen en de gewesten toe om bij decreet of ordonnantie de controle op de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van hun respectieve assemblees te regelen. Dat is een van de vele bestaande heterogene bevoegdheidsverdelingen. Het lijkt daarom raadzamer dat de bevoegdheid voor deze materie integraal aan de deelstaten wordt overgedragen, zoals dat ook gebruikelijk is in andere federale staten.

3. Met betrekking tot *aanbeveling 2, ii*, lijkt het professor Matthijs teveel gevraagd om met het oog op de controle van de boekhouding van de politieke partijen ook de **lokale partijafdelingen** in de consolidatiekring op te nemen. Er bestaat in de eerste plaats een groot verschil tussen steden en gemeenten in dit land: er is Antwerpen met 460 000 inwoners en er is Herstappe met 82 inwoners. Vervolgens ontberen de lokale afdelingen dikwijls de ervaring, de kennis en ook de tijd om een volledige boekhouding bij te houden. Daarom lijkt het hem beter dat een dergelijke verplichting op een hoger bestuursniveau wordt ingebouwd, waarbij bijvoorbeeld gesteld wordt dat het laagste niveau waarop partijen een boekhouding moeten hebben, het provinciale niveau is. Professor Matthijs vindt het gemeentelijk niveau te diep en praktisch moeilijk haalbaar.

4. *Aanbeveling 4, iii*, strekt ertoe het begrip **gift** te verduidelijken en de regelgeving inzake giften en sponsoring met elkaar in overeenstemming te brengen. Professor Matthijs beperkt er zich toe aan te stippen dat er wel degelijk een verschil bestaat tussen een gift en sponsoring.

5. Met betrekking tot de **anonieme, kleine en buitenlandse giften** werpt professor Matthijs de vraag

professeur Matthijs se demande comment régler les choses. Concrètement, quel est l'impact réel de tels dons? Il émet des doutes à ce sujet et s'attend à ce que la réglementation recommandée engendre des tracasseries administratives excessives. Il n'a pas non plus trouvé d'exemples d'une telle réglementation à l'étranger. Les plafonds en vigueur en matière de dons sont peu élevés et les montants concernés représentent, par rapport au budget total des ASBL politiques, à peine 15 % de leurs recettes.

6. En ce qui concerne la *recommandation 4, i et ii*, sur l'**enregistrement des donateurs** et la **traçabilité des dons**, le professeur Matthijs est d'avis que cette recommandation finira également par engendrer des tracasseries administratives. En tout état de cause, l'identité des donateurs, qui sont d'ores et déjà enregistrés pour des dons de 125 euros et plus, ne peut pas être divulguée et ne peut être accessible qu'à l'instance de contrôle et, le cas échéant, aux services judiciaires dans le cadre d'une instruction.

7. Le professeur Matthijs estime qu'il ne faut pas suivre la *recommandation 6, i*, concernant l'**allongement du délai de conservation des pièces justificatives** au-delà de deux ans. Le délai actuel de deux ans lui paraît amplement suffisant.

8. La *recommandation 8* concerne la **position de la Commission de contrôle** et constitue, selon le professeur Matthijs, le point de discussion majeur. Actuellement, la Commission de contrôle parlementaire est juge et partie. Cette situation est malsaine. D'après le professeur Matthijs, il faudrait créer un organe de contrôle indépendant tant au niveau fédéral qu'au niveau des entités fédérées. Le débat porte sur le futur statut d'un tel organe. Les États-Unis connaissent la "*Federal Election Commission*". Certains proposent de confier la compétence de contrôle au Conseil d'État mais cette option ne lui paraît pas si pertinente. En effet, le Conseil d'État est une juridiction administrative chargée d'examiner des recours. D'autres souhaitent confier cette tâche à la Cour des comptes, ce que le professeur Matthijs ne juge pas davantage souhaitable. En effet, la Cour des comptes a des prérogatives tout à fait différentes, en l'occurrence le contrôle budgétaire. En outre, cette Cour assume également une mission juridictionnelle en tant que juridiction administrative dans le cadre de la Comptabilité de l'État. Le professeur Matthijs plaide donc pour la création d'un nouvel organe de contrôle indépendant qui aurait le statut d'une institution bénéficiant d'une dotation, comme il en existe déjà plusieurs liées à la Chambre et/ou au Sénat, parmi lesquelles le Collège des médiateurs fédéraux, le Comité R, le Comité P, le Conseil supérieur de la Justice, etc. Il faudrait que cet organe soit composé

op hoe dat allemaal geregeld moet worden. Wat is de effectieve impact van dergelijke giften in de praktijk? Hij heeft hierover zijn twijfels en vermoedt dat de aanbevolen regeling tot te veel administratieve rompslomp zal leiden. Hij heeft ook in het buitenland geen voorbeelden van een dergelijke regeling gevonden. De vigerende maximumbedragen inzake giften zijn klein en vertegenwoordigen in de totale begroting van de politieke vzw's hooguit 15 % van hun inkomsten.

6. Met betrekking tot *aanbeveling 4, i en ii*, over de **registratie van schenkers** en de **traceerbaarheid van giften** is professor Matthijs van oordeel dat ook deze aanbeveling uiteindelijk tot administratieve rompslomp zal leiden. De identiteit van schenkers, die nu al wordt geregistreerd voor giften van 125 euro en meer, mag in ieder geval niet openbaar worden gemaakt en alleen toegankelijk zijn voor de controle-instantie en, in voorkomend geval, de gerechtelijke diensten bij een strafonderzoek.

7. Professor Matthijs is van oordeel dat *aanbeveling 6, i*, betreffende de **verlenging van de bewaringstermijn van de bewijsstukken** tot meer dan twee jaar geen navolging verdient. De bestaande termijn van twee jaar lijkt hem ruim toereikend.

8. *Aanbeveling 8* betreft de **positie van de Controlecommissie** en vormt volgens professor Matthijs het kerndiscussiepunt. Heden ten dage is de parlementaire Controlecommissie rechter en partij. Dat is ongezond. Er dient volgens professor Matthijs zowel op federaal als op deelstatelijk niveau een onafhankelijk controleorgaan te worden opgericht. Welk statuut dat orgaan moet hebben, daar bestaat discussie over. In de Verenigde Staten is er de "*Federal Election Commission*". Sommigen opteren ervoor om de controlebevoegdheid aan de Raad van State te verlenen. Dat lijkt hem minder aangewezen. De Raad van State is namelijk een administratief rechtscollege dat klachten dient te behandelen. Anderen wensen die taak toe te bedelen aan het Rekenhof. Dat lijkt professor Matthijs evenmin wenselijk. Het Rekenhof heeft immers een heel andere taak, namelijk budgetcontrole. Voorts heeft dit Hof ook een jurisdictionele opdracht als administratief rechtscollege in het kader van de rijkscomptabiliteit. Dus pleit professor Matthijs ervoor om een nieuw, onafhankelijk controleorgaan op te richten dat het statuut kan krijgen van een dotatiegerechtigde instelling, zoals er al diverse zijn die gerelateerd zijn aan Kamer en/of Senaat, bijvoorbeeld het College van Federale Ombudsmannen, het Comité I, het Comité P, de Hoge Raad voor Justitie enzovoort. Dat orgaan moet dan worden samengesteld uit personen die, onder andere, geen politiek mandaat of kabinetsmandaat bekleden. Deze controle-instantie

de personnes n'exerçant entre autres aucun mandat politique ou mandat de cabinet. Il faudrait aussi habiliter cette instance de contrôle à imposer des sanctions. Elle jouerait alors le rôle d'une juridiction administrative et ses décisions pourraient faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État.

9. En ce qui concerne le **rôle des réviseurs d'entreprises** (*recommandation 9*), le professeur Matthijs ne voit pas d'un bon œil qu'on les laisse trop s'immiscer dans la problématique qui nous occupe. On ne peut pas mettre sur un même niveau la comptabilité des partis politiques et celle des entreprises, elles présentent des différences. En tant que président du *Vlabest - Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken* (Conseil consultatif flamand des affaires administratives) de l'Autorité flamande, l'intervenant maîtrise bien ce sujet. À un moment donné, il a été contacté par l'Institut des réviseurs d'entreprises qui souhaitait que ses membres puissent jouer un rôle plus important dans les nouveaux processus comptables de la Flandre. Le professeur Matthijs est d'avis qu'il faut continuer à maintenir une distinction entre le secteur public et le secteur privé, ce dernier ayant une comptabilité qui suit une logique tout à fait différente.

10. Sa dernière observation ne porte pas sur une recommandation du GRECO, mais sur la note du formateur, et en particulier sur le projet de **réforme du Sénat**, qui entraînera la disparition des sénateurs élus directement. Actuellement, les circonscriptions électorales du Sénat sont le terrain de chasse idéal des poids lourds en termes de voix de préférence des partis. En cas d'abandon d'élections pour le Sénat, quel sort réservera-t-on aux crédits prévus sur la dotation du Sénat pour le financement public des partis politiques? Représenteront-ils la contribution du Sénat à l'assainissement du budget fédéral?

2. Monsieur Jean FANIEL, chercheur au CRISP

A. Le respect du principe de proportionnalité

Avant d'examiner les observations et recommandations du GRECO, M. Faniel souhaite, en guise d'introduction, formuler une observation générale sur le système actuel belge en matière de financement des partis politiques et de limitation des dépenses électorales. En effet, ce système peut à certains égards donner l'impression d'être entaché d'iniquités et d'embûches ayant pour résultat de favoriser ou de renforcer les partis politiques les plus importants. Deux exemples peuvent appuyer cette constatation. Premièrement, la dotation publique fédérale est composée d'une partie forfaitaire

moet ook de bevoegdheid krijgen om sancties op te leggen. Daardoor zou ze optreden als een administratief rechtscollege waarvan de beslissingen vatbaar zouden kunnen zijn voor een beroep bij de Raad van State.

9. Met betrekking tot de **rol van de bedrijfsrevisoren** (*aanbeveling 9*) denkt professor Matthijs dat het een minder goede zaak is indien zij zich te veel in deze problematiek zouden mengen. De boekhouding van politieke partijen mag niet op dezelfde lijn worden gesteld als die van bedrijven. Er bestaat een verschil. Spreker is in zijn hoedanigheid van voorzitter van Vlabest, de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken van de Vlaamse Overheid, vertrouwd met deze kwestie. Hij is op een gegeven moment benaderd door het Instituut van de Bedrijfsrevisoren dat de bedrijfsrevisoren een grotere rol wenste te laten spelen in de nieuwe boekhoudprocessen van Vlaanderen. Professor Matthijs denkt dat er nog altijd een onderscheid moet worden gemaakt tussen de private sector, waar een boekhouding een heel andere invalshoek heeft, en de publieke sector.

10. De laatste opmerking betreft geen aanbeveling van de GRECO, maar de nota van de formateur en inzonderheid de voorgestelde **hervorming van de Senaat**. Die zou namelijk niet langer rechtstreeks gekozen leden tellen. Momenteel zijn de kieskringen van de Senaat het ideale terrein om de stemmenkampioenen van de partijen te laten opkomen. Indien er voor de Senaat geen verkiezingen meer zullen worden gehouden, rijst de vraag wat er gaat gebeuren met de kredieten die op de dotatie van de Senaat worden uitgetrokken voor de publieke partijfinanciering. Zullen zij de bijdrage zijn van de Senaat in de sanering van de federale begroting?

2. De heer Jean FANIEL, onderzoeker bij het CRISP

A. De naleving van het proportionaliteitsbeginsel

Alvorens de opmerkingen en aanbevelingen van de GRECO te bekijken, wenst de heer Faniel ter inleiding een algemene opmerking te maken over het huidige Belgische systeem voor de financiering van de politieke partijen en de beperking van de verkiezingsuitgaven. Dit systeem kan immers op het eerste gezicht onrechtvaardig en vol met valstrikken lijken, waardoor de grootste politieke partijen bevoordeeld of versterkt zouden worden. Twee voorbeelden kunnen die vaststelling staven. Ten eerste is de federale overheidsdotatie gedeeltelijk forfaitair en gedeeltelijk variabel. Het variabele deel is

et d'une partie variable, celle-ci étant la plus importante et calculée sur la base du nombre de voix obtenues. Deuxièmement, le système des montants maximums que les candidats individuels peuvent engager pour leur campagne individuelle, favorise les partis déjà représentés au Parlement fédéral, avec le système $n+1$. Ce système se justifie en Belgique en vertu de l'application depuis 1899 de la règle basale de la proportionnelle. Celle-ci permet en effet à de nouvelles ou petites formations de décrocher des sièges au Parlement fédéral. Toutefois, c'est là que le bât blesse. En effet, trois facteurs sont de nature à réduire la logique du scrutin proportionnel:

a) les députés sont élus sur la base de circonscriptions électorales. Il n'y a donc pas de proportionnelle intégrale qui s'applique à l'ensemble du territoire belge. Par exemple, la circonscription d'Anvers envoie 24 députés à la Chambre, ce qui permet de faire jouer au maximum la règle de la proportionnelle, alors que la circonscription du Luxembourg n'est représentée que par 4 députés, ce qui réduit nettement le caractère proportionnel du scrutin.

b) la règle de l'apparementement qui s'applique pour l'instant aux élections de la Chambre des représentants en ce qui concerne les circonscriptions de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Louvain et Nivelles ainsi qu'à celles du Parlement wallon, a également pour conséquence de réduire les effets de la proportionnelle. Par exemple, pour les élections du Parlement wallon, le quorum qu'un parti doit atteindre à la première dévolution afin de pouvoir participer à la deuxième dévolution est tellement élevé que le système de la représentation proportionnelle peut s'en trouver réduit.

c) l'introduction du seuil électoral de 5 % a également pour effet de limiter le caractère proportionnel des élections.

Vu ce qui précède, M. Faniel va à contre-courant de certaines observations et recommandations du GRECO, plus particulièrement les *recommandations 2, i, et 10, i*. Le GRECO recommande de prévoir des sanctions à l'encontre de partis qui ne bénéficient pas de la dotation publique fédérale. Toutefois, le GRECO ne précise pas sa recommandation de supprimer les autres moyens publics auxquels ont accès les partis qui ne bénéficient pas de la dotation fédérale. Ce système est particulier en ce sens que le fait d'avoir droit à la dotation publique entraîne des obligations comptables dont le respect est assuré par la sanction de la privation temporaire de cette dotation. À l'inverse, il serait disproportionné de soumettre des partis politiques à des obligations supplémentaires alors qu'ils ne peuvent prétendre à cette dotation.

het grootst en wordt berekend op basis van het aantal stemmen. Ten tweede bevoordeelt het systeem van de maximumbedragen die de kandidaten voor hun individuele campagne mogen aanwenden de partijen die reeds in het federaal parlement vertegenwoordigd zijn, door het systeem $n+1$. Dit systeem kan in België verklaard worden door de toepassing, sinds 1899, van het proportionaliteitsbeginsel. Hierdoor kunnen nieuwe of kleine politieke partijen ook zetels in het parlement verkrijgen. Toch wringt daar precies het schoentje. Er zijn drie factoren die de logica van de evenredige vertegenwoordiging kunnen bedreigen:

a) de afgevaardigden worden verkozen op basis van kieskringen. Er is dus geen integrale proportionaliteit die op het volledige grondgebied van België wordt toegepast. De kieskring Antwerpen stuurt bijvoorbeeld 24 volksvertegenwoordigers naar de Kamer, waardoor de proportionaliteitsregel maximaal wordt toegepast, terwijl de kieskring Luxemburg slechts 4 volksvertegenwoordigers heeft, wat het evenredige karakter van de vertegenwoordiging vrij sterk scheeftrekt.

b) het apparementeringssysteem, dat momenteel wordt toegepast bij de verkiezing van de volksvertegenwoordigers voor de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde, Leuven en Nijvel en ook voor het Waals Parlement, verkleint ook de evenredigheid. Voor de verkiezing van het Waals Parlement bijvoorbeeld, is het quorum dat een partij bij de eerste devolutie moet bereiken om aan de tweede devolutie te kunnen deelnemen zo hoog, dat het systeem van de evenredige vertegenwoordiging erdoor aangetast kan zijn.

c) ook de invoering van de kiesdrempel van 5 % beperkt de proportionele aard van de verkiezingen.

Gelet op wat voorafgaat, gaat de heer Faniel in tegen bepaalde opmerkingen en aanbevelingen van de GRECO en meer bepaald tegen *aanbevelingen 2, i, et 10, i*. GRECO vindt het een goed idee om sancties op te leggen aan partijen die geen federale overheidsdotatie krijgen. GRECO maakt in zijn aanbeveling echter niet duidelijk of de andere overheidsmiddelen waarover de partijen die geen federale overheidsdotatie krijgen, kunnen beschikken, dan ook geschrapt moeten worden. Het systeem is bijzonder omdat het feit dat men recht heeft op een overheidsdotatie andere boekhoudkundige verplichtingen met zich brengt en dat het negeren van die verplichtingen gesanctioneerd wordt door het tijdelijk schrappen van die dotatie. Het zou echter onredelijk zijn om politieke partijen extra verplichtingen op te leggen wanneer zij geen aanspraak maken op die dotatie.

B. Identification des donateurs et traçabilité des dons (recommandation 4)

Contrairement au professeur Matthijs, M. Faniel se déclare partisan de l'**identification des personnes qui font des dons inférieurs à 125 euros**. À défaut, des dons inférieurs à ce seuil pourraient être faits dans le seul but d'échapper à l'enregistrement obligatoire et, à la limite, de dépasser les plafonds de 2 000 et 500 euros. L'enregistrement de chaque don rendra ainsi impossible les dons anonymes.

C. Rapports financiers

La manière dont les partis politiques rédigent leur **rapport financier** et plus particulièrement l'annexe VI relative aux *contributions publiques belges: détails (rubrique I A du compte des résultats)*, diverge. Les partis politiques ne remplissent pas nécessairement les cases de cette annexe de la même manière. Il y a même des différences dans les rapports financiers successifs d'un même parti. Il importe donc de donner des directives plus précises.

D. Sanctions

La problématique des **sanctions** (*recommandations 10 et 11*) comporte deux volets.

Le premier concerne la question de savoir à quelle instance devrait revenir la compétence d'imposer des sanctions.

L'autocontrôle parlementaire par les différentes commissions de contrôle peut paraître surprenant. Alors que les tribunaux militaires ont été supprimés et que le Parlement s'est opposé au souhait de l'Église de juger elle-même des ecclésiastiques, il ne faudrait pas que le monde politique donne l'impression de vouloir se soustraire à la justice ordinaire pour se juger lui-même.

Le deuxième volet porte sur la nature et la gravité des sanctions.

La sanction la plus lourde pour des candidats aux élections locales dont les dépenses électorales ont dépassé le montant maximum, est la déchéance du mandat. Les candidats qui ont fait l'objet de cette sanction ont le plus souvent crié au scandale et à l'injustice. Force est de constater que cette sanction n'a souvent pas été appliquée parce qu'étant la seule sanction possible, elle est considérée comme trop lourde et disproportionnée par rapport à la gravité de l'infraction. Le législateur devra dès lors envisager d'introduire un éventail de

B. Registratie van schenkers en traceerbaarheid van giften (aanbeveling 4)

In tegenstelling tot professor Matthijs, zegt de heer Faniel voorstander te zijn van de **registratie van personen die bedragen van minder dan 125 euro schenken**. Giften onder dat bedrag zouden geschenken kunnen worden met als enig doel aan de verplichte registratie te ontsnappen en zouden uiteindelijk de limietbedragen van 2 000 en 500 euro kunnen bereiken. Door elke gift te registreren wordt het onmogelijk om anoniem te doneren.

C. Financiële verslagen

De politieke partijen vullen hun **financieel verslag** en meer bepaald bijlage VI betreffende de *Belgische overheidsbijdragen: details (rubriek I.A. van de resultatenrekening)* niet altijd op dezelfde manier in. De politieke partijen vullen de vakjes van de bijlage niet altijd op dezelfde manier. Er zijn zelfs verschillen tussen opeenvolgende financiële verslagen van dezelfde partij. Het is dus belangrijk duidelijker richtlijnen te geven.

D. Sancties

De problematiek van de **sancties** (*aanbevelingen 10 en 11*) bestaat uit twee gedeelten.

Het eerste gedeelte betreft de vraag welke instantie bevoegd is om sancties op te leggen.

De parlementaire zelfcontrole door de verschillende controlecommissies kan vreemd lijken. De militaire rechtbanken zijn afgeschaft en het parlement heeft zich gekant tegen het berechten van geestelijken door de Kerk zelf. De politiek zou zich in de ogen van buitenwereld echter toch nog willen onttrekken aan de gewone rechtsgang en zichzelf blijven beoordelen.

Het tweede gedeelte betreft de aard en de ernst van de sancties.

De zwaarste sanctie voor kandidaten voor de plaatselijke verkiezingen is de ontzetting uit het mandaat. Kandidaten die deze sanctie hebben ondergaan, hebben meestal geprotesteerd dat zulks schandig en onrechtvaardig is. Dikwijls werd de sanctie zelfs niet toegepast omdat ze, aangezien ze de enige mogelijke sanctie was, te zwaar leek en niet evenredig met de ernst van de overtreding. De wetgever zal dus moeten nadenken over het uitbreiden van het scala aan sancties (overgangssancties) en meer richtbaarheid moeten

sanctions plus large (des sanctions intermédiaires) et d'amplifier la publicité des cas où des sanctions sont infligées. Le fait que les électeurs savent qu'un candidat a dépassé le montant maximum de dépenses électorales et, de ce fait, a peut-être bénéficié d'une chance supplémentaire pour être élu, pourrait constituer une sanction électorale plus lourde qu'une simple sanction financière. En effet, cet incident pourrait guider les électeurs dans leur choix lors de nouvelles élections.

Un autre exemple de sanction insatisfaisante concerne la privation de la dotation fédérale lorsqu'un parti politique n'a pas déposé son rapport financier. Pendant plusieurs années consécutives, un parti politique comme le Front National n'a pas remis son rapport financier et s'est vu imposer la perte de la dotation pour la période maximale de 4 mois. Ainsi, le FN continuait à percevoir sa dotation pendant 8 mois. En d'autres termes, un parti qui se soustrait à des obligations fondamentales, perçoit quand même deux tiers de la dotation publique fédérale. Face à ce phénomène, la Commission de contrôle s'est déjà prononcée à plusieurs reprises en faveur d'une prolongation de la privation jusqu'à 12 mois en cas d'absence de rapport financier ou de récidive.

3. Mme Karolien Weekers, collaboratrice bénévole à la KU Leuven

Mme Karolien Weekers a présenté, à la KU Leuven, une thèse de doctorat sur le système de financement des partis et des campagnes électorales en Belgique¹, ce qui lui a valu d'être reçue au grade de docteur en sciences sociales le 16 décembre 2008. Elle a travaillé à la KU Leuven jusqu'en 2010. En 2009, elle a publié, conjointement avec Bart Maddens, un ouvrage sur la problématique précitée, basé sur les conclusions de sa thèse de doctorat.² À la fin de l'année 2008, elle a également été entendue comme expert par les membres de l'équipe d'évaluation du GRECO. À l'heure actuelle, elle ne travaille plus à la faculté des Sciences sociales de la KU Leuven que comme collaboratrice bénévole.

Son exposé s'appuiera en grande partie sur l'étude qu'elle a réalisée jusqu'en 2010. Elle examinera les recommandations 2 à 11 du rapport du GRECO et livrera son analyse personnelle à ce sujet.

1. La recommandation 2, i et ii du rapport du GRECO demande d'apporter une solution au problème lié

¹ WEEKERS, Karolien, Het systeem van partij- en campagnefinanciering in België: Een analyse vanuit vergelijkend perspectief, K.U.Leuven, 2008, Thèse, p. 301.

² WEEKERS, Karolien; MADDENS, Bart, Het geld van de partijen, 2009, Louvain, Acco, p. 155.

geven aan de opgelegde sancties. Het feit dat kiezers weten dat een kandidaat het toegestane maximum van de verkiezingsuitgaven heeft overschreden en dat hij dus meer kans heeft gehad om verkozen te raken, zou wel eens een grotere electorale sanctie kunnen blijken dan een gewone boete. Een dergelijk incident zou de keuze van de burgers kunnen bepalen bij de volgende verkiezingen.

Een ander voorbeeld van ontoereikende sanctie is het ontnemen van de federale dotatie wanneer een politieke partij haar financieel verslag niet heeft ingediend. Gedurende meerdere opeenvolgende jaren heeft een partij als het Front National geen financieel verslag ingediend. Ze werd gestraft met een opschorting van de dotatie gedurende maximaal 4 maanden. Het FN heeft dus de overige 8 maanden wel zijn dotatie ontvangen. Anders gezegd, een partij die haar fundamentele verplichtingen niet nakomt, ontvangt toch nog steeds twee derde van de federale overheidsdotatie. De Controlecommissie heeft zich in dit verband al meerdere keren uitgesproken voor de verlenging van de opschorting tot 12 maanden, in geval er geen financieel verslag is ingediend of er sprake is van recidive.

3. Mevrouw Karolien WEEKERS, vrijwillig medewerkster aan de KU Leuven

Mevrouw Karolien Weekers heeft aan de Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven) een doctoraatsstudie gemaakt over het systeem van partij- en campagnefinanciering in België.¹ Zij is daarmee op 16 december 2008 gepromoveerd tot doctor in de sociale wetenschappen. Zij was tot 2010 werkzaam aan de KU Leuven. In 2009 heeft zij samen met Bart Maddens een boek gepubliceerd over deze problematiek, dat gebaseerd is op de bevindingen van haar doctoraat.² Zij werd eind 2008 ook gehoord als expert door de leden van het evaluatieteam van de GRECO. Op dit moment is zij alleen nog als vrijwillig medewerkster verbonden aan de faculteit Sociale Wetenschappen van de KU Leuven.

Haar uiteenzetting zal voornamelijk gebaseerd zijn op het onderzoek dat zij tot 2010 heeft verricht. Zij zal de aanbevelingen 2 tot en met 11 van het GRECO-rapport bespreken en aanvullen met haar eigen inzichten.

1. Aanbeveling 2, i en ii, van het GRECO-rapport vraagt een oplossing voor het feit dat enkel partijen

¹ WEEKERS, Karolien, Het systeem van partij- en campagnefinanciering in België: Een analyse vanuit vergelijkend perspectief, K.U.Leuven, 2008, Proefschrift, p. 301.

² WEEKERS, Karolien; MADDENS, Bart, Het geld van de partijen, 2009, Leuven, Acco, p. 155.

au fait que seuls les partis recevant une dotation fédérale doivent se conformer à la loi. Il est aussi demandé que les sections locales soient intégrées dans le périmètre de consolidation du parti de manière qu'un contrôle puisse également être exercé au niveau local. *La recommandation 3* demande que **les flux financiers des partis** passent autant que possible par leur association de financement respective.

À l'heure actuelle, c'est à l'ASBL qui perçoit la dotation que revient l'obligation de tenir la comptabilité. Mme Weekers propose en premier lieu que cette obligation ne soit plus confiée à l'ASBL, mais qu'elle soit transférée au parti lui-même. Le parti assumera alors cette responsabilité et sera donc tenu de présenter le rapport financier détaillé de son association de financement. Mme Weekers propose donc d'imposer à tous les partis participant à des élections — qu'ils aient ou non des élus — l'obligation de présenter une comptabilité.

Il faut en outre veiller à ce qu'à l'intérieur d'un parti, tous les flux financiers transitent par l'association de financement, de manière à améliorer la transparence et la lisibilité du total consolidé. On pourrait encore renforcer la transparence du rapport financier en obligeant chaque composante d'un parti à publier sa propre comptabilité détaillée en annexe à celle du parti. Depuis 2010, le rapport financier comprend un tableau de concordance entre les données consolidées et les données individuelles de chaque composante du périmètre de consolidation. Il s'agit déjà d'un net progrès, mais on pourrait aller plus loin en y incorporant encore plus de données détaillées.

En confiant au parti la responsabilité en matière de comptabilité, on rendra aussi les finances des cartels sensiblement plus transparentes. À l'heure actuelle, les partis organisés en cartel sont réunis au sein d'une même ASBL et sont considérés chacun comme une composante distincte. Mme Weekers propose d'obliger chaque parti à présenter un rapport financier détaillé relatif à son association de financement, de manière à voir clairement quelle est la part de chaque partenaire du cartel dans les recettes et les dépenses globales de celui-ci. On pourrait également exiger du cartel qu'il présente, lui aussi, son propre total consolidé. Le principe selon lequel les partis organisés en cartel reçoivent une dotation unique versée à une ASBL commune doit être maintenu, mais il doit s'agir alors d'une ASBL nouvelle, distincte des ASBL des partis d'origine.

Mme Weekers considère que la mention de toutes les sections locales en tant que composantes distinctes dans la comptabilité du parti n'est pas une bonne idée, car la comptabilité n'en sera que plus difficile à comprendre. C'est pourquoi elle propose de regrouper les

die een federale dotatie ontvangen, aan de wet moeten voldoen. Tevens wordt gevraagd dat de lokale afdelingen mee worden opgenomen in de consolidatiekring van de partij, zodat er ook op lokaal niveau controle kan worden uitgeoefend. *Aanbeveling 3* vraagt dat de **geldstromen van partijen** zoveel mogelijk via de financieringsvereniging van de partij verlopen.

Momenteel is de vzw die de dotatie ontvangt, verplicht om de boekhouding in te dienen. In de eerste plaats stelt mevrouw Weekers voor om de partij te verplichten de boekhouding in te dienen, in plaats van de vzw. De partij is dan verantwoordelijk en moet bijgevolg het gedetailleerd financieel verslag van haar financieringsvereniging indienen. Aansluitend stelt zij voor dat alle partijen die aan verkiezingen deelnemen, ongeacht of ze gekozen hebben, verplicht worden een boekhouding in te dienen.

Daarnaast moet ervoor worden gezorgd dat alle geldstromen binnen een partij via de financieringsvereniging lopen, zodat het geconsolideerd totaal transparanter wordt en eenvoudiger te lezen valt. De transparantie van het financieel verslag zou nog kunnen worden vergroot door elke component van een partij te verplichten om een gedetailleerde boekhouding te publiceren als bijlage bij de partijboekhouding. Sinds 2010 bevat het financieel verslag een concordantietabel tussen de geconsolideerde gegevens en de individuele gegevens van elke component van de consolidatiekring. Dat vormt reeds een grote verbetering, maar er kunnen hierin nog meer details worden opgenomen.

Door de verantwoordelijkheid voor de boekhouding bij de partij te leggen, worden ook de financiën van kartels veel transparanter. Momenteel worden de kartelpartijen in één vzw verenigd en worden zij elk als een afzonderlijke component beschouwd. Mevrouw Weekers stelt voor om elke partij te verplichten een gedetailleerd financieel verslag van haar financieringsvereniging in te dienen. Op die manier zal duidelijk worden welk aandeel elke kartelpartner heeft in de inkomsten en uitgaven van het kartel. Daarbij kan ook vereist worden dat ze ook een geconsolideerd totaal van het kartel indienen. Het gegeven dat kartelpartijen één dotatie ontvangen die aan één gezamenlijke vzw wordt uitbetaald, moet behouden worden, maar dat moet dan een nieuwe vzw zijn naast de bestaande vzw's van de initiële partijen.

Mevrouw Weekers vindt de opname van alle lokale afdelingen als afzonderlijke componenten in de partijboekhouding geen goed idee, aangezien dat de lectuur van de boekhouding een stuk complexer zal maken. Zij stelt daarom voor om de lokale afdelingen in een

sections locales au sein d'un organe coupole qui, lui, serait considéré comme une composante distincte; on aurait ainsi une image précise de la situation financière globale du parti sur une base consolidée. Pour pouvoir disposer de données détaillées et permettre un contrôle efficace, il faut obliger les sections locales à tenir une comptabilité et à présenter un rapport financier à des fins de contrôle. Mais cela n'est guère aisé dans la pratique.

2. *La recommandation 4* traite des **dons** et demande (i) d'introduire un enregistrement obligatoire des dons, y compris lorsque ceux-ci sont inférieurs à 125 euros, (ii) de favoriser le recours à des modalités modernes de versement des dons et (iii) de préciser la notion de don. En outre, la recommandation demande de **communiquer l'identité du donateur** lorsque le don excède un montant déterminé.

Mme Weekers propose de promouvoir l'enregistrement des dons inférieurs à 125 euros, car ce serait une manière de supprimer bon nombre de possibilités de contourner la réglementation. Il ne serait pas simple, selon elle, d'instaurer une interdiction totale des dons anonymes car, pour être efficace, cette interdiction devrait alors s'appliquer aussi aux sections locales. L'intervenante estime en outre qu'il est important de clarifier la notion de "don" par rapport à celle de "sponsoring", *a fortiori* au niveau local. La mention, dans la loi, des moyens de paiement modernes revêt, selon elle, une importance moindre.

Elle recommande d'enregistrer l'identité des donateurs, mais de ne pas la rendre publique. Les registres pourraient alors être consultés et contrôlés exclusivement par l'organe de contrôle. Dans la *recommandation 7* du GRECO, on demande que les noms des donateurs soient communiqués dès que ceux-ci offrent un montant déterminé. Mme Weekers n'est pas favorable à cette proposition parce qu'elle aurait un effet dissuasif sur les donateurs potentiels, alors que la part des dons dans le financement total des partis est pour ainsi dire quasi négligeable.

Elle ajoute qu'il faut encourager les partis à recevoir des dons ou à lever des fonds par le biais de cotisations. À l'heure actuelle, les partis sont tributaires des pouvoirs publics pour la majeure partie de leur financement (75 % - 80 %). Les dons ne représentent que 1 % de leurs recettes alors que les cotisations représentent 5 % de celles-ci. Il faut savoir en effet que les partis n'ont aucun moyen incitatif à leur disposition pour recruter des membres ou lever des fonds. Ils risquent par là d'être déconnectés de la société. Pour pouvoir leur conférer une assise sociétale plus large, il faudrait envisager l'instauration d'une forme de cofinancement (*matching funds*), à l'exemple de ce qui existe en Allemagne et

overkoepelend orgaan op te nemen dat als afzonderlijke component wordt beschouwd, zodat er een duidelijk geconsolideerd beeld bestaat van de totale financiële toestand van de partijen. Om de details te kennen en een goede controle mogelijk te maken, is het noodzakelijk dat lokale afdelingen verplicht worden een boekhouding bij te houden en een financieel verslag ter controle in te dienen. Dat is in de praktijk echter moeilijk.

2. *Aanbeveling 4* handelt over de **giften** en vraagt (i) een verplichte registratie van giften, ook onder de 125 euro, (ii) een keuze voor moderne stortingsmogelijkheden en (iii) een verduidelijking van het begrip gift. Daarnaast vraagt *aanbeveling 7* om de **identiteit van de schenker bekend te maken** bij giften die een bepaald bedrag te boven gaan.

Mevrouw Weekers stelt voor om de registratie van giften onder 125 euro aan te moedigen, omdat dan veel achterpoortjes zouden verdwijnen. Een totaalverbod op anonieme giften lijkt haar niet eenvoudig, aangezien dat enkel kan werken als ook de lokale afdelingen hierin worden opgenomen. Daarnaast is de definiëring van het begrip "gift" tegenover "sponsoring" zeker op het lokale niveau van belang. Het in de wet inschrijven van moderne betaalmiddelen lijkt haar minder belangrijk.

Ze beveelt aan om de identiteit van de schenkers enkel te registreren en niet publiek te maken. De registers kunnen dan uitsluitend door het controleorgaan ingekeken en gecontroleerd worden. *Aanbeveling 7* van de GRECO vraagt dat de namen van schenkers publiek worden gemaakt zodra ze een bepaald bedrag schenken. Mevrouw Weekers raadt dat af omdat schenkers daardoor ontmoedigd zullen worden om giften te doen en omdat het aandeel van giften in de totale financiering van partijen sowieso bijna verwaarloosbaar is.

Zij voegt daar nog aan toe dat partijen aangemoedigd dienen te worden om giften te ontvangen of middelen te verkrijgen via lidgelden. Vandaag zijn partijen voor het grootste deel van hun financiën afhankelijk van de overheid (75 % - 80 %). Giften bedragen slechts 1 % van hun inkomsten, lidgelden 5 %. Partijen hebben immers geen incentives om leden aan te trekken of om fondsen te verwerven. Op die manier dreigen zij hun voeling met de samenleving te verliezen. Om het maatschappelijk draagvlak van de partijen te vergroten, zou men naar Duits of Nederlands model kunnen opteren om een vorm van medefinanciering (*matching funds*) in te voeren. Daarbij wordt de hoogte van het bedrag van de

aux Pays-Bas. On subordonnerait ainsi partiellement le montant du financement public du parti aux fonds que celui-ci est parvenu à recueillir auprès de la collectivité. Non seulement ce système renforcerait l'implication des membres et des sympathisants, mais il serait aussi, pour les partis, un motif supplémentaire pour enregistrer les dons d'une manière correcte.

3. Dans la recommandation 5, on demande d'examiner l'opportunité **d'allonger la période de prise en compte comptable et financière des campagnes électorales** afin que les déclarations reflètent mieux la réalité des ressources et dépenses afférentes à ces campagnes.

Cela reviendrait, selon Mme Weekers, à prolonger la période réglementée. Les dépenses de la précampagne seraient donc elles aussi comptabilisées dans les dépenses totales. On applique aux candidats $n + 1$ le même raisonnement qu'aux partis parce que leurs campagnes ont souvent tendance à se confondre. L'intervenante estime, en marge de cette recommandation, que le plus important est de réglementer de manière plus rigoureuse les flux internes entre les dépenses et plafonds de dépenses des partis et des candidats $n + 1$. À l'heure actuelle, on ne sait pas exactement qui dépense quoi. Ce manque de transparence s'explique non seulement par les mécanismes légaux des campagnes centrées sur une ou plusieurs figures de proue et par la règle des 25 %-10 %, mais aussi par le recours à différents subterfuges dans les formulaires de déclaration.

Les dépenses électorales des candidats sont financées à hauteur de 75 % en moyenne par les partis. C'est une bonne chose pour les candidats qui ont des moyens financiers limités ou qui préfèrent ne pas investir leur argent dans la campagne. D'un autre côté, il n'est pas rare que les partis saisissent une partie des montants maximums des candidats individuels. Les partis contribuent souvent, pour une large part, au financement de la campagne des candidats $n + 1$. Dans certains cas, il s'agit d'un transfert d'argent effectif, une sorte de subside aux candidats, grâce auquel ceux-ci financent leur campagne. Dans d'autres cas, il arrive souvent que des montants soient inscrits fictivement sur le compte d'un candidat alors qu'il s'agit en réalité de frais afférents à une campagne du parti ou à une campagne d'un groupe. Il est impossible de le savoir clairement lorsqu'on examine les déclarations. Il en résulte que les déclarations de dépenses électorales ne reflètent pas fidèlement les dépenses réellement exposées. C'est pourquoi il faudrait modifier aussi ce système afin de rendre les dépenses électorales plus transparentes. Il est possible qu'en se bornant à prolonger la période réglementée, on ait une image plus précise de la situation globale, mais

overheidsfinanciering deels afhankelijk gemaakt van de middelen die de partij vanuit de maatschappij inzammelt. Dat systeem vergroot niet alleen de betrokkenheid van de leden en sympathisanten, maar zorgt er ook voor dat partijen een extra motivatie krijgen om giften op een correcte manier te registreren.

3. Aanbeveling 5 vraagt te onderzoeken of het niet opportuun is om de **periode voor het boekhoudkundig en financieel in aanmerking nemen van de verkiezingscampagne te verlengen**, zodat de aangiften de realiteit van de middelen en uitgaven voor deze campagnes beter weerspiegelen.

Dat komt volgens mevrouw Weekers neer op de verlenging van de sperperiode. Dat zou ervoor zorgen dat ook de uitgaven van de precampagne in de totale uitgaven worden verrekend. Voor de topkandidaten ($n+1$) geldt eenzelfde redenering als voor de partijen, omdat hun campagnes vaak door elkaar lopen. In de marge van deze aanbeveling lijkt het haar veel belangrijker om de interne stroom tussen uitgaven en uitgavenplafonds van partijen en topkandidaten duidelijker te reglementeren. Momenteel is er weinig transparantie over wie precies wat uitgeeft. Dat komt niet enkel door de wettelijk geregelde mechanismen van de boegbeeldencampagnes en de "25 %-10 % regel", maar ook omdat op de aangifteformulieren verschillende achterpoortjes worden gebruikt.

Gemiddeld 75 % van de verkiezingsuitgaven van de kandidaten wordt gefinancierd door de partijen. Dat is goed nieuws voor kandidaten die het minder breed hebben of die hun centen liever niet in de campagne investeren. Daartegenover staat dat partijen vaak beslag leggen op een deel van de maximumbedragen van de individuele kandidaten. Bij topkandidaten ziet men vaak een grote inbreng van de partij in hun campagnefinanciering. In sommige gevallen gaat het om een werkelijke transfer, een soort subsidie aan kandidaten, die daarmee hun campagne betalen. In het andere geval worden bedragen vaak fictief ingeschreven op conto van een kandidaat en gaat het in werkelijkheid om de kosten van een partij- of een groepscampagne. Voor iemand die de aangiften bekijkt, is het onmogelijk dat onderscheid te maken. Het resultaat is in elk geval dat de aangiften van verkiezingsuitgaven geen exact beeld geven van de werkelijk verrichte uitgaven. Daarom moet ook aan dit systeem worden gesleuteld om de transparantie van de verkiezingsuitgaven te verbeteren. Uitsluitend de sperperiode verlengen zal het totale plaatje misschien beter in beeld brengen, maar het zal ons niets nieuws bijleren over hoeveel partijen en individuele kandidaten

cela ne nous en dira pas davantage sur ce que les partis et les candidats individuels dépensent effectivement ni sur les flux de dépenses mutuels.

On pourrait renforcer la transparence en faisant en sorte qu'une partie du financement public soit versée directement aux candidats et non plus aux partis. Pour ce faire, on pourrait, par exemple, rembourser aux candidats une partie de leurs dépenses électorales individuelles, pour autant qu'ils puissent justifier leurs frais.

En outre, Mme Weekers recommande de lever l'interdiction de recourir, au cours de la période réglementée, à certaines méthodes pour faire campagne. Si les dépenses devaient faire l'objet d'une limitation, il faudrait alors que les partis et les candidats puissent décider librement de l'affectation du montant dont ils disposent. Ainsi, si les partis préfèrent investir dans l'utilisation d'affiches commerciales onéreuses et consacrer un montant plus modeste à la diffusion de dépliants, ils devraient pouvoir le faire sans problème. Cela évitera de surcroît qu'ils ne se livrent, au cours de la précampagne, à une surenchère en utilisant des affiches de plus de 4 m², cette méthode de campagne étant interdite durant la période réglementée. La prolongation de la période réglementée et le maintien de la limitation des moyens auraient pour conséquence que les partis continueraient à mener une précampagne en appliquant des méthodes dont l'utilisation au cours de la période réglementée est interdite ou réglée.

4. *Dans la recommandation 6*, on demande d'allonger le **délai de conservation des pièces justificatives** au-delà de deux ans. Mme Weekers approuve cette recommandation puisqu'à l'heure actuelle, le délai nécessaire pour réaliser une étude approfondie excède généralement deux ans.

5. *Dans la recommandation 8*, on demande de **mettre en place un système de contrôle indépendant et adéquat du financement des partis et des campagnes électorales**. *Dans la recommandation 9*, on demande de garantir l'**indépendance des réviseurs d'entreprises**, de fixer des normes plus exigeantes en matière d'audit des comptes et d'examiner l'opportunité d'étendre les obligations d'audit aux rapports sur les dépenses électorales.

Mme Weekers ne s'étendra pas sur le rôle des réviseurs d'entreprises puisque ceux-ci seront entendus lors d'une prochaine audition. Il est évident, selon elle, qu'il faut tout mettre en oeuvre pour que les réviseurs d'entreprises puissent accomplir leur mission en toute indépendance et s'en acquitter de manière correcte et adéquate.

werkelijk uitgeven en wat de onderlinge stromen tussen beide zijn.

De transparantie kan mogelijk worden vergroot door een deel van de publieke financiering niet langer aan partijen maar rechtstreeks aan kandidaten te verstrekken. Dat kan bijvoorbeeld door hun een deel van hun individuele verkiezingsuitgaven terug te betalen, op voorwaarde dat de kandidaten hun kosten bewijzen.

Daarnaast beveelt mevrouw Weekers aan om het verbod op bepaalde campagnemiddelen tijdens de sperperiode op te heffen. Als er een beperking komt op de uitgaven, dan moeten partijen en kandidaten vrij kunnen kiezen hoe ze dit bedrag besteden. Als partijen willen investeren in dure commerciële affiches en daarmee een kleiner bedrag overhouden voor folders, dan mag dat geen enkel probleem vormen. Daarenboven wordt met dit voorstel vermeden dat partijen in de precampagne tegen elkaar opboksen met affiches van meer dan 4 m² omdat die campagnemethode tijdens de sperperiode verboden is. De sperperiode verlengen en de beperking op de middelen behouden, zou ertoe leiden dat er nog steeds een precampagne zal worden gevoerd met methodes die tijdens de sperperiode verboden of gereguleerd zijn.

4. *Aanbeveling 6* vraagt om de **termijn voor de bewaring van de bewijsstukken** langer te maken dan twee jaar. Mevrouw Weekers stemt in met deze aanbeveling, aangezien de tijdsspanne die nu nodig is om een grondig onderzoek te voeren, de termijn van twee jaar meestal overschrijdt.

5. *Aanbeveling 8* vraagt een **onafhankelijke en adequate controle op de financiering van partijen en verkiezingscampagnes**. *Aanbeveling 9* vraagt daarbij dat de **onafhankelijkheid van de bedrijfsrevisoren** gegarandeerd wordt, dat strengere normen vastgesteld worden voor de audit van de rekeningen en dat bekeken dient te worden of het opportuun is om ook een auditverplichting in te voeren voor de rapporten over de verkiezingsuitgaven.

Mevrouw Weekers gaat niet dieper in op de rol van de bedrijfsrevisoren aangezien die in een komende hoorzitting zullen worden gehoord. Het lijkt haar wel evident dat alles in het werk wordt gesteld opdat bedrijfsrevisoren hun opdracht onafhankelijk, correct en adequaat kunnen vervullen.

Mme Weekers abordera, en revanche, de manière plus détaillée le contrôle existant, dont la responsabilité incombe en premier lieu à la Commission de contrôle. Étant donné que celle-ci est composée exclusivement de mandataires politiques, on peut dire qu'elle est à la fois juge et partie. Il y a également d'autres instances qui participent au contrôle mais, aujourd'hui encore, c'est à la Commission de contrôle qu'il revient de décider en dernière instance. C'est pourquoi l'intervenante souhaiterait que l'on confère un rôle plus important à la Cour des comptes et aux réviseurs d'entreprises.

En outre, le contrôle ne peut être efficace que si les documents destinés aux rapports comprennent toutes les informations nécessaires et si celles-ci peuvent être contrôlées d'une manière adéquate. Les rapports financiers posent moins de problèmes, mais il y a quand même un grand manque de transparence en ce qui concerne les déclarations de dépenses électorales. On ne peut contrôler que les données que l'on reçoit. Or, comme celles-ci sont souvent insuffisantes, il est difficile d'avoir une idée détaillée de la situation.

Mme Weekers indique que l'on peut aussi améliorer la publicité relative à certaines données après le contrôle. À l'heure actuelle, après les élections fédérales, seules les dépenses électorales des partis et des candidats élus sont publiés dans les documents parlementaires. En revanche, pour ce qui est des élections régionales, le Parlement flamand et le Parlement de la Communauté germanophone³ publient les dépenses électorales des candidats non élus. Mme Weekers pense qu'il serait intéressant de procéder aussi de la sorte, parce que c'est la seule manière de prendre officiellement connaissance de ces dépenses. On peut certes consulter les déclarations au tribunal de première instance, mais on ne peut le faire que dans la circonscription électorale où l'on a soi-même voté et pendant une période limitée à 15 jours.

6. Dans la recommandation 10, on demande de faire en sorte que, si un parti manque à ses obligations légales, il soit **sanctionné par la perte de l'ensemble des prestations** dont il bénéficie **au titre de l'aide publique** (et pas seulement par la perte du financement fédéral).

Mme Weekers constate que la perte de la dotation fédérale est effectivement la seule sanction possible pour les partis qui n'ont pas déposé leur rapport financier ni un relevé des dons qu'ils ont perçus, qui ont dépassé le plafond des dépenses électorales ou dont le rapport financier n'a pas été approuvé. Cette dotation fédérale représente environ un tiers de l'ensemble

³ Le Parlement wallon et le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ne le font pas.

Mevrouw Weekers wenst wel dieper in te gaan op de bestaande controle. Die berust in de eerste plaats bij de Controlecommissie die uitsluitend uit politici is samengesteld, zodat zij tegelijk rechter en partij zijn. Er zijn ook andere instanties betrokken bij de controle, maar de eindbeslissing ligt nog steeds in handen van de Controlecommissie. Spreekster opteert er daarom voor om de rol van het Rekenhof en de bedrijfsrevisoren uit te breiden.

Daarnaast kan de controle slechts efficiënt zijn als de rapporteringsdocumenten alle nodige informatie bevatten die op een adequate manier kan worden gecontroleerd. Met betrekking tot de financiële verslagen zijn er minder problemen, maar er heerst veel onduidelijkheid met betrekking tot de aangiften van verkiezingsuitgaven. Er kan maar controle worden uitgeoefend op de gegevens die men ontvangt en die zijn vaak onvoldoende om van alle details kennis te nemen.

Mevrouw Weekers geeft aan dat na de controle ook de openbaarmaking van sommige gegevens kan worden verbeterd. Momenteel worden na de federale verkiezingen uitsluitend de verkiezingsuitgaven van de partijen en de verkozen kandidaten in de parlementaire documenten gepubliceerd. De verkiezingsuitgaven van de niet-gekozen kandidaten voor de regionale verkiezingen worden daarentegen wel gepubliceerd door het Vlaams Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap.³ Het lijkt mevrouw Weekers interessant dat ook te doen, omdat dit de enige manier is om van deze uitgaven officieel kennis te nemen. De aangiften kunnen weliswaar worden geraadpleegd op de rechtbank van eerste aanleg, maar dat kan enkel in de kieskring waar men zelf gestemd heeft en slechts gedurende 15 dagen.

6. Aanbeveling 10 vraagt dat de **sancties** ten aanzien van partijen die de wet niet hebben nageleefd, worden **uitgebreid tot het verlies van alle overheidssteun** (en niet enkel van de federale dotatie).

Mevrouw Weekers stelt vast dat het verlies van de federale dotatie inderdaad de enige mogelijke sanctie is voor partijen die hun financieel verslag of het overzicht van de giften niet hebben ingediend, het maximumbedrag inzake verkiezingsuitgaven hebben overschreden of waarvan het financieel verslag niet wordt goedgekeurd. Die federale dotatie behelst ongeveer één

³ Maar niet door het Waals Parlement en het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

du financement public direct (il s'agit uniquement en l'espèce de dotations et de subventions aux groupes politiques et non de montants couvrant les frais de personnel ou les moyens directement pris à charge par les parlements). Mme Weekers estime que la proposition prévoyant de priver un parti de toutes les prestations au titre de l'aide publique est trop radicale. La question dépend en grande partie de la durée pendant laquelle le parti serait privé de ce financement. Pour un parti, la perte de toute aide directe pendant deux mois équivaldrait à la perte de la dotation fédérale pendant six mois. Cela signifie en d'autres termes que si l'on prive un parti de toute aide publique pendant une période prolongée, on le condamne de fait à l'interdiction puisqu'en Belgique, les partis dépendent de l'aide publique directe pour plus de 75 % de leurs recettes. C'est pourquoi Mme Weekers n'est pas favorable à cette proposition du GRECO.

Elle estime qu'il faudrait prévoir des sanctions autres que la perte du financement public. En effet, les sanctions actuelles ne peuvent être efficaces qu'à l'égard des partis qui reçoivent une dotation et qui sont représentés dans un des parlements. On ne peut donc pas sanctionner les petits partis si ceux-ci ne respectent pas les exigences en termes de campagne ou s'ils ne divulguent pas l'identité de leurs donateurs.

Mme Weekers souhaiterait aussi que les sanctions infligées soient proportionnées à la nature de l'infraction et qu'elles soient plus sévères à l'encontre des partis qui commettent toujours les mêmes infractions. On pourrait imaginer, par exemple, de priver un parti de sa dotation tant qu'il ne s'est pas acquitté de son obligation de déposer certains documents. On pourrait sanctionner les partis qui dépassent le plafond fixé en termes de dépenses électorales en leur infligeant une amende ou en revoyant leur plafond de dépenses à la baisse lors d'élections ultérieures. L'intervenante estime qu'au lieu de priver un parti de l'ensemble de sa dotation publique, il vaudrait mieux diversifier les sanctions et réexaminer les délais de confiscation des dotations.

7. Dans la recommandation 11, on demande de clarifier les **compétences des autorités appelées à se prononcer sur les peines** applicables en cas de manquement aux règles sur le financement politique, de prévoir une échelle de sanctions davantage proportionnées et dissuasives pour les divers manquements des partis et candidats.

derde van de totale directe overheidsfinanciering (het gaat hier alleen om dotaties en fractietoelagen, niet om personeelskosten of middelen die rechtstreeks door de parlementen ten laste worden genomen). Het voorstel om alle vormen van overheidssteun af te nemen, gaat voor haar te ver. Veel hangt af van de duur van het verlies van de overheidssteun. Wanneer een partij gedurende twee maanden alle directe steun zou verliezen, dan komt dat overeen met het verlies van de federale dotatie gedurende zes maanden. Dus wanneer een partij gedurende lange tijd alle overheidssteun verliest, komt dat *de facto* neer op een partijverbod, doordat de Belgische partijen voor meer dan 75 % van hun inkomsten afhankelijk zijn van die directe overheidssteun. Daarom adviseert mevrouw Weekers om dit voorstel van de GRECO niet te volgen.

Belangrijker lijkt het haar om in andere sancties te voorzien dan het verlies van de overheidsfinanciering. De huidige sancties zijn immers alleen efficiënt voor partijen die een dotatie ontvangen en die vertegenwoordigd zijn in één van de parlementen. Kleine partijen kunnen dus niet gesanctioneerd worden wanneer ze niet voldoen aan de campagnevereisten of wanneer ze hun schenkers niet bekend maken.

Mevrouw Weekers zou de sancties ook afhankelijk maken van de soort overtreding en ze verzwaren voor partijen die steeds dezelfde overtredingen begaan. Bijvoorbeeld, men kan in geval van niet-indiening van bepaalde documenten de dotatie opschorten tot het moment dat de gevraagde documenten zijn ingediend. Als partijen het maximumbedrag inzake verkiezingsuitgaven hebben overschreden, zou een boete kunnen worden opgelegd of bij latere verkiezingen een lager uitgavenplafond. In plaats van de volledige overheidsdotatie af te nemen als sanctie lijkt het haar belangrijker om de sancties te diversifiëren en de termijnen van verbeurdverklaring van dotaties te herbekijken.

7. Aanbeveling 11 vraagt dat de **bevoegdheden van de overheden die zich moeten uitspreken over de straffen** in geval van niet-naleving van de regels over politieke financiering, worden verduidelijkt, alsook te zorgen voor een scala van sancties die evenrediger zijn en een sterker ontradend effect hebben voor de diverse overtredingen van de partijen en kandidaten.

Mme Weekers estime qu'il est important d'étendre l'échelle des sanctions, non seulement à l'égard des partis mais aussi à l'égard des candidats, et qu'il faut veiller à ce que les sanctions soient proportionnées à la gravité de l'infraction commise et que les sanctions soient les mêmes pour tous les candidats. Ainsi, un mandataire local peut être déchu de son mandat en guise de sanction alors que cette sanction n'existe pas pour un mandataire fédéral.

En outre, il est capital d'examiner si les sanctions à l'égard des candidats sont effectivement prononcées. À l'heure actuelle, il est rare que des sanctions soient prononcées à l'égard de candidats qui n'ont pas déposé leur déclaration ou qui ont dépassé le plafond des dépenses. Dans certains cas, le procureur du Roi est bel et bien informé, mais il n'y a pas d'informations quant à la suite qui est réservée au dossier.

4. M. Marc VERDUSSEN, professeur ordinaire de droit constitutionnel à l'UCL

Le Rapport d'évaluation du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) sur la transparence du financement des partis politiques en Belgique, adopté à Strasbourg le 15 mai 2009 lors de sa 42^e réunion plénière, contient onze recommandations. Seules certaines recommandations sont abordées ici.

On se limite ici à trois ordres de considérations très générales.

1. L'uniformisation de la législation sur le financement de la vie politique

La première recommandation du GRECO (i) est la plus générale.

Le GRECO demande à la Belgique d'«engager des consultations sur la nécessité d'une révision d'ensemble de la réglementation belge en matière de financement des partis et des campagnes électorales, en vue de la rendre plus uniforme, plus cohérente, plus précise et plus efficace».

La lecture des §§ 69 et 70 du Rapport d'évaluation montre que les préoccupations du GRECO concernent surtout la nécessité de procéder à une mise à jour d'un dispositif législatif adopté il y a plus de vingt ans, qui appelle un «*toilettage législatif*» et la dissipation de «*divergences d'interprétation importantes*». Mais les préoccupations du GRECO ne concernent pas que le fond. Elles touchent aussi à la forme, dénonçant une multiplication de textes de plus en plus éclatés, dont au

Het lijkt mevrouw Weekers belangrijk het scala van sancties uit te breiden. Niet alleen ten aanzien van partijen, maar ook ten aanzien van kandidaten. Zeker ten aanzien van kandidaten moet ervoor worden gezorgd dat de sancties in verhouding staan tot de ernst van de begane overtreding en dat de sancties voor alle kandidaten dezelfde zijn. Zo kan een lokale mandataris zijn mandaat verliezen als sanctie, terwijl dat voor een federale mandataris niet mogelijk is.

Daarnaast is het zeer belangrijk om na te gaan of de sancties ten aanzien van kandidaten daadwerkelijk worden uitgesproken. Nu worden er zelden straffen uitgesproken ten aanzien van kandidaten die hun aangifte niet hebben ingediend of het maximumbedrag hebben overschreden. In sommige gevallen word er wel aangifte gedaan bij de procureur des Konings, maar is er geen informatie beschikbaar over het gevolg dat aan die aangifte is gegeven.

4. De heer Marc VERDUSSEN, gewoon hoogleraar grondwettelijk recht aan de UCL

Het Evaluatierapport van de Group of States against corruption (GRECO) over de transparantie van de financiering van politieke partijen in België, dat op 15 mei 2009 in Straatsburg op zijn 42^e plenaire vergadering werd goedgekeurd, bevat elf aanbevelingen. We behandelen hier slechts enkele aanbevelingen.

We beperken ons hier tot drie categorieën van zeer algemene overwegingen.

1. Het eenvormig maken van de wetgeving betreffende de financiering van het politieke leven

De eerste aanbeveling van de GRECO (i) is de algemeenste.

De GRECO vraagt België het volgende: «overleg plegen over de noodzaak van een herziening van de gehele Belgische regelgeving over de financiering van de partijen en de verkiezingscampagnes, teneinde de regels uniformer, coherenter, duidelijker en efficiënter te maken».

Wanneer men de §§ 69 en 70 van het Evaluatierapport leest, merkt men dat de GRECO vooral aandringt op een actualisering van de wetgevende structuur, die meer dan twintig jaar geleden werd aangenomen en die een «*wetgevende oprissing*» nodig heeft, en op het uit de weg ruimen van «*grote uiteenlopende interpretaties*». De GRECO maakt zich echter niet alleen zorgen over de inhoud. Zijn bezwaren hebben ook met de vorm te maken, hij klaagt de opeenstapeling aan van steeds

demeurant certains s'apparentent davantage à du "soft law péri-législatif"⁴ qu'à du droit proprement dit.

1. Sur le fond

Au § 70, le Rapport d'évaluation relève plusieurs éléments qui, selon ses auteurs, sont critiquables et mériteraient dès lors de faire l'objet d'une modification par le législateur.

Le § 70 est rédigé en ces termes: *"Le dispositif législatif a été critiqué sur divers points spécifiques comme par exemple la complexité du régime de limitation des dépenses électorales et le fait que certains candidats peuvent dépenser nettement plus que les autres (ce qui inciterait ces derniers à tricher), la cohérence des règles en matière de dons et de sanctions, les incertitudes pesant sur les aides publiques au niveau régional et infra-régional, les implications du cumul des mandats (et la question de la prise en compte de l'éventuelle utilisation par un candidat des services ou des moyens de la collectivité dont il est également l'élu), les aides de personnes morales, la transparence de la comptabilité des partis organisés en cartel. Des divergences d'interprétation importantes sont apparues, par exemple sur la réalité des flux financiers (entre partis et candidats et entre composantes des partis), sur les compétences et rôle réels des commissions de contrôle régionales ou des Tribunaux de première instance et Bureaux électoraux (en matière de contrôle des campagnes), sur les règles en matière de conservation de documents. Par ailleurs, les diverses insuffisances identifiées dans le présent rapport, notamment en matière de contrôle et d'efficacité des sanctions, appellent une réflexion globale et des consultations étendues (...)".*

Dans la suite du Rapport d'évaluation, on trouve d'autres éléments considérés comme critiquables.

On citera, à titre d'exemple:

— l'insuffisance du périmètre comptable des partis politiques, qui devrait être étendu spécialement aux sections locales du parti (§ 71);

— la dissémination des flux financiers, qui devraient passer autant que possible par l'association de financement du parti politique (§ 73);

⁴ "Tout en étant dépourvu de force obligatoire et en proposant toujours un modèle pour agir et/ou pour juger, le soft law péri-législatif présente comme caractéristique de se déployer dans l'environnement ("péri") du droit positif en vigueur" (I. HACHEZ, "Balises conceptuelles autour des notions de "source du droit", "force normative" et "soft law", R.I.E.J., 2010, p. 46).

meer versnipperde teksten, waarvan sommige inmiddels meer op "soft law peri-législatif"⁴ gaan lijken dan op eigenlijk recht.

1. Wat de inhoud betreft

In § 70 wijst het Evaluatierapport op verscheidene aspecten die volgens de auteurs laakbaar zijn en bijgevolg een wijziging door de wetgever verdienen.

§ 70 is als volgt gesteld: *"De wetgevende structuur kreeg op verschillende specifieke punten kritiek zoals bijvoorbeeld de complexiteit van het stelsel dat de verkiezingsuitgaven beperkt en het feit dat bepaalde kandidaten heel wat meer mogen uitgeven dan andere (waardoor die laatsten aangezet zouden worden tot frauderen), de samenhang van de regels inzake giften en sancties, de onzekerheden die wegen op de overheidssteun op regionaal en infraregionaal niveau, de gevolgen van het cumuleren van mandaten (en het probleem dat men er rekening mee houdt dat een kandidaat eventueel diensten of middelen van de gemeenschap waaruit hij ook is gekozen, gebruikt), de hulp van rechtspersonen, de transparantie van de boekhouding van de partijen die een kartel hebben gevormd. Er doken grote uiteenlopende interpretaties op bijvoorbeeld over de werkelijke financiële stromen (tussen partijen en kandidaten en tussen de componenten van de partijen), over de reële rol en bevoegdheden van de regionale controlecommissies of de rechtbanken van eerste aanleg en de kiesbureaus (inzake de controle van de campagnes), over de regels in verband met het bewaren van documenten. De verschillende tekortkomingen in het huidige verslag, meer bepaald inzake controle en de doeltreffendheid van de sancties, roepen op tot een algemene reflectie en uitgebreide raadplegingen (...)".*

In het vervolg van het Evaluatierapport vindt men nog andere aspecten die laakbaar worden geacht.

Voorbeelden daarvan zijn:

— de ontoereikende boekhoudkundige perimeter van de politieke partijen, die speciaal moet worden uitgebreid tot de plaatselijke afdelingen van de partij (§ 71);

— de versnippering van de geldstromen, die zoveel mogelijk via de financieringsvereniging van de politieke partij moeten lopen (§ 73);

⁴ "Tout en étant dépourvu de force obligatoire et en proposant toujours un modèle pour agir et/ou pour juger, le soft law péri-législatif présente comme caractéristique de se déployer dans l'environnement ("péri") du droit positif en vigueur" (I. HACHEZ, "Balises conceptuelles autour des notions de "source du droit", "force normative" et "soft law", R.I.E.J., 2010, blz. 46).

la tolérance du législateur quant aux moyens de paiement des dons, dont la traçabilité devrait être garantie par l'obligation de recourir à des modalités modernes de versement (§ 74).

Les critiques ainsi formulées par le GRECO sont nombreuses et variées. Elles sont d'inégale importance. Surtout, elles soulèvent des questions de politique législative, qui relèvent donc du pouvoir d'appréciation du législateur, davantage que des questions juridiques de principe. Plus précisément, il semble qu'en général, les observations formulées par le GRECO ne se heurtent pas à des objections majeures sur le plan constitutionnel.

En réalité, le rôle du droit, et plus particulièrement, du droit constitutionnel doit être ici bien circonscrit.

En premier lieu, la Constitution a vocation à s'intéresser à la manière dont les critiques formulées par le GRECO seront rencontrées. Elle joue alors un rôle d'*encadrement* des recommandations du GRECO.

Par exemple, il est juridiquement possible, comme le suggère le Rapport d'évaluation (§ 70), de relever les plafonds de dépenses électorales de certaines catégories de candidats (ceux dont les plafonds sont les plus bas) ou de baisser les plafonds d'autres catégories de candidats (ceux dont les plafonds sont les plus hauts). Cependant, il convient pour le législateur de rester attentif au fait que, ce faisant, il doit respecter l'exigence de proportionnalité inhérente au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, au risque sinon d'être censuré par la Cour constitutionnelle. Il s'agit de s'assurer que la réduction de la différence de traitement entre les candidats, telle qu'opérée par le législateur, est "raisonnablement proportionnée" ou, inversement, n'est pas "manifestement disproportionnée".

Par exemple encore, dans la septième recommandation (vii-i), le GRECO suggère d' "*introduire, dans le respect des principes constitutionnels, une obligation pour les partis/candidats aux élections de publier les donations individuelles dont la valeur est supérieure à un certain seuil, en même temps que l'identité du donateur*". Si cette recommandation devait être suivie, il conviendrait que le législateur soit attentif à ne pas restreindre abusivement le droit de chacun au respect de sa vie privée, garanti par l'article 22 de la Constitution.

En second lieu, et sans empiéter sur le pouvoir d'appréciation du législateur, la Constitution peut mettre en évidence le fait que certaines recommandations sont cohérentes, tant par rapport aux objectifs poursuivis à

de tolérance de la wetgever in verband met de betaling van giften, waarvan de traceerbaarheid moet worden gewaarborgd door het gebruik van moderne betaalmiddelen verplicht te maken (§ 74).

De punten van kritiek die de GRECO aldus formuleert zijn talrijk en verscheiden. Ze zijn niet allemaal even zwaarwichtig. Vaak doen ze vragen van wetgevingsbeleid rijzen, die dus onder de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever vallen, in plaats van principiële juridische vragen. Kennelijk botsen de opmerkingen van GRECO in het algemeen niet op grote bezwaren van grondwettelijke aard.

Eigenlijk moet de rol van het recht — meer bepaald van het grondwettelijk recht — hier goed worden afgebakend.

Eerst en vooral dient de Grondwet zich af te vragen hoe aan de kritiek van de GRECO zal worden tegemoetgekomen. Hij speelt een *omkaderingsrol* voor de aanbevelingen van de GRECO.

Zoals het Evaluatierapport (§ 70) suggereert, is het bijvoorbeeld juridisch mogelijk de plafonds voor de verkiezingsuitgaven van bepaalde categorieën van kandidaten (die waarvan de plafonds het laagst zijn) te verhogen, of de plafonds voor andere categorieën van kandidaten (die waarvan de plafonds het hoogst zijn) te verlagen. De wetgever moet er evenwel op letten dat hij hierbij de vereiste van inherente proportionaliteit met het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in acht moet nemen, anders dreigt hij door het Grondwettelijk Hof te worden teruggefloten. Men moet er zich van vergewissen dat de vermindering van het verschil in behandeling tussen de kandidaten, zoals ze door de wetgever wordt doorgevoerd, "redelijk proportioneel" is, of, andersom, niet "kennelijk disproportioneel".

In de zevende aanbeveling (vii-i) bijvoorbeeld suggereert de GRECO het volgende: "*met inachtneming van de grondwettelijke beginselen een verplichting voor de partijen/verkiezingskandidaten invoeren om de individuele giften waarvan de waarde hoger is dan een bepaalde drempel alsook de identiteit van de schenker bekend te maken*". Mocht die aanbeveling worden gevolgd, dan is het raadzaam dat de wetgever ervoor zorgt dat hij eenieders recht op privacy, dat door artikel 22 van de Grondwet wordt gewaarborgd, niet ten onrechte beperkt.

Ten tweede, en zonder te raken aan de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever, kan de Grondwet duidelijk maken dat een aantal aanbevelingen coherent zijn, zowel in het licht van de doelstellingen van de federale

travers la législation fédérale sur le financement de la vie politique qu'au regard du principe d'égalité et de non-discrimination. Elle joue alors un rôle de *légitimation* des recommandations du GRECO.

Par exemple, si l'on veut éviter que des liens de dépendance se nouent entre les partis politiques et leurs donateurs — liens propices à des comportements de corruption —, il faut se résoudre à prohiber certaines libéralités, celles qui sont *a priori* les plus suspectes. La loi du 4 juillet 1989 a été modifiée en ce sens le 18 juin 1993. Le législateur a voulu interdire purement et simplement les dons de personnes morales et des associations de fait et, par ailleurs, limiter et modaliser les dons des personnes physiques, tout parti politique qui accepte un don en violation de ces règles impératives perdant son droit à la dotation, à concurrence du double du montant du don (art. 16bis). Dans cette logique, on comprend mal pourquoi le *sponsoring* devrait échapper à cette interdiction, puisqu'il est une forme indirecte de libéralité. En l'occurrence, la législation traite différemment les personnes physiques qui sont à l'origine de libéralités directes et les personnes physiques qui sont à l'origine de libéralités indirectes, à tout le moins de libéralités indirectes à travers le procédé du *sponsoring*. Or, au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, toute différence de traitement opérée par le législateur doit être susceptible d'une justification objective et raisonnable, ce qui peut ici être contesté.

2. Sur la forme

a. De toute évidence, depuis 1989, la problématique du financement public des partis politiques et des contreparties qui y sont attachées est une préoccupation constante des autorités publiques, et ce, à tous les niveaux de pouvoir. En effet, la loi du 4 juillet 1989 a été modifiée à dix-sept reprises⁵. Elle a également

wetgeving betreffende de financiering van het politieke leven als in het licht van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Hij speelt dan een rol van *legitimering* van de aanbevelingen van de GRECO.

Wanneer men bijvoorbeeld wil voorkomen dat er afhankelijkheidsbanden worden aangeknoopt tussen de politieke partijen en hun schenkers — banden die corrupt gedrag kunnen veroorzaken —, dan moet men de beslissing nemen om bepaalde giften, nl. die welke *a priori* het verdachtst zijn, te verbieden. De wet van 4 juli 1989 werd op 18 juni 1993 in die zin gewijzigd. De wetgever heeft de giften van rechtspersonen en van feitelijke verenigingen kort en goed willen verbieden, en tevens giften van natuurlijke personen willen beperken en regelen, zodat elke politieke partij die een gift aanneemt en daarbij die dwingende regels schendt, haar recht op de dotatie verliest ten belope van het dubbele van het bedrag van de gift (art. 16bis). In die logica ziet men niet goed in waarom *sponsoring* aan dat verbod zou ontsnappen, aangezien het een onrechtstreekse gift is. In dit geval behandelt de wetgeving natuurlijke personen die verantwoordelijk zijn voor rechtstreekse giften anders dan natuurlijke personen die verantwoordelijk zijn voor onrechtstreekse giften, of toch tenminste voor onrechtstreekse giften aan de hand van het procedé van *sponsoring*. Zoals het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie evenwel bepaalt, moet elk verschil in behandeling dat de wetgever tot stand brengt, objectief en redelijk kunnen worden verantwoord, wat hier betwistbaar is.

2. Betreffende de vorm

a. Sinds 1989 is de kwestie van de financiering van politieke partijen en de daaraan verbonden compensaties altijd hoog op de agenda van de overheden op alle machtsniveaus blijven staan. De wet van 4 juli 1989 werd immers zeventien maal gewijzigd⁵. Zij werd ook aangevuld met wetgevingen betreffende de gemeenschappen

⁵ Loi relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques (MB, 20 juillet 1989), modifiée successivement le 21 mai 1991 (MB, 4 juin 1991), le 18 juin 1993 (MB, 7 août 1993), le 19 mai 1994 (MB, 25 mai 1994) — la loi du 19 mai 1994 complète l'intitulé de la loi du 4 juillet 1989 afin de préciser qu'elle ne s'applique qu'aux élections des Chambres législatives fédérales —, le 12 juillet 1994 (MB, 19 juillet 1994), le 10 avril 1995 (MB, 15 avril 1995), le 19 novembre 1998 (MB, 10 décembre 1998), le 12 février 1999 (MB, 18 mars 1999), le 23 juin 1999 (MB, 19 août 1999), le 27 décembre 2000 (MB, 24 janvier 2001), le 13 décembre 2002 (MB, 10 janvier 2003), le 19 février 2003 (MB, 21 mars 2003), le 2 avril 2003 (MB, 16 avril 2003), le 17 février 2005 (MB, 21 avril et 13 octobre 2005) — il s'agit de deux lois distinctes —, le 27 mars 2006 (MB, 11 avril 2006), le 23 mars 2007 (MB, 28 mars 2007) et le 18 janvier 2008 (MB, 23 janvier 2008).

⁵ Wet betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen (BS, 20 juli 1989), achtereenvolgens gewijzigd op 21 mei 1991 (BS, 4 juni 1991), 18 juni 1993 (BS, 7 augustus 1993), 19 mei 1994 (BS, 25 mei 1994) — de wet van 19 mei 1994 vult het opschrift van de wet van 4 juli 1989 aan om te preciseren dat zij alleen van toepassing is op de verkiezingen van de federale wetgevende Kamers —, 12 juli 1994 (BS, 19 juli 1994), 10 april 1995 (BS, 15 april 1995), 19 november 1998 (BS, 10 december 1998), 12 februari 1999 (BS, 18 maart 1999), 23 juni 1999 (BS, 19 augustus 1999), 27 december 2000 (BS, 24 januari 2001), 13 december 2002 (BS, 10 januari 2003), 19 februari 2003 (BS, 21 maart 2003), 2 april 2003 (BS, 16 april 2003), 17 februari 2005 (BS, 21 april en 13 oktober 2005) — het betreft twee afzonderlijke wetten — 27 maart 2006 (BS, 11 april 2006), 23 maart 2007 (BS, 28 maart 2007) en 18 januari 2008 (BS, 23 januari 2008).

été complétée par des législations applicables dans les collectivités fédérées⁶ et décentralisées⁷, ainsi que pour l'élection du Parlement européen⁸. Ces différentes lois ont également été modifiées par des arrêtés royaux destinés à adapter à l'euro les montants mentionnés en francs belges⁹. Elles ont, par ailleurs, donné lieu à une myriade d'arrêtés d'exécution, qu'il serait trop fastidieux d'énumérer ici. Enfin, des arrêts ont été rendus en ce domaine par la Cour constitutionnelle¹⁰.

en gewesten⁶, de gedecentraliseerde instellingen⁷ en de verkiezing van het Europees Parlement⁸. Al deze wetten werden ook nog gewijzigd door koninklijke besluiten om de bedragen in Belgische frank om te zetten in euro⁹. Bovendien werden voor deze wetten talloze uitvoeringsbesluiten genomen, teveel om hier op te sommen. Ten slotte heeft het Grondwettelijk Hof hierover arresten gewezen¹⁰.

⁶ Loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement de la Région wallonne, du Parlement flamand, du Parlement de la Région bruxelloise et du Parlement de la Communauté germanophone (*MB*, 25 mai 1994), modifiée successivement le 12 juillet 1994 (*MB*, 19 juillet 1994), le 10 avril 1995 (*MB*, 15 avril 1995), le 25 juin 1998 (*MB*, 4 septembre 1998), le 22 janvier 2002 (*MB*, 23 février 2002), le 2 mars 2004 (*MB*, 26 mars 2004), le 25 avril 2004 (*MB*, 7 mai 2004), le 27 mars 2006 (*MB*, 11 avril 2006) et le 12 mars 2009 (*MB*, 7 avril 2009).

⁷ Loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de district et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale (*MB*, 16 juillet 1994), modifiée successivement le 12 juillet 1994 (*MB*, 19 juillet 1994), le 17 novembre 1994 (*MB*, 23 novembre 1994), le 19 mars 1999 (*MB*, 31 mars 1999), le 12 août 2000 (*MB*, 25 août 2000) et le 5 août 2006 (*MB*, 21 août 2006). Depuis la modification de l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 par l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés (*MB*, 3 août 2001) et par l'article 2 de la loi spéciale du 25 avril 2004 modifiant les articles 6, § 1^{er}, VIII, 4^o, alinéa 1^{er}, et 31, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 22, § 5, alinéas 1^{er} et 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, afin de préciser la compétence de contrôle des Parlements en matière de dépenses électorales et en matière de communications et de campagnes d'information destinées au public (*MB*, 7 mai 2004), les régions sont en principe compétentes pour régler l'élection notamment des organes provinciaux et communaux, "en ce compris le contrôle des dépenses électorales y afférentes et l'origine des fonds qui y ont été affectés" (4^o). Voy., par exemple, les art. L.4131-1 à L.4131-7 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, modifié par un décret du 1^{er} juin 2006 (*MB*, 9 juin 2006).

⁸ Loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen (*MB*, 25 mai 1994), modifiée successivement le 12 juillet 1994 (*MB*, 19 juillet 1994), le 10 avril 1995 (*MB*, 15 avril 1995), le 25 juin 1998 (*MB*, 4 septembre 1998), le 26 juin 2000 (*MB*, 14 juillet 2000), le 11 mars 2003 (*MB*, 17 avril 2003), le 25 avril 2004 (*MB*, 7 mai 2004), le 27 mars 2006 (*MB*, 11 avril 2006) et le 12 mars 2009 (*MB*, 7 avril 2009).

⁹ A.R. du 20 juillet 2000 et du 13 juillet 2001 portant exécution de la loi du 26 juin 2000 relative à l'introduction de l'euro dans la législation concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution relevant du Ministère de l'Intérieur (*MB*, 30 août 2000 et 11 août 2001).

¹⁰ C.C., arrêt n° 40/90 du 21 décembre 1990; arrêt n° 20/2000 du 23 février 2000; arrêt n° 10/2001 du 7 février 2001; arrêt n° 161/2010 du 22 décembre 2010; arrêt n° 195/2009 du 3 décembre 2009.

⁶ Wet van 19 mei 1994 tot regeling van de verkiezingscampagne en tot beperking en aangifte van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap (*BS*, 25 mei 1994), achtereenvolgens gewijzigd op 12 juli 1994 (*BS*, 19 juli 1994), 10 april 1995 (*BS*, 15 april 1995), 25 juni 1998 (*B.S.*, 4 september 1998), 22 januari 2002 (*BS*, 23 februari 2002), 2 maart 2004 (*BS*, 26 maart 2004), 25 april 2004 (*BS*, 7 mei 2004), 27 maart 2006 (*BS*, 11 april 2006) en 12 maart 2009 (*BS*, 7 april 2009).

⁷ Wet van 7 juli 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de provincieraden en de gemeenteraden, de districtsraden en voor de rechtstreekse verkiezing van de raden voor maatschappelijk welzijn (*BS*, 16 juli 1994), achtereenvolgens gewijzigd op 12 juli 1994 (*BS*, 19 juli 1994), 17 november 1994 (*BS*, 23 november 1994), 19 maart 1999 (*BS*, 31 maart 1999), 12 augustus 2000 (*BS*, 25 augustus 2000) en 5 augustus 2006 (*BS*, 21 augustus 2006). Sinds de wijziging van artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen door artikel 4 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en gemeenschappen (*BS*, 3 augustus 2001) en door artikel 2 van de bijzondere wet van 25 april 2004 tot wijziging van de artikelen 6, § 1, VIII, 4^o, eerste lid, en 31, § 5, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van artikel 22, § 5, eerste en tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, teneinde de controlebevoegdheid van de Raden inzake verkiezingsuitgaven en inzake de voor het publiek bestemde mededelingen en voorlichtingscampagnes te verduidelijken (*BS*, 7 mei 2004), zijn de gewesten in principe bevoegd om onder meer de verkiezing van de provincie- en gemeenteraden te regelen, "met inbegrip van de controle op de hierop betrekking hebbende verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen die daaraan zijn besteed" (4^o). Zie bijvoorbeeld de artikelen L.4131-1 tot L.4131-7 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie, gewijzigd door een decreet van 1 juni 2006 (*BS*, 9 juni 2006).

⁸ Wet van 19 mei 1994 inzake de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven bij de verkiezing van het Europees Parlement (*BS*, 25 mei 1994), achtereenvolgens gewijzigd op 12 juli 1994 (*BS*, 19 juli 1994), 10 april 1995 (*BS*, 15 april 1995), 25 juni 1998 (*BS*, 4 september 1998), 26 juni 2000 (*BS*, 14 juli 2000), 11 maart 2003 (*BS*, 17 april 2003), 25 april 2004 (*BS*, 7 mei 2004), 27 maart 2006 (*BS*, 11 april 2006) en 12 maart 2009 (*BS*, 7 april 2009).

⁹ Koninklijke besluiten van 20 juli 2000 en van 13 juli 2001 houdende uitvoering van de wet van 26 juni 2000 betreffende de invoering van de euro in de wetgeving die betrekking heeft op aangelegenheden als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet die ressorteren onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken (*BS*, 30 augustus 2000 en 11 augustus 2001).

¹⁰ GwH., arrest nr. 40/90 van 21 december 1990; arrest nr. 20/2000 van 23 februari 2000; arrest nr. 10/2001 van 7 februari 2001; arrest nr. 161/2010 van 22 december 2010; arrest nr. 195/2009 van 3 december 2009.

Dans la mesure où la matière fait actuellement l'objet de plusieurs législations distinctes, il serait sans doute opportun d'envisager de les réunir en un seul corpus, par le procédé de la coordination ou de la codification. "Si la coordination, écrit Jacques Velu, est un procédé de rassemblement en un texte unique des dispositions législatives ayant un même objet mais éparses dans plusieurs lois, la codification consiste à grouper diverses lois dont les objets sont analogues ou voisins"¹¹. Dans ce cas, la coordination ou la codification se fait "à droit constant". De la sorte, "elle n'a qu'une fonction pédagogique, dans la mesure où elle facilite l'accès à la connaissance du droit"¹². En l'espèce, un tel processus permettrait de réunir tous les textes d'origine fédérale adoptés en cette matière.

Resteraient les textes d'origine régionale et communautaire. En effet, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ont été modifiées, afin notamment de transférer aux régions la compétence de régler et d'exercer le contrôle des dépenses électorales y afférentes¹³. Des dispositifs législatifs ont ainsi été adoptés par les trois régions¹⁴. Par ailleurs, les communautés et les régions sont compétentes

Aangezien deze aangelegenheid in verschillende afzonderlijke wetten wordt geregeld, zou het allicht aangewezen zijn om ze door middel van coördinatie of codificatie in één enkel corpus te bundelen. Jacques Velu schrijft hierover: "Si la coordination est un procédé de rassemblement en un texte unique des dispositions législatives ayant un même objet mais éparses dans plusieurs lois, la codification consiste à grouper diverses lois dont les objets sont analogues ou voisins"¹¹. Een coördinatie of codificatie wijzigd dus niets aan de regels, "elle n'a qu'une fonction pédagogique, dans la mesure où elle facilite l'accès à la connaissance du droit"¹². In dit geval zou men via dit procédé alle federale teksten over deze aangelegenheid kunnen bundelen.

Dan blijven er nog de teksten van de gewesten en gemeenschappen. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen werden gewijzigd, onder meer om de gewesten bevoegd te maken voor het regelen van de verkiezingen en het controleren van de verkiezingsuitgaven die daarop betrekking hebben¹³. De drie gewesten hebben hierover dus wetgevende bepalingen aangenomen¹⁴. Bovendien

¹¹ J. VELU, *Droit public*, t. I^{er}, Le statut des gouvernants, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 612.

¹² J.-L. BERGEL, "Variations sur des techniques de codification", in *Aux confins du droit – Essais en l'honneur du Professeur Charles-Albert Morand*, Genève, Helbing & Lichtenhahn, 2001, p. 32.

¹³ Loi spéciale du 13 juillet 2001 (citée ci-avant), spéc. art. 15 (insertion d'un § 5 dans l'art. 31 de la loi spéciale du 8 août 1980) et art. 29 (insertion d'un § 5 dans l'art. 22 de la loi spéciale du 12 janvier 1989). Sur cette modification législative, voy. l'avis L.36.323/VR du 27 janvier 2004 sur une proposition de décret instituant le contrôle des dépenses électorales, rendu par la section de législation du Conseil d'État (Doc. CRW, sess. ord. 2003-2004, n° 632/2). Voy. égal. les art. 3 et 4 de la loi spéciale du 25 avril 2004 (citée ci-avant). Des protocoles d'accord sont régulièrement conclus sur ce point par la Conférence des sept présidents d'assemblée, dans un but d'harmonisation des contrôles exercés par les assemblées. Voy. K. MUYLLE, "Parlementaire recht. Protocolakkoord verkiezingsuitgaven en regeringsmededelingen", T.B.P., 2009, pp. 470-471.

¹⁴ Décret de la Région wallonne du 1^{er} avril 2004 relatif au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement régional wallon, ainsi qu'au contrôle des communications du président du Parlement régional wallon et des membres du Gouvernement wallon (MB, 15 avril 2004); ordonnance de la Région bruxelloise du 29 avril 2004 organisant le contrôle des dépenses électorales et des communications gouvernementales (MB, 14 juin 2004), modifiée par une ordonnance du 18 décembre 2008 (MB, 29 janvier 2009); décret de la Région flamande du 7 mai 2004 portant réglementation du contrôle des dépenses électorales et l'origine des fonds engagés pour l'élection du Parlement flamand (MB, 28 mai 2004), modifié par un décret du 10 février 2006 (MB, 10 mars 2006), par un décret du 23 juin 2006 (MB, 20 novembre 2006) et par un décret du 8 juillet 2011 (MB, 25 août 2011). Tous les législateurs communautaires et régionaux ont adopté une réglementation relative à la création d'un organe de contrôle parlementaire des communications officielles faites par les gouvernements et les présidents des assemblées relevant de leur contrôle.

¹¹ J. VELU, *Droit public*, t. I^{er}, Le statut des gouvernants, Brussel, Bruylant, 1986, p. 612.

¹² J.-L. BERGEL, "Variations sur des techniques de codification", in *Aux confins du droit – Essais en l'honneur du Professeur Charles-Albert Morand*, Genève, Helbing & Lichtenhahn, 2001, p. 32.

¹³ Voormelde bijzondere wet van 13 juli 2001, inz. art. 15 (invoeging van een § 5 in art. 31 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en art. 29 (invoeging van een § 5 in art. 22 van de bijzondere wet van 12 januari 1989). Over deze wetswijziging, zie advies L.36.323/VR van 27 januari 2004 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State betreffende een voorstel van decreet tot instelling van de controle van de verkiezingsuitgaven (*Parl. St.*, W.G.R., gew. zitt. 2003-2004, nr. 632/2). Zie ook de art. 3 en 4 van de voormelde bijzondere wet van 25 april 2004. Er zijn hierover ook regelmatig protocolakkoorden gesloten door de Conferentie van de zeven parlementsvoorzitters om de controles door de parlementen te harmoniseren. Zie K. MUYLLE, "Parlementaire recht. Protocolakkoord verkiezingsuitgaven en regeringsmededelingen", T.B.P., 2009, pp. 470-471.

¹⁴ Decreet van 1 april 2004 betreffende de controle op de verkiezingsuitgaven gedaan voor de verkiezingen voor de Waalse Gewestraad en de controle op de communicatie van de voorzitter van de Waalse Gewestraad en de leden van de Waalse Regering (BS, 15 april 2004); ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 29 april 2004 betreffende de controle van de verkiezingsuitgaven en de regeringsmededelingen (BS, 14 juni 2004), gewijzigd door een ordonnantie van 18 december 2008 (BS, 14 juni 2004); decreet van het Vlaams Gewest van 7 mei 2004 houdende regeling van de controle van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement (BS, 28 mei 2004), gewijzigd door een decreet van 10 februari 2006 (BS, 10 maart 2006), een decreet van 23 juni 2006 (BS, 20 november 2006) en een decreet van 8 juli 2011 (BS, 25 augustus 2011). Alle wetgevers van de gewesten en gemeenschappen hebben bepalingen aangenomen voor het oprichten van een parlementaire instelling voor de controle van de officiële mededelingen van de regeringen en de parlementsvoorzitters die onder hun controlebevoegdheid vallen.

pour octroyer une dotation complémentaire aux partis politiques représentés au sein de leur assemblée¹⁵.

Juridiquement, il est impossible d'entreprendre un processus de coordination ou de codification qui engloberait des textes adoptés par des niveaux de pouvoir différents. Par conséquent, le souhait du GRECO de voir la Belgique s'engager dans une uniformisation de la législation sur le financement de la vie politique peut être rencontré partiellement — au niveau fédéral —, mais pour le reste se heurte aux contraintes du fédéralisme.

b. Avant chaque élection, la Commission de contrôle publie un commentaire et des recommandations sur l'interprétation des dispositions législatives relatives à l'utilisation des moyens de propagande électorale, ainsi que des dispositions relatives au plafonnement des dépenses électorales¹⁶. Ainsi, le 4 mai 2010, elle a déclaré applicable aux élections des Chambres législatives fédérales du 13 juin 2010 le vade-mecum qu'elle avait publié le 30 avril 2007 en vue des élections législatives fédérales du 10 juin 2007. On le sait, les directives ainsi publiées n'ont pas force de loi. On serait donc en droit d'attendre qu'elles se limitent à expliquer aux candidats le dispositif mis en place par la législation.

Or, à maints égards, les directives du vade-mecum ajoutent à ce dispositif des dispositions nouvelles. Certes, le vade-mecum prend soin de préciser que "le commentaire et les recommandations de la Commission de contrôle n'ont pas force de loi": "elles ne forment qu'un ensemble de directives et ne doivent pas être considérées comme faisant jurisprudence ni comme ayant valeur de précédent"¹⁷. Il n'en reste pas moins que certaines recommandations s'apparentent à de véritables règles de droit, de telle sorte que les candidats peuvent être enclins à y voir des directives juridiquement contraignantes. Il en est ainsi, notamment, des dix pages consacrées au commentaire du seul paragraphe 1^{er} de l'article 4 de la loi du 4 juillet 1989¹⁸.

Par exemple, selon le vade-mecum, "le coût du magazine qu'un parlementaire diffuse pour informer régulièrement les habitants de sa circonscription électorale des activités de son assemblée ne doit pas être déclaré", à condition que "cette publication ait un caractère périodique au cours des deux ans qui ont précédé les élections" et que "ni sa diffusion ni sa fréquence n'aient

zijn de gemeenschappen en gewesten bevoegd om een bijkomende dotatie te geven aan de politieke partijen die in hun parlement vertegenwoordigd zijn¹⁵.

Juridisch gezien is het onmogelijk teksten te coördineren of te codificeren die afkomstig zijn van verschillende machtsniveaus. Als GRECO dus wil dat België de wetgeving op de politieke financiering uniformiseert, kan het daar slechts gedeeltelijk aan tegemoetgekomen — met name op federaal niveau —, maar voor het overige stuit het op de beperkingen van het federale bestel.

b. Voor elke verkiezing publiceert de Controlecommissie een commentaar en aanbevelingen over de interpretatie van de wetsbepalingen betreffende het gebruik van verkiezingspropaganda en de toegestane limiet van de verkiezingsuitgaven¹⁶. Zo heeft zij op 4 mei 2010 verklaard dat het vademecum dat zij op 30 april 2007 had bekendgemaakt voor de verkiezingen van 10 juni 2007, ook van toepassing is op de federale parlementsverkiezingen van 10 juni 2007. Dergelijke richtlijnen hebben geen kracht van wet. Men zou dus mogen verwachten dat zij zich beperken tot het verstrekken van informatie over de bestaande wetgeving aan de kandidaten.

Op verschillende punten voegen de richtlijnen van het vademecum echter nieuwe bepalingen aan deze wetgeving toe. Het vademecum wijst er weliswaar op "dat de commentaar en de aanbevelingen van de Controlecommissie geen kracht van wet hebben": "zij vormen slechts richtlijnen en mogen niet als rechtspraak met precedentwerking worden beschouwd"¹⁷. Niettemin lijken sommige aanbevelingen sterk op echte rechtsregels, zodat kandidaten ze als wettelijk bindende richtlijnen zouden kunnen beschouwen. Dat is onder meer het geval voor de tien bladzijden die volledig gewijd zijn aan § 1 van artikel 4 van de wet van 4 juli 1989¹⁸.

Zo dient volgens het vademecum "de kostprijs van de nieuwsbrief die een parlements lid verspreidt om de inwoners van zijn kieskring geregeld op de hoogte te brengen van de werkzaamheden van zijn assemblée, [...] niet te worden aangegeven" voor zover "deze publicatie tijdens de twee jaar voorafgaand aan de verkiezingen een periodiek karakter had" en

¹⁵ Loi spéciale du 13 juillet 2001 (citée ci-avant), art. 16 (insertion d'un § 6 dans l'art. 31 de la loi spéciale du 8 août 1980) et art. 30 (insertion d'un § 6 dans l'art. 22 de la loi spéciale du 12 janvier 1989).

¹⁶ *Doc. parl.*, Ch. repr. et Sénat, sess. ord. 2006-2007, n° 51-3115/1 et n° 3-2449/1.

¹⁷ *Ibid.*, p. 4.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 41-59.

¹⁵ Voormelde bijzondere wet van 13 juli, art. 16 (invoeging van een § 6 in art. 31 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en art. 30 (invoeging van een § 6 in art. 22 van de bijzondere wet van 12 januari 1989).

¹⁶ *Stuk Kamer en Senaat*, gew. zitt. 2006-2007, nr. 51-3115/1 en nr. 3-2449/1.

¹⁷ *Ibid.*, p. 4.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 41-59.

été accrues au cours de la période électorale". Il est ajouté que "si un périodique ou un magazine édité dans le cadre d'une manifestation périodique comporte de la propagande électorale, la règle suivante s'applique: si le magazine comporte par exemple 30 % de propagande électorale, 30 % des dépenses afférentes tant à la confection qu'à l'expédition et à la distribution de la publication doivent être déclarés à titre de dépenses électorales"¹⁹.

De telles recommandations gagneraient à faire l'objet d'un ou de plusieurs arrêtés royaux d'exécution. On rappellera, à cet égard, qu'en vertu de l'article 108 de la Constitution, le pouvoir d'exécution des lois appartient au seul pouvoir exécutif fédéral, qui l'exerce au moyen d'arrêtés royaux d'exécution.

Mieux encore, il peut arriver que les directives du vade-mecum entrent en contradiction avec les dispositions législatives. À titre d'exemple, on citera l'arrêt du Conseil d'État du 24 février 1995 (n° 51.770) en cause *Elections communales de Tubize*: "Considérant (...) que l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 7 juillet 1994 définit comme dépenses électorales celles afférentes "à des messages verbaux, écrits, sonores et visuels, destinés à influencer favorablement le résultat d'un parti politique et de ses candidats"; Considérant que revêtent ce caractère toutes les dépenses engagées à l'occasion d'un spectacle, fût-il payant, lorsque le but électoral de celui-ci est avéré; Considérant qu'en l'espèce, l'ensemble des dépenses engagées pour le spectacle n'a pas été déclaré; que le maximum de dépenses électorales autorisé pour la liste a été dépassé; Considérant, toutefois, que l'article 74bis, § 2, alinéa 2, de la loi électorale communale confère au Conseil d'État un pouvoir d'appréciation, dès lors qu'il prévoit qu'un candidat en tête d'une liste communale "peut" être privé par lui de son mandat s'il a violé notamment l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 7 juillet 1994, c'est-à-dire si les dépenses électorales engagées pour la liste excèdent le montant autorisé; Considérant que, s'agissant d'une première application de la loi du 7 juillet 1994, il y a lieu de tenir compte de la bonne foi de la partie intéressée qui a entendu se conformer à un avis de la Commission de contrôle des dépenses électorales; qu'il n'y a pas lieu de la priver de son mandat de conseiller communal".

¹⁹ *Ibid.*, p. 41.

"de verspreiding, noch de frequentie ervan tijdens de verkiezingsperiode zijn opgevoerd". Het voegt eraan toe: "als een periodiek tijdschrift of een tijdschrift uitgegeven in het kader van een periodiek evenement tevens verkiezingspropaganda bevat, dan geldt de volgende regel: bevat het tijdschrift bijvoorbeeld 30 pct. verkiezingspropaganda, dan moet 30 pct. van de uitgaven, zowel inzake aanmaak als inzake verzending en distributie van dat tijdschrift, als een verkiezingsuitgave worden aangegeven"¹⁹.

Dergelijke aanbevelingen zouden beter op hun plaats zijn in één of meer uitvoeringsbesluiten. Wij herinneren eraan dat de bevoegdheid om wetten uit te voeren krachtens artikel 108 van de Grondwet alleen aan de federale uitvoerende macht toekomt, die ze uitoefent bij wijze van koninklijke uitvoeringsbesluiten.

Nog belangrijker is het feit dat sommige richtlijnen van het vademecum in tegenspraak zijn met wettelijke bepalingen. Een voorbeeld daarvan vindt men terug in het arrest van de Raad van State van 24 februari 1995 (nr. 51.770) inzake de *Gemeenteraadsverkiezing te Tubeke*: "Overwegende dat artikel 6, § 1, van de wet van 7 juli 1994 als verkiezingsuitgaven omschrijft die welke betrekking hebben op "mondelinge, schriftelijke, auditieve en visuele boodschappen die erop gericht zijn het resultaat van een politieke partij en van haar kandidaten gunstig te beïnvloeden"; Overwegende dat alle uitgaven gedaan naar aanleiding van een voorstelling, ook al moet daarvoor worden betaald, de kenmerken daarvan vertonen, wanneer de verkiezingsdoeleinden ervan vaststaan; Overwegende dat in het onderhavige geval de gezamenlijke uitgaven gedaan voor de voorstelling niet zijn aangegeven; dat het voor de lijst toegestane maximumbedrag voor verkiezingsuitgaven is overschreden; Overwegende evenwel dat artikel 74bis, § 2, tweede lid, van de gemeentekieswet de Raad van State een beoordelingsbevoegdheid opdraagt, aangezien dit artikel bepaalt dat hij een lijsttrekker van een gemeentelijst van zijn mandaat vervallen kan verklaren als hij onder meer artikel 3, § 1, van de wet van 7 juli 1994 schendt, dit wil zeggen als de voor de lijst gedane verkiezingsuitgaven het toegestane bedrag overschrijden; Overwegende dat, aangezien het een eerste toepassing van de wet van 7 juli 1994 betreft, rekening dient te worden gehouden met de goede trouw van de belanghebbende partij die zich heeft willen voegen naar een advies van de Controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven; dat er geen grond is de belanghebbende partij van haar mandaat van gemeenteraadslid vervallen te verklaren".

¹⁹ *Ibid.*, p. 41.

II. Les sanctions applicables en cas de dépassement des plafonds de dépenses électorales

Les obligations imposées par la législation fédérale sur le financement de la vie politique ont toujours été présentées comme des contreparties au financement public des partis politiques instauré par cette même législation²⁰. C'est la raison pour laquelle la loi établit un lien entre la méconnaissance de ces obligations et la suspension de la dotation à titre de sanction applicable aux partis défaillants. Si ce lien est justifiable pour la plupart des obligations définies dans la loi — on pense, par exemple, à l'obligation pour les partis d'établir annuellement un rapport financier sur leurs comptes annuels —, il est moins évident s'agissant de l'obligation de respecter les plafonds de dépenses électorales.

Tout d'abord, la limitation des dépenses électorales obéit à des préoccupations particulières qui touchent à l'égalité des citoyens dans l'ordre politique, afin de permettre à chacun de se présenter au suffrage des électeurs. L'obligation de la respecter devrait s'imposer à tous les partis politiques et pas uniquement à ceux qui bénéficient du financement public, comme c'est déjà le cas pour les candidats. Il pourrait être prévu par la loi que tout dépassement des plafonds de dépenses électorales par un parti ne bénéficiant pas de la dotation sera sanctionné par l'obligation de verser à l'État un montant équivalent au dépassement. Ce serait une manière de rencontrer, en partie, la deuxième recommandation (ii-i) formulée par le GRECO (*"amender la loi du 4 juillet 1989 et les autres lois pertinentes pour que soient pris en compte les partis lorsqu'ils ne bénéficient pas de financement public fédéral"*), recommandation développée au § 71 du Rapport.

Ensuite, la limitation des dépenses électorales est imposée par la loi, non seulement aux partis politiques, mais aussi aux candidats pris individuellement. Or, pour ce qui concerne ces derniers, le législateur s'est résolu à prévoir des sanctions pénales (art. 14 de la loi du 4 juillet 1989, qui renvoie aux peines prévues par l'article 181 du Code électoral). Un tel choix est problématique.

Avant tout, si l'on accepte l'idée que la répression pénale a au moins une fonction dissuasive, on peut douter du caractère réellement dissuasif des sanctions prévues, qui ne sont pas appliquées en pratique, comme le GRECO le relève lui-même (§ 89).

²⁰ M. VERDUSSEN, "Le financement public des partis politiques en Belgique", *Revue générale de droit d'Ottawa*, 2006, vol. 36, p. 596.

II. De toepasselijke sancties bij overschrijding van het plafond van de verkiezingsuitgaven

De door de federale wetgeving opgelegde verplichtingen betreffende de financiering van het politieke leven zijn altijd voorgesteld als compensaties voor de door dezelfde wetgeving ingevoerde overheidsfinanciering van de politieke partijen²⁰. Dat is de reden waarom de wet een verband legt tussen het niet in acht nemen van die verplichtingen en de schorsing van de dotatie als sanctie voor in gebrek blijvende partijen. Hoewel dat verband gerechtvaardigd is voor de meeste bij wet gedefinieerde verplichtingen — bijvoorbeeld de verplichting voor de partijen om jaarlijks een financieel verslag op te stellen over hun jaarrekeningen — is het minder vanzelfsprekend voor de verplichting om het plafond van de verkiezingsuitgaven na te leven.

Ten eerste beantwoordt de beperking van de verkiezingsuitgaven aan het streven naar een gelijke behandeling van de burgers in het politieke bestel, waarbij iedereen in staat wordt gesteld zich voor te stellen aan de kiezer. De verplichting om die beperking na te leven, zou aan alle politieke partijen moeten worden opgelegd en niet alleen aan degene die overheidsfinanciering krijgen zoals al het geval is voor de kandidaten. De wet zou kunnen voorzien in een sanctie wanneer een partij die geen dotatie krijgt het plafond van de verkiezingsuitgaven overschrijdt, waarbij een bedrag aan de Staat moet worden gestort dat gelijkgesteld is aan die overschrijding. Dat zou een manier zijn om deels aan de tweede aanbeveling (ii-i) van de GRECO te voldoen (*"de wet van 4 juli 1989 en de overige relevante wetten te amenderen opdat de partijen in aanmerking worden genomen wanneer zij geen federale overheidsfinanciering krijgen"*), een aanbeveling uit § 71 van het Verslag.

Voorts is de beperking van de verkiezingsuitgaven bij wet vastgesteld, niet alleen voor de politieke partijen, maar ook voor individuele kandidaten. Wat laatstgenoemden betreft, voorziet de wetgever in strafrechtelijke sancties (art. 14 van de wet van 4 juli 1989, dat verwijst naar de straffen gesteld in artikel 181 van het Kieswetboek). Een dergelijke keuze is problematisch.

Hoewel men het idee aanvaardt dat strafrechtelijke vervolging minstens een ontradende functie heeft, kan men zich toch afvragen of de in de wet opgenomen sancties echt ontradend werken want in de praktijk worden ze niet toegepast, zoals de GRECO zelf aan-toont (§ 89).

²⁰ M. VERDUSSEN, "Le financement public des partis politiques en Belgique", *Revue générale de droit d'Ottawa*, 2006, vol. 36, p. 596.

Par ailleurs, on se souviendra que la section de législation du Conseil d'État a émis une objection de nature constitutionnelle à l'encontre de la règle prévue à l'article 14, § 3, alinéa 4, de la loi du 4 juillet 1989, qui veut que, lorsque la plainte émane d'un particulier ("toute personne justifiant d'un intérêt") ou lorsque la décision d'engager des poursuites est prise par le procureur du Roi, de sa propre initiative, les poursuites ne peuvent être engagées qu'à la condition de solliciter un avis motivé de la Commission de contrôle. Selon le Conseil d'État, "le paragraphe 3, en obligeant le procureur du Roi à faire part à la Commission de contrôle de sa décision d'intenter des poursuites et en prévoyant qu'il ne pourra diligenter ces poursuites qu'après avoir reçu l'avis de la Commission de contrôle limite sinon en droit, du moins en fait l'indépendance du ministère public. Dans le mécanisme ainsi conçu, il faut présumer, en effet, que l'avis que rendra la Commission de contrôle pèsera d'une façon ou d'une autre sur la décision du procureur du Roi. Dans cette mesure, la proposition de loi est également de nature à porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs"²¹.

La question mérite donc d'être posée de l'extension, notamment au niveau fédéral, de la sanction prévue dans le cadre des élections communales par l'article 74bis, § 2, de la loi électorale communale: la privation du mandat. Juridiquement, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution, il est difficilement justifiable que, pour le même acte répréhensible — un dépassement des plafonds de dépenses électorales —, un élu aux élections communales puisse être déchu de son mandat alors qu'un élu aux élections fédérales n'encourt pas une telle sanction. Admettre cela, c'est s'engager sur la voie d'une démocratie à deux vitesses, ce qui n'est pas défendable.

III. *Les mécanismes de contrôle du financement de la vie politique*

La loi du 4 juillet 1989 institue une Commission de contrôle, composée paritairement de membres de la Chambre des représentants et du Sénat (art. 1^{er}, 4^o). La disposition précitée prévoit toutefois, d'une part, que "la Commission de contrôle est tenue de se faire conseiller, aux conditions prévues par la présente loi, par la Cour des comptes tant pour le contrôle des dépenses électorales des partis politiques et des candidats que pour le contrôle des rapports financiers des partis politiques et de leurs composantes" et, d'autre part, que "si elle le juge opportun, [elle] peut également solliciter l'avis de la Cour des comptes pour l'exercice de ses autres

²¹ Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n° 1560/2, p. 3.

Overigens heeft de Afdeling Wetgeving van de Raad van State een grondwettelijk bezwaar geformuleerd over de in artikel 14, § 3, vierde lid, gestelde bepaling van de wet van 4 juli 1989. Het Hof stelt dat, wanneer de klacht uitgaat van een privépersoon, ("ieder die van een belang doet blijken") of wanneer de beslissing om vervolging in te stellen, genomen wordt door de procureur des Konings, op eigen initiatief, die vervolging enkel kan worden ingesteld mits de Controlegcommissie omstandig advies gegeven heeft. De Raad van State stelt dat "paragraaf 3, die de procureur des Konings ertoe verplicht de Controlegcommissie kennis te geven van zijn beslissing om vervolging in te stellen en bepaalt dat hij die vervolging eerst kan benaastigen nadat hij advies van de Controlegcommissie heeft ontvangen, zo niet rechtens, dan toch feitelijk de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie beperkt. Bij dit aldus ontworpen procedé rijst immers het vermoeden dat het advies dat de Controlegcommissie zal geven op een of andere wijze zal doorwegen op de beslissing van de procureur des Konings. Het wetsvoorstel kan in dezelfde mate afbreuk doen aan het beginsel van de scheiding der machten."²¹.

De vraag om de in artikel 74bis, §2, van de gemeentekieswet bepaalde sanctie uit te breiden, meer bepaald tot het federale niveau, is dus gerechtvaardigd: de vervallenverklaring van het mandaat. Juridisch gezien, op grond van de in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet bekrachtigde gelijkheids- en non-discriminatiebeginselen, is het moeilijk te rechtvaardigen om, voor dezelfde strafbare daad — een overschrijding van het plafond van de verkiezingsuitgaven — het mandaat van een verkozene bij de gemeenteraadsverkiezingen vervallen te verklaren, terwijl een verkozene bij de federale verkiezingen een dergelijke sanctie niet krijgt opgelegd. Als men dat toelaat, dan slaat men de weg in van een democratie met twee snelheden wat niet te verdedigen valt.

III. *De mechanismen ter controle van de financiering van het politiek leven*

De wet van 4 juli 1989 bepaalt de oprichting van een Controlegcommissie die paritair is samengesteld uit leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat (art. 1, 4^o). Voornoemde bepaling voorziet echter in het volgende: "De Controlegcommissie is verplicht om zich, onder de door deze wet bepaalde voorwaarden, te laten adviseren door het Rekenhof voor de controle zowel van de verkiezingsuitgaven van de politieke partijen en de individuele kandidaten als van de financiële verslagen van de politieke partijen en hun componenten" en "Indien de commissie dit oppor-tuun acht, kan zij voor de uitoefening van haar overige

²¹ Doc. parl., sess. ord. 1990-1991, n° 1560/2, p. 3.

compétences légales”. Il reste que les décisions sont prises par la seule Commission de contrôle.

Il avait pourtant été envisagé de composer la Commission de contrôle de membres de la Cour des comptes. À l’époque, un amendement avait été déposé en ce sens devant la Chambre des représentants par MM. Geysels et Daras²². Il n’a pas été retenu.

Aujourd’hui plus que jamais, il s’impose de confier le contrôle des règles de financement de la vie politique à un organe juridictionnel ou, à tout le moins, de juridictionnaliser la procédure existante de contrôle. Trois observations s’imposent à cet égard.

— Si la composition parlementaire de la Commission de contrôle suscite les plus vives réserves, c’est parce qu’elle peut difficilement être regardée comme une garantie de la neutralité de l’organe de contrôle²³. On ne peut être à la fois juge et partie, contrôleur et contrôlé. D’un organe de contrôle du financement de la vie politique, on est d’autant plus en droit d’attendre des garanties d’indépendance et d’impartialité que cet organe jouit de prérogatives importantes, ce qui est le cas en l’espèce. Il faut arrêter de se voiler la face: de toute évidence, la Commission de contrôle devrait être une institution de justice. Or, une institution de justice doit être indépendante et impartiale. Pour autant que de besoin, on précise que ce qui est en cause ici, c’est l’impartialité objective de la Commission de contrôle: elle n’offre pas, selon la formule bien connue, “des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime quant à son impartialité”.

— Si l’on se concentre plus particulièrement sur les pouvoirs de la Commission de contrôle en matière électorale, on ne peut manquer d’avoir égard au Code de bonne conduite en matière électorale, adopté par la Commission de Venise, dont les “lignes directrices” ont été adoptées les 5 et 6 juillet 2002 lors de sa 51^e session plénière et dont le “rapport explicatif” a été adopté les

wettelijke bevoegdheden eveneens het advies van het Rekenhof inwinnen”. De beslissingen worden dus enkel door de Controlecommissie genomen.

Men heeft nochtans overwogen om de Controlecommissie samen te stellen uit leden van het Rekenhof. Er is een amendement in die zin ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers door de heren Geysels en Daras²². Het werd niet in aanmerking genomen.

Vandaag moet de controle op de financiering van het politieke leven meer dan ooit worden toevertrouwd aan een rechterlijke instelling of de bestaande controleprocedure moet ten minste een rechterlijke vorm krijgen. Drie opmerkingen hierover.

— De parlementaire samenstelling van de Controlecommissie geeft aanleiding tot heel wat bedenkingen omdat ze moeilijk gezien kan worden als een waarborg voor de neutraliteit van de controle-instelling²³. Men kan geen rechter en betrokken partij zijn, controleur en gecontroleerde. Van een controle-instelling voor de financiering van het politieke leven mag men ook verwachten dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn gewaarborgd omdat die instelling belangrijke voorrechten heeft, wat in casu het geval is. Men moet de waarheid onder ogen zien: de Controlecommissie zou vanzelfsprekend een rechterlijke instelling moeten zijn. Een rechterlijke instelling moet onafhankelijk en onpartijdig zijn. Voor zover nodig, verduidelijkt men hier dat het gaat om de objectieve onpartijdigheid van de Controlecommissie: ze biedt, volgens de bekende formule, niet voldoende waarborgen om elke vorm van gewettigde twijfel inzake onpartijdigheid uit te sluiten.

— Wanneer men meer in het bijzonder kijkt naar de bevoegdheden van de Controlecommissie inzake verkiezingen, dan mag men de gedragscode inzake verkiezingsaangelegenheden niet uit het oog verliezen die door de Commissie van Venetië werd goedgekeurd, waarvan de “richtlijnen” werden goedgekeurd op 5 en 6 juli 2002 tijdens de 51^e plenaire zitting en waarvan

²² *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1988-1989, n° 747/2, p. 1-2.

²³ M. VERDUSSEN, “L’affaire Jack Lang”, *Journ. proc.*, 1994, n° 252, p. 23; “Le politique et la justice”, *Rev. gén.*, 1999, n° 4, p. 58. Voy. égal. D. DE PRINS, *Handboek Politieke Partijen*, Brugge, Die Keure, 2011, pp. 363-366; P. MARTENS, “De quelques contrôles juridictionnels sur les acteurs politiques”, *Rev. dr. ULB*, 1997, p. 300; P. VANDERNACHT, “Les règles de contrôle des dépenses électorales et leurs sanctions”, in *Les élections dans tous leurs états*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 251-252. Sur la qualification juridique de la Commission de contrôle, voy. *ibid.*, p. 261-270.

²² *Parl. Doc.*, Kamer., 1988-1989, nr. 747/2, p. 1-2.

²³ M. VERDUSSEN, “L’affaire Jack Lang”, *Journ. proc.*, 1994, n° 252, p. 23; “Le politique et la justice”, *Rev. gén.*, 1999, nr. 4, p. 58. Zie ook D. DE PRINS, *Handboek Politieke Partijen*, Brugge, Die Keure, 2011, pp. 363-366; P. MARTENS, “De quelques contrôles juridictionnels sur les acteurs politiques”, *Rev. dr. ULB*, 1997, p. 300; P. VANDERNACHT, “Les règles de contrôle des dépenses électorales et leurs sanctions”, in *Les élections dans tous leurs états*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 251-252. Inzake de juridische kwalificatie van de Controlecommissie, zie *ibid.*, p. 261-270.

18 et 19 octobre 2002 lors de sa 52^e session plénière²⁴. Partant de l'idée que la démocratie ne se conçoit pas sans des élections respectant les principes du patrimoine électoral européen, ce texte définit un certain nombre de règles en matière électorale et développe les conditions nécessaires à leur mise en œuvre, parmi lesquelles on trouve l'existence d'un système de recours efficace. À cet égard, la Commission de Venise privilégie nettement les recours à caractère juridictionnel portés devant des organes indépendants et elle stigmatise les recours devant le Parlement, comme juge de sa propre élection, car ils risquent, selon ses propres termes, "d'entraîner des décisions politiques"²⁵. Cette opinion a été confirmée ultérieurement. Lors de sa 67^e session plénière, qui s'est tenue les 9 et 10 juin 2006, la Commission de Venise a adopté un Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe²⁶. Selon ce rapport, les procédures de recours "doivent être ouvertes au moins à tout électeur, candidat et parti" et elles "doivent clairement conférer les droits suivants aux électeurs, aux candidats et aux partis politiques: droit de déposer un recours, droit de présenter des éléments de preuve à l'appui d'un recours, droit à un examen public et équitable d'un recours, droit à ce qu'un tribunal se prononce de façon transparente et impartiale sur un recours, droit à une solution effective et rapide ainsi que droit de s'adresser à un tribunal d'appel si le recours est rejeté"²⁷.

S'inspirant de lignes directrices de la Commission de Venise, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu, le 2 mars 2010, un arrêt *Grosaru c. Roumanie*²⁸, qui condamne la procédure de vérification des pouvoirs. Selon la Cour, un système où les élections sont contrôlées par ceux-là mêmes que le scrutin a permis d'élire, sans aucun recours possible devant un organe juridictionnel, ne correspond plus aux standards européens en matière de démocratie électorale. Sont en cause précisément l'indépendance et l'impartialité des assemblées parlementaires et, partant, l'effectivité des requêtes portées devant elles.

Certes, le contrôle sur la régularité des opérations électorales et le contrôle sur le respect des plafonds de dépenses électorales ne sont pas exactement les

het "verklarend verslag" op 18 en 19 oktober 2002 werd goedgekeurd tijdens de 52^e plenaire zitting²⁴. Op basis van de idee dat de democratie niet kan worden gezien zonder verkiezingen die de beginselen van het Europees kiespatrimonium waarborgen, definieert deze tekst een aantal kiesregels en zet de nodige voorwaarden uiteen voor de uitvoering ervan zoals een doeltreffend systeem om beroep aan te tekenen. In dat opzicht geeft de Commissie van Venetië er duidelijk de voorkeur aan om een rechterlijk beroep in te stellen bij onafhankelijke instellingen en hekelt ze een beroep voor een parlement dat rechter is van zijn eigen verkiezing, want ze stelt dat dat kan leiden tot politieke beslissingen²⁵. Dit standpunt werd later nog bekrachtigd. Tijdens de 67^e plenaire zitting van 9 en 10 juni 2006, keurde de Commissie van Venetië een verslag goed over het kiesrecht en het beheer van de verkiezingen in Europa²⁶. In het verslag staat dat de beroepsprocedures "*doivent être ouvertes au moins à tout électeur, candidat et parti*" en "*doivent clairement conférer les droits suivants aux électeurs, aux candidats et aux partis politiques: droit de déposer un recours, droit de présenter des éléments de preuve à l'appui d'un recours, droit à un examen public et équitable d'un recours, droit à ce qu'un tribunal se prononce de façon transparente et impartiale sur un recours, droit à une solution effective et rapide ainsi que droit de s'adresser à un tribunal d'appel si le recours est rejeté*"²⁷.

Op grond van de richtlijnen van de Commissie van Venetië, velde het Europees Hof voor de rechten van de mens op 2 maart 2010 een arrest *Grosaru c. Roumanie*²⁸, waarin de procedure voor het onderzoek van de geloofsbrieven wordt gelaakt. Het Hof stelt dat een systeem waarbij de verkiezingen worden gecontroleerd door degenen die zelf op grond van het kiessysteem konden worden verkozen en waarbij geen beroep kan worden ingesteld bij een rechterlijke instelling, niet meer in overeenstemming is met de Europese standaarden inzake verkiezingsdemocratie. De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de parlementaire assemblees staan op het spel en bijgevolg de doeltreffendheid van de verzoeken die bij hen aanhangig worden gemaakt.

Uiteraard is de controle op de regelmatigheid van de verkiezingen en die op het naleven van het plafond van de verkiezingsuitgaven niet helemaal dezelfde.

²⁴ Conseil de l'Europe, Code de bonne conduite en matière électorale – Lignes directrices et rapport explicatif, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, coll. Science et technique de la démocratie, n° 34, 2003.

²⁵ *Ibid.*, § 3.3.

²⁶ Conseil de l'Europe, Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe – Etude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents, Strasbourg, Etude n° 352/2006.

²⁷ *Ibid.*, § 167.

²⁸ Voy. M. VERDUSSEN, "Vers une juridictionnalisation du contrôle des élections fédérales", J.T., 2010, p. 398-402.

²⁴ Raad van Europa, Code de bonne conduite en matière électorale – Lignes directrices et rapport explicatif, Straatsburg, Editions du Conseil de l'Europe, coll. Science et technique de la démocratie, nr. 34, 2003.

²⁵ *Ibid.*, § 3.3.

²⁶ Raad van Europa, Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe – Etude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents, Straatsburg, Studie nr. 352/2006.

²⁷ *Ibid.*, § 167.

²⁸ Zie M. VERDUSSEN, « Vers une juridictionnalisation du contrôle des élections fédérales », J.T., 2010, p. 398-402.

mêmes. Il reste que tant les travaux de la Commission de Venise que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme montrent qu'aujourd'hui, en Europe, il y a une méfiance de plus en plus généralisée à l'égard des États qui confient aux parlementaires le soin d'exercer un contrôle sur eux-mêmes. Par ailleurs, si, comme nous le suggérons, le législateur fédéral devait prévoir que des dépenses électorales excessives peuvent conduire à une déchéance du mandat, ce qui serait alors en cause c'est le droit d'éligibilité des candidats. Or, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné, dans l'arrêt précité, que les conditions auxquelles sont subordonnées le droit de vote et d'éligibilité ne peuvent pas entraver "la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps électoral", qui est garantie en ces termes par l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme. Ces conditions, précise la Cour, "doivent refléter, ou ne pas contrecarrer, le souci de maintenir l'intégrité et l'effectivité d'une procédure électorale visant à déterminer la volonté du peuple par l'intermédiaire du suffrage universel".

— L'article 145 de la Constitution belge dispose que "les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont de la compétence des cours et tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi". Lorsque le législateur décide de soustraire un tel contentieux aux cours et tribunaux, c'est pour le confier à une ou plusieurs juridictions administratives, comme c'est le cas en matière d'élections communales. Si la sanction de la déchéance du mandat devait être introduite dans la législation sur le financement de la vie politique, il ne fait aucun doute que, sur un plan strictement constitutionnel, cette sanction ne pourrait être infligée que par un organe juridictionnel.

Quelles voies juridictionnelles peuvent être empruntées? Quatre solutions sont *a priori* concevables.

1. La Cour des comptes

Plusieurs observations peuvent être formulées à l'égard de cette solution.

Tout d'abord, la Cour des comptes est un organe collatéral du Parlement fédéral et, plus particulièrement, de la Chambre des représentants. C'est pour le compte de cette dernière qu'elle exerce son contrôle financier.

Ensuite, il est permis de se demander si les attributions de la Cour des comptes, énumérées à l'article 180 de la Constitution, n'ont pas un caractère exhaustif, auquel cas toute nouvelle attribution nécessiterait une révision de cette disposition qui fait partie des dispositions reprises dans la dernière déclaration de révision

Dat neemt niet weg dat het werk van de Commissie van Venetië en de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens aantonen dat er tegenwoordig in Europa een groter algemeen wantrouwen bestaat tegenover Staten die aan parlementsleden de zorg toevertrouwen om zichzelf te controleren. Indien, daarenboven, zoals wij voorstellen, de federale wetgever zou bepalen dat overmatige verkiezingsuitgaven tot een vervallenverklaring van het mandaat kunnen leiden, zou het passief kiesrecht ter discussie staan. Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft in voormeld arrest benadrukt dat de voorwaarden waaronder het actief en passief kiesrecht vallen geen belemmering mogen zijn voor "*la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps électoral*", die in die bewoordingen wordt gewaarborgd door artikel 3 van het Aanvullend Protocol nr.1 bij het Europees Verdrag van de rechten van de mens. Het Hof verduidelijkt dat die voorwaarden "doivent refléter, ou ne pas contrecarrer, le souci de l'effectivité d'une procédure électorale visant à déterminer la volonté du peuple par l'intermédiaire du suffrage universel".

— Artikel 145 van de Belgische Grondwet bepaalt dat "geschillen over politieke rechten behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen". Wanneer de wetgever beslist om een dergelijk geschil te onttrekken aan de rechtbanken en hoven, dan is dat om het toe te vertrouwen aan één of meerdere administratieve rechtscolleges, zoals voor gemeenteraadsverkiezingen. Indien de sanctie van vervallenverklaring van het mandaat in de wetgeving over de financiering van het politieke leven zou worden opgenomen, dan lijkt het geen twijfel dat op louter grondwettelijk vlak, die sanctie slechts kan worden opgelegd door een rechterlijke instelling.

Aan welke rechterlijke instantie kan hier worden gedacht?

1. Het Rekenhof

Enkele kanttekeningen bij die oplossing.

Ten eerste, het Rekenhof is een collaterale instelling van het federaal parlement en in het bijzonder van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Het voert de financiële controle uit voor rekening van laatstgenoemde.

Vervolgens mag men zich afvragen of de bevoegdheden van het Rekenhof, die opgesomd worden in artikel 180 van de Grondwet, niet exhaustief zijn. In dat geval is er voor elke nieuwe bevoegdheid een herziening nodig van die bepaling die deel uitmaakt van de bepalingen uit de recente verklaring tot herziening van de

de la Constitution: “en vue d’y ajouter un alinéa en vertu duquel la loi peut attribuer des compétences supplémentaires à la Cour des comptes”²⁹.

Enfin, ces dernières années, la Cour des comptes s’est vu attribuer plusieurs compétences nouvelles, de telle sorte qu’une partie de la doctrine s’inquiète légitimement d’une dispersion de ses missions³⁰.

2. La Cour constitutionnelle

Le législateur fédéral pourrait utilement s’inspirer de la solution retenu en France.

En vertu de l’article L.52-14 du Code électoral, modifié par l’ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003, “il est institué une autorité administrative indépendante dénommée Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques” (CCFP). Cette commission est composée de “neuf membres nommés, pour cinq ans, par décret: trois membres ou membres honoraires du Conseil d’État, désignés sur proposition du vice-président du Conseil d’État, après avis du bureau; trois membres ou membres honoraires de la Cour de cassation, désignés sur proposition du premier président de la Cour de cassation, après avis du bureau; trois membres ou membres honoraires de la Cour des comptes, désignés sur proposition du premier président de la Cour des comptes, après avis des présidents de chambres”.

Selon l’article L.52-14 du Code électoral, modifié par l’ordonnance précitée du 8 décembre 2003, la CCFP approuve ou, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne, en principe dans les six mois du dépôt des comptes. Lorsque la CCFP constate que le compte de campagne n’a pas été déposé dans le délai prescrit, que le compte a été rejeté ou que, le cas échéant après réformation, il fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales, la CCFP saisit le juge de l’élection, à savoir le Conseil constitutionnel pour les élections législatives. Par ailleurs, dans le cas où la CCFP a relevé des irrégularités de nature à contrevenir aux dispositions des articles L.52-4 à L.52-13 et L.52-16, elle transmet le dossier au parquet. La même disposition ajoute que “dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales a été constaté par une décision définitive, la commission fixe alors une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public”.

²⁹ MB, 7 mai 2010.

³⁰ Voy. not. L. DETROUX, “L’article 180 de la Constitution”, R.B.D.C., 2007, p. 285-286.

Grondwet: “om een lid toe te voegen krachtens hetwelk de wet bijkomende bevoegdheden aan het Rekenhof kan toekennen”²⁹.

Tot slot, kreeg het Rekenhof de afgelopen jaren verschillende nieuwe bevoegdheden toegewezen waardoor een deel van de rechtsleer terecht bezorgd is over een versnippering van de opdrachten van het Rekenhof³⁰.

2. Het Grondwettelijk Hof

De federale wetgever zou zich kunnen baseren op de Franse oplossing.

Krachtens artikel L.52-14 van het Kieswetboek, gewijzigd bij ‘ordonnance’ nr. 2003-1165 van 8 december 2003, “il est institué une autorité administrative indépendante dénommée Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques” (CCFP). Die commissie wordt gevormd door “neuf membres nommés, pour cinq ans, par décret: trois membres ou membres honoraires du Conseil d’État, désignés sur proposition du vice-président du Conseil d’État, après avis du bureau; trois membres ou membres honoraires de la Cour de cassation, désignés sur proposition du premier président de la Cour de cassation, après avis du bureau; trois membres ou membres honoraires de la Cour des comptes, désignés sur proposition du premier président de la Cour des comptes, après avis des présidents de chambres”.

Volgens artikel L.52-14 van het Kieswetboek, gewijzigd bij voormelde “ordonnance” van 8 december 2003, worden campagnerekeningen goedgekeurd of, na een procedure op tegenspraak, verworpen of herzien door de CCFP, in principe binnen zes maanden na de indiening van de rekeningen. Wanneer de CCFP vaststelt dat de campagnerekening niet binnen de voorgeschreven termijn werd ingediend, of de rekening werd verworpen of wanneer eventueel na een herziening blijkt dat het plafond van de verkiezingsuitgaven overschreden is, dan maakt de CCFP dit aanhangig bij de verkiezingsrechter, namelijk het Grondwettelijk Hof voor de wetgevende verkiezingen. Bovendien, wanneer de CCFP onregelmatigheden heeft vastgesteld die de bepalingen van de artikelen L.52-4 tot L.52-13 en L.52-16 overtreden, dan wordt het dossier aan het parket overgezonden. Dezelfde bepaling voegt er nog aan toe dat “dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales a été constaté par une décision définitive, la commission fixe alors une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public”.

²⁹ BS, 7 mei 2010.

³⁰ Zie met name. L. DETROUX, “L’article 180 de la Constitution”, R.B.D.C., 2007, p. 285-286.

En cas de saisine du Conseil constitutionnel, celui-ci peut, si l'irrégularité est avérée, prononcer la démission d'office de l' élu.

3. Une juridiction ad hoc

Une possibilité serait de mettre en place une juridiction spécialement créée à l' effet de contrôler le respect de la législation sur le financement de la vie politique. Cette juridiction serait exclusivement composée de magistrats.

4. La juridictionnalisation de la commission de contrôle

Une autre solution, sans doute préférable, serait de laisser à la Commission de contrôle le soin de contrôler le respect de la législation sur le financement de la vie politique, tout en aménageant ce contrôle par quatre réformes importantes:

— adjoindre aux parlementaires des magistrats, en réservant la présidence de la Commission de contrôle à l' un de ceux-ci.

— permettre à toute personne intéressée de saisir la Commission de contrôle d' une plainte.

— prévoir des garanties procédurales tant au profit des plaignants qu' au profit des candidats et des partis politiques mis en cause (droits de la défense, publicité des audiences, motivation des décisions, etc.).

— offrir aux parties le droit d' introduire un recours devant la Cour constitutionnelle.

Les trois premières réformes peuvent être réalisées par le législateur fédéral. La dernière suppose de modifier l' article 142 de la Constitution, ce qui est juridiquement possible puisqu' il figure dans la déclaration de révision constitutionnelle publiée au *Moniteur belge* du 7 mai 2010.

Indien dit aanhangig wordt gemaakt bij het Grondwettelijk Hof, kan laatstgenoemde, als de onregelmatigheid is bewezen, het ontslag van ambtswege van de verkozene uitspreken.

3. Een rechtscollege ad hoc

Een mogelijkheid zou de oprichting van een speciaal rechtscollege zijn dat toeziet op de naleving van de wet op de financiering van het politieke leven. Dat rechtscollege zou uitsluitend samengesteld zijn uit magistraten.

4. De rechtsprekende bevoegdheid van de Controlecommissie

Een andere oplossing die ongetwijfeld te verkiezen is, is het toezicht op de naleving van de wet op de financiering van het politieke leven over te laten aan de Controlecommissie, waarbij dat toezicht vier belangrijke hervormingen ondergaat:

— aan het aantal parlementsleden magistraten toevoegen waarbij het voorzitterschap van de controlecommissie aan één van hen wordt toevertrouwd.

— iedere belanghebbende in staat stellen een klacht voor te leggen aan de Controlecommissie.

— voorzien in proceduregaranties voor zowel de eisers als de kandidaten en politieke partijen aan wie een feit ten laste wordt gelegd (rechten van de verdediging, openbaarheid van de terechtzittingen, motivering van de beslissingen enz.).

— de partijen het recht geven beroep in te stellen bij het Grondwettelijk Hof.

De eerste drie hervormingen kunnen door de federale wetgever worden verwezenlijkt. De laatstgenoemde hervorming veronderstelt een wijziging van artikel 142 van de Grondwet wat juridisch gesproken mogelijk is aangezien het opgenomen is in de verklaring tot herziening van de Grondwet die werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 7 mei 2010.

B. Échange de vues

1. Questions et observations

M. Ahmed Laaouej (PS – S) constate que les avis des universitaires tantôt se recoupent, tantôt divergent. Il n'est pas étonnant que sur un sujet comme le financement des partis politiques et des campagne électorales, il y ait peut-être autant d'avis que de personnes.

L'intervenant souhaite aborder deux questions.

1. Dans sa *recommandation 4, iii*, le GRECO recommande de préciser ou définir la **notion de don** afin, d'une part, d'encadrer les prestations gratuites ou inférieures à la valeur du marché et, d'autre part, de mettre en cohérence le sponsoring et les règles existantes en matière de dons. En effet, le GRECO estime que "*cela (la pratique du sponsoring) est contradictoire avec l'interdiction légale des dons de personnes morales et offre bien des facilités pour contourner cette dernière*" (§ 74). M. Laaouej s'étonne du fait que le GRECO assimile le sponsoring à un don. En effet, le statut fiscal du sponsoring est tout à fait différent de celui des libéralités. Le don se distingue par *l'animus donandi*: le don se fait sans contrepartie, alors que le sponsoring s'effectue avec des contreparties, à savoir la promotion de l'image ou de produits. Il faut donc veiller à ne pas mettre sur pied d'égalité les dons ou libéralités et le sponsoring. La problématique est beaucoup plus complexe. Le groupe de travail pourrait s'inspirer de définitions formulées dans d'autres législations que celle du financement des partis politiques.

2. Par rapport à la *recommandation 8* relative à la **position de la Commission de contrôle**, M. Laaouej s'interroge sur le postulat selon lequel il est anormal que des personnes soient contrôlées et jugées par leurs pairs. Cette pratique porterait atteinte à des principes fondamentaux de notre droit. Toutefois, force est de constater que dans d'autres domaines du droit, le principe d'être jugé par ses pairs est accepté tel quel (voir en matière de droit disciplinaire: les ordres des professions libérales et la magistrature). L'intervenant estime que le concept d'anormalité porte en lui parfois un jugement de valeur. Mais il peut aussi être une norme statistique. Il faudrait éviter la confusion entre les deux. Si l'on suit l'analyse axiologique, on peut plaider une chose et son contraire. Si l'on applique l'analyse statistique, il faut nuancer le jugement prononcé par le GRECO.

En ce qui concerne la même recommandation visant à instituer un organe de contrôle indépendant, M. Laaouej attire l'attention sur le principe fondamental

B. Gedachtewisseling

1. Vragen en opmerkingen

De heer Ahmed Laaouej (PS – S) stelt vast dat de standpunten van de academici nu eens met elkaar overeenstemmen, dan weer verschillen. Het hoeft niet te verbazen dat er over een onderwerp als de financiering van de politieke partijen en de verkiezingscampagnes wellicht evenveel meningen als mensen zijn.

De spreker wenst twee aspecten aan te kaarten.

1. In zijn *aanbeveling 4, iii*, raadt de GRECO aan het **begrip gift** nader te bepalen of te definiëren, enerzijds om de kosteloze prestaties of de prestaties onder de kostprijs te reglementeren en anderzijds om sponsoring en de bestaande regels inzake giften in een coherent geheel onder te brengen. De GRECO meent immers dat de sponsoringpraktijk in strijd is met het wettelijk verbod op giften van rechtspersonen en heel wat mogelijkheden biedt om dat verbod te omzeilen (§ 74). De heer Laaouej verbaast zich erover dat de GRECO sponsoring en giften gelijkstelt. Het fiscale statuut van sponsoring is immers totaal verschillend van dat van de giften. De gift onderscheidt zich door de *animus donandi*: de gift geschiedt zonder compensatie, terwijl sponsoring tegenprestaties impliceert, namelijk de promotie van het imago of van producten. Men moet er bijgevolg op toezien dat giften of schenkingen en sponsoring niet op gelijke voet worden behandeld. De problematiek is veel complexer dan dat. De werkgroep zou kunnen uitgaan van definitie in andere wetgevingen dan die met betrekking tot de financiering van de politieke partijen.

2. Wat *aanbeveling 8* met betrekking tot de **positie van de Controlecommissie** betreft, stelt de heer Laaouej zich vragen over het uitgangspunt dat het abnormaal is dat mensen worden gecontroleerd en beoordeeld door hun gelijken. Deze praktijk zou afbreuk doen aan fundamentele beginselen van ons recht. We moeten evenwel vaststellen dat in andere rechtsgebieden het principe van te worden beoordeeld door gelijken als dusdanig wordt aanvaard (zie in het tuchtrecht: de ordes van vrije beroepen en de magistratuur). Spreker meent dat het begrip 'abnormaal' soms een waardeoordeel inhoudt. Het kan echter ook een statistische norm zijn. Verwarring tussen beide zou moeten worden vermeden. Indien men de axiologische analyse volgt, kan men zowel voor het ene als voor het andere pleiten. Indien men de statistische analyse toepast, dient men het oordeel van de GRECO te nuanceren.

Wat dezelfde aanbeveling betreft met betrekking tot de oprichting van een onafhankelijk controleapparaat, wil de heer Laaouej de aandacht vestigen op het

selon lequel la spécificité du Parlement tient à ce qu'il tire sa légitimité du suffrage universel. À ce titre, il est l'une des trois composantes fondamentales de notre système institutionnel. Par voie de conséquence, il ne faudrait pas imaginer des solutions qui aboutissent à paralyser ou entraver le fonctionnement du pouvoir législatif. M. Laaouej estime que les solutions préconisées par le GRECO pourraient rompre l'équilibre qui est propre à notre démocratie.

Le non-respect de la législation en matière de dépenses électorales ne revêt pas toujours la même importance. Il y a des cas où la violation est évidente, mais d'autres où elle l'est moins. Par exemple, dans certains cas, l'élément de la bonne foi peut être retenu ou la Commission de contrôle peut avoir égard au contexte du dossier et conclure que la rigidité ne s'impose peut-être pas. En effet, la complexité de la situation peut amener un candidat à enfreindre la législation sans toutefois avoir l'intention de frauder. La faute est éventuellement imputable à une maladresse d'un membre de son équipe de campagne. Il peut donc y avoir une gradation aussi bien dans l'appréciation des faits et de la gravité de l'infraction que dans la fixation de la sanction. L'expérience des parlementaires permettra d'examiner des dossiers en tenant compte du contexte spécifique dans lequel la campagne électorale se déroule. Cela ne signifie pas que les parlementaires feront preuve de dilettantisme, pusillanimité ou complaisance. Au contraire, le respect de la norme est important, mais l'appréciation motivée de ce respect l'est tout autant.

Finalement, M. Laaouej a décelé dans les exposés plusieurs éléments qui proviennent d'une erreur dans l'analyse des dispositions légales et sur lesquels il reviendra en temps utile.

M. Dirk Claes (CD&V – S) souhaite formuler cinq remarques.

1. En ce qui concerne les **sanctions pour les partis qui n'ont pas droit à la dotation publique**, il a été proposé des sanctions qui seraient mises en œuvre aux élections suivantes. Pourquoi cette proposition ne pourrait-elle pas s'appliquer aussi aux partis qui ont droit à la dotation publique? Si un parti a enfreint la législation et perd temporairement sa dotation, il y a certes une intervention immédiate dans son financement, mais cela n'a, en fin de compte, aucune influence sur le résultat électoral. C'est pourquoi la sanction à l'égard d'un parti qui n'a pas respecté la législation pourrait consister en une diminution du montant maximum auquel il a droit pour les élections suivantes. Par ailleurs, M. Claes est

fundamentele principe dat de specifieke aard van het Parlement voortvloeit uit de legitimiteit die het put uit het algemeen stemrecht. In dat opzicht is het een van de drie fundamentele componenten van ons institutioneel stelsel. Men dient dan ook geen oplossingen te bedenken die de werking van de wetgevende macht uiteindelijk lamleggen of dwarsbomen. De heer Laaouej is van mening dat de oplossingen die de GRECO aanraadt, het evenwicht van onze democratie zouden kunnen verbreken.

De niet-naleving van de wetgeving inzake verkiezingsuitgaven weegt niet altijd even zwaar. Er zijn gevallen waarbij de overtreding duidelijk is, maar bij andere is dat minder het geval. In bepaalde gevallen bijvoorbeeld kan het aspect goede trouw in aanmerking worden genomen of kan de Controlemcommissie rekening houden met de context van het dossier en besluiten dat streng optreden misschien niet geboden is. Door de complexiteit van de situatie kan een kandidaat soms de wetgeving overtreden zonder evenwel de intentie te hebben om te frauderen. Soms is de fout te wijten aan een flater vanwege een campagnemedewerker. Er kan dus sprake zijn van een gradatie, zowel bij de beoordeling van de feiten en de ernst van de overtreding als bij het vaststellen van de sanctie. De ervaring van de parlementsleden maakt het mogelijk de dossiers te onderzoeken rekening houdend met de specifieke context waarin de verkiezingscampagne verloopt. Dit betekent niet dat de parlementsleden zullen getuigen van amateurisme, kleinmoedigheid of meegaandheid. Integendeel, de naleving van de norm is belangrijk, maar de gemotiveerde beoordeling van die naleving is dat evenzeer.

Tot slot heeft de heer Laaouej in de uiteenzettingen verschillende elementen gevonden die voortkomen uit een vergissing bij het analyseren van de wettelijke bepalingen en waar hij te gelegener tijd op zal terugkomen.

De heer Dirk Claes (CD&V – S) heeft vijf opmerkingen.

1. Met betrekking tot **sancties voor partijen die niet op de overheidsdotatie gerechtigd zijn**, is ervoor gepleit om de sancties toe te snijden naar de volgende verkiezingen. Waarom zou dat voorstel ook niet kunnen gelden voor partijen die wel op de overheidsdotatie gerechtigd zijn? Indien een partij de wetgeving heeft overtreden en haar dotatie tijdelijk verliest, dan wordt er weliswaar onmiddellijk ingegrepen in de financiering van die partij, maar uiteindelijk heeft dat geen enkele invloed op de verkiezingsuitslag. Daarom zou de sanctie voor een partij die de wetgeving heeft overtreden, erin kunnen bestaan dat zij bij de volgende verkiezingen haar maximumbedrag verminderd ziet. Voorts is de

favorable à ce qu'en l'absence de rapport financier, par exemple, la dotation du parti concerné soit gelée tant que ce rapport n'a pas été déposé.

2. S'agissant des **méthodes de campagne**, il y a lieu de se demander si les dispositions légales en vigueur ne devraient pas être actualisées. Il existe aujourd'hui toute une série de nouvelles méthodes de campagne, qui nécessitent une mise à jour de la législation en la matière. Aujourd'hui, les candidats consacrent encore beaucoup de temps et d'énergie à la confection de leurs panneaux d'affichage électoraux, avec tout ce que cela implique en termes de pollution de l'environnement et de défiguration du paysage, alors qu'il existe de nombreuses nouvelles méthodes de campagne électorale qui, actuellement, sont réglementées trop strictement.

3. Les règles actuelles en matière de **montants maximums accordés aux candidats** sont source d'**inégalités**. Tout candidat ambitieux d'être élu, quelle que soit la place qu'il occupe sur la liste. Or, les candidats ne peuvent pas tous consacrer le même budget à leur campagne électorale, et il existe même de très grandes différences. Même si le GRECO n'a formulé aucune recommandation spécifique à ce propos, M. Claes aimerait connaître l'avis des experts académiques sur cette question.

4. En ce qui concerne l'**organe de contrôle**, l'intervenant déclare ne pas partager le point de vue de M. Laaouej (PS – S). La recommandation visant à confier le contrôle du financement des partis politiques à un organe indépendant est un des fils conducteurs des rapports d'évaluation du GRECO. S'il est une recommandation que la Belgique se doit de mettre en œuvre, c'est bien celle-là. Ce serait d'ailleurs un mauvais signal à la population et aux électeurs si le Parlement voulait conserver à tout prix cette compétence d'autocontrôle. La référence à l'Ordre des médecins n'est pas pertinente en l'espèce. L'intervenant pourrait éventuellement accepter cet argument si la mission de l'organe de contrôle se limitait purement et simplement à appliquer "mécaniquement" des lois et des sanctions. Mais à partir du moment où il s'agit d'interpréter des textes de loi, de décider si un fait déterminé peut être qualifié infraction et, en cas d'infraction, de décider du degré de la sanction, il faut impérativement et exclusivement faire appel à une instance indépendante, ce que la Commission de contrôle n'est pas.

5. Le professeur Matthijs a évoqué l'**exemple du Conseil électoral (Kiesraad) appliqué aux Pays-Bas**. Comment ce système pourrait-il être transposé d'un État unitaire centralisé à un État fédéral comme la Belgique? Faudrait-il instaurer un Conseil électoral aussi bien pour les élections fédérales que pour les élections des entités fédérées?

heer Claes het ermee eens dat bijvoorbeeld in geval van afwezigheid van een financieel verslag, de dotatie niet wordt uitbetaald zolang dat verslag niet is ingediend.

2. Inzake **campagnemethoden** rijst de vraag of de vigerende wetsbepalingen nog voldoende actueel zijn. Er zijn inmiddels tal van nieuwe campagnemethoden ontwikkeld. De wetgeving zou bijgevolg bij de tijd moeten worden gebracht. Op dit ogenblik spenderen de kandidaten nog veel tijd en energie aan het timmeren van hun verkiezingsplakkaats met de bijbehorende milieu- en gezichtsvervuiling, terwijl er tal van nieuwe campagnemethoden voorhanden zijn die momenteel te strikt gereguleerd zijn.

3. De huidige regeling inzake **maximumbedragen voor de kandidaten** wordt gekenmerkt door **ongelijkheid**. Elke kandidaat, ongeacht de plaats die hij op de lijst bekleedt, ambieert te worden gekozen. Nochtans mogen zij niet allemaal evenveel aan hun verkiezingscampagne spenderen. Er bestaan zelfs zeer grote verschillen. Ook al heeft de GRECO hierover geen specifieke aanbeveling geformuleerd, toch zou de heer Claes hier graag de mening van de academici over willen kennen.

4. Met betrekking tot het **controleorgaan** verklaart spreker zich niet akkoord met het standpunt van de heer Laaouej (PS – S). De aanbeveling om de controle op de partijfinanciering aan een onafhankelijk orgaan toe te vertrouwen, loopt als een rode draad door de evaluatieverslagen van de GRECO. Als er één aanbeveling is die België dient uit te voeren, dan is het wel deze. Het zou overigens een slecht signaal zijn aan de bevolking en de kiezers als het Parlement halsstarrig blijft vasthouden aan deze zelfcontrole. De verwijzing naar de Orde van Geneesheren is niet relevant. Spreker zou het argument nog kunnen aanvaarden indien het controleorgaan louter aan mechanische wets- en sanctietoepassing zou doen. Maar indien dat orgaan wetteksten moet interpreteren, moet beslissen of feiten als een overtreding kunnen worden gekwalificeerd en, in geval van overtreding, moet beslissen over de zwaarte van de sanctie, dan kan daar uitsluitend een onafhankelijke instantie mee worden belast. En dat is niet de Controlecommissie.

5. Professor Matthijs heeft verwezen naar het **Nederlandse voorbeeld van de Kiesraad**. Hoe zou dat systeem vanuit een gecentraliseerde eenheidsstaat naar het federale België kunnen worden getransponeerd? Zou er een Kiesraad zijn voor zowel de federale verkiezingen als de deelstaatverkiezingen?

Mme Zoé Genot (ECOLO – Ch) souhaite aborder deux problèmes.

1. Le **contrôle des dépenses électorales** s'avère peu effectif. L'électeur qui se présente au greffe du tribunal de première instance pour consulter les déclarations de dépenses électorales, se retrouve entouré d'une montagne de déclarations. dans un petit bureau au fond d'un palais de justice. Cette pratique reflète, selon l'intervenante, le manque d'effectivité du système de contrôle actuel. Le groupe de travail devra examiner les possibilités pour rendre ce système plus efficace. On peut, en tout cas, constater une amélioration dans l'application de la législation sur le terrain. Le temps des dépenses débridées est révolu. Néanmoins, des dérapages se produisent encore. C'est pourquoi l'intervenante s'inquiète de la déclaration selon laquelle le sponsoring ne peut être assimilé à un don et devrait être autorisé. Quelle sera la contrepartie dont bénéficiera une personne morale qui prête sa coopération à une campagne électorale? Un permis de bâtir pour l'entreprise? Il faudra élaborer un système permettant un contrôle adéquat du sponsoring.

2. En ce qui concerne l'**organe de contrôle**, l'intervenante souhaite obtenir l'avis de tous les universitaires sur la *recommandation 8* relative à la mise en place d'un système — éventuellement unifié — de contrôle du financement des partis et campagnes électorales qui soit le plus indépendant possible des partis politiques. La défense du système actuel faisant référence au droit disciplinaire des professions libérales revient à défendre le vieux mode corporatiste, ce qui n'est pas réjouissant. Il faut des procédures les plus rigoureuses et impartiales possibles. Force est de constater que les procédures lancées en cas de violation des règles relatives aux dépenses électorales frappent toujours les soi-disant petits candidats des petits partis. Cela n'inspire pas une véritable confiance dans les institutions.

2. Réponses

Le professeur Matthijs apporte les réponses suivantes.

1. La législation actuelle ne garantit effectivement pas une **égalité de traitement de tous les candidats**, ce qui est problématique. La question qui se pose est dès lors de savoir comment garantir cette égalité de traitement. Il faudrait, pour ce faire, modifier le système de financement actuel, car celui-ci favorise les plus grands partis ainsi que les partis qui gagnent les élections tandis qu'il pénalise les nouveaux partis et les nouveaux

Mevrouw Zoé Genot (ECOLO – K) wenst twee problemen aan te kaarten.

1. De **controle op de verkiezingsuitgaven** blijkt weinig doeltreffend. De kiezer die zich bij de griffie van de rechtbank van eerste aanleg aanbiedt om de aangiften van verkiezingsuitgaven te raadplegen, komt tussen een berg aangiften te zitten in een kantoortje in het achterste gedeelte van een gerechtsgebouw. Volgens spreekster weerspiegelt deze praktijk het gebrek aan efficiëntie van het huidige controlesysteem. De werkgroep zal moeten nagaan welke mogelijkheden er zijn om dit systeem doeltreffender te maken. Men kan in elk geval een verbetering vaststellen wat de toepassing van de wetgeving op het terrein betreft. De tijd van de ongebreidelde uitgaven is voorbij. Toch lopen de zaken soms nog uit de hand. Daarom maakt spreekster zich zorgen over de uitspraak dat sponsoring mag worden gelijkgesteld met een gift en zou moeten worden toegelaten. Welke tegenprestatie zal een rechtspersoon genieten die zijn medewerking aan een verkiezingscampagne verleent? Een bouwvergunning voor het bedrijf? Men zal een systeem moeten uitwerken dat een adequate controle van sponsoring mogelijk maakt.

2. Wat het **controleorgaan** betreft, wenst spreekster de mening van alle academici te vernemen over *aanbeveling 8* met betrekking tot de invoering van een — eventueel eengemaakt — systeem ter controle van de financiering van de partijen en verkiezingscampagnes dat zo onafhankelijk mogelijk is van de politieke partijen. Wie het huidige systeem verdedigt door te verwijzen naar het tuchtrecht van de vrije beroepen verdedigt eigenlijk de oude corporatistische benadering, hetgeen niet bepaald verblijdend is. Er zijn procedures nodig die zo strikt en onpartijdig mogelijk moeten zijn. Men moet vaststellen dat de procedures die worden gelanceerd indien de regels met betrekking tot de verkiezingsuitgaven worden overtreden, altijd de zogenaamde lichtgewicht binnen de kleine partijen treffen. Dat boezemt niet echt vertrouwen in de instellingen in.

2. Antwoorden

Professor Matthijs verstrekt de volgende antwoorden.

1. De huidige wetgeving garandeert inderdaad geen **gelijke behandeling van alle kandidaten**. Daar doet zich dus een probleem voor. De vraag is dan hoe men die gelijke behandeling kan bewerkstelligen. Daarvoor zou men het huidige financieringssysteem moeten wijzigen, want dat bevoordeelt de grotere partijen en de partijen die verkiezingen winnen en benadeelt nieuwe partijen en nieuwe kandidaten, zelfs wanneer die op

candidats, même lorsque ceux-ci se présentent sur des listes de partis ayant remporté des sièges lors des dernières élections mais qu'ils n'occupent pas les premières places (n+1). Personne n'a de véritable solution à proposer à cet égard. Il semble également difficile au professeur Matthijs de trouver une solution objective à cet égard, mais il est incontestable que le système actuel ne garantit pas une égalité de traitement des candidats.

2. De nombreuses **nouvelles méthodes de campagne** ont effectivement été développées ces dernières années. Selon le professeur, les traditionnelles affiches électorales que l'on voyait auparavant dans les champs ne sont plus, depuis longtemps, le principal support des campagnes électorales. Le groupe de travail et, par extension, le législateur devront se pencher sur cette problématique. Comment faut-il encadrer juridiquement les nouvelles méthodes, ancrées principalement dans le monde électronique? Selon l'intervenant, cet exercice de réflexion n'a jamais été réalisé. Il appartient au groupe de travail de le faire.

3. En ce qui concerne la recommandation visant à instituer un **organe de contrôle indépendant**, M. Dirk Claes (CD&V – S) souligne, à juste titre, que les Pays-Bas sont un État centralisé, où il n'existe qu'un seul conseil électoral pour l'ensemble du pays. Cette organisation est plus délicate à mettre en œuvre dans notre pays, la Belgique étant un État fédéral. Selon le professeur Matthijs, l'idée d'instituer au niveau fédéral un conseil électoral, qui devrait être un organe bénéficiant d'une dotation et qui serait lié à la Chambre, au Sénat ou aux deux à la fois, est néanmoins une piste qui mérite réflexion. Cette institution serait principalement compétente pour le contrôle de la comptabilité relative aux dépenses électorales pour les élections fédérales et européennes. La composition que devrait avoir ce conseil électoral est une autre question. Il existe en Flandre une variante axée non pas sur le contrôle du financement des partis, mais sur le contrôle des dépenses électorales. La Région flamande a en effet institué des Conseils des contestations électorales, soit des juridictions administratives chargées de traiter les plaintes relatives à d'éventuelles infractions à la réglementation flamande sur les dépenses électorales pour les élections locales. Cela pourrait être une source d'inspiration. Le professeur Matthijs estime que globalement, pour les élections fédérales, européennes, fédérées et locales dans notre pays, il serait judicieux d'examiner comment la question a été organisée dans d'autres États fédéraux. Mais, selon lui, le système néerlandais constitue un bon point de départ, qui devrait toutefois être adapté au système fédéral belge. Il est en outre préférable que les personnes qui siègent au sein de cet organe soient des personnes qui n'exercent aucun mandat politique, et qui n'en ont exercé aucun depuis

lijsten staan van partijen die bij de vorige verkiezingen zetels hebben behaald, maar er niet tot de eerstgeplaatsten (n+1) behoren. Daar heeft niemand een echte oplossing voor. Het lijkt professor Matthijs ook moeilijk om daar een objectieve oplossing voor te vinden, maar het is een feit dat het huidige systeem geen gelijke behandeling van de kandidaten garandeert.

2. Er zijn de laatste jaren inderdaad tal van **nieuwe campagnemethoden** ontwikkeld. Professor Matthijs is van oordeel dat de traditionele verkiezingsaffiches die vroeger in de wei stonden allang niet meer 'het' campagnemiddel zijn. De werkgroep en, bij uitbreiding, de wetgever zullen zich over deze problematiek moeten beraden. Hoe dienen nieuwe methoden, vooral in de elektronische wereld, juridisch in kaart te worden gebracht? Deze oefening is volgens hem nog nooit gemaakt. Het staat aan de werkgroep om ze te maken.

Met betrekking tot de aanbeveling om een **onafhankelijk controleorgaan** in te stellen, heeft de heer Dirk Claes (CD&V – S) er terecht op gewezen dat Nederland een gecentraliseerde staat is en dat er maar één kiesraad voor gans Nederland bestaat. Die aanpak ligt hier moeilijker omdat België een Federale Staat is. Professor Matthijs ziet wel iets in de instelling van een kiesraad op het federale niveau die een dotatiegerechtigd orgaan zou moeten zijn, gerelateerd aan Kamer of Senaat of allebei. Die instelling zou dan vooral bevoegd moeten zijn voor de controle van de boekhouding betreffende de verkiezingsuitgaven voor de federale en de Europese verkiezingen. Hoe een dergelijke kiesraad samengesteld moet worden, is een andere vraag. Een variant met het oog op de controle van de verkiezingsuitgaven en niet van de financiering van de partijen, bestaat in Vlaanderen, waar het Vlaams Gewest administratieve rechtscolleges heeft ingesteld, de Raden voor Verkiezingsbetwistingen, die de klachten behandelen over eventuele inbreuken op de Vlaamse regelgeving inzake verkiezingsuitgaven voor de lokale verkiezingen. Dat zou een bron van inspiratie kunnen zijn. Professor Matthijs is van oordeel dat globaal gezien voor de federale, Europese, deelstatelijke en lokale verkiezingen in dit land nagegaan zou moeten worden hoe andere federale landen deze kwestie hebben aangepakt. Maar het Nederlandse systeem is volgens hem een goed vertrekpunt. Dat zou dan wel aan het Belgisch federaal systeem moeten worden aangepast. Het is ook verkieslijk dat er mensen zitting in nemen die geen politieke mandaten bekleden en die ook jaren voor de verkiezingen geen politieke mandaten hebben bekled. Professor Matthijs is er geen voorstander van om de controlebevoegdheid aan het Grondwettelijk Hof

plusieurs années. Le professeur Matthijs n'est pas favorable à ce que l'on confie la compétence de contrôle à la Cour constitutionnelle car, selon lui, ce n'est pas une tâche qui incombe à une cour constitutionnelle, pas plus qu'à la Cour des comptes, comme il l'a déjà souligné précédemment.

Le professeur Marc Verdussen fournit les réponses suivantes.

1. Contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques

Il n'est pas facile pour un universitaire de descendre dans la fosse aux lions et de déclarer que le contrôle exercé par la Commission de contrôle prête à critique. Mais il incombe à un professeur de droit constitutionnel de formuler cette critique lorsque celle-ci se justifie.

En ce qui concerne la question de la *recommandation 8* relative à l'organe de contrôle, M. Laaouej a déclaré qu'il faut faire la part entre l'analyse statistique et l'analyse axiologique.

La première consiste à examiner s'il y a encore des organes qui se contrôlent eux-mêmes. Force est de constater qu'il y en a de moins en moins, à une exception près, celle du contrôle du respect de la déontologie de certains professions libérales. Mais la philosophie derrière le contrôle du respect des règles déontologiques est radicalement différente de celle sur laquelle est basé le contrôle des dépenses électorales et du financement des partis politiques. La comparaison avec le droit disciplinaire a donc ses limites. Si une profession libérale se donne elle-même un code déontologique qu'elle s'engage à respecter, elle institue des mécanismes de contrôle qui visent à respecter ce code. Ces mécanismes peuvent en outre prévoir des garanties importantes, comme la présence de magistrats dans les organes disciplinaires et la possibilité de former un recours devant des juridictions.

À cet égard, M. Verdussen rappelle que la Commission pour le Renouveau politique avait entre autres débattu de la question d'introduire un code déontologique parlementaire. Si le Parlement fédéral se dotait d'un tel code, il n'y aurait pas d'objection à ce que le Parlement lui-même contrôle le respect de ce code.

En ce qui concerne l'analyse axiologique, le professeur Verdussen maintient catégoriquement que la notion de contrôle au sens juridique implique l'intervention d'un organe tiers, à savoir un organe distinct de l'organe contrôlé, qui soit le plus indépendant et impartial possible.

op te dragen, omdat dat volgens hem geen taak is voor een grondwettelijk hof, evenmin als, zoals eerder in zijn betoog vermeld, voor het Rekenhof.

Professor Marc Verdussen geeft de volgende antwoorden.

1. Controle van de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen

Het is niet gemakkelijk voor een academicus om in de leeuwenkuil af te dalen en te verklaren dat de controle door de Controlecommissie aanleiding geeft tot kritiek. Indien de kritiek gegrond is, is het echter wel aan een hoogleraar grondwettelijk recht om ze uit te spreken.

Wat aanbeveling 8 over het controleorgaan betreft, heeft de heer Laaouej gezegd dat men een verschil moet maken tussen de statistische en de axiologische analyse.

Eerst moet men nagaan of er nog steeds organen zijn die zichzelf controleren. Er zijn er steeds minder, op één uitzondering na, met betrekking tot de controle van het navolgen van de deontologie van een aantal vrije beroepen. Achter dat soort controle zit echter een heel andere redenering dan achter de controle van de verkiezingsuitgaven en de financiering van de politieke partijen. Er zijn grenzen aan de vergelijking met het tuchtrecht. Als een vrij beroep zichzelf een deontologische code oplegt en zich voorneemt die in acht te nemen, vloeien daar vanzelf ook controlemechanismen uit voort die dienen om de inachtneming van de code te controleren. Bovendien kan men in die mechanismen belangrijke garanties inbouwen, zoals de aanwezigheid van magistraten in de tuchtorganen, of de mogelijkheid om in beroep te gaan bij het gerecht.

In dat opzicht herinnert de heer Verdussen eraan dat de Commissie voor de Politieke Vernieuwing onder andere het invoeren van een parlementaire deontologische code had besproken. Als het federaal parlement een dergelijke code zou invoeren, dan zou het parlement ook het naleven van die code zelf mogen controleren.

Inzake de axiologische analyse blijft professor Verdussen er bij dat het begrip "controle" in juridische zin inhoudt dat er een neutraal orgaan intervenueert, dat los staat van het gecontroleerde orgaan en zo onafhankelijk en onpartijdig als mogelijk is.

2. Liberté et autonomie du Parlement

Le Parlement jouit d'une liberté et d'une autonomie importante parce qu'il bénéficie en tant qu'organe élu d'une légitimité démocratique qui est la plus forte. Il faut toutefois rappeler que la conception du rôle du Parlement a considérablement évolué à la suite de la Seconde Guerre mondiale. Actuellement, le Parlement, aussi autonome et légitime soit-il, est encadré par des règles constitutionnelles et une juridiction, la Cour constitutionnelle, qui est habilitée à sanctionner le non-respect de la Constitution par le Parlement. Avant la Seconde Guerre mondiale, un seul État européen avait institué une cour constitutionnelle. Aujourd'hui, c'est le cas dans la plupart d'entre eux. Le Parlement doit également tenir compte d'un encadrement européen. Suite à la Seconde Guerre mondiale, les États européens se sont inscrits dans une logique de ratification de traités à travers lesquels ceux-ci et leurs Parlements s'engagent à respecter des règles supranationales. Le Parlement bénéficie donc encore d'une autonomie, mais dans une acception qui n'est plus la même qu'il y a 50 ans.

3. Gradations des sanctions

Le professeur Verdussen se déclare d'accord avec la *recommandation 11, ii*, d'introduire une gradation dans les sanctions. Le principe de la proportionnalité des peines implique qu'une sanction doit être infligée qui soit proportionnée à la gravité de l'infraction. Par contre, l'intervenant a du mal à admettre que les parlementaires seraient les mieux à même de juger de cette gradation. Cette thèse met en cause le système pénal et, plus particulièrement, le rôle du juge pénal. Si un inculpé est poursuivi devant le juge pénal, ce dernier choisira, le cas échéant, en âme et conscience et avec toute son expérience, la sanction la plus adaptée à la gravité de l'infraction.

4. Traitement équitable des candidats

La question relative au traitement équitable ou inéquitable des candidats peut se subdiviser en deux.

La première concerne le traitement différent des partis politiques. Comme le professeur Matthijs l'a rappelé, la philosophie du système prévu par la loi du 4 juillet 1989 n'est pas d'aider tous les partis politiques ou de favoriser l'émergence de nouvelles formations politiques sur la scène politique. On peut remettre en cause ce choix, mais le Parlement fédéral a fait un choix d'opportunité, à savoir de financer les partis politiques les plus représentatifs. Cette option et, plus particulièrement, l'exigence pour un parti politique d'être représenté à la

2. Vrijheid en autonomie van het Parlement

Het parlement geniet veel vrijheid en een grote autonomie, omdat het als verkozen orgaan over de sterkste democratische legitimiteit beschikt. Het beeld van de rol van het parlement is echter sinds de Tweede Wereldoorlog sterk geëvolueerd. Tegenwoordig is het parlement, hoewel autonoom en legitiem, ingebed in grondwettelijke regels en is er een gerechtshof, het Grondwettelijk Hof, dat het niet naleven van de grondwet door het parlement kan sanctioneren. Tot de Tweede Wereldoorlog had slechts één Europees land een grondwettelijk hof ingericht. Na de Tweede Wereldoorlog zijn de Europese staten begonnen met het ratificeren van een aantal verdragen, waardoor de staten en hun parlementen de verbintenissen aangingen om supranationale regels te volgen. Het parlement is dus nog vrij autonoom, maar niet in dezelfde zin als 50 jaar geleden.

3. Gradaties van sancties

Professor Verdussen zegt het eens te zijn met *Aanbeveling 11, ii*, om een systeem met getrapte sancties in te voeren. Het beginsel van de evenredigheid van de straffen houdt in dat de opgelegde sanctie evenredig moet zijn met de ernst van de overtreding. Spreker heeft het echter moeilijk met de veronderstelling dat parlementsleden het best geplaatst zouden zijn om die gradatie te beoordelen. Die theorie trekt het strafrechtelijk systeem en meer bepaald de rol van de strafrechter in twijfel. Als een beschuldigde voor een strafrechter moet verschijnen, zal die rechter, wanneer nodig, in eer en geweten, met ervaring, kiezen voor de sanctie die het meest in verhouding staat tot de ernst van de overtreding.

4. Eerlijke behandeling van de kandidaten

De kwestie van de eerlijke of oneerlijke behandeling van de kandidaten kan in twee thema's worden onderverdeeld.

Het eerste thema betreft de verschillende behandeling van de politieke partijen. Zoals professor Matthijs al herhaalde, is de achterliggende redenering van de wet van 4 juli 1989 niet dat alle politieke partijen geholpen moeten worden, of dat men nieuwe politieke groepen moet helpen een plek te vinden op de politieke scène. Men kan zich vragen stellen bij die keuze, maar het federaal parlement heeft een opportuiniteitskeuze gemaakt, namelijk het financieren van de meest representatieve politieke partijen. Het is door hiervoor te kiezen en meer

fois à la Chambre des représentants et au Sénat par un parlementaire élu directement pour pouvoir bénéficier de la dotation, a fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage (maintenant la Cour constitutionnelle). Dans son arrêt n° 40/90 du 21 décembre 1990, la Cour a validé ce choix en déclarant entre autres:

“9. Le législateur ne viole pas le principe d'égalité en faisant dépendre le financement des partis politiques de la preuve d'une certaine représentativité. En finançant les partis politiques sur la base des derniers résultats électoraux, il respecte un critère objectif. Les différences dans le soutien apporté par les électeurs justifient les différences de traitement entre les partis politiques.

10. Si la participation aux élections peut être fixée à juste titre comme une exigence pour entrer en ligne de compte pour un financement, le législateur peut estimer valablement que cette participation n'est en revanche pas suffisante pour l'obtention d'un financement. Le rôle central du Parlement national dans notre ordre juridique peut inciter le législateur à n'octroyer un soutien financier qu'aux seuls partis qui sont représentés dans les deux assemblées nationales par au moins un parlementaire élu directement. Cette limite ne peut pas être considérée comme excessive dans le cadre du système électoral belge en ce que celui-ci est basé sur la représentation proportionnelle et comporte un mécanisme d'appareillement. Par ailleurs, des obligations spécifiques sont imposées à ces partis en ce qui concerne l'ouverture et la transparence de leur comptabilité; ils peuvent perdre le bénéfice du financement s'ils ne respectent pas la loi. En outre, une adaptation aux nouveaux rapports de forces doit éventuellement intervenir après chaque élection. En conséquence, la limite légale doit être considérée comme proportionnelle à l'objectif poursuivi.”

La deuxième question porte sur le traitement différent des candidats sur la même liste. Le principe d'égalité serait-il respecté si le même montant maximum de dépenses électorales était applicable à la tête de liste et un suppléant? Le principe d'égalité impose que des personnes qui se trouvent dans la même situation, soient traitées de la même manière alors que celles se trouvant dans une situation différente, le sont différemment. Mais la Cour exige dans les deux cas, le respect du principe de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

bepaald te eisen dat een politieke partij zowel in de Kamer als in de Senaat vertegenwoordigd is om recht te hebben op een dotatie, dat er tegen het parlement een beroep tot vernietiging is ingesteld bij het Arbitragehof (nu het Grondwettelijk Hof). Het Hof heeft die keuze bevestigd in zijn arrest nr. 40/90 van 21 december 1990 en heeft daarbij onder andere het volgende verklaard:

“9. De wetgever vermag de financiering van de politieke partijen afhankelijk te stellen van het bewijs van een zekere representativiteit. Door de politieke partijen te financieren op grond van de jongste verkiezingsuitslagen, hanteert hij een objectief criterium. De verschillen in de steun vanwege de kiezers verantwoorden de verschillen in behandeling tussen de politieke partijen.

10. Indien de deelneming aan de verkiezingen terecht als een vereiste kan worden opgelegd om in aanmerking te komen voor financiering, dan kan de wetgever geldig oordelen dat die deelneming daarentegen niet voldoende is voor het bekomen van een financiering. De centrale rol van het nationale Parlement in onze rechtsorde kan de wetgever ertoe brengen financiële steun toe te kennen aan die partijen die in de twee nationale vergaderingen vertegenwoordigd zijn door ten minste een rechtstreeks verkozen parlamentslid. Die beperking kan niet worden aangezien als overdreven in het raam van het Belgisch kiesstelsel, dat gegrond is op de evenredige vertegenwoordiging en een mechanisme van apparetering bevat. Overigens moet worden aangestipt dat aan die partijen specifieke verplichtingen worden opgelegd met betrekking tot de openheid en de transparantie van hun boekhouding; zij kunnen het voordeel van de financiering verliezen indien zij de in de wet vastgestelde regels met betrekking tot de verkiezingsuitgaven niet in acht nemen. Tenslotte, leidt de bestreden wet evenmin tot een statu quo, zoals de verzoekende partij beweert. Na elke wetgevende verkiezing moet immers eventueel worden overgegaan tot een aanpassing aan de nieuwe machtsverhoudingen.”

De tweede kwestie betreft de verschillende behandeling van de kandidaten die op dezelfde lijst staan. Wordt het gelijkheidsbeginsel in acht genomen als hetzelfde maximumbedrag voor verkiezingsuitgaven van toepassing was voor de lijsttrekker en voor een kandidaat-opvolger? Het gelijkheidsbeginsel betekent dat personen die zich in dezelfde situatie bevinden ook op dezelfde manier worden behandeld, terwijl personen die zich in een verschillende situatie bevinden, verschillend worden behandeld. Het Hof eist echter in beide gevallen de inachtneming van het beginsel van de evenredigheid tussen de gebruikte middelen en het beoogde doel.

Le président, M. Joseph Georges (cdH – Ch), fait observer que la loi du 4 juillet 1989 est pro-cyclique. Elle tient compte des résultats des dernières élections aussi bien pour le financement des partis politiques que pour le calcul des montants maxima de dépenses électorales.

En ce qui concerne l'organe de contrôle, il faut tenir compte du fait que la loi du 4 juillet 1989 crée des droits subjectifs pour des personnes qui ne sont pas nécessairement des parlementaires. Dès lors, un organe de contrôle doit non seulement être indépendant et impartial sur le plan organisationnel et fonctionnel, il doit également donner cette apparence (*Not only must Justice be done; it must also be seen to be done*).

Mme Weekers s'attarde sur les points suivants.

1. L'égalité de traitement des candidats

Premièrement, il existe des écarts importants entre les partis en ce qui concerne le nombre de candidats $n + 1$ qui peuvent dépenser les montants maximums variables et majorés. Deuxièmement, il existe aussi des différences importantes entre les montants maximums prévus pour les différentes catégories de candidats sur une même liste. En effet, l'écart entre ce que peuvent dépenser les candidats $n + 1$ et les autres candidats est très important. Ce fossé s'est encore agrandi avec la réforme des circonscriptions électorales (en vigueur depuis 2003). Les candidats $n + 1$ peuvent dépenser un montant maximum principalement déterminé par le nombre d'électeurs dans la circonscription électorale où ils se présentent. Les montants forfaitaires que les autres candidats peuvent dépenser n'ont cependant pas été augmentés (pour la Chambre des représentants, ils s'élèvent à 5.000 euros et 2.500 euros respectivement (1) pour les autres *candidats titulaires et le premier candidat suppléant* et (2) pour les autres *candidats suppléants*). De ce fait, l'écart entre les deux groupes a encore augmenté. Si tous les candidats doivent être traités de manière égale, il faudra commencer par réduire cet écart. Mme Weekers ne se prononce pas sur la question de la hauteur exacte des montants maximums pour les *candidats titulaires* ordinaires et les *candidats suppléants*. Mais pour de nombreux candidats, les maximums actuels de 5 000 euros et de 2 500 euros sont suffisants parce qu'ils ne font campagne qu'au niveau local.

Une option possible pour réduire l'écart est que les pouvoirs publics remboursent aux candidats une partie des frais de campagne qu'ils ont supportés. Cela constituerait alors un subventionnement direct des candidats,

De voorzitter, de heer Joseph Georges (cdH – Ch), merkt op dat de wet van 4 juli 1989 procyclisch is. Ze houdt rekening met de resultaten van de meest recente verkiezingen, zowel voor de financiering van de politieke partijen als voor de berekening van de maximumbedragen voor de verkiezingsuitgaven.

Wat het controleorgaan betreft, moet men er rekening mee houden dat de wet van 4 juli 1989 subjectieve rechten schept voor personen die niet noodzakelijk parlementsleden zijn. Het controleorgaan dient dus niet alleen onafhankelijk en onpartijdig te zijn op organisatorisch en functioneel vlak, het moet ook naar buiten zo zichtbaar zijn (*Not only must Justice be done; it must also be seen to be done*).

Mevrouw Weekers gaat nader in op de volgende punten.

1. Gelijke behandeling van kandidaten

Er bestaat in de eerste plaats een groot verschil tussen de partijen met betrekking tot het aantal topkandidaten dat de verhoogde, variabele maximumbedragen mag uitgeven. Daarnaast bestaan er ook grote verschillen tussen de maximumbedragen voor de verschillende categorieën kandidaten op eenzelfde lijst. Het verschil tussen wat de topkandidaten en de andere kandidaten mogen uitgeven, is wel heel groot. Dat verschil is nog groter geworden na de hervorming van de kieskringen (in werking sedert 2003). Topkandidaten mogen een maximumbedrag uitgeven dat hoofdzakelijk wordt bepaald op grond van het aantal kiezers in de kieskring waar ze opkomen. De forfaitaire bedragen die de andere kandidaten mogen uitgeven, zijn echter dezelfde gebleven (voor de Kamer van volksvertegenwoordigers: 5.000 euro en 2.500 euro voor respectievelijk (1) de andere kandidaat-titularissen en de kandidaat-eerste-opvolger en (2) de andere kandidaat-opvolgers). Daardoor is het verschil tussen beide groepen nog veel groter geworden. Als alle kandidaten gelijk behandeld dienen te worden, dan moet in de eerste plaats dat verschil worden gereduceerd. Mevrouw Weekers spreekt zich niet uit over de vraag wat de maximumbedragen voor de gewone kandidaat-titularissen en de kandidaat-opvolgers precies moeten zijn. Maar de huidige maxima van 5 000 euro en 2 500 euro zijn voor veel kandidaten voldoende omdat ze enkel op lokaal niveau campagne voeren.

Een mogelijke oplossing om het verschil te verkleinen, bestaat erin dat de overheid een deel van de door de kandidaten verrichte campagnekosten aan hen terugbetaalt. Dat vormt dan een directe subsidiering

y compris lorsqu'ils se présentent sur de nouvelles listes. Bien entendu, les dépenses électorales devront être dûment justifiées. Subventionner les candidats permettra de réduire les écarts entre les candidats $n + 1$ et les autres candidats. Cela garantirait un traitement plus égal de tous les candidats, indépendamment de la liste sur laquelle ils se présentent et de leur place sur cette liste.

2. Méthodes de campagne

Mme Weekers constate que l'on restreint de plus en plus l'utilisation des méthodes de campagne. Parfois, ces restrictions sont contradictoires. Ainsi, une bannière sur un site d'informations est proscrite alors qu'un film sur *YouTube* est autorisé. Le fait que les restrictions s'appliquent uniquement durant la période réglementée, et non en dehors, lui paraît également contradictoire. Il lui semble préférable de lever carrément l'interdiction de recourir à certaines méthodes de campagne. Elle propose de limiter uniquement les dépenses.

3. Contrôle des dépenses électorales

Un meilleur contrôle des déclarations des dépenses électorales est difficile à mettre en place. Actuellement, les déclarations sont déposées aux greffes des tribunaux de première instance. Après les dernières élections, *Mme Weekers* s'y est rendue pour en consulter plusieurs. Elle a alors constaté des différences importantes entre les différents greffes. Elle présume qu'il existe des moyens plus modernes pour effectuer une déclaration. Elle cite l'exemple des contributions qui recourent déjà à la déclaration et au contrôle par voie électronique. Cette méthode lui paraît tout à fait appropriée.

4. Sponsoring et dons

Actuellement, la notion de sponsoring est absente de la loi. Pourtant, il est nécessaire de la préciser. Dans l'état actuel de la législation, le sponsoring est assimilé à un don parce que la loi n'en donne pas une définition précise. Par conséquent, une définition légale du sponsoring résoudrait bien des problèmes.

5. Organe de contrôle

La question de l'institution la mieux placée pour faire office d'organe de contrôle lui paraît fort délicate. Dans le cadre de sa thèse de doctorat, *Mme Weekers* a étudié comment d'autres pays organisent ce contrôle. Grosso modo, elle a recensé trois méthodes différentes. Tout d'abord, il existe des organes où siègent des délégués

van kandidaten, ook wanneer ze op nieuwe lijsten staan. Natuurlijk moeten de verkiezingsuitgaven worden bewezen. Door kandidaten te subsidiëren, kunnen de verschillen tussen de topkandidaten en de andere kandidaten worden verkleind. Dat zou dan een meer gelijke behandeling inhouden van alle kandidaten, ongeacht de lijst en ongeacht hun plaats op de lijst.

2. Campagnemethoden

Mevrouw Weekers stelt vast dat er telkens nieuwe restricties bijkomen op het gebruik van campagne-methoden. Die restricties zijn soms tegenstrijdig. Bijvoorbeeld een banner op een nieuwssite mag niet, maar een filmpje op *YouTube* mag wel. Ook het feit dat de restricties enkel binnen de sperperiode gelden en niet erbuiten, lijkt haar tegenstrijdig. Het lijkt haar beter om het verbod op het gebruik van bepaalde campagnemethoden gewoonweg op te heffen. Ze stelt voor om enkel de uitgaven te beperken.

3. Controle van de verkiezingsuitgaven

Een betere controle van de aangiften van verkiezingsuitgaven is een moeilijke opdracht. Nu liggen de aangiften op de griffies van de rechtbanken van eerste aanleg. Mevrouw Weekers is na de laatste verkiezingen veel van die aangiften gaan inkijken. Toen stelde ze vast dat er grote verschillen bestaan tussen de verschillende griffies. Zij vermoedt dat er modernere middelen zijn om aangifte te doen. Bij de belastingen is er bijvoorbeeld al een elektronische aangifte en controle. Dat lijkt haar een goede methode.

4. Sponsoring en giften

Het begrip sponsoring komt momenteel niet voor in de wet. Verduidelijking hieromtrent is echter noodzakelijk. Nu wordt sponsoring gelijkgesteld met een gift, omdat de wet geen duidelijke definitie bevat. Een wettelijke definitie van sponsoring zal bijgevolg veel problemen oplossen.

5. Controleorgaan

De vraag welke instelling het best geplaatst is om als controleorgaan te fungeren, ligt heel moeilijk. *Mevrouw Weekers* heeft in haar doctoraatsstudie nagekeken hoe andere landen dit organiseren. Er zijn in grote lijnen drie verschillende methoden. Ten eerste zijn er organen waarin afgevaardigden van het parlement zitting

du parlement, comme c'est le cas notamment en Belgique, en Hongrie et en Tchéquie. Deuxièmement, ce sont parfois des départements ministériels qui se chargent du contrôle, comme c'est le cas entre autres en Norvège, au Danemark et aux Pays-Bas. Ainsi, le *Nederlandse Kiesraad* (Conseil électoral néerlandais) réunit des représentants des départements ministériels. Enfin, elle a recensé des pays dotés d'organes de contrôle spécialement constitués, où siègent des experts. C'est le cas notamment de l'Italie et de l'Espagne. Il existe donc trois catégories. Peut-être que l'on pourrait imaginer une combinaison des trois systèmes.

Mme Weekers estime que la Commission de contrôle joue actuellement un rôle trop important. Certes, elle doit continuer à jouer un rôle, mais ce qui pose le plus de difficultés, c'est le caractère définitif des décisions prises par la commission. Il est vrai que celle-ci doit recueillir l'avis de la Cour des comptes, mais celui-ci n'est pas contraignant. L'intervenante trouve qu'il faudrait rendre cet avis plus contraignant.

M. Jean Faniel (CRISP) aborde les questions suivantes.

1. Évolution des méthodes de campagne électorale

Lors des campagnes électorales pour les élections communales, il existe de grandes divergences entre les communes au niveau de la mise à disposition de panneaux officiels d'affichage. Certaines communes prévoient suffisamment de panneaux encadrés, voire grillagés, alors que dans d'autres règne la liberté totale, avec comme conséquence, l'affichage sauvage et le surcollage. Cela a pour conséquence que les dépenses électorales consacrées aux affiches sont beaucoup moins élevées dans la première catégorie de communes que dans la deuxième catégorie. Cela permet aux partis et candidats dans la première catégorie de communes de diversifier leur campagne et de recourir à d'autres méthodes de campagne.

2. Sanctions

La proposition d'appliquer des sanctions lors des prochaines élections, présente un inconvénient majeur, à savoir que les candidats qui ne se présenteront plus à ces élections, y échapperont.

hebben, zoals in onder andere België, Hongarije en Tsjechië. Ten tweede zijn er landen waar regeringsdepartementen de controle uitvoeren, zoals in onder andere Noorwegen, Denemarken en Nederland. In de Nederlandse Kiesraad zitten dus vertegenwoordigers van regeringsdepartementen. Ten derde zijn er landen met speciaal opgerichte controleorganen, waarin experts zitting nemen. Dat komt voor in onder andere Italië en Spanje. Er zijn dus drie groepen. Misschien kan hier een combinatie van worden gemaakt.

Mevrouw Weekers is van oordeel dat de Controlecommissie momenteel een te grote rol speelt. Zij moet weliswaar een rol blijven spelen. Maar vooral het feit dat de commissie eindbeslissingen neemt, is problematisch. De commissie dient weliswaar het advies van het Rekenhof in te winnen, maar dat is niet bindend. Spreekster is van oordeel dat dit advies meer bindend zou moeten worden gemaakt.

De heer Jean Faniel (CRISP) behandelt de volgende problemen.

1. Ontwikkeling van de verkiezingscampagemethoden

Er bestaan bij de verkiezingscampagnes voor de gemeenteraadsverkiezingen grote verschillen tussen de gemeenten wat het ter beschikking stellen van officiële plakborden betreft. Sommige gemeenten zorgen voor voldoende omlijste of zelfs afgerasterde borden, terwijl in andere gemeenten totale vrijheid heerst, met als gevolg wildplakken en overplakken. Dat heeft tot gevolg dat de verkiezingsuitgaven voor affiches in de eerste categorie gemeenten veel lager zijn dan in de tweede categorie. Dat biedt partijen en kandidaten in de eerste categorie gemeenten de mogelijkheid hun campagne te diversifiëren en van andere campagnemethoden gebruik te maken.

2. Sancties

Het voorstel om bij de volgende verkiezingen sancties op te leggen heeft een groot nadeel, te weten dat de kandidaten die niet meer bij die verkiezingen opkomen, er zullen aan ontsnappen.

3. Organe de contrôle indépendant

Le groupe de travail pourrait éventuellement s'inspirer du modèle que la Région de Bruxelles-Capitale a institué pour les élections locales, à savoir le Collège juridictionnel qui n'est composé ni de magistrats, ni d'élus, et offre les garanties nécessaires en termes d'impartialité et d'indépendance.

4. Contrôle matériel des dépenses électorales

Si le modèle bruxellois était suivi, l'on pourrait conférer au Collège juridictionnel les tâches qui sont actuellement dévolues aux présidents des bureaux principaux électoraux et à leurs greffes. Ainsi, l'on pallierait aux problèmes évoqués par Mme Genot, à savoir que tous les greffes ne prêtent pas nécessairement la même attention à ce contrôle, faute d'intérêt ou de moyens.

5. Condition de la représentativité

La loi du 4 juillet 1989 est basée sur la philosophie qu'une dotation ne peut être accordée qu'aux partis politiques qui bénéficient d'une représentativité suffisante, à savoir qui sont représentés à la Chambre ou au Sénat par au moins un élu direct. Toutefois, d'autres pays, comme la France, ont choisi un système mixte. D'une part, une dotation est accordée aux partis politiques représentés au Parlement, d'autre part, les candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour peuvent obtenir un remboursement forfaitaire pouvant atteindre 50 % du montant du plafond des dépenses dans la circonscription considérée, dans la limite des sommes effectivement dépensées. Ce système constitue un beau compromis entre, d'une part, la condition de représentativité et, d'autre part, la volonté d'éviter des inégalités trop grandes.

6. Manque d'uniformité et de cohérence

Il existe en matière de dépenses électorales et de financement des partis politiques une vaste législation au niveau fédéral et régional ou communautaire. Cet éparpillement a été critiqué non seulement par le GRECO (recommandation 1) mais aussi par le CRISP qui a pointé du doigt des recoupements malheureux et des divergences d'interprétation. Il faut dès lors s'interroger sur les échelons auxquels les campagnes électorales se déroulent. À cet égard, une constatation s'impose: les campagnes électorales des partis politiques pour n'importe quel niveau de pouvoir se jouent

3. Onafhankelijk controle-orgaan

De werkgroep kan eventueel inspiratie putten uit het model dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft ingesteld voor de lokale verkiezingen, te weten het Rechtscollege, dat noch uit magistraten, noch uit verkozenen bestaat en dat de vereiste waarborgen biedt inzake onpartijdigheid en onafhankelijkheid.

4. Materiële controle van de verkiezingsuitgaven

Mocht het Brusselse model worden gevolgd, dan kan men het Rechtscollege de taken opdragen die nu aan de voorzitters van de hoofdkiesbureaus en aan hun griffie worden gegeven. Op die manier kunnen de problemen worden verholpen waar mevrouw Genot het over had, namelijk dat niet alle griffies evenveel aandacht besteden aan die controle, bij gebrek aan belangstelling of aan middelen.

5. Voorwaarde van representativiteit

De wet van 4 juli 1989 is gebaseerd op de filosofie dat een dotatie slechts kan worden toegekend aan politieke partijen met voldoende representativiteit, wat betekent dat ze door ten minste één rechtstreeks verkozena vertegenwoordigd moeten zijn in Kamer of Senaat. Andere landen echter, zoals Frankrijk, hebben voor een gemengd systeem gekozen. Enerzijds kent men een dotatie toe aan de politieke partijen die in het Parlement vertegenwoordigd zijn, anderzijds kunnen kandidaten die minstens 5 % haalden van de stemmen die in de eerste ronde zijn uitgebracht, een forfaitaire terugbetaling krijgen die tot 50 % kan bedragen van het bedrag van de bovengrens van de uitgaven in de betreffende kieskring, gelimiteerd tot de werkelijk uitgegeven bedragen. Dat systeem is een mooi compromis tussen enerzijds de voorwaarde van representativiteit en anderzijds de wil om al te grote ongelijkheid te voorkomen.

6. Gebrek aan eenvormigheid en coherentie

Er bestaat inzake de verkiezingsuitgaven en de financiering van de politieke partijen een uitgebreide wetgeving op federaal niveau en op het niveau van gewesten en gemeenschappen. Niet alleen de GRECO (aanbeveling 1) had kritiek op die versnippering, ook de CRISP wees op ongelukkige doorkruisingen en verschillen in interpretatie. Men moet zich dan ook afvragen op welk niveau de verkiezingscampagnes zich afspelen. Men moet dan vaststellen dat de verkiezingscampagnes van de politieke partijen voor gelijk welk bevoegdheidsniveau zich afspelen op het niveau van

au niveau des deux grandes communautés ou selon la ligne linguistique (par ex. les spots télévisés). La répartition des compétences entre l'État fédéral et les régions ne reflète pas cette réalité et est, par conséquent, source de problèmes et d'incohérences.

de twee grote gemeenschappen, of langs de taalgrens (bv. televisiespots). De verdeling van de bevoegdheden tussen de Federale Staat en de gewesten weerspiegelt die realiteit niet en is bijgevolg een bron van problemen en incoherentie.

2. Mardi 8 novembre 2011 – 14 h 15 – 16 h 00

Évaluation de la législation en matière de dépenses électorales et de financement des partis politiques, notamment sur la base du rapport d'évaluation du GRECO (Groupe d'États contre la Corruption - Conseil de l'Europe) sur la transparence du financement des partis politiques en Belgique.

Audition de:

- M. Daniel Kroes, vice-président de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises;
- M. Jean-François Cats, président honoraire de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises, président de la cellule de coordination des partis politiques;
- M. David Szafran, secrétaire général de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises;
- M. Jan Velaers, professeur ordinaire de droit public à l'Université d'Anvers;
- M. Dajo De Prins, professeur de droit public à l'Université d'Utrecht.

A. Exposés

1. Institut des Réviseurs d'Entreprises

1.1 Exposé

L'Institut des Réviseurs d'Entreprises souhaite dans un premier temps remercier le groupe de travail pour l'invitation à cette séance d'audition.

Le 15 mai 2009, le GRECO (*Groupe d'États contre la Corruption* – Conseil de l'Europe) a approuvé le rapport d'évaluation sur la transparence du financement des partis politiques en Belgique. Ce rapport contient onze recommandations que la Belgique doit mettre en application.

L'Institut souhaite exprimer son mécontentement au sujet de deux recommandations publiées dans le rapport. Il s'agit plus précisément de la recommandation 2:

“introduire des critères permettant d'étendre plus systématiquement le périmètre comptable des partis et formations politiques aux structures liées, notamment les sections locales du parti, afin que le contrôle s'exerce aussi sur le niveau local (paragraphe 71)”.

et de la recommandation 9:

“convenir avec l'Institut des Réviseurs d'Entreprises de normes plus exigeantes en matière d'audit des comptes des partis politiques, y compris des règles

2. Dinsdag 8 november 2011 – 14.15 uur – 16.00 uur

Evaluatie van de wetgeving inzake verkiezingsuitgaven en financiering van de politieke partijen, onder meer op grond van het evaluatierapport van de GRECO (*Groupe d'États contre la Corruption* - Raad van Europa) over de transparantie van de partijfinanciering in België.

Hoorzitting met:

- de heer Daniel Kroes, ondervoorzitter van het Instituut van de Bedrijfsrevisoren;
- de heer Jean-François Cats, erevoorzitter van het Instituut van de Bedrijfsrevisoren, voorzitter van de coördinatiecel van de politieke partijen;
- de heer David Szafran, secretaris-generaal van het Instituut van de Bedrijfsrevisoren;
- professor dr. Jan Velaers, gewoon hoogleraar staatsrecht aan de Universiteit Antwerpen;
- professor dr. Dajo De Prins, docent staatsrecht aan de Universiteit Utrecht

A. Uiteenzettingen

1. Instituut van de Bedrijfsrevisoren

1.1. Uiteenzetting

Vooreerst wenst het Instituut van de Bedrijfsrevisoren de werkgroep te bedanken voor de uitnodiging op deze hoorzitting.

Op 15 mei 2009 heeft de GRECO (*Groupe d'États contre la Corruption* – Raad van Europa) het evaluatieverslag goedgekeurd over de transparantie van de financiering van politieke partijen in België. Dat verslag bevat elf aanbevelingen die België dient uit te voeren.

Het Instituut wenst zijn ongenoegen te uiten over 2 aanbevelingen die in het rapport gepubliceerd werden. Het gaat meer bepaald om aanbeveling 2:

“criteria invoeren om de boekhouding van de partijen en politieke formaties systematischer uit te breiden tot de ermee samenhangende structuren, met name de lokale afdelingen van de partij, teneinde ook op lokaal niveau controle uit te oefenen (paragraaf 71)”.

en aanbeveling 9:

“met het Instituut der Bedrijfsrevisoren veeleisender normen vaststellen voor de audit van de rekeningen van de politieke partijen, met inbegrip van de regels om

visant à assurer l'indépendance nécessaire des réviseurs et ii) examiner l'opportunité d'étendre les obligations d'audit au-delà des comptes annuels des partis pour couvrir notamment leurs rapports sur les dépenses électorales (paragraphe 83)".

Les positions de l'Institut en ce qui concerne les griefs formulés par le GRECO (plus spécifiquement aux paragraphes §§ 71 et 83) dans son rapport d'évaluation sur la transparence du financement des partis politiques en Belgique en général et sur la portée de la mission du réviseur d'entreprises au sein des partis politiques en particulier sont les suivantes:

• Indépendance

L'Institut des Réviseurs d'Entreprises est tout d'abord particulièrement indigné par les propos formulés par le GRECO dans son rapport d'évaluation sur la transparence du financement des partis politiques en Belgique. Outre qu'ils portent une suspicion *a priori* non fondée sur les mandataires des partis politiques, ils témoignent d'une méconnaissance totale de l'organisation de notre profession de réviseur d'entreprises et des règles strictes instaurées par le législateur en matière de supervision, de contrôle et de déontologie.

En matière de supervision publique, notre pays a été le premier pays de l'Union européenne à transposer la directive européenne sur le contrôle légal des comptes (directive audit) qui exige que les États membres mettent en place un système efficace de supervision publique de l'activité des contrôleurs légaux des comptes et des cabinets de révision.

Les instances suivantes font partie du système de supervision publique en Belgique:

- le Ministre en charge de l'Economie;
- le Procureur général;
- le Conseil supérieur des Professions économiques: le rôle du Conseil supérieur des Professions économiques (CSPE), en tant qu'organisme de surveillance publique, a été renforcé. Composé de représentants du monde socio-économique, le CSPE devient l'organe de supervision compétent pour approuver, avec le ministre de l'Economie, les normes d'audit. Il a pour mission de veiller à ce que les activités légales et de conseil du réviseur d'entreprises soient exercées dans le respect de l'intérêt général;
- le Comité d'avis et de contrôle de l'indépendance du commissaire (avis relatifs à l'indépendance du

de noodzakelijke onafhankelijkheid van de revisoren te garanderen en ii) onderzoeken of het opportuun is om de auditverplichtingen uit te breiden naast de jaarrekening van de partijen tot met name hun rapporten over de verkiezingsuitgaven (paragraaf 83)".

De standpunten van het Instituut met betrekking tot de grieven geformuleerd door de GRECO (meer bepaald in de paragrafen 71 en 83) in zijn evaluatierapport over de transparantie in de financiering van de politieke partijen in België in het algemeen en over de draagwijdte van de opdracht van de bedrijfsrevisor bij de politieke partijen in het bijzonder, zijn de volgende:

• Onafhankelijkheid

Het Instituut van de Bedrijfsrevisoren is in de eerste plaats in het bijzonder verbolgen over de voorstellen die de GRECO in zijn evaluatieverslag heeft geformuleerd over de transparantie in de financiering van de politieke partijen in België. Behalve het feit dat deze voorstellen een ongegronde verdenking *a priori* jegens de afgevaardigden van de politieke partijen bevatten, getuigen ze eveneens van een totale onwetendheid over de organisatie van het beroep van bedrijfsrevisor en van de door de wetgever opgelegde strikte regels inzake toezicht, controle en beroepsethiek.

Wat het publiek toezicht betreft, was ons land het eerste van de Europese Unie dat de Europese richtlijn betreffende de wettelijke controles van (geconsolideerde) jaarrekeningen (auditrichtlijn) heeft omgezet. Deze richtlijn eist dat de Europese lidstaten een efficiënt systeem invoeren voor het publiek toezicht op de werkzaamheden van de wettelijke auditors en bedrijfsrevisorenkantoren.

De volgende instanties maken deel uit van het systeem van publiek toezicht in België:

- de Minister belast met Economie;
- de Procureur-generaal;
- de Hoge Raad voor de Economische Beroepen: de rol van de Hoge Raad voor de Economische Beroepen (HREB), in de hoedanigheid van orgaan van publiek toezicht, werd versterkt. Samengesteld uit vertegenwoordigers van de sociaal-economische wereld, wordt de HREB het bevoegde toezichtsorgaan om, samen met de Minister van Economie, de controlestandaarden goed te keuren. Dit orgaan heeft als opdracht erover te waken dat de wettelijke opdrachten en de adviesopdracht van de bedrijfsrevisor worden uitgeoefend mits naleving van het algemeen belang;
- het Advies- en controlecomité op de onafhankelijkheid van de commissaris (adviezen betreffende de

commissaire par dérogation à la règle “one to one” et renvoi vers les instances disciplinaires concernant l’indépendance du commissaire);

- nla Chambre de renvoi et de mise en état (formation permanente, contrôle de qualité et systèmes d’enquête): nouvel organe de contrôle composé exclusivement de personnes extérieures à la profession, la “Chambre de renvoi et de mise en état” a été mise en place et assume la responsabilité finale de la supervision publique sur la profession;
- nla Commission de discipline et la Commission d’appel (systèmes disciplinaires).

Il va sans dire que la composition des organes faisant partie du système de supervision publique de la profession garantit leur totale indépendance.

En ce qui concerne la portée de la mission du réviseur d’entreprises et son indépendance, le GRECO précise au paragraphe 83 de son rapport que:

“L’EEG s’est interrogée sur la valeur ajoutée des rapports d’audit des comptes des partis politiques... La portée de la révision reste donc assez modeste malgré la relative complexité des partis belges, caractérisée par une multitude de structures. Les entretiens sur place indiquent de façon assez claire que l’auditeur est avant tout un contrôleur de la bonne mise en forme qui veillera à ce que les sommes figurent dans la bonne colonne et avec des montants crédibles. Les rapports d’audit, qui apparaissent en annexe des comptes des partis politiques sont rédigés en des termes très généraux. L’EEG considère que les réviseurs d’entreprises pourraient, et devraient, jouer un plus grand rôle dans le contrôle des comptes politiques. Pour cela, il conviendrait de prévoir des mesures destinées à assurer davantage de “distance” des réviseurs vis-à-vis des partis; pour l’heure, il ne semble pas prévu de règles spécifiques visant à assurer une certaine indépendance à l’égard du parti politique (rotation raisonnable, non participation aux activités du parti – en particulier la dissociation entre la fonction comptable et d’audit des réviseurs par exemple).”.

Ces affirmations sont totalement inappropriées puisque la révision est adaptée à la complexité du parti politique. Elle ne peut dès lors être qualifiée de “modeste” puisque, à l’instar de n’importe quelle autre entreprise contrôlée, la mission se base sur les Normes générales de révision.

En terme d’indépendance, il n’y a pas lieu, selon l’Institut, de garantir plus de “distance” entre le réviseur

onafhankelijkheid van de commissaris door inbreuk op de “one to one”-regel en verwijzing naar de tuchtinstanties betreffende de onafhankelijkheid van de commissaris);

- de Kamer van verwijzing en instaatstelling (permanente vorming, kwaliteitscontrole en onderzoeksystemen): de Kamer van verwijzing en instaatstelling werd opgericht als nieuw controleorgaan, uitsluitend samengesteld uit personen extern aan het beroep, en neemt de eindverantwoordelijkheid van het publiek toezicht op het beroep voor zijn rekening;
- de Tuchtcommissie en de Commissie van Beroep (tuchtinstanties).

Het spreekt voor zich dat de samenstelling van de organen, die samen het systeem van publiek toezicht op het beroep vormen, hun absolute onafhankelijkheid garandeert.

Inzake de draagwijdte van de opdracht van de bedrijfsrevisor en zijn onafhankelijkheid, preciseert de GRECO in paragraaf 83 van zijn rapport dat:

“Het GET stelt zich vragen bij de toegevoegde waarde van de auditverslagen over de rekeningen van de politieke partijen. De draagwijdte van de revisie blijft dus vrij bescheiden, ondanks de relatieve complexiteit van de Belgische partijen, met hun vele structuren. Uit de gesprekken ter plaatse blijkt vrij duidelijk dat de auditor voor alles controleert of alles in de juiste vorm is weergegeven, en erop toeziet of de bedragen in de juiste kolom staan en of die bedragen geloofwaardig zijn. De auditverslagen die als bijlage bij de rekeningen van de politieke partijen zijn gevoegd, zijn in heel algemene bewoordingen opgesteld. Het GET meent dat de bedrijfsrevisoren een grotere rol kunnen en moeten spelen in de controle van de politieke rekeningen. Hiertoe is het raadzaam te voorzien in maatregelen om te zorgen voor meer “afstand” tussen de revisoren en de partijen. Momenteel is er blijkbaar niet voorzien in specifieke regels die enige onafhankelijkheid verzekeren ten opzichte van de politieke partij (redelijke rotatie, niet deelnemen aan de activiteiten van de partij – vooral de ontkoppeling van de boekhoudfunctie met die van de auditfunctie van de revisoren bijvoorbeeld).

Deze beweringen zijn totaal ongepast aangezien de controle is aangepast aan de complexiteit van de politieke partij. De controle kan dus niet als “bescheiden” worden bestempeld aangezien, naar het voorbeeld van om het even welke andere gecontroleerde onderneming, de controleopdracht gebaseerd is op de Algemene Controlenormen.

In termen van onafhankelijkheid is er volgens het Instituut geen reden om meer “afstand” te waarborgen

d'entreprises et le parti politique que celle qui est à l'heure actuelle exigée à l'égard d'un groupe financier faisant appel public à l'épargne.

Les textes actuels garantissent parfaitement l'indépendance du réviseur d'entreprises puisque à cet égard la norme en la matière a transposé les dispositions de la recommandation européenne du 16 mai 2002 sur "*l'indépendance du contrôleur légal des comptes au sein de l'UE*", les dispositions de la directive audit qui sont relatives au principe d'indépendance en général, à la rémunération du mandat de commissaire et des autres services, et en particulier les dispositions relatives à l'indépendance économique et aux honoraires subordonnés (*contingent fees*).

La plupart de ces dispositions rejoignent les règles déjà prévues en vertu de la législation et de la réglementation belges, en particulier dans les articles 133 et suivants du Code des sociétés, les articles 183*bis* à 183*sexies* de l'arrêté royal du 30 janvier 2001 portant exécution du Code des sociétés, la loi du 22 juillet 1953 créant un Institut des Réviseurs d'Entreprises et l'arrêté royal du 10 janvier 1994 relatif aux obligations des réviseurs d'entreprises.

Ceci témoigne à suffisance qu'il n'y a pas lieu de renforcer, encore, les règles d'indépendance. Il serait par contre souhaitable de prévoir que le réviseur d'entreprises certifiant les comptes consolidés du parti politique soit désigné commissaire de l'association (article 22) par l'assemblée générale des membres, ceci afin de garantir qu'il dispose des mêmes règles d'indépendance et de contrôle.

En ce qui concerne la rotation, il convient de relever que le principe de rotation externe a été exclu de toutes les législations applicables en Belgique, et celui de la rotation interne ne trouve pas matière à s'appliquer étant donné que les partis politiques ne sont pas considérés comme des entités d'intérêt public.

Quant à la nécessité de prévoir des normes plus exigeantes en matière d'audit de comptes des partis politiques, il convient de rappeler une nouvelle fois que les normes applicables sont identiques à celles utilisées dans les groupes financiers faisant appel public à l'épargne. Il ne paraît pas utile de renforcer des normes qui font l'objet d'une acceptation au niveau international et sont les plus sévères qui puissent exister.

L'IRE est néanmoins prêt à établir une circulaire à cet effet pour des fins d'éclaircissement.

tussen de bedrijfsrevisor en de politieke partij dan de afstand die momenteel vereist is ten opzichte van een financiële groep die een openbaar beroep op het spaarwezen doet.

De huidige teksten garanderen perfect de onafhankelijkheid van de bedrijfsrevisor aangezien in dat opzicht de norm ertoe strekt om de bepalingen van de Europese Aanbeveling van 16 mei 2002 over "*de onafhankelijkheid van de met de wettelijke controle belaste accountant in de EU*", de bepalingen van de auditrichtlijn betreffende het onafhankelijkheidsprincipe in het algemeen, de bezoldiging van het commissarismandaat en van andere diensten, en in het bijzonder de bepalingen betreffende de economische onafhankelijkheid en de resultaatgebonden honoraria (*contingent fees*), om te zetten.

Voor het merendeel van deze bepalingen zijn de regels reeds voorzien in de Belgische wetgeving en reglementering, in het bijzonder in de artikelen 133 en volgende van het Wetboek van vennootschappen, de artikelen 183*bis* tot 183*sexies* van het koninklijk besluit van 30 januari 2001 tot uitvoering van het Wetboek van vennootschappen, de wet van 22 juli 1953 houdende oprichting van een Instituut van de Bedrijfsrevisoren en het koninklijk besluit van 10 januari 1994 betreffende de plichten van de bedrijfsrevisor.

Dit toont voldoende aan dat er geen reden is om de onafhankelijkheidsregels nog te versterken. Het zou daarentegen wenselijk zijn om erin te voorzien dat de bedrijfsrevisor die de geconsolideerde jaarrekening van de politieke partij attesteert, door de algemene vergadering van de leden aangeduid wordt als commissaris van de vereniging (artikel 22), teneinde te waarborgen dat hij over dezelfde onafhankelijkheids- en controle-regels beschikt.

Wat het rotatieprincipe betreft, dient opgemerkt te worden dat het externe rotatieprincipe uit alle Belgische wetgevingen werd uitgesloten en dat het intern rotatieprincipe niet kan worden toegepast gezien het feit dat de politieke partijen niet worden beschouwd als entiteiten van openbaar belang.

Inzake de noodzaak om te voorzien in strengere normen voor de controle van de rekeningen van politieke partijen, dient er nogmaals aan herinnerd te worden dat de normen die momenteel van toepassing zijn, identiek zijn aan de normen die gebruikt worden voor de financiële groepen die een openbaar beroep op het spaarwezen doen. Het lijkt het Instituut niet nuttig om deze strenge normen, die op internationaal niveau worden aanvaard, te versterken.

Het IBR is evenwel bereid hiertoe een circulaire op te stellen ter verduidelijking.

• Périmètre de consolidation

Le GRECO précise au paragraphe 71 de son rapport que: *“Si la définition du parti est relativement étendue, les partis s’en tiennent la plupart du temps à une lecture minimaliste des composantes. Celle-ci ne comprend pas les sections locales, alors que ces dernières peuvent être importantes dans les grandes villes et qu’elles participent aux élections locales, financent des campagnes individuelles de candidats et collectent des fonds dont une portion est reversée directement ou indirectement, chez certains partis, à la structure centrale.*

L’EEG recommande en conséquence II) introduire des critères permettant d’étendre plus systématiquement le périmètre comptable des partis et formations politiques aux structures liées, notamment les sections locales du parti, afin que le contrôle s’exerce aussi sur le niveau local.”.

Il n’appartient bien évidemment pas à l’Institut de se substituer au législateur mais il est rappelé que la notion de “composantes des partis politiques” est définie par l’article premier de la loi du 4 juillet 1989. Il s’agit des **services d’études, des organismes scientifiques, des instituts de formation politique, de producteurs d’émissions politiques concédées, de l’ASBL destinée à recueillir les donations publiques octroyées au parti, des entités constituées au niveau des arrondissements et/ou des circonscriptions électorales, ainsi que des groupes politiques constitués au sein des assemblées parlementaires et des conseils provinciaux.**

Les sections locales ne figurent effectivement pas dans cette liste, alors qu’elles ont *“au moins un lien statutaire avec l’échelon supérieur du parti”*. Ce choix a été vivement critiqué lors de débats parlementaires mais il en a été décidé ainsi en raison de l’impossibilité pour un parti d’exercer efficacement un contrôle sur chaque section. Néanmoins, ces sections sont tenues de respecter les mêmes réglementations que les autres entités. À noter que l’exclusion des sections locales résulte également de l’importance relative de ces entités du point de vue financier.

Il relève d’une décision politique d’élargir ou non la définition de périmètre de consolidation et des partis politiques d’adapter leur structure et leur organisation aux besoins d’information requis par la loi.

• Consolidatiekring

In paragraaf 71 van zijn rapport preciseert de GRECO: *“Hoewel de definitie van de partij vrij ruim is, beperken de partijen zich meestal tot een minimalistische lezing van de lijst van de componenten. Ze bevat de plaatselijke afdelingen niet, terwijl zij in de grote steden belangrijk kunnen zijn en aan de plaatselijke verkiezingen kunnen deelnemen, individuele campagnes van kandidaten kunnen financieren en geld kunnen inzamelen waarvan bij bepaalde partijen een deel, direct of indirect, wordt doorgestort naar de centrale structuur.*

Bijgevolg beveelt het GET aan om ii) criteria in te voeren waarmee de boekhouding van de partijen en politieke formaties systematischer kan worden uitgebreid naar aanverwante structuren, meer bepaald de plaatselijke afdelingen van de partij, zodat er ook toezicht kan worden gehouden op plaatselijk niveau.

Het is uiteraard niet de bevoegdheid van het Instituut om zich in de plaats te stellen van de wetgever, maar er wordt opgemerkt dat het begrip “componenten van de politieke partijen” bij wet is bepaald in artikel 1 van de wet van 4 juli 1989. Het betreft de **studiediensten, de wetenschappelijke instellingen, de politieke vormingsinstellingen, de politieke omroepverenigingen, de vzw met rechtspersoonlijkheid die de aan de partij toegekende dotaties ontvangt, de entiteiten georganiseerd op het niveau van de arrondissementen en/of van de kieskringen voor de verkiezingen van de federale Kamers en de Gemeenschaps- en Gewestparlementen, evenals de politieke fracties opgericht binnen de parlementaire assemblees en de provincieraden.**

De lokale afdelingen staan uiteraard niet op deze lijst, terwijl ze *“minstens een statutaire band hebben met het hoogste niveau van de partij”*. Deze keuze werd heftig bekritiseerd tijdens de parlementaire debatten, maar er werd hiertoe beslist omdat het voor een partij onmogelijk is om op een efficiënte manier controles uit te voeren op elke afdeling. Desalniettemin worden deze afdelingen geacht dezelfde regelgeving na te leven als de andere entiteiten. Er dient te worden opgemerkt dat de uitsluiting van de lokale afdelingen eveneens voortvloeit uit hun gering belang vanuit financieel standpunt.

Het vergt een politieke beslissing om de definitie van de consolidatiekring al dan niet te verruimen en het komt de politieke partijen toe om hun structuur en hun organisatie aan te passen aan de informatieverplichtingen van de wet.

• Dépenses

En ce qui concerne la certification des rapports de dépenses électorales et des rapports des candidats, l'Institut estime qu'à moins d'une modification fondamentale des obligations d'organisation des partis, de leurs entités et des candidats, les réviseurs d'entreprises ne pourront que faire un travail de contrôle *a posteriori* qui ne pourra résulter qu'en une attestation conférant aux tiers un niveau d'assurance limité. A noter que d'autres pays prévoient spécifiquement le contrôle des comptes de campagne électorale de candidats. L'application éventuelle d'une telle disposition en Belgique exigerait que soient clairement définies les modalités de tenue de la comptabilité de campagne et les objectifs visés par la certification.

1.2. Échange de vues

M. Yves De Graeve (groupe CD&V – S) constate que des remarques sont formulées dans le rapport du GRECO sur le rôle des réviseurs d'entreprises. Il aimerait savoir si l'Institut des réviseurs d'entreprises est au courant du rôle joué par les réviseurs d'entreprises dans les pays limitrophes en matière de contrôle des dépenses électorales et si la mission de ces derniers diffère de celle de leurs homologues belges.

M. Jean-François Cats répond que l'Institut transmettra au groupe de travail une note sur la situation en France, aux Pays-Bas et éventuellement en Allemagne (cf. note en annexe).

2. M. Jan VELAERS, professeur ordinaire de droit public à l'Université d'Anvers

Le professeur Velaers souhaite tout d'abord remercier le groupe de travail pour son invitation à mener ensemble, dans le cadre de cette audition, une réflexion sur le "Rapport d'évaluation de la Belgique sur la transparence du financement des partis politiques" adopté par le GRECO. Selon lui, il s'agit d'un rapport important. Le GRECO est parvenu à réaliser une analyse lucide de notre réglementation, pourtant complexe, en matière de financement des partis politiques. Le rapport met également en exergue une série d'éléments problématiques dans la réglementation actuelle. Le professeur Velaers espère que le groupe de travail réussira à proposer une solution adéquate aux problèmes épinglés. C'est important car la situation financière des partis politiques touche à la qualité et à la crédibilité de la démocratie.

• Uitgaven

Wat de certificering van de rapporten van de verkiezingsuitgaven en van de rapporten van de kandidaten betreft, meent het Instituut dat, tenzij er een fundamentele wijziging van de organisatieverplichtingen van de partijen, van hun entiteiten en van de kandidaten wordt doorgevoerd, de bedrijfsrevisoren slechts een controle-opdracht *a posteriori* zullen kunnen uitvoeren, die enkel zal kunnen leiden tot een attestering die aan derden een beperkte mate van zekerheid verschaft. Er dient te worden opgemerkt dat andere landen specifiek voorzien in de controle van de rekeningen van de verkiezingscampagne van de kandidaten. De eventuele toepassing van een dergelijke maatregel in België zou vereisen dat de modaliteiten voor het voeren van de boekhouding van de campagne en de door de certificering beoogde doelstellingen duidelijk worden gedefinieerd.

1.2. Gedachtewisseling

De heer Yves De Graeve (CD&V-fractie – S) stelt vast dat er in het GRECO-rapport opmerkingen worden gemaakt over de rol van de bedrijfsrevisoren. Spreker wenst te weten of het Instituut der Bedrijfsrevisoren op de hoogte is van de rol die de bedrijfsrevisoren in de ons omringende landen spelen bij de controle van de verkiezingsuitgaven en of hun opdracht dienaangaande aspecten bevat die anders zijn dan in België.

De heer Jean-François Cats antwoordt dat het Instituut de werkgroep een nota zal bezorgen met betrekking tot de situatie in Frankrijk, Nederland en eventueel Duitsland (zie nota als bijlage).

2. Professor dr. Jan VELAERS, gewoon hoogleraar staatsrecht aan de Universiteit Antwerpen

In de eerste plaats wenst professor Velaers de werkgroep te danken voor de uitnodiging om tijdens deze hoorzitting samen na te denken over het Evaluatierapport over België "Transparantie in de financiering van politieke partijen" van de GRECO. Het gaat zijns inziens om een belangrijk rapport. De GRECO is erin geslaagd om een heldere analyse te maken van onze toch wel complexe regelgeving inzake financiering van politieke partijen. Het rapport legt ook een aantal pijnpunten in de huidige regeling bloot. Professor Velaers hoopt dat de werkgroep erin zal slagen een adequate oplossing voor te stellen voor de problemen die worden belicht. Dat is belangrijk, want de financiële positie van politieke partijen raakt aan de geloofwaardigheid en de kwaliteit van de democratie.

Le professeur Velaers a conçu son exposé comme un commentaire des principales recommandations du GRECO.

1. Dans sa *recommandation n° 1*, le GRECO invite la Belgique à **“engager des consultations sur la nécessité d’une révision d’ensemble de la réglementation belge en matière de financement des partis et des campagnes électorales, en vue de la rendre plus uniforme, plus cohérente, plus précise et plus efficace”**. Dans sept recommandations (4, 5, 6, 7, 8, 10 et 11), le GRECO demande d’**“inviter les Régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation”**. Quant à l’importante *recommandation n° 8*, elle appelle à **“[la mise] en place d’un système - éventuellement unifié - de contrôle du financement des partis et campagnes électorales par un organe indépendant doté de moyens suffisants.”**

La recommandation visant à mettre en place un système unifié n’est pas facile à mettre en œuvre dans la Belgique fédérale compte tenu de la répartition actuelle des compétences relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le professeur Velaers rappelle brièvement les éléments majeurs de cette répartition de compétences:

— l’autorité fédérale est en principe compétente pour le financement des partis politiques, mais les Régions et les Communautés peuvent prévoir un financement complémentaire (art. 31, § 6, LSRI³¹). Il s’agit donc en l’occurrence de compétences parallèles;

— l’autorité fédérale est compétente pour la réglementation relative aux dépenses électorales (plafonds, période réglementée et techniques de campagne électorale), sauf pour les élections provinciales et communales, qui relèvent de la compétence des Régions (art. 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, VIII, 4^o, LSRI);

— l’autorité fédérale est compétente pour le contrôle du respect des règles relatives aux dépenses électorales, mais les Régions sont compétentes pour les élections régionales, provinciales et communales (art. 31, § 5, et art. 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, VIII, 4^o, LSRI). Cette compétence implique que les Régions peuvent également mettre en place leurs propres organes de contrôle pour ces élections, ce qu’elles ont d’ailleurs fait.³²

³¹ Voir également l’art. 22, § 6, de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises et l’art. 33 de la loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

³² Cf. art. 3 du décret du 7 mai 2004 portant réglementation du contrôle des dépenses électorales et de l’origine des fonds engagés pour l’élection du Parlement flamand, *MB* du 8 juillet 2011; art. 2 du 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, *MB* du 15 avril 2004.

Professor Velaers heeft zijn tussenkomst opgevat als een commentaar bij de belangrijkste aanbevelingen van de GRECO.

1. In *aanbeveling 1* drukt de GRECO de wens uit om **“overleg te plegen over de noodzaak van een herziening van de gehele Belgische regelgeving over de financiering van de partijen en de verkiezingscampagnes, teneinde de regels uniformen, coherenter, duidelijker en efficiënter te maken”**. In zeven aanbevelingen (4, 5, 6, 7, 8, 10 en 11) vraagt de GRECO dat men **“de gewesten zou vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling.”** Dat geldt ook voor de belangrijke *aanbeveling 8* om een **“eventueel eengemaakt systeem van controle op de financiering van de partijen en de verkiezingscampagnes door een onafhankelijk orgaan in te voeren dat over voldoende middelen beschikt.”**

In het federale België, met zijn huidige bevoegdheidsverdeling inzake financiering van politieke partijen en inzake verkiezingscampagnes, is de aanbeveling om tot een eengemaakt systeem te komen, niet eenvoudig te realiseren. Professor Velaers herinnert even aan de belangrijkste aspecten van die bevoegdheidsverdeling:

— voor de financiering van politieke partijen is in beginsel de federale overheid bevoegd, maar de gewesten en gemeenschappen kunnen in een aanvullende financiering voorzien (art. 31, § 6, BWHI³¹). Het gaat hier m.a.w. om parallelle bevoegdheden;

— voor de regelgeving inzake verkiezingsuitgaven (maximumbedragen, de sperperiode en de campagne-technieken) is de federale overheid bevoegd, behalve voor de provinciale en gemeentelijke verkiezingen waarvoor de gewesten bevoegd zijn (art. 6, § 1, eerste lid, VIII, 4^o, BWHI);

— voor de controle op de naleving van de regels inzake verkiezingsuitgaven is de federale overheid bevoegd voor de federale en de Europese verkiezingen, maar zijn de gewesten bevoegd voor de gewestelijke, de provinciale en de gemeentelijke verkiezingen. (art. 31, § 5, en art. 6, § 1, eerste lid, VIII, 4^o, BWHI). Die bevoegdheid impliceert dat de gewesten voor deze verkiezingen ook eigen controleorganen kunnen instellen, wat ze ook hebben gedaan.³²

³¹ Zie ook art. 22, § 6, Bijz. Wet Brusselse instellingen en art. 33 W. Duits. Gem.

³² Zie art. 3 decreet 7 mei 2004 houdende regeling van de controle van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement, *BS* 8 juli 2011; art. 2 decreet 1 april 2004 tot instelling van de controle op de verkiezingsuitgaven aangegaan voor de verkiezingen van de Waalse Gewestraad alsmede van de controle op de communicaties van de voorzitter van de Waalse Gewestraad en van de leden van de Waalse Gewestregering, *BS*, 15 april 2004.

Compte tenu de cette répartition de compétences, il ne sera pas simple de mettre en œuvre la recommandation formulée, que le professeur Velaers juge néanmoins très judicieuse. Si l'on voulait par exemple concrétiser la recommandation n° 8 visant à mettre en place un organe de contrôle indépendant, il serait peu cohérent que l'autorité fédérale et les Régions élaborent chacune leur propre réglementation à cet égard et créent chacune leur propre organe indépendant. Il n'y a d'ailleurs guère d'alternatives. La probabilité est grande que l'on se retrouve face au même organe.

Deux voies sont envisageables pour parvenir à un système uniforme:

— soit on prend les éléments du régime commun de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ce qui implique que les Régions verront leur autonomie limitée en la matière;

— soit on conclut un accord de coopération, dans lequel on met au point, en concertation, ce régime uniforme. Sur la base de l'article 92*bis*, § 1^{er}, de la LSRI, l'État et les Régions peuvent conclure un accord portant sur "la création conjointe d'institutions" ou "l'exercice conjoint de compétences propres". Cette technique est plus en phase avec l'autonomie des Régions. On y a d'ailleurs déjà eu recours précédemment³³.

2. Dans la *recommandation 2*, le GRECO suggère d'étendre le **champ d'application de la loi du 4 juillet 1989 et des autres lois pertinentes aux "partis qui ne bénéficient pas de financement public fédéral"**.

Le professeur Velaers souhaiterait placer cette proposition dans la perspective qui sous-tend ces lois. Il ne faut pas perdre de vue que la loi du 4 juillet 1989 constituait une médaille à deux faces: d'un côté, les partis bénéficient d'un financement public, mais de l'autre, ils sont obligés de tenir une comptabilité ouverte et de limiter leurs dépenses électorales ('revers de la médaille'). Certes, cette logique n'est pas appliquée à

In het licht van deze bevoegdheidsverdeling zal het geen sinecure zijn om op de aanbeveling in te gaan. Toch lijkt die aanbeveling professor Velaers zeer zinvol. Indien men bijvoorbeeld zou willen ingaan op aanbeveling 8 om te voorzien in een onafhankelijke controle-instantie, dan zou het weinig coherent zijn dat de federale overheid en de gewesten ter zake ieder een eigen regeling, met een eigen onafhankelijke instantie, zouden instellen. Er zijn trouwens niet zo heel veel alternatieven. De kans is groot dat men bij dezelfde instantie zal uitkomen.

Om tot een uniform systeem te komen, kan men twee wegen bewandelen:

— ofwel neemt men in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zelf de elementen van de gemeenschappelijke regeling op. Dat impliceert dat men de autonomie van de gewesten ter zake inperkt;

— ofwel sluit men een samenwerkingsovereenkomst, waarin men die uniforme regeling met elkaar afspreekt. Op grond van artikel 92*bis*, § 1, BWHI kunnen de Staat en de Gewesten een overeenkomst sluiten over "de gezamenlijke oprichting van instellingen" of de "gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden." Deze techniek is meer in lijn met de autonomie van de gewesten. Ze werd trouwens reeds eerder aangewend.³³

2. In *aanbeveling 2* suggereert de GRECO een uitbreiding van het **toepassingsgebied van de wet van 4 juli 1989 en de andere relevante wetten tot "de partijen die geen federale overheidsfinanciering genieten"**.

Professor Velaers zou dit voorstel willen plaatsen in het perspectief dat aan die wetten ten grondslag ligt. Men mag niet over het hoofd zien dat de wet van 4 juli 1989 een medaille was met twee zijden: de partijen krijgen een overheidsfinanciering (dat is de ene zijde van de medaille), maar worden dan wel verplicht om een open boekhouding te voeren en hun verkiezingsuitgaven te beperken (dat is de keerzijde van de medaille).

³³ En vue des élections du 7 juin 2009, les présidents de la Chambre des représentants, du Sénat, du Parlement flamand, du Parlement wallon, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, du Parlement de la Communauté française, du Parlement de la Communauté germanophone ont conclu, le 5 mars 2009, deux protocoles d'accord concernant, d'une part, l'interprétation uniforme de deux lois du 19 mai 1994 portant sur les dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen et pour les élections des parlements de communauté et de région et, d'autre part, le contrôle des communications et campagnes d'information officielles qui seraient diffusées ou menées à partir du 7 mars 2009 par des ministres, secrétaires d'État et présidents d'assemblée. Voir à ce sujet Kroniek T.B.P., 2009/8, 470-471.

³³ Met het oog op de verkiezingen van 7 juni 2009 hebben de voorzitters van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat, het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, het Parlement van de Franse Gemeenschap en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap op 5 maart 2009 twee protocolakkoorden gesloten met betrekking tot, enerzijds, de uniforme interpretatie van de twee wetten van 19 mei 1994 betreffende de verkiezingsuitgaven voor der verkiezingen van het Europees Parlement en de gemeenschaps- en gewestparlementen en anderzijds, de controle van de officiële mededelingen en voorlichtingscampagnes die vanaf 7 maart 2009 door ministers, staatssecretarissen en parlementsvoorzitters worden verspreid dan wel gevoerd. Zie daarover Kroniek T.B.P., 2009/8, 470-471.

la lettre: les partis politiques qui ne bénéficient pas d'un financement public ne sont pas soumis aux obligations en matière de comptabilité ouverte (art. 22 et suivants de la loi du 4 juillet 1989). En revanche, ils sont bien soumis aux obligations en matière de dépenses électorales, pour autant du moins qu'ils présentent des candidats aux mandats de représentant et de sénateur dans chaque circonscription électorale d'une Communauté ou d'une Région (art. 1^{er} de la loi du 4 juillet 1989). La recommandation vise à soumettre également les partis politiques qui ne perçoivent pas de dotation publique aux obligations en matière de comptabilité ouverte et de plan financier.

La doctrine a déjà suggéré qu'il n'est pas si évident, à la lumière du principe d'égalité, d'imposer également aux partis politiques qui ne bénéficient nullement d'un financement public l'obligation de tenir une comptabilité ouverte. MUYLLE et VAN NIEUWENHOVE ont écrit ce qui suit à cet égard: *"On voit mal comment un tel contrôle de la part des pouvoirs publics sur la comptabilité des partis qui ne perçoivent pas de subventions publiques pourrait se justifier raisonnablement à la lumière du principe d'égalité. Il en irait autrement si ces partis bénéficiaient également d'une certaine forme de financement public."*³⁴ Le professeur Velaers trouve en effet qu'il n'est pas si évident d'imposer à des partis politiques seulement des désavantages, mais en les privant totalement des avantages.

Le professeur Velaers est d'avis que si l'on veut mettre en œuvre la recommandation du GRECO, il faudrait vérifier s'il n'est pas souhaitable d'accorder également, sous certaines conditions et dans une certaine mesure, un financement public à des plus petits partis et à de nouveaux partis, afin de pouvoir ensuite les soumettre d'emblée aux obligations en matière de comptabilité ouverte.

La loi actuelle génère en la matière une inégalité de traitement qui appelle quand même de nombreux questionnements. Pour pouvoir bénéficier d'un financement public, un parti politique doit, selon la loi du 4 juillet 1989, déjà disposer d'une certaine représentativité. Pour la dotation fédérale, il doit disposer d'au moins un siège à la Chambre ou au Sénat. Autrement dit, il doit aussi atteindre le seuil électoral de 5 %. Pour qu'un parti politique puisse bénéficier d'un financement complémentaire, la réglementation flamande exige même qu'il dispose de cinq élus.³⁵

³⁴ K. MUYLLE et J. VAN NIEUWENHOVE, "Recente ontwikkelingen inzake de partijfinanciering en de controle op verkiezingsuitgaven en regeringsmededelingen", in A. Alen (éd.) *De vijfde staatshervorming van 2001*, Bruges, La Chartre, 2002, p. 164, note de bas de page 47.

³⁵ Art. 9 du Règlement du Parlement flamand.

Weliswaar wordt deze logica niet strikt toegepast: de politieke partijen die geen overheidsfinanciering ontvangen, zijn niet onderworpen aan de verplichtingen inzake de open boekhouding (art. 22 en volgende Wet 4 juli 1989). Aan de verplichtingen inzake verkiezingsuitgaven zijn ze echter wel onderworpen, althans voor zover ze kandidaten voordragen voor de mandaten van volksvertegenwoordiger en senator in elke kieskring van een Gemeenschap of Gewest (art. 1 Wet 4 juli 1989). De aanbeveling beoogt de politieke partijen die geen overheidsdotatie ontvangen, ook te onderwerpen aan de verplichtingen inzake open boekhouding en het financieel plan.

In de rechtsleer is al gesuggereerd dat het niet zo evident is, in het licht van het gelijkheidsbeginsel, om de verplichting tot open boekhouding ook op te leggen aan politieke partijen die op geen enkele wijze overheidsfinanciering genieten. MUYLLE en VAN NIEUWENHOVE schreven in dit verband: *"Het valt moeilijk in te zien hoe een dergelijke overheidscontrole op de boekhouding van partijen die geen overheidsmiddelen ontvangen, redelijk verantwoord zou kunnen worden in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Anders zou het zijn wanneer deze partijen ook een zekere overheidsfinanciering zouden krijgen."*³⁴ Het lijkt professor Velaers inderdaad niet zo evident aan politieke partijen alleen de "lasten" op te leggen, maar hen de "lusten" helemaal te ontfangen.

Indien men werk wil maken van de aanbeveling van GRECO, dan komt het professor Velaers voor dat men zou moeten onderzoeken of het niet wenselijk is om ook aan kleinere partijen en aan nieuwe partijen, die aan verkiezingen deelnemen, onder bepaalde voorwaarden, in enige mate, een overheidsfinanciering toe te kennen, zodat men ze vervolgens meteen ook aan de verplichtingen inzake open boekhouding kan onderwerpen.

De huidige wet houdt ter zake een ongelijke behandeling in die toch wel wat vragen doet rijzen. Om in aanmerking te komen voor de overheidsfinanciering, vereist de wet van 4 juli 1989 dat de politieke partij al over enige representativiteit beschikt. Voor de federale dotatie dient ze over één zetel te beschikken in Kamer of Senaat. Ze dient m.a.w. ook de kiesdrempel van 5 % te behalen. Voor de aanvullende financiering is in de Vlaamse regelgeving zelfs vereist dat men 5 verkozenen heeft.³⁵

³⁴ K. MUYLLE en J. VAN NIEUWENHOVE, "Recente ontwikkelingen inzake de partijfinanciering en de controle op verkiezingsuitgaven en regeringsmededelingen", in A. Alen (éd.) *De vijfde staatshervorming van 2001*, Brugge, Die Keure, 2002, p. 164, voetnoot 47.

³⁵ Art. 9 Reglement Vlaams Parlement.

Pour la légitimité démocratique de nos institutions et de la politique en général, il est indispensable que les différents partis politiques ne subissent aucune discrimination et qu'ils puissent lutter à armes égales. Bien entendu, il faut quelque peu relativiser ce principe de "l'égalité des armes". Dans un système de financement public, il est en effet impossible de prévoir un même financement pour tous les partis. Mais d'après le professeur Velaers, pour éviter qu'il soit excessivement compliqué, pour ne pas dire impossible, pour un nouveau parti de se faire une place sur la scène politique, il faut également veiller à ne pas élaborer un système de financement exactement à la mesure des partis déjà en place.

Il est vrai que dans son arrêt n° 40/90, la Cour constitutionnelle a estimé que la limitation de la dotation aux partis représentés aussi bien à la Chambre qu'au Sénat n'est pas constitutive d'une violation du principe d'égalité.³⁶ La Cour a rendu son arrêt alors que le seuil électoral n'existait pas encore et que des petits partis pouvaient parfois encore remporter un siège grâce à l'apparement. Elle a estimé que la limite inscrite dans la loi du 4 juillet 1989 *"ne peut pas être considérée comme excessive dans le cadre du système électoral belge en ce que celui-ci est basé sur la représentation proportionnelle et comporte un mécanisme d'apparement."* (considérant 4.B.4.) Mais le système électoral a entre-temps été modifié. Dans sa thèse de doctorat, le collègue de l'intervenant, M. Dajo De Prins, a également souligné que tant la Cour constitutionnelle allemande que le Conseil constitutionnel français veillent avec beaucoup plus de rigueur à ce que le règlement relatif au financement des partis politiques respecte bien le principe d'égalité.³⁷

À cet égard, on peut se demander si le système belge ne devrait pas être adapté. L'on pourrait instaurer un seuil de financement moins élevé. Les partis qui entreraient ainsi en ligne de compte pour bénéficier d'un financement devraient aussi satisfaire aux autres obligations prévues dans la loi du 4 juillet 1989 sur la comptabilité ouverte des partis politiques.

3. Dans la *recommandation 2*, le GRECO suggère également de soumettre les **sections locales des partis** à la réglementation en matière de comptabilité ouverte.

À ce propos, le professeur Velaers renvoie à l'analyse réalisée par Ingrid van Biezen dans son rapport à

³⁶ C.C., n° 40/90, 21 décembre 1990, considérant 4.B.1-5.

³⁷ Cf. D. De Prins, Handboek Politieke Partijen, La Charte, 2011, 473-478.

Voor de democratische legitimiteit van onze instellingen en van de politiek in het algemeen is het onontbeerlijk dat de verschillende politieke partijen niet gediscrimineerd worden, dat ze met gelijke wapens kunnen strijden. Uiteraard moet dat beginsel van de "gelijke wapens" wat worden gerelativeerd. In een systeem van overheidsfinanciering is het immers onmogelijk om voor alle partijen in eenzelfde financiering te voorzien. Om echter te voorkomen dat het voor nieuwe partijen uitermate moeilijk, zo niet onmogelijk wordt om een plaats te verwerven op de politieke markt, moet men er volgens professor Velaers ook zorg voor dragen dat het financieringssysteem niet al te zeer gesneden is op de maat van partijen die er reeds in geslaagd zijn een plaats te verwerven.

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 40/90 weliswaar geoordeeld dat de beperking van de dotatie tot partijen die zowel in de Kamer als in de Senaat vertegenwoordigd zijn, geen schending inhield van het gelijkheidsbeginsel.³⁶ Het Hof velde zijn arrest toen er nog geen kiesdrempel bestond en toen kleine partijen soms via de apparetering nog een zetel behaalden. Het was van oordeel dat de beperking in de wet van 4 juli 1989 niet *"kan worden aangezien als overdreven in het raam van het Belgische kiesstelsel, dat gegrond is op de evenredige vertegenwoordiging en een mechanisme van apparetering bevat"*. (overw. 4.B.4.) Inmiddels is het kiesstelsel echter gewijzigd. In zijn doctoraal proefschrift heeft collega Dajo De Prins, er ook op gewezen dat zowel het Duits Grondwettelijk Hof als de Franse Conseil Constitutionnel er veel scherper over waken dat de regeling voor de financiering van politieke partijen het gelijkheidsbeginsel eerbiedigt.³⁷

In dat verband kan men zich de vraag stellen of het Belgische systeem niet dient te worden aangepast. Men zou enerzijds een lagere financieringsdrempel kunnen invoeren. De partijen die daardoor voor financiering in aanmerking komen, zouden ook aan de andere verplichtingen van de wet van 4 juli 1989 inzake de open boekhouding moeten voldoen.

3. In *aanbeveling 2* suggereert de GRECO ook om de **lokale afdelingen van de partijen** aan de regelgeving inzake de open boekhouding te onderwerpen.

Wat dit betreft, verwijst professor Velaers naar de analyse die Ingrid van Biezen ter zake heeft gemaakt

³⁶ GWH, nr. 40/90, 21 december 1990, overw. 4.B.1-5.

³⁷ Zie D. De Prins, Handboek Politieke Partijen, Die Keure, 2011, 473-478.

l'attention du Conseil de l'Europe, intitulé "*Financing political parties and election campaigns – guidelines*".³⁸ Selon le professeur Velaers, Ingrid van Biezen relève à juste titre le dilemme suivant. D'une part, on ne peut pas soumettre les sections locales des petits partis politiques à des règles comptables aussi strictes, impliquant notamment l'obligation d'approbation des comptes par des réviseurs d'entreprises. En effet, nombre de ces sections fonctionnent grâce au dévouement de bénévoles et n'ont pas les moyens de financer le contrôle par des réviseurs d'entreprises. Si elles étaient obligées de déposer des rapports distincts, il en résulterait aussi un énorme surcroît de travail administratif. D'autre part, le fait de confier la responsabilité de l'établissement des rapports comptables locaux aux instances centrales du parti entraînerait d'emblée une centralisation et une bureaucratisation non souhaitables des organisations politiques, qui restreindraient l'autonomie des sections locales. "*There are no definitive remedies to this dilemma*", écrit ainsi Ingrid van Biezen, qui voit deux solutions possibles à ce problème:

— "*One possible solution would be to require lower accounting standards from local party organisations. The disadvantage here is that activities on the local level as well as money transfers from the national party to lower echelons, would escape close public scrutiny, thereby creating opportunities for illicit financing practices.*"

— *Another solution would be to absolve the national party organisation from the responsibility of gathering statistics from the local organisations. The disadvantage here is that the burden of collecting information on a multitude of local and frequently amateur organisations will fall on the regulatory body which is unlikely to be adequately equipped for such an enormous task.*"

4. Dans la *recommandation 4*, le GRECO plaide en faveur de l'obligation **d'enregistrer aussi les dons d'un montant inférieur à 125 euros** et, dans la *recommandation 7*, pour l'obligation de **publier les donations individuelles dont la valeur est supérieure à un certain seuil**, en même temps que l'identité du donateur.

Les dons aux partis politiques ne constituent actuellement — notamment en raison de la législation mise en place depuis 1989 — qu'une partie limitée des rentrées de ces dernières. En effet, les partis politiques ne peuvent accepter aucun don direct ou indirect d'une personne morale. Les dons de particuliers sont autorisés, mais ils sont soumis à des limites très strictes:

³⁸ I. van Biezen, (University of Birmingham), *Financing political parties and election campaigns – guidelines. Integrated project "Making democratic institutions work"*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2003, p. 60.

in haar rapport voor de Raad van Europa "*Financing political parties and election campaigns – guidelines*".³⁸ Ingrid van Biezen wijst zijns inziens terecht op een dilemma. Enerzijds kan men de lokale afdelingen van kleine partijen niet aan dezelfde strenge boekhoudkundige regels onderwerpen, met de noodzaak van een goedkeuring door bedrijfsrevisoren. Vele van die afdelingen worden immers door vrijwilligers gerund en beschikken niet over de middelen om de controle door bedrijfsrevisoren te financieren. Als ze zouden verplicht worden om afzonderlijke rapporten in te dienen, zou dat ook tot een massale administratieve overlast leiden. Anderzijds zou het leggen van de verantwoordelijkheid voor de lokale boekhoudkundige rapportering bij de centrale partij-instanties, meteen een niet-gewenste centralisering en bureaucratisering van de politieke organisatie teweegbrengen, die de autonomie van de lokale afdelingen zou beknotten. "*There are no definitive remedies to this dilemma*" schrijft van Biezen. Ze ziet twee mogelijke oplossingen:

— "*One possible solution would be to require lower accounting standards from local party organisations. The disadvantage here is that activities on the local level as well as money transfers from the national party to lower echelons, would escape close public scrutiny, thereby creating opportunities for illicit financing practices.*"

— *Another solution would be to absolve the national party organisation from the responsibility of gathering statistics from the local organisations. The disadvantage here is that the burden of collecting information on a multitude of local and frequently amateur organisations will fall on the regulatory body which is unlikely to be adequately equipped for such an enormous task.*"

4. In *aanbeveling 4* pleit de GRECO ervoor om de verplichting op te leggen om ook **giften van minder dan 125 euro te registreren** en in *aanbeveling 7* om **individuele giften die een bepaald bedrag overschrijden bekend te maken**, inclusief de identiteit van de schenker.

Giften aan politieke partijen maken thans — o.m. ingevolge de wetgeving die sinds 1989 tot stand is gebracht — slechts een beperkt deel uit van de inkomsten van politieke partijen. Deze mogen immers geen rechtstreekse of onrechtstreekse giften van rechtspersonen aannemen. Giften van particulieren zijn wel toegestaan maar worden aan strenge beperkingen onderworpen:

³⁸ I. van Biezen, (University of Birmingham), *Financing political parties and election campaigns – guidelines. Integrated project "Making democratic institutions work"*, Council of Europe Publishing, 2003, p. 60.

tout don de 125 euros et plus donne lieu automatiquement à l'enregistrement de l'identité du donateur. Un parti peut recevoir annuellement, à titre de dons d'une même personne physique, une somme ne dépassant pas 500 euros, et le donateur peut consacrer chaque année un montant total ne dépassant pas 2000 euros à des dons au profit de partis politiques (art. 16bis de la loi du 4 juillet 1989).

Le professeur Velaers souhaiterait éclairer la proposition visant à renforcer les règles en la matière sous une double perspective:

— d'une part, il est évidemment néfaste que des entreprises, des groupes de pression ou même des particuliers parviennent à exercer une influence sur la politique en échange d'un don à un parti politique. Sous cet angle, une plus grande transparence des libéralités en question est tout à fait recommandée;

— d'autre part, on ne peut pas ignorer que le fait de soutenir financièrement un parti politique est aussi une forme de participation politique, importante aussi bien pour le citoyen que pour le parti lui-même. Pour le citoyen, parce que le don qu'il fait lui permet de manifester concrètement son attachement aux idées d'un parti politique et, ce faisant, de participer à la vie politique autrement qu'en accordant uniquement sa voix à tel ou tel parti. Pour le parti politique, parce que, grâce aux dons, son financement dépend non pas uniquement de l'autorité publique mais aussi de son électorat, ce qui l'incitera à faire plus d'efforts pour convaincre cet électorat et le motiver à s'engager.

Dans le rapport précité de Mme van Biezen, on trouve dès lors un plaidoyer en faveur d'un *"healthy mix of different sources of income, including both private and public funding"*.³⁹ La question se pose de savoir si le texte actuel de la loi du 4 juillet 1989 garantit ce bon équilibre et s'il ne rend pas les partis politiques trop tributaires du financement public. Il est naturellement légitime — notamment à la lumière des fâcheuses expériences vécues dans le passé — de se montrer très méfiant à l'égard des dons d'entreprises. Mais les dons effectués par des citoyens individuels sont d'un autre ordre. L'on peut se demander ici s'il ne serait pas souhaitable de relever le plafond de 500 euros fixé pour les dons de particuliers et d'encourager ces donations

bij giften van 125 euro en meer moet de identiteit van de schenker worden geregistreerd. Een partij mag jaarlijks ten hoogste 500 euro ontvangen van eenzelfde natuurlijke persoon en die mag jaarlijks niet meer dan 2.000 euro besteden aan politieke partijen (art. 16bis Wet 4 juli 1989).

Het voorstel om de regelgeving daarover nog te verstrengen, zou professor Velaers in een dubbel perspectief willen plaatsen:

— enerzijds is het uiteraard nefast dat ondernemingen, pressiegroepen of ook particulieren erin zouden slagen invloed uit te oefenen op het beleid in ruil voor een gift aan de partijkas. In dat perspectief is een grotere transparantie van die giften zeker aanbevelenswaardig;

— anderzijds mag men ook niet over het hoofd zien dat het financieel ondersteunen van een politieke partij, ook een vorm is van politieke participatie, die zowel belangrijk is voor de burger als voor de politieke partij. Voor de burger omdat hij door een gift zijn gehechtheid aan het gedachtegoed van een politieke partij daadwerkelijk tot uiting kan brengen en op die manier nog op een andere wijze dan alleen maar door het uitbrengen van zijn stem, kan participeren aan het politiek bedrijf. Voor de politieke partij omdat ze aldus voor haar financiering niet alleen afhankelijk wordt van de overheid, maar ook van haar aanhang, wat dan weer tot gevolg heeft dat ze ook meer inspanningen zal moeten doen om die aanhang te overtuigen en te motiveren om zich te engageren.

In het reeds vermelde rapport van van Biezen wordt er dan ook gepleit voor een *"healthy mix of different sources of income, including both private and public funding"*.³⁹ De vraag rijst of de huidige wet van 4 juli 1989 dat goed evenwicht inhoudt en of ze de politieke partijen niet al te sterk afhankelijk maakt van overheidsfinanciering. Uiteraard blijft het legitiem — mede in het licht van de onverkwikkelijke ervaringen uit het verleden — om zeer wantrouwig te staan ten aanzien van giften van bedrijven. Van een andere orde zijn echter de giften van individuele burgers. Hier kan men de vraag stellen of het niet wenselijk zou zijn om het maximumbedrag van 500 euro dat individuele burgers kunnen schenken op te trekken en om dergelijke giften aan te moedigen door opnieuw de fiscale aftrekbaarheid

³⁹ I. van Biezen (University of Birmingham), *Financing political parties and election campaigns – guidelines. Integrated project "Making democratic institutions work"*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2003.

³⁹ I. van Biezen, (University of Birmingham), *Financing political parties and election campaigns – guidelines. Integrated project "Making democratic institutions work"*, Council of Europe Publishing, 2003, p.

en réinstaurant leur déductibilité fiscale.⁴⁰ L'on pourrait également envisager de coupler une partie du financement public à ce financement privé en instaurant un système de 'matching' comme en Allemagne, où l'État ajoute 0,38 euro de financement public à chaque euro de financement privé dont bénéficie un parti.

Il est évident que, dans le contexte social que nous connaissons aujourd'hui, il n'y a aucune illusion à se faire quant à ce que pourrait rapporter un tel financement privé par les citoyens. Contrairement aux ONG comme Amnesty International, Greenpeace ou Médecins sans Frontières, qui reçoivent de nombreux dons, les partis politiques n'ont pas vraiment la cote actuellement. Mais en ira-t-il toujours ainsi? Quoi qu'il en soit, le professeur Velaers estime qu'il est important, par principe, que les partis politiques puissent eux aussi se tourner davantage vers les citoyens pour leur financement. Selon lui, c'est à juste titre que Mme van Biezen écrit: "*The continuous erosion of the traditional links with society may undermine the legitimacy of the parties and ultimately threaten their very existence*".⁴¹

C'est également dans ce contexte que le professeur Velaers aimerait examiner la recommandation du GRECO. Il trouve que l'obligation d'enregistrement et de communication de l'identité des donateurs doit être analysée dans une double perspective. D'une part, dans le cadre de l'exigence de transparence: les citoyens ont le droit de connaître la provenance de l'argent des partis politiques. D'autre part, dans le cadre du droit au respect de la vie privée des donateurs, qui peuvent choisir de rester discrets sur leur couleur ou leur engagement politique. Il s'agit de trouver un équilibre raisonnable entre ces préoccupations contradictoires. La plupart des pays parviennent à cet équilibre en instituant comme règle générale la transparence et comme exception la discrétion en ce qui concerne les dons pour des montants modiques.⁴²

ervan in te voeren.⁴⁰ Ook zou men kunnen overwegen om een deel van de overheidsfinanciering te koppelen aan deze private financiering, door het invoeren van een matching systeem, zoals dat in Duitsland bestaat waar de Staat 0,38 euro publieke financiering toevoegt aan elke euro private financiering die een partij ophaalt.

Uiteraard mag men zich in de huidige maatschappelijke context geen illusies maken over de mogelijke opbrengst van deze private financiering door burgers. Anders dan NGO's, zoals Amnesty International, Greenpeace, Artsen zonder Grenzen, die wel veel giften ontvangen, liggen politieke partijen op dit ogenblik niet zo goed in de markt. Maar hoeft dit zo te blijven? Hoe dan ook, het komt professor Velaers als principeel belangrijk voor dat ook politieke partijen zich voor hun financiering meer tot de burgers zouden kunnen wenden. Van Biesen schrijft volgens hem terecht: "*The continuous erosion of the traditional links with society may undermine the legitimacy of the parties and ultimately threaten their very existence*."⁴¹

Het is ook in dit licht dat professor Velaers de aanbeveling van de GRECO zou willen bekijken. De verplichting tot registratie en tot bekendmaking van de identiteit van schenkers, dient zijns inziens vanuit een dubbel perspectief te worden benaderd. Enerzijds is er de vereiste van transparantie: burgers hebben het recht te weten waar politieke partijen hun geld halen, anderzijds is er het recht op privacy van de schenkers die ervoor kunnen opteren om hun politieke voorkeur en engagement voor zich te houden. Het komt er op aan een redelijk evenwicht te vinden tussen deze tegenstrijdige bekommernissen. In de meeste landen vindt men dat evenwicht door de transparantie als regel te nemen en de beslotenheid als uitzondering voor de giften van een gering bedrag.⁴²

⁴⁰ Cette déductibilité a été supprimée en 1993 en contrepartie d'une augmentation substantielle de la dotation fédérale. (Voir l'art. 18 de la loi du 18 juin 1993 modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, MB, 7 août 1993.) La déductibilité des libéralités versées aux centres d'étude des partis politiques en vertu de l'article 104, alinéa premier, 3°, b) du CIR 1992 a, quant à elle, été supprimée en 1998 (loi du 12 juin 1998 modifiant l'article 104, alinéa 1^{er}, 3°, b) du Code des impôts sur les revenus 1992, MB, 26 septembre 1998).

⁴¹ I. van Biezen (University of Birmingham), *Financing political parties and election campaigns – guidelines. Integrated project "Making democratic institutions work"*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2003, p. 47.

⁴² I. van Biezen (Université de Birmingham), *Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices. Projet intégré "Les institutions démocratiques en action"*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2003, p. 55.

⁴⁰ Die aftrekbaarheid werd in 1993 afgeschaft in ruil voor een aanzienlijke verhoging van de federale dotatie. (Zie art. 18 wet van 18 juni 1993 tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, BS, 7 augustus 1993. Ook de aftrekbaarheid van giften aan studiecentra van politieke partijen op grond van artikel 104, eerste lid, 3°, b) WIB 1992, werd in 1998 afgeschaft (wet 12 juni 1998 tot wijziging van artikel 104, eerste lid, 3°, b) van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, BS, 26 september 1998).

⁴¹ I. van Biezen, (University of Birmingham), *Financing political parties and election campaigns – guidelines. Integrated project "Making democratic institutions work"*, Council of Europe Publishing, 2003, p. 47.

⁴² I. van Biezen, (University of Birmingham), *Financing political parties and election campaigns – guidelines. Integrated project "Making democratic institutions work"*, Council of Europe Publishing, 2003, p. 55.

Le GRECO propose d'enregistrer également les dons inférieurs à 125 euros (*recommandation 4*) et de publier les dons "dont la valeur est supérieure à un certain seuil", en même temps que l'identité du donateur (*recommandation 7*). Le GRECO fait ici référence à l'article 12 de la recommandation précitée du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, qui prévoit également ce qui suit: "*b. En cas de dons supérieurs à un certain montant, le donateur devrait être identifié dans la comptabilité.*"⁴³ La recommandation concernant l'enregistrement pourrait être envisagée, bien que le professeur Velaers se demande malgré tout – compte tenu de la modicité du montant, moins de 125 euros – si l'on ne va pas tomber dans la surenchère et créer une surcharge administrative disproportionnée par rapport au risque – modéré - de dérives. À la lumière de l'équilibre à trouver entre transparence et respect de la vie privée, la recommandation qui concerne la publication de l'identité lui paraît plus problématique étant donné le plafond actuel de 500 euros pour les dons. Ne suffirait-il pas d'imposer l'enregistrement et de confier un droit de regard aux organes de contrôle? En revanche, si l'on envisageait une augmentation relativement substantielle du plafond, une obligation de publication de l'identité serait justifiée.

5. Dans la *recommandation 5*, le GRECO propose un **allongement de la période dite réglementée (période de référence)**. Actuellement, cette période réglementée, durant laquelle le recours à certaines méthodes de campagne est limité, n'est que de trois mois. Dans le passé, des avertissements ont déjà été lancés pour souligner que ce délai était beaucoup trop court et qu'il incitait les partis à contourner la réglementation en matière de dépenses électorales en organisant, à l'approche des élections, juste avant le début de la période réglementée, des campagnes qui échappent aux limitations imposées par la loi du 4 juillet 1989 et dont le coût n'est pas à imputer sur les montants maximaux. Au départ, la loi du 4 juillet 1989 prévoyait une période réglementée de six mois. Celle-ci a été portée à douze mois par la loi du 18 juin 1993. En 1994, elle a de nouveau été ramenée aux trois mois actuels. En 2000, le groupe de travail de la Commission de contrôle n'est pas parvenu à s'entendre sur un nouvel allongement de la période.⁴⁴ Le professeur Velaers trouve qu'une période réglementée de trois mois est effectivement trop courte. Il faudrait que la campagne électorale puisse commencer beaucoup plus tôt, surtout en cas d'élection simultanée de plusieurs parlements.

⁴³ Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003, lors de la 835e réunion des Délégués des Ministres).

⁴⁴ Doc. parl., Chambre, 2000-2001, n° 1428/1, 24.

De GRECO stelt voor om ook de giften van minder dan 125 euro te registeren (*aanbeveling 4*) en om giften "die boven een bepaalde drempel liggen", samen met de identiteit van de schenker te publiceren (*aanbeveling 7*). GRECO verwijst hier naar art. 12 van de reeds vermelde aanbeveling van de Ministerraad van de Raad van Europa die ook bepaalt: "*b. In case of donations over a certain value, donors should be identified in the records.*"⁴³ De aanbeveling met betrekking tot de registratie zou men kunnen overwegen, alhoewel professor Velaers zich toch afvraagt of – gelet op het geringe bedrag, minder dan 125 euro – men hier niet aan overkill doet en heel wat administratieve overlast creëert terwijl het risico op oneerbare praktijken gering is. De aanbeveling met betrekking tot de bekendmaking van de identiteit lijkt hem – in het licht van het na te streven evenwicht tussen transparantie en privacy - problematischer gelet op het huidige maximumbedrag van 500 euro dat de schenking mag bedragen. Kan de verplichting tot registratie, met mogelijkheid voor de controleorganen om deze in te kijken, niet volstaan? Indien men evenwel een nogal substantiële verhoging van het maximumbedrag zou overwegen, zou een verplichting tot bekendmaking van de identiteit wel verantwoord zijn.

5. In *aanbeveling 5* stelt de GRECO een **verlenging van de zogenaamde sperperiode** voor. Thans bedraagt deze sperperiode, waarin de beperkingen op bepaalde campagnemethoden gelden, slechts 3 maanden. Er is in het verleden al voor gewaarschuwd dat dit wel erg kort is en dat partijen daardoor geneigd zijn om de regeling inzake verkiezingsuitgaven te omzeilen door, met nakende verkiezingen in het vooruitzicht, net voor de aanvang van de sperperiode, al campagnes op te zetten, die aan de beperkingen van de wet van 4 juli 1989 ontsnappen en waarvan de kostprijs niet op het maximumbedrag dient te worden aangerekend. Oorspronkelijk voorzag de wet van 4 juli 1989 in een sperperiode van 6 maanden. Deze werd door de wet van 18 juni 1993 opgetrokken tot 12 maanden. In 1994 werd ze dan weer teruggebracht tot de huidige 3 maanden. In 2000 was er in de werkgroep van de Controlecommissie geen overeenstemming om de periode opnieuw te verlengen.⁴⁴ Het komt professor Velaers voor dat een sperperiode van drie maanden inderdaad te kort is. Zeker wanneer op eenzelfde dag samenvallende verkiezingen voor verschillende parlementen zullen plaatsvinden, mag men verwachten dat de kiescampagne al heel wat vroeger zal starten.

⁴³ Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies).

⁴⁴ Parl. St., Kamer, 2000-2001, nr. 1428/1, 24.

6. Enfin — *last but not least* — il faut évoquer les *recommandations* 8, 9, 10 et 11 qui portent respectivement sur la mise en place d'un **système unifié de contrôle par une instance indépendante**, disposant des moyens nécessaires (8), sur l'adoption de **normes plus exigeantes en matière d'audit des comptes** (9), et sur l'élaboration d'une échelle de **sanctions adéquates, variées et proportionnelles** dotées d'un effet beaucoup plus dissuasif (10 et 11). Bien sûr, la crédibilité de la réglementation sur le financement public des partis politiques, la comptabilité ouverte et la limitation des dépenses électorales dépendent en grande partie du système de contrôle et du respect de la législation qui en découle. Avant toute chose, l'indépendance de l'organe de contrôle revêt ici une importance cruciale. "*Nemo iudex in causa sua*". On ne peut pas être en même temps "la personne qui contrôle" et "celle qui est contrôlée". Ce principe est rappelé sans cesse dans tous les documents européens et internationaux, ainsi que dans la doctrine⁴⁵. Citons par exemple:

— la Recommandation (2003)44 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe: "*a. Les États devraient prévoir la mise en place d'un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales. b. Le système de contrôle indépendant devrait comporter la vérification des comptes des partis politiques et des dépenses des campagnes électorales, ainsi que leur présentation et leur publication.*"⁴⁶

— le "Code de Bonne conduite en matière de partis politiques" de la Commission de Venise: "*Le financement des partis par les fonds publics devrait être conditionné par un contrôle de la comptabilité des partis politiques par les organismes publics spécifiques (par exemple, les Cours des Comptes). (...) Toute irrégularité dans le financement d'un parti politique entraînera pour*

6. Tenslotte — *last but not least* — zijn er de *aanbevelingen* 8, 9, 10 en 11 respectievelijk in verband met een **eengemaakt systeem van controle door een onafhankelijke instantie**, die over de nodige middelen beschikt (8), **veeleisender normen voor de audit van de rekeningen** (9), en **adequate, gevarieerde en evenredige sancties** met een sterker ontradend effect (10 en 11). De geloofwaardigheid van de regelgeving over de overheidsfinanciering van politieke partijen, de open boekhouding en de beperking van de verkiesingsuitgaven, hangt uiteraard in grote mate af van het systeem van controle en rechtshandhaving dat ermee samenhangt. Vooral de onafhankelijkheid van het controleorgaan is hier van cruciaal belang. "*Nemo iudex in causa sua*". Men kan niet tegelijkertijd "controleur" en "gecontroleerde" zijn. Dat wordt in alle Europese en internationale documenten, en ook in de rechtsleer⁴⁵, steeds weer benadrukt. Zo bijvoorbeeld in:

— Recommendation (2003)44 van de Ministerraad van de Raad van Europa: "*a. States should provide for independent monitoring in respect of the funding of political parties and electoral campaigns. b. The independent monitoring should include supervision over the accounts of political parties and the expenses involved in election campaigns as well as their presentation and publication.*"⁴⁶

— "Code of good practice in the field of Political Parties" van de Commissie van Venetië: "*Le financement des partis par les fonds publics devrait être conditionné par un contrôle de la comptabilité des partis politiques par les organismes publics spécifiques (par exemple, les Cours des Comptes). (...) Toute irrégularité dans le financement d'un parti politique entraînera pour*

⁴⁵ Voir p.ex. P. Martens, "De quelques contrôles juridictionnels sur les acteurs politiques", Rev. Dr. ULB, 1997, p. 300; M. Verdussen, "La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale", Ann; Dr. Louvain, 1990, p. 279, 296, 311, 312, 315-318, 324; M. Verdussen, "La politique et la justice", Rev. Gén., 1999, n° 4, p. 58; I. van Biezen (Université de Birmingham), Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices. Projet intégré "Les institutions démocratiques en action", Éditions du Conseil de l'Europe, 2003, Quel que soit le système de financement des partis, il ne sera efficace que s'il est assorti de mécanismes de contrôle bien définis et de sanctions dissuasives en cas de manquement. Les organes de contrôle devraient être composés de personnalités indépendantes et dotés de moyens suffisants (notamment des pouvoirs de perquisition et de matériel financier et technique) pour mener à bien leur mission de surveillance.

⁴⁶ Art. 14 de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des ministres aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (adoptée par le Comité des ministres le 8 avril 2003, lors de la 835e réunion des Délégués des ministres).

⁴⁵ Zie bv. P. Martens, "De quelques contrôles juridictionnels sur les acteurs politiques", Rev. Dr. ULB, 1997, p. 300; M. Verdussen, "La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale", Ann; Dr. Louvain, 1990, p. 279, 296, 311, 312, 315-318, 324; M. Verdussen, "La politique et la justice", Rev. Gén., 1999, n° 4, p. 58; I. van Biezen, (University of Birmingham), *Financing political parties and election campaigns – guidelines. Integrated project "Making democratic institutions work"*, Council of Europe Publishing, 2003, "Any system of party financing and the limitations it imposes on political parties and their financial sources will only be effective with strong mechanisms of control and sanctions for eventual violations. Control bodies should therefore be composed of independent members and be provided with sufficient means (including investigative powers, and financial and technical equipment) for effectively exercising their monitoring function."

⁴⁶ Art. 14 Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies).

l'année suivante la perte de tout ou partie du financement public en fonction de la gravité de l'infraction. Toute irrégularité dans le financement d'une campagne électorale pourra entraîner pour le parti ou le candidat en question: — la perte ou le remboursement total ou partiel de la subvention publique; — le paiement d'une amende par le parti fautif au fonds public servant à financer les partis; pour le candidat élu, l'annulation de son élection. Le contrôle des règles qui précèdent, y compris des sanctions, devra être assuré par le juge de l'élection (constitutionnel ou autre).⁴⁷

L'indépendance de l'organe de contrôle rendra plus effectif le respect des règles de droit, accroîtra la confiance du public, consolidera le soutien apporté au système de financement qui est plus qu'honorable malgré tout, et renforcera la légitimité des partis. En Belgique, les partis politiques bénéficient d'un important financement public, en contrepartie de quoi ils doivent tenir une comptabilité ouverte et respecter certaines limitations en matière de dépenses électorales. On est dès lors en droit d'attendre que le respect des obligations incombant aux partis politiques ne soit pas contrôlé par les partis eux-mêmes, mais par un organe indépendant qui en assumerait la responsabilité finale, de même qu'il est légitime d'attendre que des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives puissent être infligées en cas de non-respect des règles.

La réglementation belge prévoit un système de contrôle mixte. Tandis que l'intervention d'un réviseur d'entreprises et de la Cour des comptes est prévue pour la phase préliminaire du contrôle de la comptabilité des partis, ce sont les présidents des bureaux électoraux principaux qui sont associés au contrôle du respect de la réglementation relative aux dépenses électorales. Mais dans les deux cas, c'est une commission de contrôle composée exclusivement de parlementaires élus qui, au final, constate s'il y a eu violation de la loi du 4 juillet 1989 et détermine la sanction encourue par le parti concerné.

Le GRECO souligne que le système belge ne peut pas être considéré comme un "système de contrôle indépendant" au sens de l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 et insiste vivement sur l'importance de mettre en place "un système - éventuellement unifié - de contrôle du financement des partis et campagnes électorales qui soit le plus indépendant possible des partis politiques et doté des moyens nécessaires à l'exercice d'un contrôle substantiel et adéquat" (n° 82). Il nous

⁴⁷ Points 13 à 16 Code de Bonne conduite en matière de partis politiques, adopté par la Commission de Venise lors de sa 77^e Session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008), Étude n° 414/2006, CDL-AD(2009)002.

l'année suivante la perte de tout ou partie du financement public en fonction de la gravité de l'infraction. Toute irrégularité dans le financement d'une campagne électorale pourra entraîner pour le parti ou le candidat en question: — la perte ou remboursement total ou partiel de la subvention publique; — le paiement d'une amende par le parti fautif au fonds public servant à financer les partis; pour le candidat élu, l'annulation de son élection. Le contrôle des règles qui précèdent y compris des sanctions devra être assuré par le juge de l'élection (constitutionnel ou autre).⁴⁷

De onafhankelijkheid van het controleorgaan zal de effectiviteit van de rechtshandhaving doen toenemen, het vertrouwen van het publiek en ook de steun voor het toch wel royale financieringsstelsel verhogen en zo ook de legitimiteit van de partijen versterken. In België kent de overheid de politieke partijen een ruime financiering toe, in ruil voor het voeren van een open boekhouding en het zich houden aan beperkingen inzake verkiezingsuitgaven. Men mag dan ook verwachten dat het niet de politieke partijen zelf zijn die erop toezien of zij zich aan hun verplichtingen houden, maar dat een onafhankelijk orgaan daarvoor de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt en dat er ook effectieve, evenredige en ontradende sancties kunnen worden opgelegd wanneer de regels worden overtreden.

De Belgische regelgeving houdt een gemengd systeem van controle in. In de voorafgaande fase van de controle op de boekhouding van de partijen zijn weliswaar een bedrijfsrevisor en het Rekenhof betrokken terwijl de voorzitters van de verkiezingshoofdbureaus betrokken zijn bij de controle op de naleving van de regelgeving inzake verkiezingsuitgaven. Uiteindelijk is het, in beide gevallen, echter een controlecommissie die louter uit verkozen parlementsleden bestaat, die vaststelt of de wet van 4 juli 1989 is geschonden en die bepaalt welke sanctie de betrokken partij oploopt.

De GRECO geeft aan dat het Belgisch systeem niet als een "onafhankelijk controlesysteem" in de zin van artikel 14 van de Recommendation Rec(2003)4 kan worden beschouwd en dringt er sterk op aan een "eventueel ééngemaakt systeem voor de controle van de financiering van de partijen en de verkiezingscampagnes in te stellen dat zo onafhankelijk mogelijk is van de politieke partijen en dat over de nodige middelen beschikt om een substantiële en passende controle uit te voeren."

⁴⁷ Punten 13 tot 16 Code de Bonne conduite en matière de partis politiques, adopté par la Commission de Venise lors de sa 77^e Session plénière (Venise 12-13 décembre 2008), Etude n° 414/2006, CDL-AD(2009)002.

semble que le système de contrôle doit effectivement être renforcé. Différentes pistes sont envisageables.

On peut renforcer le système actuel. Pour ce qui est du contrôle du rapport financier, on pourrait envisager de ne plus faire désigner le réviseur d'entreprises par l'Assemblée générale de l'ASBL. En effet, les partis politiques ne sont pas comparables à des entreprises sur ce point puisqu'ils bénéficient de fonds publics. On pourrait également renforcer la position de la Cour des comptes⁴⁸. 1) Le contrôle de la Cour des comptes ne porte actuellement que sur une série de points formels et d'aspects technico-financiers. Le rapport récent de la Commission de contrôle souligne à ce sujet que *"la Cour des comptes ne s'est [...] pas prononcée sur la validité et sur la réalité des opérations sous-jacentes dans la mesure où elle n'a pas accès aux pièces justificatives"*⁴⁹. On pourrait permettre à la Cour des comptes d'accéder aux pièces justificatives et la charger de contrôler, de manière aléatoire éventuellement, la validité et la réalité des opérations sous-jacentes. 2) Actuellement, les réponses formulées par les partis politiques aux observations de la Cour des comptes sont adressées à la Commission de contrôle, qui juge si la réponse est satisfaisante ou non. C'est à la Cour des comptes qu'il devrait incomber de se prononcer à ce sujet. 3) Il serait également envisageable que la sanction soit déterminée ou, à tout le moins, proposée par la Cour des comptes, avec éventuellement la possibilité pour la Commission de contrôle d'arrêter une autre sanction. 4) Il faudrait prévoir une possibilité d'interjeter appel des décisions de la Commission de contrôle auprès d'une juridiction indépendante, telle que le Conseil d'État. Il devrait être possible de faire appel tant de la sanction imposée par la Commission que de la décision de n'infliger aucune sanction.

Une autre possibilité serait d'instituer une commission indépendante, comme c'est le cas dans d'autres pays. La Commission nationale française des comptes de campagne et des financements politiques, par exemple, pourrait servir de source d'inspiration. Il s'agit en l'occurrence d'une autorité administrative indépendante qui a été créée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990⁵⁰ et se compose de neuf membres [nommés pour

(nr. 82). Het komt ons voor dat het controlesysteem inderdaad dient versterkt te worden. Verschillende mogelijkheden dienen zich aan.

Men kan het huidige systeem versterken. Wat de controle op het financieel verslag betreft, zou men kunnen overwegen om niet langer de Algemene Vergadering van de VZW de bedrijfsrevisor te laten aanduiden. Politieke partijen zijn immers wat dit betreft niet te vergelijken met bedrijven, aangezien ze met overheidsmiddelen werken. Ook zou men de positie van het Rekenhof kunnen versterken.⁴⁸ 1) De controle van het Rekenhof heeft thans slechts betrekking op een aantal formele punten en technisch-financiële aspecten. In het recente verslag van de Controlecommissie lezen we hierover: *"Het Rekenhof heeft zich niet uitgesproken over de geldigheid en de werkelijkheid van de onderliggende verrichtingen aangezien het geen toegang heeft tot de verantwoordingsstukken."*⁴⁹ Men zou het Rekenhof toegang kunnen geven tot de verantwoordingsstukken en de opdracht geven, desgevallend steekproefsgewijs, onderzoek te verrichten naar de geldigheid en de werkelijkheid van de onderliggende verrichtingen. 2) Op dit ogenblik worden de opmerkingen van het Rekenhof door de politieke partijen beantwoord ten aanzien van de Controlecommissie, die dan oordeelt of het antwoord toereikend is. Het zou aan het Rekenhof moeten toekomen om zich daarover uit te spreken. 3) Men zou ook kunnen overwegen om het Rekenhof de sanctie te laten bepalen of minstens om de sanctie te laten voorstellen, met dan desgevallend de mogelijkheid voor de Controlecommissie om een andere sanctie te bepalen. 4) Men zou in een mogelijkheid moeten voorzien om tegen de beslissingen van de Controlecommissie beroep aan te tekenen bij een onafhankelijk rechtscollege, zoals bijvoorbeeld de Raad van State. Een dergelijk beroep zou moeten mogelijk zijn zowel tegen de sanctie die de Commissie oplegt, als tegen de beslissing om geen sanctie op te leggen.

Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn om, zoals in andere landen, een onafhankelijke commissie in te stellen. Zo zou bv. de Franse *"Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques"* als inspiratie kunnen dienen. Het gaat om een onafhankelijke bestuurlijke autoriteit die werd opgericht bij wet nr. 90-55 van 15 januari 1990⁵⁰ en die bestaat uit negen leden die voor een hernieuwbare termijn van vijf

⁴⁸ Il avait déjà été proposé, lors des travaux parlementaires, que la commission soit composée de membres de la Cour des comptes selon le principe de la parité linguistique (doc. Chambre, 1988-1989, n° 747/5, p. 22 et 24).

⁴⁹ Cf. "[Examen des rapports financiers sur la comptabilité des partis politiques et de leurs composantes (exercice 2009)", 16 mars 2011, doc. Chambre n° 53-1267/001 / doc. Sénat n° 5-823/1, p. 17.

⁵⁰ Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

⁴⁸ Reeds tijdens de parlementaire werkzaamheden was voorgesteld om de commissie taalparitair samen te stellen uit leden van het Rekenhof. Parl. St., Kamer, 1988-1989, nr. 747/5, p. 22 en 24.

⁴⁹ Zie Onderzoek van de financiële verslagen over de boekhouding van de politieke partijen en hun componenten (boekjaar 2009)", 16 maart 2011, Parl. St., Kamer, nr. 53-1267/001 en Senaat, nr. 5-823/1, p. 17.

⁵⁰ Loi n° 90-55 15 januari 1990 "relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques".

cinq ans renouvelables par décret du premier ministre, sur propositions du vice-président du Conseil d'État, du premier président de la Cour de cassation et du premier président de la Cour des comptes. La Commission se compose actuellement de trois magistrats honoraires du Conseil d'État, de trois magistrats honoraires de la Cour de cassation et de trois magistrats honoraires de la Cour des comptes. Ils exercent un large éventail de compétences visant à garantir le respect de la réglementation relative au financement public, à la comptabilité des partis politiques et des campagnes électorales. Ils effectuent des contrôles, peuvent imposer des sanctions et disposent des moyens nécessaires pour ce faire; ils ont notamment 30 fonctionnaires à leur service et peuvent demander à des officiers de la police judiciaire de procéder à des investigations.

Il est également recommandé de simplifier la réglementation. Dans son rapport précité, Mme van Biezen précise qu'un cadre inutilement détaillé peut en fait encourager les partis et les candidats à se soustraire à la règle de droit et ira ainsi à l'encontre du but recherché. La réglementation pourrait être beaucoup plus simple, ce qui faciliterait aussi le contrôle. Il serait préférable de donner plus d'autonomie aux partis à l'égard des moyens pour faire campagne, pour autant qu'ils respectent le plafond.

Selon le professeur Velaers, il sera aussi nécessaire de modifier l'arsenal des sanctions. À l'heure actuelle, ces sanctions ne sont pas assez diversifiées. En ce qui concerne le comptabilité ouverte, la Commission de contrôle peut prononcer la perte de la dotation pour une période d'un mois à quatre mois, au cas où un parti ne déposerait pas de rapport financier ou le déposerait en retard. Un parti qui n'a pas d'écu ne peut donc pas être sanctionné. En ce qui concerne les dépenses électorales, on prévoit aussi la possibilité de suspendre la dotation pour une période d'un mois à quatre mois (à l'article 13). Les partis politiques qui ont dépassé le plafond fixé pour les dépenses électorales, mais qui n'ont pas droit à un financement public, ne peuvent pas non plus être sanctionnés de la sorte. Par ailleurs, la loi prévoit encore d'autres sanctions si l'on omet de déclarer (à temps) ses dépenses électorales ou si l'on emploie des méthodes de campagne interdites. Il serait indiqué de prévoir un plus large éventail de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. Le rapport précité de Mme van Biezen évoque des amendes administratives, la confiscation des fonds illégaux, la réduction des aides publiques, la privation du droit au remboursement des dépenses électorales, la perte du mandat, la perte des droits politiques (droit de se porter candidat aux prochaines élections, inéligibilité à une

jaar worden benoemd, bij decreet van de eerste minister, op voordracht van de vice-voorzitter van de Raad van State, de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie en de eerste voorzitter van het Rekenhof. De Commissie bestaat thans uit drie eremagistraten uit de Raad van State, drie eremagistraten uit het Hof van Cassatie en drie eremagistraten uit het Rekenhof. Zij oefenen een ruime waaier aan bevoegdheden uit om de naleving van de regelgeving inzake overheidsfinanciering, boekhouding van politieke partijen en verkiezingscampagnes te verzekeren. Zij oefenen controle uit, kunnen sancties opleggen en beschikken daartoe ook over de nodige middelen, zoals 30 ambtenaren en de mogelijkheid om een onderzoek te bevelen door officieren van de gerechtelijke politie.

Het verdient ook aanbeveling om de complexiteit van de regelgeving te verminderen. In het reeds vermelde rapport van Ingrid van Biezen luidt het: *"unnecessary detailed framework of legislation may in fact encourage parties and candidates to evade the rule of law and thus be counterproductive to its intentions."* De regeling kan heel wat eenvoudiger. Dat zal ook de controle vergemakkelijken. Men kan best de autonomie van de partijen ten aanzien van de campagnemiddelen verhogen, binnen het maximumbedrag.

Het zal volgens professor Velaers ook nodig zijn om het sanctieapparaat aan te passen. Op dit ogenblik zijn die sancties niet gediversifieerd genoeg. Wat de open boekhouding betreft, kan de Controlecommissie, bij niet of laattijdig indienen van het financieel verslag, tot verlies van de dotatie voor een periode van één tot vier maanden beslissen. Een partij die geen gekozenen heeft, kan dus niet gesanctioneerd worden. Wat de verkiezingsuitgaven betreft, is ook voorzien in de mogelijkheid om de dotatie te verliezen voor een periode van één tot vier maanden. (art. 13). Politieke partijen die het maximumbedrag voor de verkiezingsuitgaven hebben overschreden, maar geen recht hebben op overheidsfinanciering, kunnen evenmin op deze wijze worden gesanctioneerd. Daarnaast voorziet de wet hier ook nog in strafsancities voor wie nalaat zijn verkiezingsuitgaven (tijdig) aan te geven of verboden campagnemethoden aanwendt. Het verdient aanbeveling om in een ruimere waaier "effectieve, proportionele en ontradende" sancties te voorzien. In het rapport van van Biezen, dat eerder reeds werd vermeld, wordt gewag gemaakt van "administratieve boetes, vervallenverklaring van de illegale fondsen, inperking van overheidsfinanciering, verlies van vergoeding van electorale uitgaven, verlies van mandaat, verlies van politieke rechten, (recht zich kiesbaar te stellen bij volgende verkiezingen,

fonction publique), des poursuites pénales, la dissolution du parti et l'annulation de l'élection.⁵¹

Aux niveaux communal et provincial, il est déjà possible de priver de son mandat un candidat qui enfreint les règles du jeu.⁵² Aux niveaux fédéral et régional, la tradition dans notre pays veut encore et toujours que ce soient les parlements eux-mêmes qui se prononcent sur la validité des élections. L'article 48 de la Constitution prévoit en effet qu'ils vérifient les pouvoirs de leurs membres. Ce principe ne semble toutefois plus couler de source à la lumière de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Grosaru c. Roumanie*⁵³. La Cour laisse entendre que les litiges relatifs à la validité des élections doivent être tranchés par une instance indépendante. Le professeur Velaers pense que toute la problématique doit être examinée globalement et qu'il faut également aborder, dans ce contexte, la déchéance du mandat parlementaire pour infraction à la réglementation relative aux dépenses électorales.⁵⁴

onverkiesbaarheid in publieke functie), strafvervolg-ing, ontbinding van de partij, ongeldigverklaring van verkiezingen.⁵¹

Op gemeentelijk en provinciaal vlak bestaat nu reeds de mogelijkheid om een kandidaat die de spelregels overtreedt van zijn mandaat vervallen te verklaren.⁵² Op federaal en regionaal vlak bestaat in ons land nog steeds de traditie dat het de parlementen zelf zijn die zich uitspreken over de geldigheid van de verkiezingen. Zij onderzoeken immers de geloofsbrieven van hun leden (art. 48 GW). In het licht van het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak *Grosaru t. Roemenië*⁵³ is dat niet langer evident. Het Hof laat verstaan dat betwistingen over de geldigheid van verkiezingen door een onafhankelijke instantie dienen te worden beslecht. Het komt professor Velaers voor dat heel deze problematiek globaal dient te worden onderzocht en dat in die context ook de vervallenverklaring van het parlementair mandaat wegens inbreuk op regelgeving inzake verkiezingsuitgaven aan bod moet komen.⁵⁴

⁵¹ I. van Biezen (University of Birmingham), "Financing political parties and election campaigns – guidelines. Integrated project "Making democratic institutions work", Éditions du Conseil de l'Europe, 2003, p 69.

⁵² La Cour constitutionnelle a estimé que l'absence de pareille sanction dans la loi fédérale du 4 juillet 1989 ne constituait pas une discrimination dès lors que la différence de traitement était due, en l'espèce, au fait que les législateurs compétents sont différents. Voir Cour constitutionnelle, n° 111/2007, 26 juillet 2007, considérant B.11; Cour constitutionnelle n° 127/2007, 4 octobre 2007, considérant B.4.

⁵³ CEDH, *Grosaru c. Roumanie*, 2 mars 2010.

⁵⁴ En France, un parlementaire qui omet de déclarer ses dépenses à temps ou qui dépasse le plafond de dépenses peut être déclaré inéligible et démissionnaire de plein droit par le Conseil constitutionnel.

⁵¹ I. van Biezen, (University of Birmingham), Financing political parties and election campaigns – guidelines. Integrated project "Making democratic institutions work", Council of Europe Publishing, 2003, p 69.

⁵² Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat het geen discriminatie is dat de federale wet van 4 juli 1989 daarin niet voorziet, omdat het verschil in behandeling hier te wijten is aan het feit dat verschillende wetgevers bevoegd zijn. Zie GWH nr. 111/2007, 26 juli 2007, overw. B.11; GWH nr.127/2007, 4 oktober 2007, overw. B.4.

⁵³ EHRM *Grosaru t. Roemenië*, 2 maart 2010.

⁵⁴ In Frankrijk kan een parlamentslid dat nalaat tijdig zijn uitgaven aan te geven of die het uitgavenplafond overschrijdt door de Conseil Constitutionnel onverkiesbaar en van rechtswege ontslagnemend worden verklaard.

3. M. Dajo DE PRINS, professeur de droit public à l'Université d'Utrecht

Le professeur De Prins a obtenu son doctorat en droit à l'Université d'Anvers, le 4 mai 2011, en défendant une thèse intitulée *"Het grondwettelijk statuut van politieke partijen. Over politieke partijen, democratie en recht"*. Cette thèse porte entre autres sur le financement des partis politiques et a été publiée en 2011 aux éditions La Chartre sous le titre *Handboek Politieke Partijen* (XV + 542 p.).

*
* *

"Chers membres du groupe de travail 'Partis politiques' de la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques. Chers élus du peuple.

On vous a confié la tâche délicate de réécrire les règles financières de la politique belge. C'est à vous qu'il incombe de déterminer les sources de financement des partis politiques et de leurs candidats, de préciser les montants qu'ils sont autorisés à recevoir, leur affectation, leur ordre de grandeur et, *last but not least*, les moyens de contrôler et d'observer ces règles. Les futures conclusions de ce groupe de travail détermineront les sommes que pourront recevoir et dépenser vos états-majors de partis et vos collègues. Vous êtes sur le point de définir la liberté de création et les perspectives de nouveaux mouvements et partis politiques, de régir les rapports entre petits et grands partis, de déterminer les possibilités pour les syndicats, les entreprises, les lobbies, les associations et les individus d'influencer ces partis au niveau politique.

En d'autres mots, la véritable réforme de l'État ne sera pas mise en œuvre par des Di Rupo, Beke, De Croo, Michel ou Tobback, mais par ce groupe de travail, créé au sein de cette commission.

Vous n'aurez heureusement pas à partir d'une feuille blanche. Vous pourrez travailler en vous basant sur la loi de 1989 relative au financement des partis politiques, qui a largement fait ses preuves dans le domaine de la lutte contre la corruption. En réaction aux scandales retentissants des affaires *Agusta*, *Dassault* et *Uniop*, le législateur belge a choisi à l'époque d'interdire totalement les dons émanant de personnes morales. Seuls les citoyens privés ont encore été autorisés à faire des dons aux partis politiques, et uniquement pour de très faibles montants. Du jour au lendemain, des entreprises d'armement, des bureaux d'études, des magnats du commerce, des syndicats et autres lobbies

3. Professor dr. Dajo DE PRINS, docent staatsrecht aan de Universiteit Utrecht

Professor De Prins behaalde zijn doctoraat in de rechten aan de Universiteit Antwerpen op 4 mei 2011 met een proefschrift over *"Het grondwettelijk statuut van politieke partijen. Over politieke partijen, democratie en recht."* Dit proefschrift handelt onder meer over partijfinanciering en werd in 2011 gepubliceerd als *Handboek Politieke Partijen* bij die Keure (XV + 542 p).

*
* *

"Geachte leden van de werkgroep politieke partijen van de Controlemcommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen. Waarde gekozenen van het volk,

U heeft de netelige opdracht meegekregen om de financiële spelregels voor de Belgische politiek te herschrijven. Het is aan jullie om te bepalen waar politieke partijen en kandidaten hun geld vandaan mogen halen, hoeveel geld zij mogen ontvangen, waaraan zij het mogen besteden, ter hoogte van welk bedrag, en *last but not least*, hoe dit alles gecontroleerd en gehandhaafd zal worden. Wat uit de koker van deze werkgroep komt, bepaalt over hoeveel geld jullie partijhoofdkwartieren en vakbroeders kunnen beschikken en hoeveel zij kunnen spenderen. Jullie bepalen de vrijheid en kansen van nieuwe politieke bewegingen en partijen, jullie bepalen de verhoudingen tussen kleine en grote partijen, jullie bepalen de politieke beïnvloedingsmogelijkheden van vakbonden, bedrijven, lobby's, verenigingen en individuen.

Met andere woorden, de échte staatshervorming wordt niet gesmeed door Di Rupo, Beke, De Croo, Michel en Tobback, maar komt hier tot stand, in deze werkgroep van deze commissie.

Gelukkig, waarde gekozenen, hoeft u niet van nul te beginnen. Jullie kunnen voortbouwen op de partijfinancieringswet van 1989, die zijn diensten op het gebied van corruptiebestrijding ampel bewezen heeft. In een dramatische reactie op de sappige schandalen van *Agusta*, *Dassault* en *Uniop* heeft de Belgische wetgever er toentertijd voor gekozen om giften van rechtspersonen volledig te verbieden. Alleen private burgers mochten nog doneren aan politieke partijen en alleen zeer lage bedragen. Wapenbedrijven, onderzoeksbureaus, tapijtenbaronnen, vakbonden en andere lobby's konden plots geen geld meer geven in ruil voor aanbestedingen of andere politieke beloningen. Publieke middelen

se sont retrouvés dans l'impossibilité d'offrir de l'argent en échange d'adjudications ou autres gratifications politiques. Les fonds publics sont progressivement devenus la principale source de revenus des partis et des candidats.

La nouvelle législation a modifié en profondeur les règles financières de la politique belge. La part du financement privé a littéralement fondu, à tel point que le politique tire aujourd'hui plus de trois quarts de son financement de recettes publiques. La corruption par la technique du donnant-donnant a été pratiquement éradiquée de la politique nationale, évolution positive qui fait à juste titre l'objet d'éloges pour la Belgique dans plusieurs rapports internationaux.

Vingt ans plus tard, le 15 mai 2009, cette nouvelle situation, qui a définitivement tiré un trait sur les mœurs politiques dépravées des années 80, a été examinée à la loupe par le GRECO, le cerbère anti-corruption du Conseil de l'Europe. Malgré notre rupture, aussi méritante soit-elle, avec la corruption des années 80, le Greco a critiqué en profondeur, et avec pertinence, notre régime légal de financement des partis politiques. La Commission de Venise, un organe consultatif respectable et très influent du Conseil de l'Europe, a également mis à jour quelques faiblesses dans le mode de financement de nos partis politiques.

La combinaison des recommandations formulées par le GRECO et la Commission de Venise constitue, à mon avis, un parfait fil conducteur pour l'actualisation de la législation belge sur les partis politiques, dont certains textes datent des années 2000, voire des années 90 ou 80.

Au cours de mon bref exposé, je n'aborderai pas les onze recommandations du GRECO ni toutes les directives de la Commission de Venise, mais je choisirai trois thèmes qui sont essentiels à mes yeux. Ils sont tous directement liés à la qualité de l'organisation démocratique en Belgique, et je pense qu'ils seront bénéfiques à la démocratie si vous les adoptez.

Le premier point, le plus évident, concerne la transparence des finances des partis. Les partis et toutes leurs composantes (organisations de jeunesse, services d'étude, ainsi que toutes les sections locales des partis) ne pourront plus recevoir des dons que sous forme électronique, lesquels seront enregistrés par la banque et seront donc contrôlables. Les paiements devront, eux aussi, être effectués uniquement par voie électronique. Sur la base des recettes et des dépenses électroniques, chaque parti établira une comptabilité composée, par exemple, de quatre éléments: recettes et dépenses des

ontwickelden zich tot een belangrijke inkomstenbron voor partijen en kandidaten.

De nieuwe wetgeving veranderde de financiële spelregels van de Belgische politiek diepgaand. Het aandeel van particuliere financiering slonk spectaculair, tot de politiek haar middelen voor meer dan drie vierden uit belastinggeld haalde. De *quid pro quo* corruptie verdween bijna volledig uit de nationale politiek, iets waarvoor België terecht geloofd wordt in verschillende internationale rapporten.

En die nieuwe situatie, die een dikke streep trok onder de ontspoorde politieke zeden van de jaren 80, werd precies twintig jaar later, op 15 mei 2009, door de corruptiewaakhond van de Raad van Europa, GRECO, onder de loep genomen. En hoe verdienstelijk onze breuk met de corruptie van de jaren 80 ook was, Greco had diepgaande en terechte kritiek op ons wettelijk stelsel van partijfinanciering. Ook de Commissie van Venetië, een eerbiedwaardig en zeer gezaghebbend adviesorgaan van de Raad van Europa, legt enkele pijnpunten bloot in de Belgische partijfinanciering.

De combinatie van de aanbevelingen van Greco en van de Commissie van Venetië vormen naar mijn mening een perfecte leidraad om de Belgische partijwetgeving de sprong te laten maken van de *eighties*, over de *nineties* en de *nillies* naar de *tennies*.

Ik ga in deze korte uiteenzetting niet alle 11 aanbevelingen van GRECO behandelen en alle richtlijnen van de commissie van Venetië, maar ik pik er drie thema's uit die naar mijn mening essentieel zijn. Het zijn allemaal punten die rechtstreeks in verband staan met de kwaliteit van de democratische organisatie in België, punten waarvan ik geloof dat ze de democratie verbeteren als u ze aanneemt.

Het eerste is het meest voor de hand liggende en heeft betrekking op de transparantie van de partijfinanciën. De partijen en al hun componenten - jongerenorganisaties, studiediensten, maar ook alle lokale partijafdelingen, mogen alleen nog elektronische giften krijgen die bancair geregistreerd en dus controleerbaar zijn. Ook betalingen mogen alleen elektronisch gebeuren. Op basis van de elektronische inkomsten en uitgaven, wordt voor elke partij een boekhouding gemaakt die bijvoorbeeld bestaat uit vier elementen: inkomsten en uitgaven van lokale afdelingen, inkomsten

sections locales, recettes et dépenses au niveau des Communautés et des Régions, recettes et dépenses nationales, et recettes et dépenses de toutes les autres composantes. Ces quatre comptabilités seront consolidées et contrôlées par des réviseurs.

Ces dispositions semblent draconiennes, mais il n'en est rien. Toutes les études scientifiques révèlent que l'argent louche pénètre toujours dans le système par le niveau qui n'est pas régulé, en l'occurrence le niveau local, comme le signale aussi expressément le GRECO. Il n'y a pas que l'eau qui s'infiltre partout; l'argent, et encore plus l'argent politique, ne rate jamais la moindre ouverture par laquelle s'infiltrer subrepticement.

Il s'agissait du premier point et du plus évident: la transparence du haut vers le bas. Chaque recette et chaque dépense est enregistrée électroniquement et inscrite dans la comptabilité.

Le deuxième point se situe à un niveau beaucoup plus fondamental et est d'une toute autre nature: il concerne le rapport disproportionné entre les recettes privées et publiques des partis politiques belges. Comme cela a déjà été précisé, plus de trois quarts des ressources des partis politiques proviennent de sources publiques. Les cotisations et les dons représentent à peine 5 % des recettes totales des partis. Les organes consultatifs européens, tels que la Commission de Venise et le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, ainsi que la toute grande majorité des experts académiques s'accordent à dire qu'il est préférable de trouver un équilibre entre les recettes privées et les recettes publiques des partis. La Cour constitutionnelle allemande juge même anti-constitutionnel que les partis politiques soient financés à plus de 50 % par les pouvoirs publics.

Pourquoi le financement majoritairement public des partis politiques pose-t-il problème? C'est simple: 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. Tout le monde reconnaît que les partis politiques ne jouent véritablement leur rôle dans la démocratie que lorsqu'ils constituent le chaînon manquant entre, d'une part, la société, ses besoins et ses attentes, et, d'autre part, l'État. Si le parti est une composante de l'État, il ne peut pas remplir cette mission.

La solution est simple et il ne tient qu'aux décideurs politiques belges de la mettre en œuvre. Il s'agit en l'occurrence de porter le montant maximal autorisé pour les dons à 2 500 euros pour les personnes physiques et morales. Les dons inférieurs à 1 000 euros doivent seulement être enregistrés afin de pouvoir être vérifiés par un organe de contrôle. Les dons d'un montant de

en uitgaven op het niveau van de gemeenschappen en de gewesten, nationale inkomsten en uitgaven en inkomsten en uitgaven van alle andere componenten. Die vier boekhoudingen worden geconsolideerd en gecontroleerd door revisoren.

Dat lijkt draconisch, maar is het niet. Uit alle wetenschappelijke onderzoeken blijkt dat duister geld altijd in het systeem sluipt via het niet gereguleerde niveau, in dit geval het lokale niveau, iets waar ook GRECO uitdrukkelijk op wijst. Niet alleen bloed kruipt waar het niet kan gaan, ook geld en zeker politiek geld vindt feilloos het gaatje en wringt zich er lenig doorheen.

Dat was het eerste en meest voor de hand liggende punt: transparantie van hoog tot laag. Elke inkomst en elke uitgave wordt elektronisch geregistreerd en opgenomen in de boekhouding.

Het tweede punt is al een stuk fundamenteeler en gaat over iets heel anders: de scheefgetrokken verhouding tussen private en publieke inkomsten van Belgische politieke partijen. Zoals gezegd halen politieke partijen meer dan drie kwart van hun middelen uit publieke inkomstenbronnen. Lidgelden en giften maken amper vijf procent uit van de totale inkomsten van partijen. De Europese adviesorganen, zoals de Commissie van Venetië en het Comité van ministers van de Raad van Europa en vrijwel alle academici zijn het erover eens dat er best een evenwicht bestaat tussen private en publieke inkomsten van partijen. Het Duitse *Bundesverfassungsgericht* beschouwt het zelfs als ongrondwettig wanneer politieke partijen voor meer dan vijftig procent door de overheid gefinancierd worden.

Waarom is die overwegende overheidsfinanciering van politieke partijen een probleem? Het probleem is eenvoudig: partijen worden steeds meer een onderdeel van de staat en steeds minder een instrument in handen van geëngageerde burgers en groepen uit de *civil society*. Iedereen is het erover eens dat politieke partijen hun taak in de democratie pas waarnemen, wanneer zij de *missing link* vormen tussen de samenleving en diens noden, behoeftes en verlangens en de staat. Als de partij een onderdeel van de staat is, kan zij die taak niet vervullen.

De oplossing is eenvoudig en ligt in uw handen: verhoog het giftenplafond tot 2 500 euro voor natuurlijke en rechtspersonen. Onder de 1 000 euro hoeven giften alleen geregistreerd te worden, zodat zij ingekeken kunnen worden door een controleorgaan. Tussen 1 000 en 2 500 euro moeten giften ook gepubliceerd worden. De verhoging van het giftenplafond moet gepaard gaan

1 000 à 2 500 euros doivent en outre être publiés. Le relèvement du plafond pour les dons doit aller de pair avec la mise en place d'un système incitatif. Pour tout don reçu et, bien entendu, pour chaque cent de cotisation, les pouvoirs publics versent un montant identique. Le montant de la dotation devra dépendre à l'avenir des efforts déployés par les partis pour bénéficier de soutiens volontaires. Les partis seront ainsi incités à se mettre activement à l'écoute de la société civile. Ils tiendront un peu moins des pouvoirs publics et un peu plus des associations volontaires, des associations sur lesquelles les citoyens et les groupes pourront à nouveau exercer une plus grande influence par l'octroi de dons financiers. Les partis pourront dès lors mieux remplir leur rôle de chaînon entre la population et l'État.

Un troisième point sur lequel la loi relative au financement des partis politiques doit, selon l'intervenant, être adaptée concerne également l'influence des citoyens sur la politique. Selon l'intervenant, le seuil de financement public doit être abaissé. Celui-ci est actuellement aussi élevé que le seuil électoral puisqu'il est fixé à 5 % de l'électorat d'une circonscription électorale provinciale. Seuls les partis qui atteignent le seuil électoral et obtiennent au moins un siège à la Chambre des représentants ou au Sénat bénéficient d'un financement. En Allemagne, conformément aux recommandations de la *Bundesverfassungsgericht* (Cour constitutionnelle), ce seuil est 10 fois plus bas que le seuil électoral, s'élevant ainsi à 0,5 %. En France, il est encore plus bas, et la Commission de Venise conseille, elle aussi, que le seuil de financement soit inférieur au seuil électoral.

En quoi s'agit-il d'un point important?

Le grand avantage du système électoral de représentation proportionnelle est qu'il permet d'élire un parlement qui soit au diapason de la société, un parlement dont la composition et la couleur reflètent chaque évolution significative de l'opinion publique. Ainsi, le parti pour les animaux ("Partij voor de dieren") relaie les préoccupations des personnes particulièrement préoccupées par le sort des animaux, de la même manière que le parti des seniors ("Ouderenpartij") relaie celles des personnes âgées insatisfaites de la politique.

Cependant, le seuil de financement, lorsqu'il est fixé à 5 %, dissuade les citoyens de tenter leur chance et d'accorder leur voix au projet auquel ils croient. L'expérimentation démocratique est découragée.

Songeons par exemple à la belle initiative du parti "Nee" à Anvers, qui a voulu proposer une alternative non raciste au Vlaams Belang aux personnes tentées par un vote protestataire. Ce paratonnerre qui a attiré des voix destinées à l'extrême-droite a recueilli, à lui seul,

met un système van aanmoediging. Voor elke vrijwillig verkregen gift en uiteraard ook voor elk cent lidgeld, past de overheid eenzelfde bedrag bij. De hoogte van de dotatie moet afhankelijk gemaakt worden van de inspanningen die partijen doen om vrijwillige steun te krijgen. Zo worden partijen aangemoedigd om hun oor intensief bij de civiele samenleving te luister te leggen. Partijen worden weer een stuk minder overheden en weer meer vrijwillige vereniging. Verenigingen waarop burgers en groepen via financiële middelen weer meer invloed winnen. Waardoor de partij beter zijn taak kan vervullen als schakel tussen volk en staat.

Een derde punt waarop de partijfinancieringswet mijns inziens aangepast moet worden, betreft ook de invloed van de burger op de politiek: verlaag de drempel voor overheidsfinanciering. Vandaag is de financieringsdrempel even hoog als de kiesdrempel: 5 procent van alle kiezers van een provinciale kieskring. Alleen een partij die de kiesdrempel haalt en minstens één gekozen heeft in Kamer of Senaat krijgt partijfinanciering. In Duitsland is die drempel op last van het *Bundesverfassungsgericht* 10 keer zo laag als de kiesdrempel, dat wil zeggen 0,5 procent. In Frankrijk is hij nog lager en ook de commissie van Venetië adviseert een lagere financierings- dan kiesdrempel.

Waarom is dit een belangrijk punt?

Het grote goed van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging is dat het een gevoelige vinger houdt aan de pols van de samenleving. Het maakt het mogelijk dat elke betekenisvolle beweging in de politieke opinie, weerspiegeld wordt in de samenstelling en kleur van het parlement. Trekt een deel van de mensen zich intens het lot van de dieren aan? Daar is de partij voor de dieren. Zijn de ouderen ontevreden over de politiek? Ziedaar de ouderenpartij.

Maar, als de financieringsdrempel vijf procent bedraagt, worden burgers ontraden om hun kans te wagen en op te komen voor datgene waarin zij geloven. Het democratische experiment wordt ontmoedigd.

Denk bijvoorbeeld aan het mooie initiatief van de partij "Nee" in Antwerpen die de foertstemmer een niet racistisch alternatief wilde bieden voor het Vlaams Belang. Deze bliksemafleider voor extreem rechts haalde geheel op eigen kracht 1,7 procent van de Antwerpse stem in

1,7 % des suffrages anversois et 0,2 % des suffrages de l'électorat flamand lors des élections sénatoriales de 2007. En proposant une solution créative à un problème social complexe, le parti "Nee" a rendu un modeste mais réel service à la démocratie. Ce parti n'a pourtant reçu aucune indemnisation pour les efforts qu'il a déployés et les frais qu'il a engagés pour la démocratie. Pourquoi ne pourrait-il pas également bénéficier du montant de 1,25 euro par vote valable à titre de remboursement des frais de campagne? Un tel système est d'ailleurs déjà appliqué en France.

À cet égard, l'intervenant souhaite développer plus en détail un point consacré à notre système électoral et à l'influence négative qu'exerce sur lui le système de financement des partis politiques.

D'un point de vue démocratique, il est très préjudiciable d'avoir un système de représentation proportionnelle qui entrave sérieusement l'expérimentation politique en raison, d'une part, d'une quasi interdiction du financement privé et, d'autre part, d'un seuil de financement élevé. C'est une combinaison néfaste qui prive les citoyens de pratiquement tous les plaisirs de la démocratie.

Ainsi, contrairement à ce que permet un système majoritaire, l'électeur n'a pas la satisfaction d'élire le gouvernement. Il ne peut pas désavouer un parti au pouvoir au profit d'un autre parti politique. Tel est d'ailleurs le principal inconvénient inhérent à tout système de représentation proportionnelle. Mais le citoyen belge est aussi privé du plaisir de l'expérimentation démocratique, en raison du seuil de financement élevé applicable chez nous et des difficultés qui en découlent pour créer un nouveau parti.

Je suis un peu irrévérencieux lorsque j'évoque les 'plaisirs de la démocratie', mais je ne prends pas pour autant cette question à la légère. Si la démocratie connaît un tel succès en tant que régime politique, c'est parce qu'elle parvient, plus que tout autre système, à légitimer l'exercice du pouvoir politique par le biais du consentement du peuple. C'est précisément grâce à cette adhésion du peuple qu'il est question non pas d'exercice du "pouvoir nu", mais de légitime exercice de l'autorité démocratique. Et ce consentement du citoyen, on l'obtient justement en donnant à ce dernier la possibilité de sanctionner le gouvernement par son vote (comme en Angleterre), d'expérimenter des partis (comme aux Pays-Bas), ou de participer au financement d'un parti (comme en Allemagne et dans la plupart des démocraties du monde).

L'électeur belge n'a pas ces trois plaisirs. La législation électorale et celle relative aux partis politiques

2006 en 0,2 procent van de Vlaamse stem tijdens de Senaatsverkiezingen van 2007. De partij 'Nee' heeft de democratie een beperkte, maar goede dienst bewezen. Ze boden een creatieve oplossing voor een moeilijk maatschappelijk probleem. En toch is deze partij op geen enkele wijze vergoed voor de inspanningen en kosten die zij voor de democratie gedaan hebben. Waarom zou het bedrag van 1, 25 euro per geldig uitgebrachte stem in de vorm van een campagnekostenvergoeding niet ook aan hen toekomen? Dergelijk systeem bestaat trouwens nu al in Frankrijk.

Ik zou over dat laatste een breder punt willen maken over ons kiesstelsel en de kwalijke invloed die het partijfinancieringsstelsel daarop uitoefent.

Een stelsel van evenredige vertegenwoordiging dat via een quasi verbod van private financiering en een hoge financieringsdrempel het politieke experiment bijzonder moeilijk maakt, is in democratisch opzicht een zeer slechte zaak. Het is een giftige combinatie die burgers vrijwel alle democratische genoegens ontnemt.

Zo heeft de kiezer, anders dan in een meerderheidsstelsel, niet het genoegen om de regering te kiezen. Hij kan niet een regerende partij naar huis sturen en een andere partij op het schild hijsen. Dat is meteen het belangrijkste nadeel van elk stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Maar ook het genoegen van het democratische experiment is de Belgische burger niet gegund, en wel vanwege de hoge financieringsdrempel en de daarbij horende moeilijkheden een nieuwe partij op te richten.

Ik spreek wat oneerbiedig over "democratische genoegens", maar ik wil wel degelijk een ernstig punt maken. Democratie is een succesvolle staatsvorm omdat zij als geen ander erin slaagt politieke machtsuitoefening te legitimeren via instemming van het volk. Het is precies die instemming van het volk die ervoor zorgt dat er geen sprake is van blote machtsuitoefening, maar van legitieme democratische gezagsuitoefening. En die instemming van de burger wordt precies verkregen door hem de mogelijkheid te geven de regering weg te stemmen, zoals in Engeland, door hem de mogelijkheid te geven met partijen te experimenteren, zoals in Nederland, of door hem de mogelijkheid te geven een partij mede te financieren, zoals in Duitsland en de meeste democratieën in de wereld.

Deze drie genoegens heeft de Belgische kiezer niet. Hij wordt door de kies- en partijwetgeving geconstrueerd

font de lui un être extraordinairement passif. La seule possibilité qu'il ait, c'est de modifier les rapports de force parlementaires entre les partis existants ou, comme on le dit souvent, de rebattre les cartes. Par contre, il ne peut ni insérer des nouvelles cartes expérimentales dans le jeu, ni déterminer le maître du jeu. Et selon moi, les facultés laissées à l'électeur belge ne suffisent pas à garantir une adhésion démocratique minimale.

Un premier pas important dans le sens du changement consisterait à faciliter l'expérimentation démocratique et à inscrire dans la loi le principe de remboursement des frais de campagne pour tous les partis qui n'atteignent pas le seuil électoral, par exemple à partir de 0,5 %. (Une autre possibilité serait — comme nous l'avons dit — d'étendre les possibilités de financement par des particuliers.)

Et *last but not least*, il me paraît tout à fait évident qu'il faut contrôler de manière rigoureuse et indépendante le respect des règles. La comptabilité des partis politiques doit être contrôlée par des réviseurs désignés de manière aléatoire, pour être ensuite approuvée ou rejetée par un organe indépendant comme la Cour des comptes. Les sanctions prévues pour les contrevenants doivent être à la fois proportionnées et dissuasives et être prononcées par la Cour des comptes; elles doivent en outre être susceptibles de recours devant le Conseil d'État. En l'absence de système de coercition et de sanction, tout ce qui précède ne serait qu'une poudre aux yeux parfaitement inutile.

Pour conclure, j'aimerais en revenir au début de mon exposé: la tâche qui vous attend n'est pas sans risque. Vous devez vous exposer à des regards indiscrets, à un contrôle indépendant et à d'éventuelles sanctions; vous devez vous compliquer la vie, à vous-mêmes et à vos partis respectifs.

Peut-être pourriez-vous, pour ce faire, vous inspirer d'Ulysse. Comme vous, il était un dirigeant politique de sa région, le petit royaume d'Ithaque en l'occurrence. Il était courageux, rusé et d'une grande force morale. Mais il savait aussi qu'il n'était, par essence, qu'un pauvre mortel incapable de résister à l'appel fatal des sirènes. C'est pourquoi, lorsqu'il croisa en mer les charmantes créatures aux chants envoûtants, il se fit enchaîner au mat de son navire. Lorsque le chant des sirènes parvint jusqu'à lui, il voulut se jeter dans leur étreinte mortelle, mais ses chaînes l'en empêchèrent. Quelle ne fut pas sa joie, après coup, d'avoir librement décidé de se faire enchaîner...

als een buitengewoon passief wezen. Hij heeft alleen de mogelijkheid om de parlementaire krachtsverhoudingen tussen de bestaande partijen te veranderen, om de kaarten te schudden zoals zo vaak gezegd wordt. Nieuwe experimentele kaarten toevoegen aan het spel, of bepalen wie de heer is van het spel kan hij niet. En dat is mijns inziens onvoldoende om een minimale democratische instemming te waarborgen.

U kunt hier alvast een belangrijk begin van verandering in brengen door het democratische experiment te faciliteren, en een campagnekostenvergoeding op te nemen in de wet voor alle partijen die de kiesdrempel niet halen, bijvoorbeeld vanaf 0,5 procent. (En, zoals hoger gezegd, door de mogelijkheden tot particuliere financiering uit te breiden)

En *last but not least*, en wat mij betreft volkomen vanzelfsprekend: er moet strikte en onafhankelijke controle zijn op de naleving van de regels. De boekhouding van de partijen moet gecontroleerd worden door *at random* aangeduide revisoren en uiteindelijk goed- of afgekeurd worden door een onafhankelijk orgaan, en wel de rekenkamer. De sancties voor overtreders moeten evenredig en afschrikwekkend zijn en uitgesproken worden door de rekenkamer (Rekenhof) met beroepsmogelijkheid bij de Raad van State. Zonder handhavings- en sanctiesysteem is al het voorgaande louter cosmetisch en volstrekt zinloos.

Ik ga afsluiten en keer terug naar het begin van mijn betoog: u wacht een vermetele taak. U moet zichzelf aan indiscrete blikken, onafhankelijke controle en sancties blootstellen, u moet uzelf en uw partijen het leven moeilijker maken.

Misschien kunt u zich daarbij laten inspireren door *Odysseus*. Hij was net als u een politiek leider van zijn streek, het kleine *Ithaka*. Hij was dapper, sluw en vol morele kracht. Maar hij wist ook dat hij wezenlijk een zwakke sterveling was die niet zou kunnen weerstaan aan de dodelijke lokroep van de sirenes. En daarom liet hij zich, toen hij langs de bevallige meerminnen voer en hun bedwelmende gezangen, vastketenen aan het schip. Uiteindelijk hoorde hij de gezangen en wilde hij zich in hun dodende armen storten, maar de ketenen hielden hem tegen. En achteraf was hij blij en gelukkig dat hij in vrijheid beslist had zich te ketenen.

Vous pouvez en faire autant aujourd'hui, en vous cramponnant à une nouvelle loi moderne de financement des partis politiques, prise en exécution des recommandations du GRECO et de la Commission de Venise."

B. Échange de vues

M. Guy Swennen (sp.a – S) souhaite poser deux questions.

1. Part de la dotation publique dans le financement des partis

Tant les professeurs que le GRECO défendent l'idée de réduire progressivement la part des aides publiques dans le financement des partis. L'intervenant se demande toutefois s'il est bien réaliste de penser que la part du financement privé, provenant notamment des dons, augmentera spontanément de ce fait. La tendance générale indique, en effet, une baisse du nombre d'adhérents. En outre, la recommandation du GRECO est contraire à l'un des objectifs fondamentaux de la loi du 4 juillet 1989, à savoir la volonté d'éviter que les partis politiques deviennent (trop) dépendants de généreux donateurs.

2. Remboursement des dépenses électorales

On peut se demander si l'instauration d'un remboursement des frais de campagne pour les partis "naissants", comme le propose le professeur De Prins, n'entraînera pas une fragmentation encore plus importante du paysage politique, qui ne ferait qu'ajouter à l'imbroglie politique.

Mme Zoé Genot (Ecolo – Ch) souhaite obtenir du professeur Velaers de plus amples informations sur les modèles d'organes de contrôle étrangers ainsi que son avis sur le système actuel belge.

M. Ahmed Laaouej (PS – S) formule deux remarques.

1. L'incorporation de partis politiques par l'État

M. Laaouej s'oppose à la thèse selon laquelle il y aurait une relation utérine inévitable entre un parti politique et l'État dès lors que ce parti dispose d'un financement public jugé trop important. Y a-t-il une preuve de ce lien présumé de causalité? À partir du moment où ce financement ne fait pas l'objet d'une subvention facultative, mais trouve son fondement dans une loi,

U kunt nu hetzelfde doen. Keten u aan een nieuwe moderne partijfinancieringswet die uitvoering geeft aan de aanbevelingen van GRECO en de Commissie van Venetië."

B. Gedachtewisseling

De heer Guy Swennen (sp.a – S) heeft twee vragen.

1. Aandeel van de overheidsdotatie in de partijfinanciering

Zowel de professoren als de GRECO breken een lans om het aandeel van de overheidssteun in de partijfinanciering af te bouwen. Spreker stelt zich echter de vraag of het wel realistisch is te verwachten dat het aandeel van de privéfinanciering, bijvoorbeeld door giften, daardoor spontaan zal groeien. De algemene trend wijst immers op een daling van de ledentallen. De aanbeveling van de GRECO staat bovendien haaks op één van de basisdoelstellingen van de wet van 4 juli 1989, namelijk vermijden dat politieke partijen (te) afhankelijk worden van milde schenkers.

2. Terugbetaling van verkiezingsuitgaven

De vraag rijst of de invoering van een campagnekostenvergoeding voor 'ontluikende' partijen, zoals professor De Prins voorstelt, niet een nog grotere versnippering van het politieke landschap met zich zal brengen, waardoor het politieke imbroglie nog verder zal toenemen.

Mevrouw Zoé Genot (Ecolo – K) wenst van professor Velaers meer informatie over de modellen van buitenlandse controleorganen en vraagt zijn mening over het huidige Belgische systeem.

De heer Ahmed Laaouej (PS – S) maakt twee opmerkingen.

1. De inlijving van de politieke partijen door de staat

De heer Laaouej verzet zich tegen de stelling als zou er een onvermijdelijk verband van ondergeschiktheid bestaan tussen een politieke partij en de staat zodra die partij een overheidsfinanciering geniet die te groot wordt geacht. Bestaat er een bewijs voor dat verondersteld oorzakelijk verband? Wanneer die financiering er niet komt door een facultatieve subsidie, maar gebaseerd

votée démocratiquement et prévoyant la liquidation automatique de la subvention lorsque des conditions d'octroi objectives sont remplies, l'on fait preuve d'un raccourci intellectuel en arguant que ce système contribue à développer une dépendance du parti vis-à-vis de l'État aboutissant à la fin à ce que le parti devienne un élément de l'appareil de l'État. Il importe de rappeler les raisons pour lesquelles la loi du 4 juillet 1989 a introduit le système de financement public, à savoir mettre fin aux dérives du passé.

2. Le seuil électoral de 5 %

M. Laaouej se montre déçu parce que le professeur De Prins s'est servi de la rhétorique de l'exemple. Il a cité le cas du parti 'Nee' à Anvers qui s'est présenté comme alternative à l'extrême droite et avait recueilli 1,7 % des votes lors des élections locales de 2006 et 0,2 % lors des élections du Sénat en 2007. N'ayant pas atteint le seuil électoral de 5 %, ce parti ne pouvait prétendre à un subventionnement de l'État. Mais la suppression du seuil électoral aura pour conséquence la multiplication de partis politiques dont certains ne sont peut-être pas souhaitables, voire farfelus. On donnerait alors une prime à l'émergence d'une série de partis politiques qui n'ont pas de structure ou de véritable projet politique ou qui sont anti-démocratiques. Il y a dès lors, de nouveau, un raccourci intellectuel dans le raisonnement développé par le professeur De Prins.

M. Dirk Claes (CD&V - S) observe que le professeur De Prins se soucie beaucoup des nouveaux et petits partis, mais pas des partis traditionnels. Or, ces derniers n'ont pas non plus la vie facile actuellement, entre autres parce qu'ils perdent des adhérents. Cela n'empêche pas qu'ils doivent, eux aussi, oser remettre en question le système de financement actuel. L'intervenant craint cependant que l'on retombe dans le clientélisme d'antan si on autorise à nouveau les dons de 2 500 euros et plus. Aujourd'hui, non seulement les électeurs sont émancipés, mais ils papillonnent aussi d'un parti à l'autre. Si l'on en revient à une réglementation moins stricte en matière de dons, les donateurs attendront aussi des contreparties de la part des partis politiques, ce qui correspond précisément à la situation dont nous sommes sortis.

Il n'y a aucun avantage à instaurer un système de financement public qui favorise la fragmentation politique. Le paysage politique belge est déjà confus actuellement et il deviendra encore plus complexe si de nouveaux partis viennent s'y ajouter.

is op een wet die democratisch werd aangenomen en die in de automatische uitbetaling van de subsidie voorziet zodra de objectieve toekenningsvoorwaarden vervuld zijn, gaat men intellectueel kort door de bocht indien men beweert dat dergelijk systeem bijdraagt tot het ontstaan van afhankelijkheid van de partij ten opzichte van de staat, die er uiteindelijk toe leidt dat de partij een onderdeel wordt van het staatsapparaat. Er moet worden herinnerd aan de redenen waarom de wet van 4 juli 1989 het systeem van overheidsfinanciering heeft ingesteld, namelijk om een einde te maken aan de ontsparingen van het verleden.

2. De kiesdrempel van 5 %

De heer Laaouej zegt ontgoocheld te zijn omdat professor De Prins gebruik heeft gemaakt van de retoriek van het voorbeeld. Hij gaf het voorbeeld van de partij 'Nee' in Antwerpen, die zich aandienende als een alternatief voor extreem rechts en 1,7 % van de stemmen haalde bij de lokale verkiezingen van 2006 en 0,2 % bij de verkiezingen voor de Senaat in 2007. Omdat die partij de kiesdrempel van 5 % niet haalde, kon ze geen aanspraak maken op staatssubsidies. Het afschaffen van de kiesdrempel zal echter tot gevolg hebben dat er heel wat politieke partijen komen waarvan sommige misschien niet wenselijk zijn, of zelfs mallotig. Men zou dan een premie geven voor het ontstaan van een reeks politieke partijen zonder structuur of echt politiek project, of die antidemocratisch zijn. Ook hier gaat de redenering van professor De Prins intellectueel kort door de bocht.

De heer Dirk Claes (CD&V - S) stelt vast dat professor De Prins zeer begaan is met nieuwe en kleine partijen, maar de traditionele partijen buiten beschouwing laat. Deze laatste hebben het op dit moment ook niet makkelijk. Zo kampen zij met ledenverlies. Dat neemt niet weg dat ook zij het huidige financieringssysteem in vraag durven te stellen. Spreker vreest echter dat, als er opnieuw giften van 2.500 euro mogen worden gedaan, men in het oude cliëntelisme zal vervallen. Momenteel zijn de kiezers niet alleen ontvoegd, zij zweven ook van partij tot partij. Als er terug naar een ruime giftenregeling wordt gegrepen, dan zullen schenkers van de politieke partijen ook tegenprestaties verwachten. En dat is juist de toestand die we ontgroeid zijn.

Een systeem van overheidsfinanciering dat de politieke versnippering vergroot, biedt geen voordelen. België kent momenteel al een tweeledig politiek landschap. Indien daar nog eens partijen bijkomen, zal het geheel nog complexer worden.

Le professeur Velaers répond aux questions posées par M. Swennen.

1. Part de la dotation publique dans le financement des partis

Les partis politiques ont intérêt à resserrer leurs liens avec la population. Aujourd'hui, ils préfèrent ne plus trop compter sur les dons, car ceux-ci sont limités à des petits montants qui ne sont pas déductibles fiscalement. Certes, il ne faut pas supprimer immédiatement le financement public, mais le professeur Velaers estime que la possibilité pour les citoyens de faire des dons aux partis politiques ne doit pas être considérée comme quelque chose de suspect. Si les dons se limitent à de petits montants pouvant être considérés comme une forme de participation politique et si les règles sont transparentes, il n'y a aucun risque que les partis tombent dans la corruption et le trafic d'influence. Le système actuel doit être analysé à la lumière de la recommandation du GRECO de renforcer l'obligation d'enregistrement. Le professeur Velaers pense qu'il faut enregistrer les petits dons, mais pas les publier. Ces dons sont, en quelque sorte, une marque de sympathie et peuvent donc avoir des effets positifs. Par conséquent, il ne faut pas sous-estimer leur importance.

2. Remboursement des dépenses électorales

Si l'on souhaite accorder une indemnité aux petits partis qui participent aux élections, il est possible qu'ils obtiennent réellement des sièges au Parlement. Le professeur Velaers ne demande pas que l'on supprime le seuil électoral, mais que l'on accorde une intervention aux personnes qui consentent des efforts financiers pour leur campagne électorale. Ce système ne conduira pas forcément à la fragmentation du paysage politique. Plusieurs pays ont instauré un autre système de financement sans que cela n'entraîne un morcellement significatif de leur paysage politique. En Autriche, un parti a droit à une indemnité s'il obtient 1 % des voix. En Espagne, il faut obtenir 3 % des voix, et seulement 0,5 % en Allemagne pour prétendre à une indemnité de ce type. Au Portugal, une indemnité est octroyée aux partis qui recueillent un minimum de 50 000 voix. Le contraste est frappant avec le système de financement des partis qui existe en Belgique. L'idée d'octroyer une aide aux petits partis peut aussi être mise en rapport avec la suggestion du GRECO d'obliger aussi les petits partis à tenir une comptabilité. Si l'on impose une obligation à un parti, il faut également lui donner une contrepartie. Tel était d'ailleurs aussi l'objectif de la loi du 4 juillet 1989.

Professor Velaers gaat nader in op de vragen van de heer Swennen.

1. Aandeel van de overheidsdotatie in de partijfinanciering

Politieke partijen hebben er belang bij om hun band met de bevolking terug aan te halen. Zij rekenen maar best niet al te veel meer op giften omdat die klein zijn en fiscaal niet aftrekbaar. De publieke financiering hoeft weliswaar niet onmiddellijk afgebouwd te worden, maar professor Velaers is van oordeel dat de mogelijkheid voor burgers om giften te doen aan politieke partijen, niet als iets verdachts moet worden beschouwd. Als de giften slechts kleine bedragen betreffen die als een vorm van politieke participatie beschouwd kunnen worden, en de regeling transparant is, dan bestaat er geen gevaar dat partijen in een sfeer van corruptie en ongeoorloofde beïnvloeding terecht zouden komen. Het huidige systeem dient bekeken te worden in het licht van de aanbeveling van de GRECO om de registratieverplichting te versterken. Professor Velaers zou kleine giften wel degelijk laten registreren, maar ze niet bekend maken. Die giften zijn immers een soort van sympathiebetuiging en kunnen aldus positieve effecten hebben. Hun belang mag bijgevolg niet worden onderschat.

2. Terugbetaling van verkiezingsuitgaven

Als men kleine partijen die aan verkiezingen deelnemen, wil vergoeden, dan bestaat de kans dat ze daadwerkelijk zetels zullen behalen in het parlement. Professor Velaers pleit er niet voor om de kiesdrempel af te schaffen, maar wel om personen die financiële inspanningen doen voor hun verkiezingscampagne, daarvoor een tegemoetkoming te verlenen. Dat hoeft niet tot een versplinterd partijlandschap te leiden. Er zijn verschillende landen die andere financieringssystemen hebben ingevoerd, zonder dat dit geleid heeft tot een grote versplintering van het partijlandschap. In Oostenrijk heeft een partij recht op een vergoeding als ze 1 % van de stemmen behaalt. In Spanje is dat 3 % en in Duitsland moet een partij 0,5 % van de stemmen hebben behaald om recht te hebben op een vergoeding. In Portugal moet een partij 50 000 stemmen behalen om een vergoeding te krijgen. Het Belgisch systeem van partijfinanciering staat hiermee in schril contrast. Een eventuele vergoeding van kleine partijen kan ook gelinkt worden aan de opmerking van de GRECO om ook kleine partijen te verplichten een boekhouding te voeren. Als men een partij een last oplegt, moet men haar ook een wederdienst bewijzen. Dat was ook het opzet van de wet van 4 juli 1989.

Le professeur De Prins fournit les réponses suivantes.

1. Il est faux de penser qu'une **diminution du nombre de membres** entraînera automatiquement une diminution des dons. Par exemple, le président Obama a 30 % du financement de sa campagne par le biais de petits dons sur Internet. Des études sociologiques montrent que les gens ne sont plus disposés actuellement à se lier à long terme avec un parti politique. Cette évolution est vraisemblablement irréversible. Par contre, un lien financier éphémère avec un parti reste possible, vu notamment les moyens technologiques disponibles aujourd'hui.

2. La **dépendance partielle des partis politiques** à l'égard des citoyens, des entreprises et des syndicats n'est pas nécessairement un problème. En fin de compte, les partis sont là pour représenter la population. De son côté, la population, avec ses citoyens, ses entreprises, ses associations et ses groupes de pression, doit pouvoir soutenir les partis financièrement. Avec un montant maximum de 2.500 euros par personne physique ou morale, un donateur ne pourra pas changer la ligne d'un parti politique. En outre, ce montant maximum serait encore un des plus bas au monde. Pratiquement nulle part ailleurs, le système n'est aussi strict et les montants ne sont aussi peu élevés. En Allemagne, les dons des personnes physiques et morales ne sont soumis à aucune limite (cf. le rapport du GRECO concernant l'Allemagne: § 26), ce qui ne pose aucun problème de dépendance des partis politiques à l'égard des grandes entreprises.

3. L'on craint qu'un **remboursement des frais de campagne** n'entraîne un morcellement du paysage politique. Une indemnisation de ce type encourage évidemment des petits partis à participer aux élections, mais il est inexact de dire que cela entraînerait un morcellement. Le professeur De Prins affirme qu'actuellement, le citoyen n'a pas la satisfaction démocratique minimale à laquelle il a droit. Le remboursement des frais de campagne s'adresserait exclusivement aux candidats qui n'ont pas obtenu 5 % des voix. L'extrême droite n'a pas eu besoin de cette indemnisation pour survivre électoralement. Selon le professeur De Prins, il faut donner une chance aux petites expérimentations dans notre démocratie. En d'autres termes, les mauvais peuvent aussi se porter candidats. Mais, une démocratie est fondée sur la liberté, d'où peut sortir le bien comme le mal. Il faut accepter ce point de départ pour combattre le mal par la suite.

4. D'aucuns considèrent que la thèse du professeur De Prins sur l'**absorption des partis par l'État** pêche par simplisme intellectuel. Pourtant, cette thèse est

Professor De Prins verstrekt de volgende antwoorden.

1. Het idee dat een **daling van de ledentallen** automatisch tot een daling van de giften zal leiden, is niet correct. President Obama heeft bijvoorbeeld dertig procent van zijn campagnefinanciering ingezameld via kleine internetdonaties. Sociologisch is vastgesteld dat mensen tegenwoordig niet meer bereid zijn om een langetermijnband aan te gaan met een politieke partij. Die evolutie is waarschijnlijk onomkeerbaar. Een vluchtige financiële band met een partij blijft daarentegen mogelijk, zeker met de huidige technologische middelen.

2. De **gedeeltelijke afhankelijkheid van politieke partijen** van burgers, bedrijven en vakbonden hoeft helemaal geen probleem te zijn. Uiteindelijk dienen de partijen om de bevolking te vertegenwoordigen. De bevolking van haar kant, met zijn burgers, bedrijven, verenigingen en lobbygroepen, moet de partijen financieel kunnen steunen. Met een maximumbedrag van 2.500 euro per natuurlijk persoon of rechtspersoon zal een schenker de koers van een politieke partij niet kunnen wijzigen. Daarenboven zou dat maximumbedrag nog altijd één van de allerlaagste zijn ter wereld. Bijna nergens is het systeem zo strikt en gelden er zulke lage maximumbedragen. In Duitsland bestaat er geen limiet inzake giften door natuurlijke personen en rechtspersonen (zie het GRECO-verslag over Duitsland: § 26). Dat vormt geen probleem qua afhankelijkheid van politieke partijen ten opzichte van grote bedrijven.

3. De vrees is geuit dat een **campagnekostenvergoeding** tot een versnippering van het politieke landschap zal leiden. Uiteraard moedigt een dergelijke vergoeding kleine partijen aan om aan verkiezingen deel te nemen. Het feit dat dit tot versnippering zou leiden, is geen argument. Professor De Prins stelt dat op dit ogenblik niet voldaan is aan het minimale democratische genoegen waar elke burger recht op heeft. De campagnekostenvergoeding zou uitsluitend bestemd zijn voor kandidaten die geen 5 % van de stemmen hebben behaald. Extreemrechts heeft die vergoeding niet nodig gehad om electoraal te overleven. Kleine experimenten moeten volgens professor De Prins een kans krijgen in onze democratie. Dat houdt in dat ook slechte mensen zich kandidaat kunnen stellen. Maar een democratie is gebouwd op vrijheid en daarin komen zowel het goede als het kwade naar boven. Dat uitgangspunt moet men aanvaarden om achteraf het kwade te bestrijden.

4. Volgens sommigen gaat de stelling van professor De Prins over de **opslorping van partijen door de staat**, intellectueel kort door de bocht. Nochtans is die

basée sur une vaste étude scientifique empirique. La population a l'impression que les partis politiques font partie de l'État et qu'ils ne la représentent plus. De ce fait, les partis sont identifiés à l'État. Ce raisonnement est normal parce que les partis politiques tirent tous leurs moyens de l'État, à l'instar d'un organisme public.

5. Les petits partis n'ont pas une situation très enviable à l'heure actuelle, et même un **remboursement des frais de campagne** ne contribuera pas à l'améliorer. Les partis traditionnels sont, en revanche, beaucoup plus choyés, surtout quand on compare leur situation à celle des partis étrangers. Des études de droit comparé montrent qu'en termes de collecte de fonds, la Belgique est l'un des pays les plus avantageux pour les partis politiques. Tout est réglé par la loi (*you don't have to get out to money and you don't have to get out to vote*). De plus, le citoyen est très passif. Les partis bénéficient d'un financement public, ce qui n'est pas une mauvaise chose en soi. Toutefois, le professeur De Prins pense que le système actuel ne fait que creuser davantage le fossé entre le citoyen et le monde politique.

En réponse à la question de Mme Genot sur les organes de contrôle indépendants à l'étranger, le professeur Velaers précise qu'il en a examiné trois, à savoir la "Electoral Commission" au Royaume-Uni, la "Federal Election Commission" aux États-Unis et la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP) en France. Les deux modèles anglo-saxons ne sont pas transposables à la situation belge en raison des importantes divergences en ce qui concerne les systèmes électoraux et le nombre de partis. Le professeur Velaers pense que le système le plus intéressant comme source d'inspiration est le système français instauré en 1990. La CNCCFP se compose de neuf membres nommés par le premier ministre (le gouvernement), sur proposition du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes. Ces institutions proposent chacune des candidats et le gouvernement peut faire un choix dans la liste (chaque fois trois par institution). Selon le professeur Velaers, ces candidatures sont proposées au gouvernement à titre essentiellement indicatif, mais il va sans dire que celui-ci peut s'en écarter.

M. De Graeve (CD&V-fractie – S) se demande à cet égard si, dans le contexte belge, on pourrait considérer pareille procédure de nomination comme fiable et présentant toutes les garanties requises en termes d'indépendance.

M. Swennen (sp.a – S) se demande si la libéralisation de la réglementation en matière de dons ne risque pas de faire naître des **inégalités entre partis politiques**.

stelling op uitgebreid empirisch wetenschappelijk onderzoek gebaseerd. Bij de bevolking is het beeld ontstaan dat politieke partijen deel uitmaken van de staat en haar niet langer vertegenwoordigen. Partijen worden daardoor geïdentificeerd met de staat. Die gedachtegang is normaal omdat de politieke partijen net als een overheidsorgaan al hun middelen van de staat krijgen.

5. Kleine partijen worden op dit ogenblik niet in de watten gelegd en een **campagnekostenvergoeding** zal daar ook niet toe bijdragen. Het zijn daarentegen juist de bestaande partijen die in de watten worden gelegd, zeker in vergelijking met andere landen. Rechtsvergelijkend onderzoek toont aan dat België inzake fondsenwerving voor politieke partijen één van de meest comfortabele landen is. Alles is bij wet geregeld (*you don't have to get out to money and you don't have to get out to vote*). Bovendien is de burger zeer passief. Partijen krijgen hun geld via de overheid. Dat is op zich niet slecht. Maar professor De Prins denkt dat het huidige systeem de afstand tussen de burger en de politiek enkel maar vergroot.

Met betrekking tot de vraag van mevrouw Genot over onafhankelijke controleorganen in het buitenland verklaart professor Velaers dat hij er drie heeft bekeken, namelijk de *Electoral Commission* in het Verenigd Koninkrijk, de *Federal Election Commission* in de Verenigde Staten en de Franse *Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP)*. De twee Angelsaksische voorbeelden zijn niet toepasbaar op de Belgische situatie vanwege de grote verschillen inzake kiessystemen en het aantal partijen. Het Franse systeem, dat in 1990 is ingevoerd, lijkt professor Velaers het meest interessant om na te volgen. De CNCCFP bestaat uit 9 leden die door de eerste minister (de regering) worden benoemd op voorstel van de Raad van State, het Hof van Cassatie en het Rekenhof. Deze instellingen dragen elk kandidaten voor en de regering kan hieruit kiezen (telkens drie per instantie). Die voordrachten zijn volgens professor Velaers in grote mate sturend naar de regering toe, maar die kan er uiteraard van af wijken.

Dat roept bij de heer Yves De Graeve (CD&V-fractie – S) de vraag op of een dergelijke benoemingsprocedure in de Belgische context als betrouwbaar en onafhankelijk kan worden beschouwd.

De heer Guy Swennen (sp.a – S) vraagt zich af of de liberalisering van de giftenregeling geen **ongelijkheid tussen politieke partijen** teweeg zal brengen.

En termes relatifs, des groupes à forte intensité de capitaux amèneront beaucoup plus d'argent dans les caisses des partis bienveillants à leur égard. Il en résultera que les partis qui prônent activement la lutte contre la fraude fiscale, par exemple, perdront automatiquement toute popularité auprès des membres de ces groupes. Il y a là une inégalité qui n'est pas compatible avec le principe d'égalité consacré par la Constitution.

Le professeur De Prins indique que l'égalité est un principe très important à ses yeux. Il souligne que les partis de gauche trouvent toujours des moyens pour se financer. Ainsi, ils peuvent encore faire appel aux syndicats. En Angleterre, par exemple, la réglementation en matière de dons n'est pas très stricte. Cela n'empêche pas le Parti travailliste de recueillir suffisamment de moyens émanant du secteur privé. Il va sans dire que certains groupes ont plus de facilités que d'autres pour recueillir des dons. Toutefois, les partis de gauche ont la capacité d'obtenir plus de dons modestes que les partis de droite. L'orateur cite l'exemple des élections présidentielles aux États-Unis en 2008, durant lesquelles Barack Obama est parvenu à récolter beaucoup plus de fonds que son adversaire républicain.

M. Swennen indique que la comparaison avec Obama n'est pas judicieuse au vu de la différence d'échelle. La Belgique est bien plus petite que les États-Unis. De plus, il faut aussi tenir compte de la scission entre partis flamands et partis francophones, ce qui rétrécit encore un peu le marché des donateurs. Une autre différence aussi est le fait que les deux pays n'ont pas du tout la même culture politique. Aux États-Unis, les lobbies sont un phénomène très répandu. Ils sont extrêmement actifs et reconnaissent volontiers qu'ils achètent de l'influence. L'intervenant a le sentiment que ce n'est pas un bon exemple pour notre pays.

Le professeur De Prins précise qu'il a cité cet exemple dans le seul but de montrer qu'il n'y a pas nécessairement que les grandes entreprises et les lobbies qui peuvent exercer une influence sur les partis politiques. Il sait très bien que notre culture politique diffère totalement de celle des États-Unis et qu'il n'y a aucune comparaison possible dans ce domaine. Pourtant, les responsables politiques sont persuadés qu'ils peuvent faire évoluer la société et prévoir à cet effet certaines mesures incitatives. Or, à l'heure actuelle, celles-ci sont telles que le citoyen a un rôle purement passif. Il serait judicieux d'associer davantage la société civile à la politique. Toutes les études politologiques attestent qu'il existe un fossé important entre les citoyens et le monde politique. Le citoyen a le sentiment qu'il ne peut rien y faire. Le professeur De Prins trouve cela compréhensible quand on examine le système électoral en association avec le système de financement des partis. Peut-être

Kapitaalsintensieve groepen zullen in verhouding veel meer geld in het laatje brengen van hen welgezinde partijen. Daardoor zullen partijen die bijvoorbeeld de fiscale fraudebestrijding hoog in hun vaandel schrijven, zich bij de leden van die groepen automatisch uit de markt prijzen. Dat houdt een ongelijkheid in die niet te rijmen valt met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

Professor De Prins stelt dat hij de gelijkheid zeer genegen is. Hij vestigt er de aandacht op dat linkse partijen altijd wegen vinden om zich te financieren. Zo kunnen ze nog een beroep doen op de vakbonden. In Engeland bijvoorbeeld is de giftenregeling zeer vrij. Dat verhindert Labour niet om voldoende privésteun te verwerven. Het is natuurlijk een feit dat het voor sommige groepen gemakkelijker is om giften in te zamelen. Linkse partijen kunnen echter veel meer kleine donaties verwerven dan rechtse partijen. Hij geeft het voorbeeld aan van de presidentsverkiezingen in de Verenigde Staten in 2008, waar Barack Obama toen veel meer geld binnenhaalde dan zijn republikeinse concurrent.

De heer Swennen stelt dat de vergelijking met Obama vanwege het schaalverschil niet opgaat. België is veel kleiner dan de Verenigde Staten. Bovendien is er de opdeling tussen Vlaamse en Waalse partijen, wat de markt van schenkers nog eens verkleint. De politieke cultuur in beide landen is ook totaal anders. In de Verenigde Staten zijn lobbygroepen een wijdverspreid fenomeen. Zij zijn uiterst actief en geven voluit toe dat ze invloed kopen. Dat lijkt hem voor ons land geen goed voorbeeld.

Professor De Prins stelt dat hij met zijn voorbeeld alleen maar wou aantonen dat het niet noodzakelijk zo is dat enkel grote bedrijven en lobby's druk kunnen uitoefenen op politieke partijen. Hij beaamt dat onze politieke cultuur anders is dan in de Verenigde Staten en dat men op dat vlak geen vergelijking kan maken. Nochtans geloven politici dat zij maatschappelijke verandering teweeg kunnen brengen en daartoe bepaalde incentives kunnen plaatsen. De incentives zijn vandaag echter zo geplaatst dat de burger een louter passieve rol krijgt. Het zou goed zijn indien de civiele samenleving meer bij de politiek betrokken wordt. Uit alle politologische onderzoeken blijkt de grote afstand die ervaren wordt tussen de bevolking en de politiek. De burger heeft het gevoel dat hij daar geen enkele invloed op heeft. Als er naar het kiesstelsel in combinatie met het partijfinancieringsstelsel wordt gekeken, dan kan professor De Prins dat begrijpen. Kleine wijzigingen kunnen

pourrait-on déjà réduire ce fossé par quelques petites modifications. Ainsi, l'octroi d'une indemnité pour frais de campagne, aussi modeste soit-elle, pourrait peut-être inciter des personnes à créer un parti et à participer activement aux élections.

M. Laaouej (PS – S) n'est pas convaincu par les réponses des universitaires.

1. En ce qui concerne le **soutien financier aux petites formations politiques**, l'intervenant fait observer que la France a pendant très longtemps connu le Parti de la Méthode Transcendantale qui était l'officine d'une secte pratiquant une variante de l'hindouisme. Ayant rencontré un certain succès électoral, ce parti avait accès, lors des campagnes électorales, aux panneaux publics et bénéficiait d'un temps d'antenne sur la chaîne publique. L'on y diffusait des spots politiques montrant des personnes sautant sur un matelas comme exercice de méditation. Il n'y a aucune objection à ce que de tels partis politiques se présentent aux élections, mais la question se pose de savoir s'il faut en plus leur apporter un financement public.

Faire une **comparaison** entre la **Belgique**, d'une part, et la **France et les États-Unis**, d'autre part, présente des dangers. Ces deux derniers pays ont des systèmes électoraux tout à fait différents. Alors que la Belgique connaît la représentation proportionnelle avec une multiplication de partis et de candidats, la France et les États-Unis appliquent le système majoritaire et présidentiel qui promeut le système bipartisan. Il en résulte que cela n'a aucun sens de faire des rapprochements entre les systèmes en ce qui concerne le financement de partis politiques et de campagnes électorales.

Le dernier point de critique concerne le **lien** qui est fait **entre le militantisme et le don**. Le professeur De Prins a argué que le fait que les citoyens ne s'engagent plus dans la structure d'un parti doit être rencontré par un assouplissement de la réglementation en matière de dons. Cette thèse méconnaît la réalité de la vie politique. Comment les militants participent-ils au financement de leur parti ou de leur section locale? En organisant un barbecue ou en tenant le bar pendant la kermesse. Un donateur fait un don par sympathie idéologique lointaine ou par sympathie pour l'un ou l'autre candidat. Il n'y a donc pas de lien causal entre le don et le militantisme. Le don n'est pas cosubstantiel au militantisme.

er misschien al voor zorgen dat die afstand verkleind wordt. Misschien kan een campagnekostenvergoeding, hoe klein ook, personen ertoe aanzetten om een partij op te starten en deel te nemen aan de verkiezingen.

De antwoorden van de academici overtuigen *de heer Laaouej (PS – S)* niet.

1. Wat de **financiële steun aan de kleine politieke partijen** betreft, wijst spreker erop dat Frankrijk heel lang de Parti de la Méthode Transcendantale heeft gekend, het broeinest van een sekte die een variant van het hindoeïsme beleed. De partij kende enig electoraal succes en kreeg bij de verkiezingscampagnes toegang tot de aanplakborden en zendtijd op de openbare omroep. Er werden politieke spots uitgezonden waarin mensen te zien waren die bij wijze van meditatie op en neer sprongen op een matras. Er is niets op tegen dat dergelijke politieke partijen bij verkiezingen opkomen, maar men kan zich afvragen of men ze ook nog overheidsfinanciering moet bieden.

Een **vergelijking** maken tussen enerzijds **België** en anderzijds **Frankrijk en de Verenigde Staten**, houdt gevaren in. Die twee laatste landen hebben volstrekt andere verkiezingsstelsels. Terwijl België de proportionele vertegenwoordiging kent met vele partijen en kandidaten, passen Frankrijk en de Verenigde Staten het meerderheids- en presidentieel stelsel toe, dat een tweepartijstelsel bevordert. Daaruit volgt dat het geen zin heeft vergelijkingen tussen de stelsel te maken voor de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes.

Het laatste punt van kritiek behelst het verband dat wordt gelegd tussen **militantisme en giften**. Professor De Prins stelde dat het feit dat de burgers zich niet meer in de structuur van een partij engageren, moet worden verholpen door de versoepeling van de reglementering inzake giften. Die stelling miskent de realiteit van het politieke leven. Hoe participeren de militanten aan de financiering van hun partij of van hun plaatselijke afdeling? Door een barbecue te organiseren of door op de kermis de bar open te houden. Een schenker doet een gift uit verre ideologische sympathie of uit sympathie voor een of andere kandidaat. Er is dus geen oorzakelijk verband tussen giften en militantisme. Een gift is geen onlosmakelijk deel van het militantisme.

Le professeur De Prins apporte les réponses suivantes.

L'argument développé par le sénateur Laaouej à travers l'exemple du **parti transcendantal hindouiste** français s'inscrit dans une trame récurrente. Une société compte toujours en son sein des individus et des groupes étranges, qui, dans un système démocratique, se singularisent parfois. On peut trouver cela déplorable et ridicule, mais c'est un principe inhérent à la démocratie.

Le professeur De Prins réfute l'argument selon lequel il serait impossible de **comparer le système américain et le système européen**, s'appuyant en cela sur le constat que la politologie tout entière de même que tous les rapports du GRECO sont basés sur des études comparatives. Les deux systèmes ne peuvent naturellement pas être comparés de manière linéaire, mais leur fonctionnement contrasté peut être source d'inspiration. Les États-Unis ne sont certainement pas un pays exemplaire, mais ils peuvent nous apprendre beaucoup de choses.

Le phénomène des **militants** actifs à la kermesse aux boudins n'existe plus guère. La baisse du nombre de membres est une réalité sociologique. Une manière beaucoup moins conviviale de manifester son engagement consiste à faire un don au parti par le biais d'Internet. Il s'agit d'une méthode moderne, qui n'appelle aucune observation.

M. Yves De Graeve (groupe CD&V – S) ne partage pas pleinement cette analyse.

Les soupers et autres sont encore très importants pour le **financement local des partis**. La question qui se pose est dès lors de savoir comment cette source de financement peut être conservée si tous les paiements doivent être effectués par voie électronique.

Le relèvement à 10 000 euros du **plafond pour les dons** ne pose pas de problème en soi pour les partis, mais le système actuel autorise également les dons à des candidats individuels. Pour un candidat individuel, un don de 10 000 euros est une somme susceptible d'orienter les comportements.

Pour ce qui est du **contrôle de la comptabilité** sur la base des pièces justificatives, il faut savoir que les réviseurs d'entreprises effectuent actuellement un contrôle extensif des pièces. Ils contrôlent toutes les factures et tous les comptes bancaires des partis politiques. Serait-il dès lors judicieux de faire aussi effectuer le même

Professor De Prins repliceert als volgt.

Het argument dat senator Laaouej heeft ontwikkeld met zijn voorbeeld van de Franse **Transcendentale Hindoeïstische partij**, volgt een steeds weerkerend stramien. Een samenleving telt altijd rare vogels en vreemde groepen. In een democratisch systeem steken die soms de kop op. Men kan dat betreuren en belachelijk vinden. Maar zo zit een democratie nu eenmaal in mekaar.

Het argument dat een **vergelijking tussen het Amerikaanse en het Europese stelsel** onmogelijk is, weerlegt *professor De Prins* met de vaststelling dat de ganse politicologie en ook alle GRECO-rapporten gebaseerd zijn op vergelijkend onderzoek. Natuurlijk kunnen beide systemen niet lineair vergeleken worden. Maar hun contrastwerking kan wel inspiratie bieden. De Verenigde Staten zijn zeker geen voorbeeldland, maar we kunnen er veel van leren.

Het fenomeen van de **militanten** die op de pensenkermis aan de slag zijn, bestaat nog nauwelijks. De daling van de ledentallen is een sociologische realiteit. Een veel minder sympathieke manier om zijn engagement te tonen, bestaat erin om via het internet een gift te doen aan de partij. Dat is een moderne manier waar er niets op aan te merken valt.

De heer Yves De Graeve (CD&V-fractie – S) is het niet volledig eens met die analyse.

Eetfestijnen en dergelijke zijn voor de **lokale partij-financiering** nog altijd heel belangrijk. De vraag rijst dan ook of en hoe men die financiering kan behouden wanneer alle betalingen elektronisch moeten gebeuren.

De verhoging van het **maximumbedrag inzake giften** voor partijen tot 10 000 euro vormt op zich geen probleem. Maar er mogen in het bestaande stelsel ook giften aan individuele kandidaten worden gedaan. Voor een individuele kandidaat kan een gift van 10 000 euro wel dermate significant zijn dat zij gedragsturend werkt.

Met betrekking tot de **controle van de boekhouding** aan de hand van stukken is het op dit ogenblik zo dat de bedrijfsrevisoren een extensieve controle van de stukken uitvoeren. Zij controleren alle facturen en bankrekeningen van de politieke partijen. Heeft het dan nog zin om, zoals professor Velaers voorstelt, het Rekenhof

contrôle par la Cour des comptes, comme le propose le professeur Velaers? Un double contrôle des pièces ne semble pas utile.

En ce qui concerne le **contrôle effectué sur la base des pièces**, le *professeur Velaers* fait remarquer que la Cour des comptes souligne invariablement dans ses avis à la Commission de contrôle qu'elle n'est pas compétente pour effectuer un tel contrôle. Par conséquent, la Cour des comptes ne peut pas contrôler les flux financiers entrants et sortants des partis politiques. Si elle en avait la compétence, elle pourrait s'occuper des irrégularités signalées le cas échéant, mais cela n'est pas possible pour le moment puisqu'elle n'a pas cette compétence de contrôle.

M. De Graeve (groupe CD&V – S) précise que les réviseurs d'entreprises effectuent le contrôle de première ligne. Ils transmettent ensuite leur rapport à la Commission de contrôle, qui le soumet à son tour pour avis à la Cour des comptes. Celle-ci effectue alors un contrôle de deuxième ligne. Étendre la compétence de contrôle de la Cour des comptes reviendrait à instaurer un double contrôle, ce qui, selon M. De Graeve, ne présenterait aucune utilité.

*
* *

Le président, M. Joseph George, propose la méthode de travail suivante. Le président et le vice-président élaboreront, en collaboration avec les services, une proposition sur les points faisant l'objet d'un consensus. Il y sera également fait mention des points faisant débat. Si un membre souhaite ajouter un point, il devra le faire savoir.

dezelfde controle te laten uitvoeren? Een dubbele controle van de stukken lijkt niet zinvol.

Wat de **controle aan de hand van stukken** betreft, merkt *professor Velaers* op dat het Rekenhof in zijn adviezen aan de Controlecommissie er stevast op wijst dat het niet de bevoegdheid heeft om een controle aan de hand van stukken uit te voeren. Bijgevolg kan het Rekenhof de financiële stromen van en naar politieke partijen niet controleren. Als er onregelmatighedenesignaleerd worden, dan zou het Rekenhof, indien het daartoe de bevoegdheid had, daar op door kunnen gaan, maar doordat het die controlebevoegdheid niet heeft, kan het dat vooralsnog niet.

De heer Yves De Graeve (CD&V-fractie – S) stelt dat de bedrijfsrevisoren de eerstelijnscontrole uitvoeren. Hun verslag wordt vervolgens aan de Controlecommissie bezorgd die het vervolgens voor advies aan het Rekenhof voorlegt. Het Rekenhof voert dan een tweedelijnscontrole uit. Als de controlebevoegdheid van het Rekenhof uitgebreid wordt, dan vormt dat een verdubbeling van de controle. Dat heeft volgens de heer De Graeve geen enkel nut.

*
* *

De voorzitter, de heer Joseph George, stelt de volgende werkwijze voor. De voorzitter en de ondervoorzitter zullen, in samenwerking met de diensten, een voorstel opmaken met betrekking tot de punten waarover consensus bestaat. De punten waarover discussie bestaat, zullen daar ook in vermeld worden. Indien een lid daar een punt aan toe wenst te voegen, dan moet hij of zij dat melden.

ANNEXES

BIJLAGEN

A. Tableau comparatif des points de vue des académiciens – recommandations GRECO

Recommandation	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
1 engager des consultations sur la nécessité d'une révision d'ensemble de la réglementation belge en matière de financement des partis et des campagnes électorales, en vue de la rendre plus uniforme, plus cohérente, plus précise et plus efficace (paragraphe 70)	À cet égard, une constatation s'impose : les campagnes électorales des partis politiques pour n'importe quel niveau de pouvoir se jouent au niveau des deux grandes communautés ou selon la ligne linguistique (par ex. les spots télévisés). La répartition des compétences entre l'État fédéral et les régions ne reflète pas cette réalité et est, par conséquent, source de problèmes et d'incohérences.	Il semble opportun de transférer intégralement la compétence en la matière aux entités fédérées pour leurs élections, comme il est d'usage dans d'autres États fédéraux. Quels seront les effets de la réforme du Sénat qui ne comptera plus d'élus directs ?	Il semble qu'en général, les observations formulées par le GRECO ne se heurtent pas à des objections majeures sur le plan constitutionnel. Dans la mesure où la matière fait actuellement l'objet de plusieurs législations distinctes, il serait sans doute opportun d'envisager de les réunir en un seul corpus, par le procédé de la coordination ou de la codification. Le souhait du GRECO de voir la Belgique s'engager dans une uniformisation de la législation sur le financement de la vie politique peut être rencontré partiellement – au niveau fédéral –, mais pour le reste se heurte aux contraintes du fédéralisme.			

Recommandation	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
2 i	Le GRECO ne précise pas sa recommandation de supprimer les autres moyens publics auxquels ont accès les partis qui ne bénéficient pas de la dotation fédérale. Ce système est particulier en ce sens que le fait d'avoir droit à la dotation publique entraîne des obligations comptables dont le respect est assuré par la sanction de la privation temporaire de cette dotation. À l'inverse, il serait disproportionné de soumettre des partis politiques à des obligations supplémentaires alors qu'ils ne peuvent prétendre à cette dotation.	Dans la plupart des pays, un parti politique doit obtenir des sièges pour pouvoir prétendre à un financement public. Il faut se demander quels autres critères pourraient être utilisés. Le seuil électoral de 5 % est une possibilité.	Il pourrait être prévu par la loi que tout dépassement des plafonds de dépenses électorales par un parti ne bénéficierait pas de la dotation sera sanctionné par l'obligation de verser à l'Etat un montant équivalent au dépassement.	Elle propose d'imposer à tous les partis participant à des élections — qu'ils aient ou non des élus — l'obligation de présenter une comptabilité. Elle propose que ce soit le parti lui-même, et non l'ASBL, qui présente la comptabilité.	La doctrine a déjà suggéré qu'il n'est pas si évident, à la lumière du principe d'égalité, d'imposer également aux partis politiques qui ne bénéficient nullement d'un financement public l'obligation de tenir une comptabilité ouverte. L'on pourrait instaurer un seuil de financement moins élevé. Les partis qui entreraient ainsi en ligne de compte pour bénéficier d'un financement devraient aussi satisfaire aux autres obligations prévues dans la loi du 4 juillet 1989 sur la comptabilité ouverte des partis politiques. Le professeur Velaers ne demande pas que l'on supprime le seuil électoral, mais que l'on accorde une intervention aux personnes qui consentent des efforts financiers pour leur campagne électorale..	Cependant, le seuil de financement, lorsqu'il est fixé à 5 %, dissuade les citoyens de tenter leur chance et d'accorder leur voix au projet auquel ils croient. L'expérimentation démocratique est découragée. Un premier pas important dans le sens du changement consisterait à faciliter l'expérimentation démocratique et à inscrire dans la loi le principe de remboursement des frais de campagne pour tous les partis qui n'atteignent pas le seuil électoral, par exemple à partir de 0,5 %. L'on craint qu'un remboursement des frais de campagne n'entraîne un morcellement du paysage politique. Une indemnisation de ce type encourage évidemment des

Recommandation	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
ii	introduire des critères permettant d'étendre plus systématiquement le périmètre comptable des partis et formations politiques aux structures liées, notamment les sections locales du parti, afin que le contrôle s'exerce aussi sur le niveau local (paragraphe 71)	N'y est pas favorable. Le niveau le plus bas possible est celui de la province. Pour des raisons pratiques, cela serait difficilement réalisable au niveau communal.		On pourrait encore renforcer la transparence du rapport financier en obligeant chaque composante d'un parti à publier sa propre comptabilité détaillée en annexe à celle du parti. La mention de toutes les sections locales en tant que composantes distinctes dans la comptabilité du parti rendrait la comptabilité trop complexe. Celles-ci pourraient éventuellement être regroupées au sein d'un organe coupole	Si elles étaient obligées de déposer des rapports distincts, il en résulterait aussi un énorme surcroît de travail administratif. D'autre part, le fait de confier la responsabilité de l'établissement des rapports comptables locaux aux instances centrales du parti entraînerait d'emblée une centralisation et une bureaucratisation non souhaitables des organisations politiques, qui restreindraient l'autonomie des sections locales.	Les partis et toutes leurs composantes (organisations de jeunesse, services d'étude, ainsi que toutes les sections locales des partis) ne pourront plus recevoir des dons que sous forme électronique, lesquels seront enregistrés par la banque et seront donc contrôlables. Il s'agissait du premier point et du plus évident: la transparence du haut vers le bas. Chaque recette et chaque dépense est enregistrée électroniquement et inscrite dans la comptabilité.

Recommandation	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
3 mieux préciser dans la réglementation fédérale les obligations et responsabilités incombant aux partis et à ses composantes, en faisant en sorte que les flux financiers passent autant que possible par l'association de financement du parti (paragraphe 73)				Il faut veiller à ce que tous les flux financiers au sein d'un parti transitent par l'association de financement, de sorte que le total consolidé soit plus transparent et plus facilement lisible.		
4 introduire l'enregistrement obligatoire des dons inférieurs à 125 euros aux partis et candidats	Le professeur se déclare partisan de l'identification des personnes qui font des dons inférieurs à 125 euros. À défaut, des dons inférieurs à ce seuil pourraient être faits dans le seul but d'échapper à l'enregistrement obligatoire et, à la limite, de dépasser les plafonds de 2.000 et 500 euros.	Cette obligation entraînerait trop de tracasseries administratives. La liste ne peut certainement pas être publiée.		L'enregistrement des dons inférieurs à 125 euros ferait disparaître beaucoup de possibilités de contourner la loi. L'interdiction totale des dons anonymes peut uniquement être effective si les sections locales sont également	La recommandation relative à l'enregistrement pourrait être envisagée, même si le professeur Velaers se demande – vu le faible montant, moins de 125 euros – si cela n'aboutit pas à pratiquer le <i>overkill</i> et crée une grande surcharge administrative alors	Si le parti est une composante de l'État, il ne peut pas remplir cette mission. La solution est simple et évidente : augmenter le plafond des dons à 2 500 euros pour les personnes physiques et morales. Les dons inférieurs à 1 000

Recommandation	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
	L'enregistrement de chaque don rendra ainsi impossible les dons anonymes.			visées.	que le risque de pratiques malhonnêtes est limité.	euros doivent uniquement être enregistrés, de sorte qu'ils puissent être consultés par un organe de contrôle. Les dons s'élevant entre 1 000 et 2 500 euros doivent également être publiés. Le relèvement du plafond de dons doit s'accompagner d'un système d'encouragement. Pour tout don obtenu gracieusement et bien entendu aussi pour chaque cent d'affiliation, les pouvoirs publics versent un montant identique.

Recommandation	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
ii favoriser le recours à des modalités modernes et plus sûres de versement des dons afin de permettre leur traçabilité						
iii Préciser ou définir la notion de don afin, d'une part, de prévoir un cadre pour les prestations qui sont gratuites ou dont le prix est inférieur à la valeur du marché et, d'autre part, d'harmoniser le sponsoring et les règles existantes en matière de dons		Le professeur souligne seulement la différence un don et le sponsoring. Les dons anonymes, d'un faible montant et de l'étranger sont trop faibles et trop limités pour justifier les tracasseries administratives possibles. Le professeur n'a pas trouvé d'exemples étrangers d'un tel dispositif.		Il importe de définir, au niveau local, la notion de don par rapport à celle de sponsoring. La notion de sponsoring n'apparaît actuellement pas dans la loi. Une clarification est toutefois nécessaire à ce propos. Aujourd'hui, le sponsoring est assimilé à un don, parce que la loi ne contient pas de définition légale du sponsoring légale du sponsoring résoudra par conséquent beaucoup de problèmes.		

Recommandation	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
iv Le cas échéant, demander aux régions d'adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommanda-tion (§ 74)					La recommandation visant à mettre en place un système unifié n'est pas facile à mettre en oeuvre dans la Belgique fédérale compte tenu de la répartition actuelle des compétences relatives au financement des partis politiques et aux campagnes électorales.	

Recommandation	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
5 i Examiner l'opportunité d'allonger la période de prise en compte financière des campagnes électorales, afin que les déclarations reflètent mieux la réalité des ressources et dépenses afférentes à ces campagnes.				Cela reviendrait, selon Mme Weekers, à prolonger la période réglementée. Les dépenses de la précampagne seraient donc elles aussi comptabilisées dans les dépenses totales. Il est possible qu'en se bornant à prolonger la période réglementée, on ait une image plus précise de la situation globale, mais cela ne nous en dira pas davantage sur ce que les partis et les candidats individuels dépensent effectivement ni sur les flux de dépenses mutuels	Le professeur Velaers trouve qu'une période réglementée de trois mois est effectivement trop courte. Il faudrait que la campagne électorale puisse commencer beaucoup plus tôt, surtout en cas d'élection simultanée de plusieurs parlements.	
ii inviter le cas échéant les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (paragraphe 75)					La recommandation visant à mettre en place un système unifié n'est pas facile à mettre en oeuvre dans la Belgique fédérale compte tenu de la répartition actuelle des compétences relatives au financement des	

Recommandation	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
					partis politiques et aux campagnes électorales.	
6 i allonger le délai de conservation des pièces justificatives au-delà de deux ans		Le délai de deux ans est largement insuffisant.		Mme Weekers approuve cette recommandation puisqu'à l'heure actuelle, le délai nécessaire pour réaliser une étude approfondie excède généralement deux ans.		

Recommandation	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
ii	introduire une telle obligation lorsqu'elle fait défaut (en particulier au niveau provincial, distrital et communal, selon la loi du 7 juillet 1994)					
iii	inviter les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (paragraphe 76)				Dans la Belgique fédérale, compte tenu de la répartition des compétences qui y prévaut actuellement en matière de financement des partis politiques et en matière de campagnes électorales, il n'est pas aisé de mettre en oeuvre la recommandation visant à arriver à un système unifié.	

Recommandation	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
7 i	introduire, dans le respect des principes constitutionnels, une obligation pour les partis/ candidats aux élections de publier les donations individuelles dont la valeur est supérieure à un certain seuil, en même temps que l'identité du donateur			Elle recommande d'uniquement enregistrer l'identité des donateurs et non de la publier. Elle ajoute encore qu'il convient d'encourager les partis à recevoir des donations et à obtenir des moyens via des cotisations.	La recommandation relative à la publication de l'identité lui semble – à la lumière de l'équilibre qu'il convient de rechercher entre transparence et respect de la vie privée – poser davantage problème, eu égard à l'actuel montant maximum de 500 € que peut atteindre la donation. L'obligation d'enregistrement, avec la possibilité pour les organes de contrôle de vérifier celui-ci, ne peut-elle pas suffire? Une obligation de publier l'identité se justifierait en revanche si l'on envisageait une augmentation assez substantielle du montant maximum. Le professeur Velaers ferait bel et bien enregistrer les petites donations, mais ne les publierait pas. Ces donations constituent en effet une sorte de témoignage de sympathie et	La dépendance partielle des partis politiques à l'égard de citoyens, d'entreprises et de syndicats ne constitue absolument pas un problème Avec un montant maximum de 2.500 euros par personne physique ou morale, un donateur ne pourra pas modifier le cours d'un parti politique.

Recommandation	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
					peuvent ainsi avoir des effets positifs. Leur importance n'est dès lors pas à sous-estimer.	

Recommandation	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
ii	inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (paragraphe 77)				Dans la Belgique fédérale, compte tenu de la répartition des compétences qui y prévaut actuellement en matière de financement des partis politiques et en matière de campagnes électorales, il n'est pas aisé de mettre en oeuvre la recommandation visant à arriver à un système unifié.	

Recommandation	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
8 i mettre en place un système — éventuellement unifié — de contrôle du fonctionnement des partis et campagnes électorales qui soit le plus indépendant possible des partis politiques et doté des moyens nécessaires à l'exercice d'un contrôle substantiel et adéquat	L'autocontrôle parlementaire par les différentes commissions de contrôle peut paraître surprenant. l'intervenant a du mal à admettre que les parlementaires seraient les mieux à même de juger de cette gradation. Cette thèse met en cause le système pénal et, plus particulièrement, le rôle du juge pénal. Si un inculpé est poursuivi devant le juge pénal, ce dernier choisira, le cas échéant, en âme et conscience et avec toute son expérience, la sanction la plus adaptée à la gravité de l'infraction. Le groupe de travail pourrait éventuellement s'inspirer du modèle que la Région de Bruxelles-Capitale a institué pour les élections locales, à savoir le Collège juridictionnel qui n'est composé ni de magistrats, ni d'élus, et offre les garanties nécessaires en termes d'impartialité et d'indépendance. Si le modèle bruxellois était suivi, l'on pourrait	C'est le coeur du débat. La situation actuelle, avec une Commission de contrôle qui est juge et partie, n'est pas saine. Il y a lieu d'instituer un organe de contrôle indépendant au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées. Il faut instituer un nouvel organe. Il n'est pas souhaitable de confier cette tâche au Conseil d'État ou à la Cour constitutionnelle. Le professeur Matthijs est en revanche ouvert à l'institution d'un conseil électoral au niveau fédéral, qui devrait être un organe bénéficiant d'une dotation, lié à la Chambre ou au Sénat ou encore aux deux assemblées. Cet organe devrait alors à contrôler la comptabilité relative aux dépenses électorales pour les élections fédérales et européennes.	Aujourd'hui plus que jamais, il s'impose de confier le contrôle des règles de financement de la vie politique à un organe juridictionnel ou, à tout le moins, de juridictionnaliser la procédure existante de contrôle. Quelles voies juridictionnelles peuvent être empruntées ? Quatre solutions sont a priori concevables: 1) La Cour des comptes 2) La Cour constitutionnelle 3) Une juridiction ad hoc 4) La juridictionnalisation de la commission de contrôle	Le contrôle est assuré en premier lieu par la Commission de contrôle, qui est composée exclusivement de politiques et qui est donc à la fois juge et partie. Par ailleurs, le contrôle ne peut être efficace que si les documents de rapport contiennent toutes les informations requises pouvant être contrôlées de manière adéquate. Mme Weekers indique qu'après le contrôle, la publication de certaines données peut également être améliorée. Mme Weekers estime que la Commission de contrôle joue actuellement un trop grand rôle. Cette commission doit certes continuer à jouer un rôle mais c'est surtout le fait qu'elle prend des décisions finales qui pose problème. La commission doit	« <i>Nemo iudex in causa sua</i> ». On ne peut pas être simultanément le « contrôleur » et le « contrôlé ». C'est un principe qui est invariablement mis en évidence dans tous les documents européens et internationaux, de même que dans la doctrine. Il nous semble que le système de contrôle doit effectivement être renforcé. Plusieurs possibilités sont envisageables. - On peut renforcer le système actuel. (...) - On pourrait instituer, comme dans d'autres pays, une commission indépendante. (...)	Il doit y avoir un contrôle strict et respect des règles. La comptabilité des partis doit être contrôlée par des réviseurs désignés de manière aléatoire et être finalement approuvée ou rejetée par un organe indépendant, qui est bel et bien la Cour des comptes. Les sanctions infligées aux contrevenants doivent être proportionnelles et être prononcées par la Cour des comptes, avec une possibilité de recours devant le Conseil d'État.

Recommandation	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
	conférer au Collège juridictionnel les tâches qui sont actuellement dévolues aux présidents des bureaux principaux électoraux et à leurs greffes.			certes demander l'avis de la Cour des comptes, mais celui- ci n'est pas contraignant. L'intervenante considère que cet avis devrait être rendu plus contraignant. Mme Weekers a consulté nombre de ces donations après les dernières élections. Elle a constaté à cette occasion qu'il existe de grandes différences entre les différents greffes. Elle présume qu'il y a des moyens plus modernes pour effectuer une déclaration.		

Recommandation	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
ii inviter les régions à prendre en compte cette recommandation dans le cas où la création d'un système unifié s'avèrerait trop difficile dans le contexte institutionnel du pays (paragraphe 82)					Compte tenu de cette répartition de compétences, il ne sera pas simple de mettre en œuvre la recommandation formulée, que le professeur Velaers juge néanmoins très judicieuse. Deux voies sont envisageables pour parvenir à un système uniforme: - soit on prend les éléments du régime commun de la LSRI; - soit on conclut un accord de coopération. La réglementation pourrait être beaucoup plus simple, ce qui faciliterait aussi le contrôle.	
9 i convenir avec l'Institut des Réviseurs d'Entreprises de normes plus exigeantes en matière d'audit des comptes des partis politiques, y compris des règles visant à assurer l'indépendance nécessaire des réviseurs et		Une immixtion excessive des réviseurs d'entreprises n'est pas souhaitable. Il y a une différence entre la comptabilité des entreprises et celle des partis politiques.		Il est évident, selon elle, qu'il faut tout mettre en œuvre pour que les réviseurs d'entreprises puissent accomplir leur mission en toute indépendance et s'en acquitter de manière correcte et adéquate.		

Recommandation	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
ii	examiner l'opportunité d'étendre les obligations d'audit au delà des comptes annuels des partis pour couvrir notamment leurs rapports sur les dépenses électorales (paragraphe 83)		Il y a des divergences dans la rédaction du rapport financier (annexe VI). Des directives plus précises s'imposent.			

Recommandation	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
10 i	faire en sorte que si un parti manque à ses obligations tirées de la loi du 4 juillet 1989 (ou d'autres textes pertinents) et encourrait normalement la perte du financement fédéral, cela se traduise par une perte de l'ensemble des prestations dont il bénéficie dans le pays au titre de l'aide publique	Il faut respecter le principe de proportionnalité (voir 2.i). La proposition d'appliquer des sanctions lors des prochaines élections, présente un inconvénient majeur, à savoir que les candidats qui ne se présenteront plus à ces élections, y échapperont.		Mme Weekers estime que la proposition prévoyant de priver un parti de toutes les prestations au titre de l'aide publique est trop radicale. Pour un parti, la perte de toute aide publique pendant une période prolongée équivaldrait à le condamner de fait à l'interdiction (..) C'est pourquoi Mme Weekers conseille de ne pas suivre cette proposition du GRECO. Elle estime qu'il faudrait prévoir des sanctions autres que la perte du financement public.		
ii	inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (paragraphe 88)				La recommandation visant à mettre en place un système unifié n'est pas facile à mettre en œuvre dans la Belgique fédérale compte tenu de la répartition actuelle des compétences relatives au financement des partis politiques et aux campagnes électorales.	
11 i	préciser les compétences des autorités qui doivent se					

Recommandation	Faniel	Mattijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
	prononcer sur les peines en cas de non- respect des règles de financement politique.					

Recommandation	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
ii Prévoir une échelle de sanctions plus proportionnelles et ayant un effet plus dissuasif pour les diverses infractions des partis et des candidats (par ex. en généralisant l'inéligibilité, en diversifiant les sanctions, en alourdissant les sanctions pénales et en prévoyant des règles en cas de récidive)	Le législateur devra dès lors envisager d'introduire un éventail de sanctions plus large (des sanctions intermédiaires) et d'amplifier la publicité des cas où des sanctions sont infligées.		Ensuite, la limitation des dépenses électorales est imposée par la loi, non seulement aux partis politiques, mais aussi aux candidats pris individuellement. Or, pour ce qui concerne ces derniers, le législateur s'est résolu à prévoir des sanctions pénales (...). Un tel choix est problématique. Avant tout, si l'on accepte l'idée que la répression pénale a au moins une fonction dissuasive, on peut douter du caractère réellement dissuasif des sanctions prévues, qui ne sont pas appliquées en pratique (...). La question mérite donc d'être posée de l'extension, notamment au niveau fédéral, de la sanction prévue dans le cadre des élections communales par	Il semble important à Mme Weekers d'élargir l'éventail des sanctions. Non seulement vis-à-vis des partis, mais aussi vis-à-vis des candidats. Il est en outre très important de vérifier si les sanctions à l'encontre des candidats sont effectivement prononcées.	Selon le professeur Velaers, il est également nécessaire d'adapter le dispositif de sanction. À l'heure actuelle, les sanctions ne sont pas suffisamment diversifiées. Il se recommande de prévoir un éventail élargi de « sanctions effectives, proportionnelles et dissuasives ».	Les sanctions infligées aux contrevenants doivent être proportionnelles et dissuasives et prononcées par la Cour des comptes avec possibilité de recours devant le Conseil d'État.

Recommandation	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
			l'article 74bis, § 2, de la loi électorale communale : la privation du mandat.			
iii Le cas échéant, demander aux régions d'adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (§ 89)					Dans la Belgique fédérale et son actuelle répartition des compétences en matière de financement des partis politiques et en matière de campagnes électorales, la recommandation visant à mettre en place un système unifié n'est pas facilement réalisable.	

A. Vergelijkende tabel van de standpunten van de academici – aanbevelingen GRECO

	Aanbeveling	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
1	overleg plegen over de noodzaak van een herziening van de gehele Belgische regelgeving over de financiering van de partijen en de verkiezingscampagnes, teneinde de regels uniformer, coherenter, duidelijker en efficiënter te maken (paragraaf 70)	Men kan er niet omheen dat de verkiezingscampagnes van de politieke partijen voor een deel welk bevoegdheidsniveau zich afspelen op het niveau van de twee grote gemeenschappen, dan wel per taalgebied (bijvoorbeeld televisiespots). De verdeling van de bevoegdheden tussen de federale Staat en de gewesten weerspiegelt die realiteit niet en leidt bijgevolg tot problemen en incoherenties.	Het lijkt raadzaam de bevoegdheid voor de materie integraal over te dragen aan de deelstaten voor hun verkiezingen, zoals dat gebruikelijk is in andere federale staten. Wat zullen de gevolgen zijn van de hervorming van de Senaat, dat niet langer rechtstreeks verkozenen zal tellen?	Kennelijk stoten de opmerkingen van GRECO in het algemeen niet op grote bezwaren van grondwettelijke aard. Aangezien deze aangelegenheid thans bij verschillende afzonderlijke wetten wordt geregeld, zou het wellicht aangewezen zijn ze via coördinatie of codificatie in één corpus te bundelen. Aan de wens van GRECO dat België de wetgeving op de politieke financiering uniformiseert, kan deels tegemoet worden gekomen – met name op federaal niveau. Voor het overige stoot men op de beperkingen van het federale bestel.			
2 i	de wet van 4 juli 1989 en de andere relevante wetten wijzigen teneinde ook de partijen in aanmerking te nemen die geen federale overheidsfinanciering genieten	GRECO maakt in zijn aanbeveling niet duidelijk of de andere overheidsmiddelen waarover de partijen zonder federale overheidsdotatie kunnen beschikken, dan ook geschrapt moeten worden. Het systeem is bijzonder	In de meeste landen geldt de regel dat een partij zetels moet verwerven vooraleer ze beroep kan doen op publieke financiering. De vraag rijst welk ander criterium	De wet zou kunnen bepalen dat elke overschrijding van de bovengrens van de verkiezingsuitgaven door een partij die geen dotatie krijgt, wordt bestraft met de verplichting aan de Staat een bedrag te	Zij stelt voor dat alle partijen die aan de verkiezingen deelnemen, ongeacht of ze gekozen hebben, verplicht worden een boekhouding in te dienen.	In de rechtsleer is al gesuggereerd dat het niet zo evident is, in het licht van het gelijkheidsbeginsel, om de verplichting tot open boekhouding ook op te leggen aan politieke partijen die op geen enkele wijze	Maar, als de financieringsdrempel vijf procent bedraagt, worden burgers ontraden om hun kans te wagen en op te komen voor datgene waarin zij geloven. Het democratische experiment wordt

	Aanbeveling	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
		omdat het feit dat een partij recht heeft op een overheidsdotatie, andere boekhoudkundige verplichtingen met zich brengt en dat het niet in acht nemen van die verplichtingen gesanctioneerd wordt met het tijdelijk schrappen van die dotatie. Daar staat tegenover dat het onredelijk zou zijn politieke partijen extra verplichtingen op te leggen als zij geen aanspraak kunnen maken op die dotatie.	gehanteerd zou kunnen worden. De kiesdrempel van 5 % is een mogelijkheid.	storten dat overeenkomt met het bedrag van de overschrijving.	Zij stelt voor de partij de boekhouding te laten indienen, en niet de vzw.	overheidsfinanciering genieten. Men zou enerzijds een lagere financieringsdrempel kunnen invoeren. De partijen die daardoor voor financiering in aanmerking komen, zouden ook aan de andere verplichtingen van de wet van 4 juli 1989 inzake de open boekhouding moeten voldoen. Professor Velaers pleit er niet voor om de kiesdrempel af te schaffen, maar wel om personen die financiële spanningen doen voor hun verkiezingscampagne, daarvoor een tegemoetkoming te verlenen.	ontmoedigd. U kunt hier alvast een belangrijk begin van verandering in brengen door het democratische experiment te faciliteren, en een campagnekostenvergoeding op te nemen in de wet voor alle partijen die de kiesdrempel niet halen, bijvoorbeeld vanaf 0,5 procent. De vrees is geuit dat een campagnekostenvergoeding tot een versnippering van het politieke landschap zal leiden. Uiteraard moedigt een dergelijke vergoeding kleine partijen aan om aan verkiezingen deel te nemen.
ii	criteria invoeren om de boekhouding van de partijen en politieke formaties systematischer uit te breiden tot de ermee samenhangende structuren, met name de lokale afdelingen van de partij, teneinde ook op lokaal niveau controle uit te oefenen		Geen voorstander. Het laagst mogelijke lokale niveau is de provincie. Op gemeentelijk niveau is het praktisch moeilijk haalbaar.		De transparantie van het financieel verslag zou nog kunnen worden vergroot door elke component van een partij te verplichten om een gedetailleerde boekhouding te publiceren als bijlage bij de partijboekhouding. De opname van alle lokale afdelingen als	Als ze zouden verplicht worden om afzonderlijke rapporten in te dienen, zou dat ook tot een massale administratieve overlast leiden. Anderzijds zou het leggen van de verantwoordelijkheid voor de lokale boekhoudkundige rapportering bij de centrale partijinstanties, meteen een	De partijen en al hun componenten - jongerenorganisaties, studiediensten, maar ook alle lokale partijafdelingen, mogen alleen nog elektronische giften krijgen die bancair geregistreerd en dus controleerbaar zijn. Dat was het eerste en meest voor de hand liggende punt:

	Aanbeveling	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
	(paragraaf 71)				afzonderlijke componenten zou de boekhouding te complex maken. Zij kunnen eventueel in één overkoepelend orgaan worden ondergebracht.	niet-gewenste centralisering en bureaucratisering van de politieke organisatie tweeegebren, die de autonomie van de lokale afdelingen zou beknotten.	transparantie van hoog tot laag. Elke inkomst en elke uitgave wordt elektronisch geregistreerd en opgenomen in de boekhouding.
3	in de federale regelgeving de respectieve verplichtingen en verantwoordelijkheid en van de partijen en hun componenten verduidelijken door ervoor te zorgen dat de geldstromen zoveel mogelijk via de financieringsvereniging van de partij verlopen (paragraaf 73)				Er moet voor gezorgd worden dat alle geldstromen binnen een partij via de financieringsvereniging lopen, zodat het geconsolideerd totaal transparanter wordt en eenvoudiger te lezen valt.	.	
4 i	de verplichte registratie van giften van minder dan 125 euro aan partijen en kandidaten invoeren	De heer Faniel stelt voorstander te zijn van de identificatie van personen die bedragen van minder dan 125 euro schenken. Giften onder dat bedrag zouden kunnen worden geschonken louter om aan de verplichte registratie te ontkomen en zouden uiteindelijk de limietbedragen van 2 000 en 500 euro kunnen overschrijden. Door elke gift te registreren, wordt het onmogelijk anoniem te	Dat zou tot teveel administratieve rompslomp leiden. De lijst mag zeker niet openbaar worden gemaakt.		De registratie van giften onder de 125 euro zou veel achterpoortjes doen verdwijnen. Een totaalverbod op anonieme giften kan enkel werken als daar ook de lokale afdelingen worden in opgenomen.	De aanbeveling met betrekking tot de registratie zou men kunnen overwegen, alhoewel professor Velaers zich toch afvraagt of – gelet op het geringe bedrag, minder dan 125 euro – men hier niet aan overkill doet en heel wat administratieve overlast creëert terwijl het risico op oneerbare praktijken gering is.	Als de partij een onderdeel van de staat is, kan zij die taak niet vervullen. De oplossing is eenvoudig en ligt in uw handen: verhoog het giftenplafond tot 2500 euro voor natuurlijke en rechtspersonen. Onder de 1000 euro hoeven giften alleen geregistreerd te worden, zodat zij ingekeken kunnen worden door een controleorgaan.

Aanbeveling	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
	doneren.					Tussen 1000 en 2500 euro moeten giften ook gepubliceerd worden. De verhoging van het giftenplafond moet gepaard gaan met een systeem van aanmoediging. Voor elke vrijwillig verkregen gift en uiteraard ook voor elk cent lidgeld, past de overheid eenzelfde bedrag bij.
ii	het beroep op moderne en veiligere stortingsmogelijkheid en bevorderen met het oog op de traceerbaarheid ervan					
iii	het begrip gift verduidelijken of omschrijven teneinde enerzijds te voorzien in een kader voor de prestaties die gratis zijn of waarvan de prijs lager is dan de marktwaarde en anderzijds de sponsoring en de bestaande regels inzake giften met elkaar in overeenstemming te brengen	De professor benadrukt enkel het verschil tussen een gift en sponsoring. De anonieme, kleine en buitenlandse giften zijn te laag en te beperkt om de mogelijke administratieve rompslomp te verantwoorden. De professor heeft geen buitenlandse voorbeelden gevonden van een dergelijke regeling.		Het is van belang op lokaal niveau het begrip "gift" ten overstaan van de sponsoring te definiëren. Het begrip sponsoring komt momenteel niet voor in de wet. Verduidelijking hieromtrent is echter noodzakelijk. Nu wordt sponsoring gelijkgesteld met een gift, omdat de wet geen duidelijke definitie bevat. Een wettelijke definitie van sponsoring zal bijgevolg veel		

	Aanbeveling	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
					problemen oplossen.		
iv	de gewesten desgevallend vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling (paragraaf 74)					In het federale België, met zijn huidige bevoegdheidsverdeling inzake financiering van politieke partijen en inzake verkiezingscampagnes, is de aanbeveling om tot een eengemaakt systeem te komen, niet eenvoudig te realiseren.	
5 i	onderzoeken of het opportun is om de periode voor het boekhoudkundig en financieel in aanmerking nemen van de verkiezingscampagne te verlengen, zodat de aangiften de realiteit van de middelen en uitgaven voor deze campagnes beter weerspiegelen				Dat komt volgens mevrouw Weekers neer op de verlenging van de sperperiode. Dat zou ervoor zorgen dat ook de uitgaven van de precampagne in de totale uitgaven worden verrekend. Uitsluitend de sperperiode verlengen zal het totale plaatje misschien beter in beeld brengen, maar het zal ons niets nieuws bijleren over hoeveel partijen en individuele kandidaten werkelijk uitgaven en wat de onderlinge stromen tussen beide zijn.	Het komt professor Velaers voor dat een sperperiode van drie maanden inderdaad te kort is. Zeker wanneer op eenzelfde dag samenvallende verkiezingen voor verschillende parlementen zullen plaatsvinden, mag men verwachten dat de kiescampagne al heel wat vroeger zal starten.	

	Aanbeveling	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
ii	de gewesten desnoods vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling (paragraaf 75)					In het federale België, met zijn huidige bevoegdheidsverdeling inzake financiering van politieke partijen en inzake verkiezingscampagnes, is de aanbeveling om tot een eengemaakt systeem te komen, niet eenvoudig te realiseren.	
6 i	de termijn voor de bewaring van de bewijsstukken langer te maken dan twee jaar		De termijn van twee jaar is ruim toereikend.		Mevrouw Weekers stemt in met deze aanbeveling, aangezien de tijdsspanne die nu nodig is om een grondig onderzoek te voeren, de termijn van twee jaar meestal overschrijdt.		
ii	deze verplichting invoeren waar ze niet bestaat (in het bijzonder op het niveau van de provincies, districten en gemeenten volgens de wet van 7 juli 1994)						
iii	de gewesten vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling (paragraaf 76)					In het federale België, met zijn huidige bevoegdheidsverdeling inzake financiering van politieke partijen en inzake verkiezingscampagnes, is de aanbeveling om tot een eengemaakt systeem te komen, niet	

	Aanbeveling	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
						eenvoudig te realiseren.	
7 i	met inachtneming van de grondwettelijke beginselen een verplichting voor de partijen/verkiezingskandidaten invoeren om de individuele giften waarvan de waarde hoger is dan een bepaalde drempel alsook de identiteit van de schenker bekend te maken				Ze beveelt aan om de identiteit van de schenkers enkel te registreren en niet publiek te maken. Zij voegt daar nog aan toe dat partijen aangemoedigd dienen te worden om giften te ontvangen of middelen te verkrijgen via lidgelden.	De aanbeveling met betrekking tot de bekendmaking van de identiteit lijkt hem – in het licht van het na te streven evenwicht tussen transparantie en privacy – problematischer gelet op het huidige maximumbedrag van 500 euro dat de schenking mag bedragen. Kan de verplichting tot registratie, met mogelijkheid voor de controleorganen om deze in te kijken, niet volstaan ? Indien men evenwel een nogal substantiële verhoging van het maximumbedrag zou overwegen, zou een verplichting tot bekendmaking van de identiteit wel verantwoord zijn. Professor Velaers zou kleine giften wel degelijk laten registreren, maar ze niet bekend maken.	De gedeeltelijke afhankelijkheid van politieke partijen van burgers, bedrijven en vakbonden heeft helemaal geen probleem te zijn. Met een maximumbedrag van 2.500 euro per natuurlijk persoon of rechtspersoon zal een schenker de koers van een politieke partij niet kunnen wijzigen.

	Aanbeveling	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
						Die giften zijn immers een soort van sympathiebetuiging en kunnen aldus positieve effecten hebben. Hun belang mag bijgevolg niet worden onderschat.	
ii	de gewesten desgevallend vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling (paragraaf 77)					In het federale België, met zijn huidige bevoegdheidsverdeling inzake financiering van politieke partijen en inzake verkiezingscampagnes, is de aanbeveling om tot een eengemaakt systeem te komen, niet eenvoudig te realiseren.	
8 i	een – eventueel eengemaakt – systeem invoeren voor de controle op de financiering van de partijen en verkiezingscampagnes dat zoveel mogelijk onafhankelijk van de politieke partijen is en beschikt over de nodige middelen voor de uitoefening van een substantiële en adequate controle	De parlementaire zelfcontrole door de verschillende controlecommissies kan een vreemde zaak lijken. De spreker heeft het moeilijk met het uitgangspunt dat de parlementsleden het best geplaatst zouden zijn om die gradatie te beoordelen. Die theorie zet het strafrechtelijk systeem en meer bepaald de rol van de strafrechter op de helling. Als een beschuldigde voor een strafrechter moet verschijnen, zal die rechter, wanneer nodig, in eer en geweten, met zijn ervaring, opteren voor de	Dit is de kern van de discussie. De huidige situatie, met een Controlecommissie als rechter en partij is ongezond. Er moet een onafhankelijk controleorgaan komen op federaal en op deelstatelijk niveau. Er moet een nieuw orgaan worden opgericht. Het is niet wenselijk die taak aan de Raad van State of aan het Grondwettelijk Hof toe te vertrouwen. Professor Matthijs ziet wel iets in de instelling van een kiesraad op het federale niveau die een dotatiegerechtigd	In de huidige stand van zaken moet de controle op de financiering van het politieke leven meer dan ooit worden toevertrouwd aan een rechterlijke instelling, of moet de bestaande controleprocedure op zijn minst een rechterlijke vorm krijgen. Aan welke rechterlijke instantie kan in dat verband worden gedacht? A priori zijn vier opties denkbaar:	De controle berust in de eerste plaats bij de Controlecommissie die uitsluitend uit politici is samengesteld, zodat zij tegelijk rechter en partij zijn. Daarnaast kan de controle slechts efficiënt zijn als de rapporteringsdocument en alle nodige informatie bevatten die op een adequate manier kan worden gecontroleerd. Mevrouw Weekers geeft aan dat na de controle ook de openbaarmaking van sommige gegevens	"Nemo iudex in causa sua" Men kan niet tegelijkertijd "controleur" en "gecontroleerde" zijn. Dat wordt in alle Europese en internationale documenten, en ook in de rechtsleer, steeds weer benadrukt. Het komt ons voor dat het controlesysteem inderdaad dient versterkt te worden. Verschillende mogelijkheden dienen zich aan. - Men kan het huidige systeem versterken. (...) - Een andere	Er moet strikte en onafhankelijke controle zijn op de naleving van de regels. De boekhouding van de partijen moet gecontroleerd worden door at random aangeduide revisoren en uiteindelijk goed- of afgekeurd worden door een onafhankelijk orgaan, en wel de rekenkamer. De sancties voor overtreders moeten evenredig en afschrikwekkend zijn en uitgesproken worden door de rekenkamer (Rekenhof) met beroepsmogelijkheid

Aanbeveling	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
	sanctie die het meest in verhouding staat tot de ernst van het misdrijf. De werkgroep kan eventueel inspiratie putten uit het model dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft ingesteld voor de lokale verkiezingen, met name het Rechtscollege, dat noch uit magistraten, noch uit verkozenen bestaat en dat de vereiste waarborgen biedt inzake onpartijigheid en onafhankelijkheid. Mocht het Brusselse model worden gevolgd, dan zou men aan het Rechtscollege de taken kunnen opdragen waarmee momenteel de voorzitters van de hoofdkiesbureaus en hun respectieve griffies worden belast.	orgaan zou moeten zijn, gereleateerd aan Kamer of Senaat of allebei. Die instelling zou dan vooral bevoegd moeten zijn voor de controle van de boekhouding betreffende de verkiezingsuitgaven voor de federale en de Europese verkiezingen.	Hof 3) een rechtscollège <i>ad hoc</i> 4) de rechtsprekende bevoegdheid van de Controlegcommissie	kan worden verbeterd. Mevrouw Weekers is van oordeel dat de Controlegcommissie momenteel een te grote rol speelt. Zij moet weliswaar een rol blijven spelen. Maar vooral het feit dat de commissie eindbeslissingen neemt, is problematisch. De commissie dient weliswaar het advies van het Rekenhof in te winnen, maar dat is niet bindend. Spreekster is van oordeel dat dit advies meer bindend zou moeten worden gemaakt. Mevrouw Weekers is na de laatste verkiezingen veel van die aangiften gaan inkijken. Toen stelde ze vast dat er grote verschillen bestaan tussen de verschillende griffies. Zij vermoedt dat er modernere middelen zijn om aangifte te doen.	mogelijkheid zou kunnen zijn om, zoals in andere landen, een onafhankelijke commissie in te stellen. (...)	bij de Raad van State.
ii	de gewesten vragen om deze aanbeveling in aanmerking te nemen ingeval de oprichting van een				In het licht van deze bevoegdheidsverdeling zal het geen sinecure zijn om op de aanbeveling in te gaan. Toch lijkt die	

	Aanbeveling	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
	eengemaakt systeem te moeilijk zou blijken in de institutionele context van het land (paragraaf 82)					aanbeveling professor Velaers zeer zinvol. Om tot een uniform systeem te komen, kan men twee wegen bewandelen : - ofwel neemt men in de BWHI de elementen van de gemeenschappelijke regeling op; - ofwel sluit men een samenwerkings-overeenkomst. De regeling kan heel wat eenvoudiger. Dat zal ook de controle vergemakkelijken.	
9 i	met het Instituut der Bedrijfsrevisoren veeleisendere normen vaststellen voor de audit van de rekeningen van de politieke partijen, met inbegrip van de regels om de noodzakelijke onafhankelijkheid van de revisoren te garanderen en		Een te grote inmenging van bedrijfsrevisoren is niet wenselijk. Er is een verschil tussen de bedrijfsboekhouding en die van politieke partijen.		Het lijkt haar wel evident dat alles in het werk wordt gesteld opdat bedrijfsrevisoren hun opdracht onafhankelijk, correct en adequaat kunnen vervullen.		
ii	onderzoeken of het opportuun is om de auditverplichtingen uit te breiden naast de jaarrekening van de partijen tot met name hun rapporten over de verkiezingsuitgaven			Bij de redactie van het financieel verslag duiken verschillen op (bijlage VI). Terzake zijn preciezere richtsnoeren nodig.			

	Aanbeveling	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
	(paragraaf 83)						
10 i	ervoor zorgen dat indien een partij verzuimt aan haar verplichtingen uit de wet van 4 juli 1989 (of andere relevante teksten) en normaal de federale financiering zou verliezen, dit leidt tot een verlies van alle prestaties die ze in het land geniet bij wijze van overheidssteun	Het evenredigheidsbeginsel moet in acht worden genomen (zie 2.i). Het voorstel om bij de volgende verkiezingen sancties op te leggen, heeft een groot nadeel, met name dat de kandidaten die niet meer bij die verkiezingen opkomen, eraan zullen ontkomen.			Het voorstel om alle vormen van overheidssteun af te nemen, gaat voor haar te ver. Wanneer een partij gedurende lange tijd alle overheidssteun verliest, komt dat de facto neer op een partijverbod (...). Daarom adviseert mevrouw Weekers om dit voorstel van de GRECO niet te volgen. Belangrijker lijkt het haar om in andere sancties te voorzien dan het verlies van de overheidsfinanciering.		
ii	de gewesten desnoods vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling (paragraaf 88)					In het federale België, met zijn huidige bevoegdheidsverdeling inzake financiering van politieke partijen en inzake verkiezingscampagnes, is de aanbeveling om tot een eengemaakt systeem te komen, niet eenvoudig te realiseren.	

	Aanbeveling	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
11 i	de bevoegdheden van de overheden die zich moeten uitspreken over de straffen in geval van niet-naleving van de regels over politieke financiering, verduidelijken						
ii	zorgen voor een scala van sancties die evenrediger zijn en een sterker ontradend effect hebben voor de diverse overtredingen van de partijen en kandidaten (bijvoorbeeld door de onverkiesbaarheid te veralgemenen, de straffen te diversifiëren, de strafrechtelijke straffen te verzwaren en te voorzien in regels rond recidive)	De wetgever zal zich derhalve moeten beraden over de verruiming van het scala aan sancties (overgangssancties) en zal meer ruchtbaarheid moeten geven aan de gevallen waarin sancties worden opgelegd.		De beperking van de verkiezingsuitgaven is bij wet vastgesteld, niet alleen voor de politieke partijen, maar ook voor individuele kandidaten. Wat die kandidaten betreft, voorziet de wetgever in strafrechtelijke sancties (...). Een dergelijke keuze is problematisch. Hoewel men het idee aanvaardt dat strafrechtelijke vervolging op zijn minst een ontradende functie heeft, kan men zich toch afvragen of de in de wet opgenomen sancties echt ontradend werken als ze in de praktijk niet worden toegepast (...). Het verzoek om de in artikel 74bis, §2, van de gemeentekieswet bepaalde sanctie (de vervallenverklaring van	Het lijkt mevrouw Weekers belangrijk het scala van sancties uit te breiden. Niet alleen ten aanzien van partijen, maar ook ten aanzien van kandidaten. Daarnaast is het zeer belangrijk om na te gaan of de sancties ten aanzien van kandidaten daadwerkelijk worden uitgesproken.	Het zal volgens professor Velaers ook nodig zijn om het sanctieapparaat aan te passen. Op dit ogenblik zijn die sancties niet gediversifieerd genoeg. Het verdient aanbeveling om in een ruimere waaijer "effectieve, proportionele en ontradende" sancties te voorzien.	De sancties voor overtreders moeten evenredig en afschrikwekkend zijn en uitgesproken worden door de rekenkamer (Rekenhof) met beroepsmogelijkheid bij de Raad van State.

Aanbeveling	Faniel	Matthijs	Verdussen	Weekers	Velaers	De Prins
			het mandaat) te verruimen, meer bepaald tot het federale niveau, is dus gerechtvaardigd.			
iii	de gewesten desnoods vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling (paragraaf 89)				In het federale België, met zijn huidige bevoegdheidsverdeling inzake financiering van politieke partijen en inzake verkiezingscampagnes , is de aanbeveling om tot een eengemaakt systeem te komen, niet eenvoudig te realiseren.	

B. Rôle des réviseurs d'entreprises dans le cadre de la comptabilité des partis politiques dans les pays frontaliers de la Belgique

	Comment le contrôle des partis politiques est-il réglementé ? Quel est le rôle du réviseur d'entreprises (directive audit 2006/43/CE)?	Quel est le périmètre de consolidation des partis politiques ?	Y a-t-il un contrôle des dépenses individuelles des candidats qui participent aux élections ?
Belgique	Art.23 Loi 4 juillet 1989 – « §1er Le conseil d'administration de l'institution visée à l'article 22 établit un rapport financier sur les comptes annuels du parti politique et de ses composantes. Le rapport financier est établi chaque année dans le respect des dispositions de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises et de ses arrêtés d'exécution. Le rapport financier comprend au moins les documents énumérés en annexe de la présente loi, le cas échéant dans la forme prévue par cette annexe. §2 L'assemblée générale de l'institution visée à l'article 22 désigne un réviseur d'entreprises. Le réviseur d'entreprises établit chaque année un rapport sur le rapport financier visé au § 1er. »	Art.1er Loi 4 juillet 1989 – « les composantes des partis politiques » sont « les services d'études, les organismes scientifiques, les instituts de formation politique, les producteurs d'émissions politiques concédées, l'institution visée à l'article 22, les entités constituées au niveau des arrondissements et/ou des circonscriptions électorales pour les élections des Chambres fédérales et des Parlements de communauté et de région, et les groupes politiques des Chambres fédérales, des Parlements de communauté et de région et des conseils provinciaux, et les institutions, créées sous la forme d'une association sans but lucratif, qui perçoivent les dotations ou les subventions octroyées par ces assemblées aux partis politiques ou aux groupes politiques. »	Art.16bis Loi 4 juillet 1989 – Les versements que les mandataires politiques font à leur parti politique ou à ses composantes ne sont pas considérés comme des dons. Ils ne tombent donc pas sous le coup de la réglementation qui prévoit l'enregistrement annuel de chaque don de 125 euros et plus.
Luxembourg	Art.11 Loi 21/12/2007 – Toute entité constituée au niveau des circonscriptions électorales, toute section locale et toute organisation sectorielle d'un parti est tenue de présenter annuellement au parti politique dont elle relève un compte rendu de la situation financière, validé par l'assemblée	Art.1er Loi 21/12/2007 – “composantes d'un parti politique” sont “toute entité nationale, régionale, locale ou sectorielle d'un parti politique ainsi que tout organisme contribuant à l'action de celui-ci par des activités de formation, d'études ou de recherche ou de gestion de patrimoine,	Art.10 Loi 21/12/2007 – Les versements que les mandataires font personnellement sur base de leurs rémunérations ou indemnités à un parti politique ou à ses composantes ne sont pas considérés comme des dons

	générale après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des commissaires aux comptes	quelle qu'en soit la formation juridique	
France	Loi 15/01/1990 – Art. 11-7 Les partis ou groupements bénéficiaires de tout ou partie des dispositions des articles 8 à 11.4 ont l'obligation de tenir une comptabilité. Les comptes sont arrêtés chaque année. Ils sont certifiés par deux commissaires aux comptes, qui assurent leur publication sommaire au Journal officiel de la République française.	Art. 11-7 – La comptabilité doit retracer tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.	Art. L.52-4 Un candidat ne peut avoir recueilli des fonds en vue du financement de sa campagne que par l'intermédiaire d'un mandataire nommé désigné par lui, qui est soit une association de financement électoral, soit une personne physique dénommée « le mandataire financier. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à l'élection des conseillers généraux dans les cantons de moins de 9000 habitants et à l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 9000 habitants.
Pays-Bas	Informations pas encore disponibles	Informations pas encore disponibles	Informations pas encore disponibles
Allemagne	<i>Parteiengesetz</i> §23 Tout parti doit faire contrôler son rapport annuel par un réviseur d'entreprises. Le rapport annuel contrôlé doit ensuite être soumis au président du <i>Bundesrat</i> , qui pourra demander, pour un second contrôle, la désignation d'un réviseur d'entreprise (à ses propres frais). <i>Parteiengesetz</i> §29 Le réviseur d'entreprises doit rédiger un rapport de contrôle. Il a accès à tous les documents et pièces qui ont été utilisés pour établir les comptes annuels.	<i>Parteiengesetz</i> §24 Dans les comptes annuels, le montant "par section locale" doit également être indiqué pour tous les postes. Lors de l'audit, le réviseur d'entreprises doit sélectionner plusieurs sections pour les soumettre à un contrôle détaillé. Il n'est pas tenu de contrôler toutes les sections. Lors de l'audit, le réviseur d'entreprises n'est pas obligé de contrôler tous les comptes. Dans le compte de résultats, le parti doit indiquer les montants qui ont été distribués à chaque section	La loi n'indique rien de concret à ce sujet. Début de réponse en colonne 2.

	locale. Il incombe au réviseur d'entreprises de s'assurer que toutes « les sections choisies pour l'audit » sont contrôlées de la même manière. Le réviseur d'entreprises vérifie le respect non seulement des formalités mais aussi des règles de calcul.	

B. Rol van de bedrijfsrevisoren inzake de boekhouding van de politieke partijen in de buurlanden van België

	Hoe is de controle op de politieke partijen geregeld? Wat is de rol van de bedrijfsrevisor (auditrichtlijn 2006/43/EC)?	Wat is de consolidatiekring van de politieke partijen?	Is er een controle op de individuele uitgaven van de kandidaten die deelnemen aan de verkiezingen?
België	Art.23 Wet 4 juli 1989 – “§1 De beheerraad van de in artikel 22 bepaalde instelling stelt een financieel verslag op over de jaarrekeningen van de politieke partij en haar componenten. Het financieel verslag wordt jaarlijks opgemaakt met inachtneming van de bepalingen vervat in de wet van 17 juli 1975 op de boekhouding en de jaarrekening van de ondernemingen en de uitvoeringsbesluiten ervan. Het financieel verslag bevat ten minste de als bijlage bij deze wet opgesomde documenten, in voorkomend geval in de in die bijlage voorgeschreven vorm. §2 De algemene vergadering van de in artikel 22 bepaalde instelling stelt een bedrijfsrevisor aan. De bedrijfsrevisor stelt jaarlijks een verslag op over het in §1 bedoelde financieel verslag.”	Art.1 Wet 4 juli 1989 – “componenten van de politieke partijen” zijn “de studiediensten, de wetenschappelijke instellingen, de politieke vormingsinstellingen, de politieke omroepverenigingen, de instelling bedoeld in artikel 22, de entiteiten georganiseerd op het niveau van de arrondissementen en/of van de kieskringen voor de verkiezingen van de federale Kamers en de Gemeenschaps- en Gewestparlementen, en de politieke fracties van de federale Kamers, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen en de provincieraden en de instellingen, opgericht in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk, die de door deze assemblees aan de politieke partijen of politieke fracties toegekende dotaties of subsidies ontvangen.”	Art. 16 bis Wet 4 juli 1989 – De bijdragen van politieke mandatarissen aan hun politieke partij of haar componenten worden niet als giften beschouwd. Zij vallen dus niet onder de regeling dat elke gift van 125 Euro en meer jaarlijks wordt geregistreerd.
Luxemburg	Art.11 wet 21/12/2007 – Elke eenheid op het niveau van de kieskringen, elke lokale afdeling en elke sectorale organisatie van een partij dient jaarlijks aan de politieke partij waar zij van afhangt een verslag over haar financiële situatie voor te leggen dat wordt gevalideerd door de algemene	Art.1 Wet 21/12/2007 – “bestanddelen van een politieke partij” zijn “alle nationale, regionale, lokale of sectorale eenheden van een politieke partij alsook elke organisatie die bijdraagt tot de werking van de partij via opleidingen, studies of onderzoek of patrimoniumbeheer, ongeacht de juridische	Art. 10 Wet 21/12/2007 – De stortingen die de mandatarissen persoonlijk doen op grond van hun bezoldigingen of vergoedingen aan een politieke partij of de bestanddelen ervan worden niet als giften beschouwd.

	vergadering na controle door de accountants.	vorming ervan.	
Frankrijk	Wet 15/01/1990 – Art. 11-7 De partijen of groeperingen die begunstigde zijn van alle of een deel van de bepalingen van de artikelen 8 tot 11.4 zijn verplicht een boekhouding bij te houden. De rekeningen worden elk jaar afgesloten. Ze worden voor echt verklaard door twee accountants, die zorgen voor de publicatie ervan in het <i>Journal officiel de la République française</i> .	Art.11-7 – De boekhouding moet zowel de rekeningen nagaan van de partij of politieke groepering als van alle organisaties, vennootschappen of ondernemingen waarin de partij of groepering de helft van het maatschappelijk kapitaal of van de zetels van het bestuursorgaan bezit of een doorslaggevende beslissings- of beheersbevoegdheid uitoefent.	Art. L.52-4 Een kandidaat kan slechts fondsen met het oog op de financiering van zijn campagne verwerven via een door hem bij naam aangewezen mandataris, die ofwel een vereniging voor verkiezingsfinanciering ofwel een natuurlijke persoon is die de financiële mandataris (" <i>mandataire financier</i> ") wordt genoemd. De bepalingen van dit artikel zijn niet van toepassing op de verkiezing van de algemene raadsleden in de kantons met minder dan 9000 inwoners en op de verkiezing van de gemeenteraadsleden in de gemeenten met minder dan 9000 inwoners.
Nederland	Nog geen informatie ontvangen	Nog geen informatie ontvangen	Nog geen informatie ontvangen
Duitsland	Parteiengesetz §23 Elke partij moet haar jaarverslag laten controleren door een bedrijfsrevisor. Het gecontroleerde jaarverslag dient nadien aan de voorzitter van de Bundestag te worden voorgelegd, deze kan een bedrijfsrevisor laten aanstellen (op eigen kosten) voor een tweede controle. Parteiengesetz §29 De bedrijfsrevisor moet een prüfungsbericht opmaken. Hij heeft toegang tot alle documenten en stukken die werden gebruikt om de jaarrekening op te stellen.	Parteiengesetz §24 In de jaarrekening moet voor alle posten ook het bedrag "per lokale afdeling" worden vermeld. Bij de audit moet de bedrijfsrevisor een aantal van de afdelingen selecteren voor uitvoerige controle. Hij is niet verplicht alle afdelingen te controleren. Bij de audit is de bedrijfsrevisor niet verplicht alle rekeningen te controleren. In de resultatenrekening moet de partij vermelden, hoeveel geld aan elke lokale afdeling wordt uitgedeeld. Het komt de bedrijfsrevisor toe zich ervan te gewissen	Hier wordt niet concreets over gezegd. Begin van antwoord in kolom 2.

	dat alle “voor de audit gekozen afdelingen” op dezelfde manier worden gecontroleerd. De bedrijfsrevisor gaat na of zowel aan de vormvereisten als aan de berekeningsvoorschriften is voldaan.	

V.— NOTE DE TRAVAIL DU 21 NOVEMBRE 2012

Projet de 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^{1 2}

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 1^{er} de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, modifiée par les lois du ..., les modifications suivantes sont apportées:

a) il est inséré un 1^o/1 rédigé comme suit:

"1^o/1 parti politique bénéficiant d'une dotation: le parti visé au 1^o qui, en application de la présente loi, bénéficie d'une dotation de la Chambre des représentants et du Sénat;"

b) il est inséré un 1^o/2 rédigé comme suit:

"1^o/2 parti politique ne bénéficiant pas d'une dotation: le parti politique visé au 1^o qui, en application de la présente loi, ne bénéficie pas d'une dotation de la Chambre des représentants et du Sénat;"

¹ Ce projet de proposition de loi s'inspire en partie de la proposition de loi déposée par M. Tavernier le 17 juillet 2002 après une évaluation antérieure (voir DOC Chambre, n° 50-1959/1 et 2, ainsi que l'avis du Conseil d'État DOC n° 50-1959/3).

² Les développements généraux devraient préciser, pour chaque recommandation du GRECO, s'il y est donné suite, en justifiant le choix (par ex. quant à la prolongation de la période réglementée et au durcissement des normes relatives à l'audit de la comptabilité des partis, en vue notamment de garantir la nécessaire indépendance requise des réviseurs).

V.— WERKNOTA DD. 21 NOVEMBER 2012

Ontwerp van wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen^{1 2}

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 1 van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, gewijzigd bij de wetten van ..., worden de volgende wijzigingen aangebracht:

a) er wordt een 1^o/1 ingevoegd, luidende:

"1^o/1 dotatiegerechtigde politieke partij: de in het 1^o bedoelde partij die met toepassing van deze wet gerechtigd is op een dotatie van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat;"

b) er wordt een 1^o/2 ingevoegd, luidende:

"1^o/2 niet-dotatiegerechtigde politieke partij: de in het 1^o bedoelde partij die met toepassing van deze wet niet gerechtigd is op een dotatie van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat;"

¹ Dit ontwerp van wetsvoorstel is mee geïnspireerd op het wetsvoorstel dat de heer Tavernier op 17 juli 2002 heeft ingediend na een vorige evaluatie (zie stukken Kamer, nrs. 50-1959/1 en 2, met het advies van de Raad van State als stuk Kamer, nr. 50-1959/3).

² In de algemene toelichting zouden de aanbevelingen van de GRECO moeten worden opgenomen met de vermelding of er al dan niet op wordt ingegaan, met de verantwoording van de keuze (bv. inzake de verlenging van de sperperiode en strengere normen voor de audit van de boekhouding van de partijen, onder meer om de noodzakelijke onafhankelijkheid van de revisoren te verzekeren).

Commentaire:

— La distinction entre parti politique bénéficiant d'une dotation et parti politique n'en bénéficiant pas permettra de formuler plus précisément d'autres dispositions légales, comme par exemple celles relatives aux dépenses électorales et à la comptabilité (voir également les articles 2, e), 5, 11, 12 et 13).

— On peut cependant se demander si cette distinction ne doit pas être formulée plus largement ou autrement, afin de soumettre aussi totalement au champ d'application de la loi du 4 juillet 1989 les partis qui ne bénéficient pas de la dotation fédérale, mais bien d'un financement complémentaire de la part d'un parlement de Communauté ou de Région. On peut songer à cet égard aux conséquences de ce financement complémentaire pour l'obligation de déposer un rapport financier (voir commentaire des articles 11 et 12) et pour la compétence et la possibilité des Commissions de contrôle des entités fédérées d'infliger des sanctions à la suite de sanctions infligées par la Commission de contrôle fédérale.

c) les dispositions figurant sous les 2° et 3° sont abrogées;

Commentaire:

Les points 2 et 3 de l'article 1^{er} contiennent une énumération des recettes et dépenses d'un parti politique et de ses composantes. Ces dispositions datent encore de la période où les partis devaient présenter exclusivement un état des recettes et des dépenses (compte de résultats). Ces dispositions sont devenues sans objet à la lumière de l'article 23, alinéa 2 (respect de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises et de ses arrêtés d'exécution).

d) la disposition figurant sous le 4°, alinéa 1^{er}, est modifiée comme suit:

...

Commentaire:

Cette modification éventuelle concernera la composition de la Commission de contrôle à la lumière de la réforme du Sénat.

Commentaar:

— Het onderscheid tussen dotatiegerechtigde en niet-dotatiegerechtigde politieke partijen zal het mogelijk maken andere wettelijke bepalingen, bijvoorbeeld inzake verkiezingsuitgaven en boekhouding, nauwkeuriger te formuleren (zie tevens de artt. 2, e), 5, 11, 12 en 13).

— De vraag rijst echter of dit onderscheid niet ruimer of anders moet worden geformuleerd teneinde partijen die niet op de federale dotatie gerechtigd zijn, maar wel op een aanvullende financiering vanwege een gemeenschaps- of gewestparlement, eveneens volledig onder de werkingssfeer van de wet van 4 juli 1989 te brengen. Daarbij kan worden gedacht aan de gevolgen van die aanvullende financiering voor de verplichting om een financieel verslag in te dienen (zie de commentaar bij de artt. 11 en 12) en voor de sanctiebevoegdheid en –mogelijkheid van de deelstatelijke Controlecommissies ingevolge door de federale Controlecommissie opgelegde sancties (zie de commentaar bij art. 5).

c) de bepalingen onder 2° en 3° worden opgeheven;

Commentaar:

De punten 2 en 3 van artikel 1 bevatten een onvolledige opsomming van de inkomsten en uitgaven van een politieke partij en haar componenten. Deze bepalingen dateren nog van de periode dat de partijen uitsluitend een staat van inkomsten en uitgaven (resultatenrekening) moesten indienen. Deze bepalingen zijn doelloos geworden in het licht van artikel 23, tweede lid (inachtneming van de wet van 17 juli 1975 op de boekhouding en de jaarrekening van de ondernemingen en de uitvoeringsbesluiten ervan).

d) de bepaling onder 4°, eerste lid, wordt gewijzigd als volgt:

...

Commentaar:

Deze eventuele wijziging zal de samenstelling van de Controlecommissie betreffen in het licht van de hervorming van de Senaat.

e) la disposition figurant sous le 4°, alinéa 3, est remplacée par ce qui suit:

“La Commission de contrôle est tenue de se faire conseiller, aux conditions prévues par la présente loi, par la Cour des comptes pour le contrôle des dépenses électorales et le contrôle des rapports financiers concernant les partis politiques (bénéficiant d’une dotation et ne bénéficiant pas d’une dotation) et leurs composantes, ainsi que pour la fixation du coût total des communications et des campagnes d’information destinées au public, lorsque la Commission de contrôle a décidé l’imputation totale ou partielle de ce coût. Si elle le juge opportun, la commission peut également solliciter l’avis de la Cour des comptes pour l’exercice de ses autres compétences légales.”.

Commentaire:

— *Il est proposé d’octroyer à la Cour des comptes la compétence de fixer le coût d’une campagne d’information lorsque la Commission de contrôle en décide l’imputation: voir les articles 3 et 7.*

— *On peut se demander s’il ne faut pas revoir l’article 180 de la Constitution à cet effet.*

Art. 3

L’article 4bis de la même loi, inséré par la loi du ... et modifié par les lois du ..., est abrogé.

Commentaire:

Il est proposé d’abroger l’article 4bis, d’actualiser ses dispositions et de les intégrer de manière systématisée dans un nouveau chapitre II/2 contenant les articles 14/2 à 14/4.

Les modifications proposées concernent notamment le champ d’application ratione materiae et ratione personae (c’est ainsi que les gouvernements des entités fédérées, les présidents des parlements des entités fédérées et les membres du Collège et le président de l’Assemblée de la Commission communautaire française ne sont plus visés – mais bien provisoirement encore les membres du Collège de la Commission communautaire flamande), la procédure, les sanctions, avec intervention de la Cour des comptes, et la possibilité de recours auprès du Conseil d’État (voir le commentaire des articles 5, 7, 8 et 13).

e) de bepaling onder 4°, derde lid, wordt vervangen door wat volgt:

“De Controlegeschiedenis is verplicht om zich, onder de door deze wet bepaalde voorwaarden, te laten adviseren door het Rekenhof voor de controle van de verkiezingsuitgaven en van de financiële verslagen van de (dotatiegerechtigde en niet-dotatiegerechtigde) politieke partijen en hun componenten, alsook voor de vaststelling van de volledige kostprijs van voor het publiek bestemde mededelingen en voorlichtingscampagnes, wanneer de Controlegeschiedenis een beslissing tot gehele of gedeeltelijke aanrekening van die kostprijs heeft genomen. Indien de commissie dit opportuun acht, kan zij voor de uitoefening van haar overige wettelijke bevoegdheden eveneens het advies van het Rekenhof inwinnen.”.

Commentaar:

— *Er wordt voorgesteld om het Rekenhof de bevoegdheid te verlenen de kostprijs van een voorlichtingscampagne te bepalen wanneer de Controlegeschiedenis tot aanrekening daarvan beslist: zie de artikelen 3 en 7.*

— *De vraag rijst of artikel 180 van de Grondwet daartoe niet moet worden herzien.*

Art. 3

Artikel 4bis van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van ... en gewijzigd bij de wetten van ..., wordt opgeheven.

Commentaar:

Er wordt voorgesteld artikel 4bis op te heffen en de erin vervatte bepalingen te actualiseren en op een gesystematiseerde wijze op te nemen in een nieuw hoofdstuk II/2 dat de artikelen 14/2 tot 14/4 omvat.

De voorgestelde wijzigingen betreffen onder meer het toepassingsgebied ratione materiae en ratione personae (zo worden de deelstaatregeringen, de voorzitters van de deelstaatarbeidsraden, en de leden van het college en de voorzitter van de vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie niet langer geïmponeerd - de collegeleden van de Vlaamse Gemeenschapscommissie voorlopig nog wel), de procedure, de sancties, met tussenkomst van het Rekenhof, en de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State (zie de commentaar bij de artt. 5, 7, 8 en 13).

Art. 4

L'article 11bis de la même loi, inséré par la loi du ... et modifié par les lois du, est modifié comme suit:

...

Commentaire:

L'article 11bis concerne la compétence d'avis de la Cour des comptes. Dans ce cadre, on peut se demander s'il ne faudrait pas élargir les compétences d'investigation de cette instance. À la lumière de la recommandation du GRECO visant à rendre le contrôle de la comptabilité et des dépenses électorales plus strict et plus transparent, on relèvera le souhait, formulé à chaque fois par la Cour des comptes dans ses avis, de disposer de davantage de compétences de contrôle. En ce qui concerne les dépenses électorales, la Cour des comptes a toujours souligné que son "examen (...) ne porte pas sur l'importance significative, l'exhaustivité ou la régularité des dépenses électorales mêmes, autrement dit des opérations à la base des déclarations. La Cour ne dispose pas des pièces justificatives en la matière et ne possède pas, comme mentionné, de compétence de contrôle directe à l'égard des partis politiques ou des candidats aux élections." En ce qui concerne les rapports financiers, la Cour des comptes fait invariablement observer qu'elle "ne s'est donc pas prononcée sur la validité et sur la réalité des opérations sous-jacentes dans la mesure où elle n'a pas accès aux pièces justificatives."

À cet égard, la question se pose de savoir si la Cour des comptes dispose de suffisamment de moyens matériels et humains pour examiner individuellement toutes les déclarations de dépenses électorales dans un délai relativement bref. Cette question gagne encore en pertinence à la lumière de la réforme proposée en vertu de laquelle les élections européennes, fédérales et celles des assemblées des entités fédérées coïncideront à partir de 2014. La même observation s'applique en ce qui concerne l'examen des rapports financiers.

Art. 5

L'article 13 de la même loi, modifié par les lois du, est remplacé par ce qui suit:

"Art. 13. § 1^{er}. En l'absence de déclaration ou en cas de déclaration tardive, inexacte ou incomplète des dépenses électorales et de l'origine des fonds qui y sont consacrés, en cas de dépassement du montant maximal prévu en application de l'article 2, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, et en cas de violation des articles 2, § 1^{er}, alinéas 3

Art. 4

Art. 11bis van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van ... en gewijzigd bij de wetten van ..., wordt gewijzigd als volgt:

...

Commentaar:

Artikel 11bis betreft de adviesbevoegdheid van het Rekenhof. In dat verband rijst de vraag of aan deze instantie geen ruimere onderzoeksbevoegdheden moeten worden verleend. In het licht van de aanbeveling van de GRECO om de controle van de boekhouding en de verkiezingsuitgaven strenger en transparanter te maken, kan worden gewezen op de telkens door het Rekenhof in zijn adviezen geformuleerde wens om over meer controlebevoegdheden te beschikken. Inzake verkiezingsuitgaven heeft het Rekenhof steeds beklemtoond dat zijn "onderzoek (...) geen betrekking heeft op de materialiteit, de volledigheid of de regelmatigheid van de eigenlijke verkiezingsuitgaven, met andere woorden van de verrichtingen die aan de aangiften ten grondslag liggen. Het Rekenhof beschikt niet over de verantwoordingsstukken en het beschikt, zoals vermeld, niet over een rechtstreekse controlebevoegdheid ten aanzien van de politieke partijen of de kandidaten voor de verkiezingen." Met betrekking tot de financiële verslagen merkt het Rekenhof steevast op dat "het zich dus niet heeft uitgesproken over de geldigheid en de werkelijkheid van de onderliggende verrichtingen aangezien het geen toegang heeft tot de verantwoordingsstukken."

Hierbij rijst de vraag of het Rekenhof over voldoende materiële en personele middelen beschikt om alle aangiften van verkiezingsuitgaven op relatief korte termijn individueel te onderzoeken. Die vraag wint nog aan pertinentie in het licht van de voorgestelde hervorming waarbij de Europese, federale en deelstatelijke verkiezingen vanaf 2014 terzelfder tijd zullen worden gehouden. Dezelfde bedenking geldt ook voor het onderzoek van de financiële verslagen.

Art. 5

Artikel 13 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van ..., wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 13. § 1. In geval van het ontbreken van een aangifte of van een laattijdige, onjuiste of onvolledige aangifte van de verkiezingsuitgaven en van de herkomst van de geldmiddelen die daaraan zijn besteed, bij overschrijding van het met toepassing van artikel 2, § 1, eerste en tweede lid, bepaalde maximumbedrag,

et 4, et 5, la Commission de contrôle peut infliger au parti politique concerné une ou plusieurs des sanctions suivantes:

1° À un parti qui bénéficie d'une dotation:

— la perte de la dotation pendant une période fixée par la Commission de contrôle et qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à quatre mois. La sanction est effective à partir du mois suivant la date de la décision de la Commission de contrôle.

En cas de récidive, la Commission de contrôle peut prononcer la perte de la dotation pour une période qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à douze mois;

— la perte du droit d'utiliser le même sigle ou un numéro de liste national lors des prochaines élections fédérales;

le remplacement du montant maximal fixé à l'article 2, § 1^{er}, que le parti politique concerné peut affecter à la propagande électorale lors des prochaines élections fédérales par le montant dépensé par ce parti lors des dernières élections fédérales, diminué d'un pourcentage fixé par la Commission de contrôle, qui ne peut être inférieur à dix pour cent ni supérieur à cinquante pour cent;

2° À un parti qui ne bénéficie pas d'une dotation:

— une amende administrative à concurrence du dépassement du montant maximal qui lui est appliqué;

— la perte du droit d'utiliser le même sigle ou un numéro de liste national lors des prochaines élections fédérales;

— le remplacement du montant maximal fixé à l'article 2, § 1^{er}, que le parti politique concerné peut affecter à la propagande électorale lors des prochaines élections fédérales par le montant dépensé par ce parti lors des dernières élections fédérales, diminué d'un pourcentage fixé par la Commission de contrôle, qui ne peut être inférieur à dix pour cent ni supérieur à cinquante pour cent.

en bij schending van de artikelen 2, § 1, derde en vierde lid, en 5, kan de Controlecommissie de betrokken politieke partij een of meer van de hiernavolgende sancties opleggen:

1° Ten aanzien van een dotatiegerechtigde partij:

— verbeurdverklaring van de dotatie gedurende een periode die de Controlecommissie bepaalt en die ten minste één en ten hoogste vier maanden duurt. De sanctie heeft uitwerking vanaf de maand volgend op de datum van de beslissing van Controlecommissie.

In geval van herhaling kan de Controlecommissie de verbeurdverklaring van de dotatie uitspreken voor een periode van ten minste één en ten hoogste twaalf maanden;

— het verlies van het recht om hetzelfde letterwoord of een nationaal lijstnummer te gebruiken bij de eerstvolgende federale verkiezingen;

— de vervanging van het in artikel 2, § 1, bepaalde maximumbedrag dat de betrokken politieke partij bij de eerstvolgende federale verkiezingen aan verkiezingspropaganda mag spenderen door het bedrag dat die partij bij de laatste federale verkiezingen heeft uitgegeven, verminderd met een door de Controlecommissie te bepalen percentage van ten minste tien en ten hoogste vijftig procent;

2° Ten aanzien van een niet-dotatiegerechtigde partij:

— een administratieve boete ten belope van de overschrijding van het op haar toepasselijke maximumbedrag;

— het verlies van het recht om hetzelfde letterwoord of een nationaal lijstnummer te gebruiken bij de eerstvolgende federale verkiezingen;

— de vervanging van het in artikel 2, § 1, bepaalde maximumbedrag dat de betrokken politieke partij bij de eerstvolgende federale verkiezingen aan verkiezingspropaganda mag spenderen door het bedrag dat die partij bij de laatste federale verkiezingen heeft uitgegeven, verminderd met een door de Controlecommissie te bepalen percentage van ten minste tien en ten hoogste vijftig procent.

§ 2. Conformément à l'article 14, § 1^{er}, 2^o, ou à l'article 16, 8^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la décision de la Commission de contrôle par laquelle une sanction visée au § 1^{er} est infligée est susceptible d'un recours en annulation."

Commentaire:

— La question de la répercussion éventuelle de cette sanction au-delà des prochaines élections doit encore être examinée (voir également le commentaire de l'article 13).

— Dans cette logique, il convient de réfléchir à la possibilité pour la Commission de contrôle fédérale, lorsqu'elle inflige une des sanctions mentionnées ci-dessus, de communiquer le dossier pour suites utiles à la Commission de contrôle du parlement de l'entité fédérée concernée de telle sorte que celle-ci puisse également infliger une sanction. À cet égard, on peut renvoyer à l'article 31, § 5, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui dispose ce qui suit en ce qui concerne le contrôle des dépenses électorales pour les élections des Parlements wallon et flamand et le contrôle des communications, destinées au public, des gouvernements des entités fédérées: "Les Chambres législatives, le Parlement concerné ou l'organe désigné par lui, sont tenus d'exécuter les sanctions imposées par une autre assemblée ou par l'organe désigné par elle en application de la législation fédérale relative à la limitation des dépenses électorales." Dans le même sens, l'article 22, § 5, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises stipule: "Le Parlement concerné ou l'organe désigné par lui, est tenu d'exécuter les sanctions imposées par une autre assemblée ou par l'organe désigné par elle en application de la législation fédérale relative à la limitation des dépenses électorales." (Idem: art. 44, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone). Il convient encore d'ajouter que, vu le principe de la simultanéité des élections à partir de 2014, les travaux de contrôle des différentes Commissions de contrôle se chevaucheront inéluctablement, avec toutes les difficultés que cela comportera (voir à cet égard les remarques sur la problématique des élections simultanées figurant dans le rapport de la Commission de contrôle fédérale sur le contrôle des dépenses électorales pour l'élection du Parlement européen du 7 juin 2009: Doc. Chambre, n° 52-2591/1 et Sénat, n° 4-1778/1, p. 4-6).

§ 2. Tegen de beslissing van de Controlecommissie waarbij een in § 1 bedoelde sanctie wordt opgelegd, kan, overeenkomstig artikel 14, § 1, 2^o, of art. 16, 8^o, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld."

Commentaar:

— De vraag naar een eventuele doorwerking van een sanctie na de eerstvolgende verkiezingen, moet nog worden onderzocht (zie tevens de commentaar bij art. 13).

— In het verlengde daarvan moet worden nagedacht over de mogelijkheid voor de federale Controlecommissie om, wanneer zij één van de bovenvermelde sancties oplegt, het dossier voor verder gevolg mee te delen aan de Controlecommissie van het betrokken deelstaatsparlement zodat die eventueel ook een sanctie kan opleggen. In dat verband kan worden gewezen op art. 31, § 5, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dat met betrekking tot de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van het Vlaams en het Waals Parlement en de controle van de voor het publiek bestemde mededelingen van de betrokken deelstaatregeringen het volgende bepaalt: "De Wetgevende Kamers, het betrokken Parlement of het door hem aangewezen orgaan moeten de sancties uitvoeren die met toepassing van de federale wetgeving betreffende de beperking van de verkiezingsuitgaven zijn opgelegd door een andere assemblee of door het door dat Parlement aangewezen orgaan." In dezelfde zin bepaalt artikel 22, § 5, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen: "Het betrokken Parlement of het door hem aangewezen orgaan moet de sancties uitvoeren die met toepassing van de federale wetgeving betreffende de beperking van de verkiezingsuitgaven zijn opgelegd door een andere assemblee of door een door haar aangewezen orgaan." (Idem: art. 44, eerste lid, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap). Daar moet nog aan worden toegevoegd dat, gelet op het principe van de samenvallende verkiezingen vanaf 2014, de controlewerkzaamheden van de onderscheiden Controlecommissies elkaar onvermijdelijk zullen overlappen met alle moeilijkheden vanden (zie in dat verband de opmerkingen over de problematiek van samenvallende verkiezingen in het verslag van de federale Controlecommissie over de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Europees Parlement van 7 juni 2009: stuk Kamer, nr. 52-2591/1 en Senaat, nr. 4-1778/1, blz. 4-6).

— Il est disposé, au § 2, que les décisions de la Commission de contrôle visées au § 1^{er} peuvent être contestées devant le Conseil d'État. Il convient encore de déterminer si le fondement légal à cet effet doit être prévu à l'article 14, § 1^{er}, 2°, ou dans un nouvel article 16, 8°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

— Concernant l'instance de recours, la distinction suivante serait établie. Le Conseil d'État connaîtrait des recours en annulation des sanctions infligées aux partis politiques (cf. articles 5 et 13), tandis que la Cour constitutionnelle connaîtrait des recours en annulation des sanctions infligées aux candidats individuels (cf. art. 7), exception faite, éventuellement, du contentieux relatif aux communications gouvernementales (cf. art. 8). Cela implique notamment la nécessité de revoir l'article 142 de la Constitution concernant la Cour constitutionnelle. Cet article est ouvert à révision (cf. Moniteur belge, 7 mai 2010 – Ed. 2). De plus, les procédures de recours devraient être établies dans la législation concernant la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État.

— Il importe qu'il soit statué dans un bref délai sur les recours en annulation (Cour constitutionnelle et Conseil d'État).

Art. 6

Dans l'article 14, § 1^{er}, 3°, modifié par la loi du ..., les mots "ou aura déclaré de manière incorrecte ou incomplète" sont insérés entre les mots "aura omis de déclarer" et les mots "ses dépenses électorales".

Commentaire:

Art. 14, § 1^{er}, 1°: cette disposition est-elle bien pertinente? Un tiers n'est par exemple pas tenu de déposer une déclaration (voir toutefois le troisième tiret).

Art. 14, § 1^{er}, 3°: il est proposé d'incriminer également le fait de déposer une déclaration de dépenses électorales incomplète ou incorrecte.

Dans le § 1^{er}, il est toujours question de "quiconque". Il ne s'agit donc pas seulement de candidats, mais aussi de tiers éventuels. Or, à l'heure actuelle, les tiers ne sont pas obligés de déposer une déclaration de dépenses électorales. C'est pourquoi le mot "quiconque" pourrait être remplacé par les mots "le candidat qui". Si, toutefois, une disposition devait être introduite en vertu de laquelle des tiers pourraient également engager des

— In § 2 wordt bepaald dat de in § 1 bedoelde beslissingen van de Controlecommissie kunnen worden aangevochten bij de Raad van State. Er dient nog te worden nagegaan of de rechtsgrond daarvoor in artikel 14, § 1, 2°, of in een nieuw art. 16, 8°, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State moet worden neergelegd.

— Met betrekking tot de beroepsinstantie zou het volgende onderscheid worden gemaakt. De Raad van State zou kennis nemen van beroepen tot nietigverklaring tegen sancties ten aanzien van politieke partijen (zie de artt. 5 en 13), terwijl het Grondwettelijk Hof die rol zou vervullen met betrekking tot vernietigingsberoepen tegen sancties ten aanzien van individuele kandidaten (zie art. 7), met een mogelijke uitzondering voor het contentieux inzake regeringsmededelingen (zie art. 8). Dat impliceert onder meer dat artikel 142 van de Grondwet met betrekking tot het Grondwettelijk Hof zou moeten worden herzien. Dat artikel is voor herziening vatbaar (zie Belgisch Staatsblad, 7 mei 2010 – Ed. 2). Tevens zouden de beroepsprocedures moeten worden vastgesteld in de wetgeving betreffende het Grondwettelijk Hof en de Raad van State.

— Het is van belang dat de beroepen tot vernietiging (Grondwettelijk Hof) en nietigverklaring (Raad van State) op korte termijn worden afgewikkeld.

Art. 6

In artikel 14, § 1, 3°, van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van ..., worden de woorden " , onvolledig of onjuist" ingevoegd tussen de woorden "die geen" en de woorden "aangifte doet".

Commentaar:

Art. 14, § 1, 1°: is deze bepaling wel relevant? Een derde moet bijvoorbeeld geen aangifte doen (zie echter derde streepje).

Art. 14, § 1, 3°: er wordt voorgesteld om ook een onvolledige of onjuiste aangifte van verkiezingsuitgaven strafbaar te stellen.

Er wordt in § 1 steeds gewag gemaakt van "een ieder die". Het gaat dus niet alleen om kandidaten, maar ook om eventuele derden. Nochtans zijn derden op dit ogenblik niet verplicht een aangifte van verkiezingsuitgaven in te dienen. Daarom zouden de woorden "een ieder die" kunnen worden vervangen door de woorden "de kandidaat die". Indien er evenwel een regeling zou worden ingevoerd, waardoor ook derden

dépenses électorales (cf. l'arrêt *Bowman de la CEDH*), il faudrait alors en tenir compte.

L'annonce anonyme "Nu Anders" parue le 9 octobre dans les quotidiens "De Tijd", "Het Laatste Nieuws" et "De Gazet van Antwerpen" a focalisé l'attention sur la problématique de la campagne menée par des tiers à l'approche des élections locales du 14 octobre 2012. À cet égard, la question qui se pose est de savoir si la procédure visant à mettre fin à la propagande électorale prévue à l'article 4, § 2, de la loi du 4 juillet 1989 est suffisante. Pour répondre à cette question, il faut mettre deux principes en balance. D'une part, une campagne par des tiers ne peut être mise sur pied pour contourner la réglementation actuelle relative aux dépenses électorales, et en particulier les montants maximums. D'autre part, les règles édictées en ce qui concerne les campagnes menées par des tiers ne peuvent mettre en péril les principes constitutionnels de la liberté d'expression et de la liberté de la presse.

Art. 7

Dans la même loi, il est inséré un article 14/1 rédigé comme suit:

"Art. 14/1 - § 1^{er}. La Commission de contrôle peut décider d'infliger une des sanctions suivantes à un candidat élu pour les manquements visés à l'article 14, § 1^{er}:

1° un rappel à l'ordre;

2° un blâme;

3° une retenue appliquée à l'indemnité parlementaire à concurrence d'un montant de x % pendant une durée de x jours, semaines ou mois, avec un minimum de x jours, semaines ou mois et un maximum de x jours, semaines ou mois;

4° une suspension de son mandat, pour une durée de x jours, semaines ou mois, avec un minimum de x jours, semaines ou mois et un maximum de x jours, semaines ou mois;

5° une privation du mandat.

Les sanctions font l'objet d'une publication au *Moniteur belge*.

§ 2. ...

§ 3. Conformément à l'article x de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les décisions

verkiezingsuitgaven kunnen verrichten (cf. het *Bowman-arrest van het EHRM*), dan moet daarmee rekening worden gehouden.

De problematiek van de campagne door derden is naar aanleiding van de anonieme advertentie "Nu Anders" op 9 oktober 2012 in de dagbladen "De Tijd", "Het Laatste Nieuws" en "De Gazet van Antwerpen" in de aanloop naar de lokale verkiezingen van 14 oktober 2012 in het brandpunt van de belangstelling komen te staan. In dat verband rijst de vraag of de in artikel 4, § 2, van de wet van 4 juli 1989 bepaalde stakingsprocedure toereikend is. Bij het beantwoorden van die vraag dienen twee principes tegen elkaar te worden afgewogen. Aan de ene kant mag een campagne door derden niet op het getouw worden gezet om de huidige regeling inzake verkiezingsuitgaven en inzonderheid de maximumbedragen te omzeilen. Aan de andere kant mag een regeling inzake campagne door derden de grondwettelijke principes van de vrije meningsuiting en de persvrijheid niet in het gedrang brengen.

Art. 7

In dezelfde wet wordt een artikel 14/1 ingevoegd, luidende:

"Art. 14/1. § 1. De Controlecommissie kan besluiten tot het opleggen van een van de volgende sancties aan een gekozen kandidaat wegens de in artikel 14, § 1, bepaalde overtredingen:

1° een terechtwijzing;

2° een berisping;

3° de inhouding van de parlementaire vergoeding ten belope van x % gedurende een periode van x dagen, weken of maanden, met een minimum van x dagen, weken of maanden en een maximum van x dagen, weken of maanden;

4° de schorsing van het mandaat gedurende x dagen, weken of maanden, met een minimum van x dagen, weken of maanden en een maximum van x dagen, weken of maanden;

5° de vervallenverklaring van het mandaat.

De sancties worden in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

§. 2. ...

§ 3. Tegen de in § 1, 3° tot 5°, bedoelde beslissingen van de Controlecommissie kan, overeenkomstig artikel

de la Commission de contrôle visées au § 1^{er}, 3^o à 5^o, sont susceptibles d'un recours en annulation.”.

Commentaire:

— L'échelle de sanctions proposée au § 1^{er} s'inspire en premier lieu de celle qui s'applique dorénavant aux candidats aux élections locales en Région wallonne (voir documents du Parlement wallon, 2011-2012, n° 610/1-4) (voir art. L4131-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation). Le Vlaams Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet prévoit également des sanctions administratives, à savoir la suspension et la privation du mandat. On peut éventuellement envisager de n'appliquer les deux sanctions les plus lourdes (suspension et privation du mandat) qu'en cas de récidive.

— La procédure à appliquer par la Commission de contrôle devrait être fixée au § 2 (par ex. son caractère écrit et contradictoire avec, notamment, le respect des droits de la défense).

— Au § 3, il est disposé que seules les sanctions les plus lourdes, à savoir la retenue temporaire appliquée à l'indemnité parlementaire ainsi que la suspension et la privation du mandat pourraient être contestées devant la Cour constitutionnelle, tandis que les sanctions plus légères, à savoir le rappel à l'ordre et le blâme, ne seraient pas susceptibles de recours (concernant le rôle respectif de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État: voir le commentaire de l'art. 5).

— Il conviendra également d'être attentif à la problématique du concours éventuel entre l'article 14 (sanctions pénales et procédure pénale) et l'article 14/1 (sanctions administratives et procédure administrative).

Art. 8

Il est inséré un chapitre II/1 intitulé “Chapitre II/1. Contrôle des communications officielles du gouvernement fédéral et des présidents des Chambres fédérales”, qui comprend les articles 14/2 à 14/4 rédigés comme suit:

“Section 1^{re} Champ d'application

Art. 14/2

§ 1. Le gouvernement fédéral, un ou plusieurs de ses membres, et les présidents des Chambres fédérales ne peuvent diffuser des communications ou mener des campagnes d'information destinées au public et financées directement ou indirectement par des fonds

x van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, een beroep tot vernietiging worden ingesteld.”.

Commentaar:

— De in § 1 voorgestelde sanctieschaal is in de eerste plaats geïnspireerd op die welke geldt voor de kandidaten voor de lokale verkiezingen in het Waals Gewest (zie stukken Waals Parlement, 2011-2012, nr. 610/1-4) (zie art. L4131-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation). Ook het Vlaams Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet voorziet in bestuurssancties, namelijk de schorsing en de vervallenverklaring van het mandaat. Eventueel kan worden overwogen om de twee zwaarste sancties (schorsing en vervallenverklaring van het mandaat) alleen toe te passen in geval van recidive.

— In § 2 zou de door de Controlecommissie toe te passen procedure moeten worden vastgesteld (bv. haar schriftelijk en tegensprekelijk karakter met onder andere de eerbiediging van de rechten van de verdediging).

— In § 3 wordt bepaald dat uitsluitend de zwaardere sancties, namelijk de tijdelijke inhouding van de parlementaire vergoeding en de schorsing en de vervallenverklaring van het mandaat, zouden kunnen worden aangevochten bij het Grondwettelijk Hof. De lichtere sancties, namelijk de terechtwijzing en de berisping, zouden niet voor beroep vatbaar zijn (met betrekking tot de respectieve rol van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State: zie de commentaar bij art. 5).

— Er zal nog aandacht moeten worden besteed aan de problematiek van de mogelijke samenloop van artikel 14 (strafsancties en -procedure) met artikel 14/1 (administratieve sancties en procedure).

Art. 8

Er wordt een hoofdstuk II/1 ingevoegd, met als opschrift “Hoofdstuk II/1. Toezicht op de officiële mededelingen van de federale regering en de voorzitters van de federale Kamers”, dat de artikelen 14/2 tot 14/4 omvat, luidende:

“Afdeling 1. Toepassingsgebied

Art. 14/2

§ 1. De federale Regering, een of meer van haar leden, en de voorzitters van de federale Kamers kunnen, met directe of indirecte overheidsfinanciering, enkel omtrent aangelegenheden welke binnen de hun toegewezen bevoegdheden vallen, voor het publiek

publics que sur des matières qui relèvent de leurs attributions.

§ 2. La Commission de contrôle est tenue de contrôler préalablement toutes les propositions de communications et de campagnes d'information visées au § 1^{er}, quel que soit le support médiatique utilisé, en ce compris les applications de l'internet.

§ 3. Ne sont pas soumises à ce contrôle:

1° les communications et les campagnes d'information non personnalisées qui sont imposées par une disposition légale ou administrative;

2° les communications et les campagnes d'information non personnalisées émanant d'un organe fédéral d'information, dans lesquelles les personnes ou l'instance visées au § 1^{er} ne sont pas citées nommément ou ne sont pas représentées de l'une ou l'autre manière;

3° les communications et les campagnes d'information émanant d'organismes d'intérêt public, d'entreprises publiques autonomes et d'organismes assimilés, dans lesquelles les personnes ou l'instance visées au § 1^{er} ne sont pas citées nommément ou ne sont pas représentées d'une manière ou d'une autre;

4° les communications internes des personnes ou de l'instance visées au § 1^{er} destinées au personnel des services publics fédéraux qui en relèvent, sauf pendant la période de référence visée à l'article 4, § 1^{er}.

§ 4. L'organe fédéral d'information et les organismes et entreprises visés au § 3, 2° et 3°, informent, selon le cas, le gouvernement, le ministre ou le secrétaire d'État concerné, préalablement et par écrit, de leur intention de diffuser une communication ou de mener une campagne d'information concernant une matière qui relève respectivement du gouvernement, du ministre ou du secrétaire d'État concerné, dans laquelle ces derniers sont cités nommément ou représentés de l'une ou l'autre manière.

Section 2. Procédure d'avis

Art. 14/3

Le gouvernement fédéral, un ou plusieurs de ses membres, et les présidents des Chambres fédérales qui souhaitent diffuser une communication ou lancer une campagne d'information visée à l'article 14/2,

bestemde mededelingen en voorlichtingscampagnes verspreiden of voeren.

§ 2. De Controlecommissie wordt belast met de voorafgaande toetsing van alle voorstellen om de in § 1 bedoelde mededelingen en voorlichtingscampagnes te verspreiden of te voeren, ongeacht het daartoe gebruikte mediakanaal, met inbegrip van internettoepassingen.

§ 3. Zijn niet aan deze toetsing onderworpen:

1° niet-gepersonaliseerde mededelingen en voorlichtingscampagnes die op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht zijn;

2° niet-gepersonaliseerde mededelingen en voorlichtingscampagnes uitgaande van een federaal voorlichtingsorgaan waarin de in § 1 bedoelde personen of instantie niet bij naam worden genoemd of op de een of andere wijze worden afgebeeld;

3° mededelingen en voorlichtingscampagnes van instellingen van openbaar nut, autonome overheidsbedrijven en daarmee gelijkgestelde organismen, waarin de in § 1 bedoelde personen of instantie onder wie zij ressorteren, niet bij naam worden genoemd of op de een of andere wijze worden afgebeeld;

4° de interne personeelscommunicatie van de in § 1 bedoelde personen of instantie met het personeel van de federale overheidsdiensten die onder hen ressorteren, behoudens tijdens de in artikel 4, § 1, bedoelde referentieperiode.

§ 4. Het federaal voorlichtingsorgaan, de instellingen, bedrijven en organismen, bedoeld in § 3, 2° en 3°, stellen, naar gelang van het geval, de regering, de betrokken minister of staatssecretaris vooraf schriftelijk in kennis van hun intentie om een mededeling of voorlichtingscampagne te verspreiden dan wel te voeren betreffende een aangelegenheid die tot de respectieve bevoegdheid van de regering, de betrokken minister of staatssecretaris behoort en waarin deze laatsten bij naam worden genoemd of op de een of andere wijze worden afgebeeld.

Afdeling 2. Adviesprocedure

Art. 14/3

De federale regering, een of meer van haar leden, en de voorzitters van de federale Kamers die een mededeling of een voorlichtingscampagne als bedoeld in artikel 14/2, § 1, wensen te verspreiden dan wel te voeren,

§ 1^{er}, recueillent préalablement, par le biais d'une note de synthèse, l'avis de la Commission de contrôle à ce sujet.

Ils sont également tenus de recueillir cet avis s'ils marquent leur accord sur le mode de présentation de la communication ou de la campagne d'information, prévu à l'article 14/2, § 4.

Cette note, dont le modèle est fixé par la Commission de contrôle dans son règlement d'ordre intérieur, reprend, à peine d'irrecevabilité, le contenu, le mode de présentation, les motifs de la communication ou de la campagne d'information, les moyens utilisés, leur tirage, leur fréquence de diffusion ou d'émission, le coût total et les firmes consultées.

Au plus tard dans les quinze jours qui suivent le dépôt de la note de synthèse, la Commission de contrôle rend un avis contraignant.

L'avis est soit négatif soit positif moyennant le respect de certaines conditions, dans le cas où la communication ou la campagne vise, en tout ou en partie, la promotion de l'image personnelle d'un ou de plusieurs membres du gouvernement fédéral et des présidents des Chambres fédérales ou de l'image d'un parti politique.

Dans le cas où la Commission n'a pas rendu son avis dans le délai de quinze jours qui est prévu, l'avis est réputé être positif.

Dans les sept jours qui suivent la parution ou la diffusion de la communication ou de la campagne d'information, un exemplaire ou une copie de celles-ci est transmis à la Commission de contrôle.

Section 3. Sanctions

Art. 14/4

§ 1^{er}. Dans le cas où l'avis de la Commission de contrôle visé à l'article 14/3 n'aura pas été demandé ou l'aura été tardivement, la commission de contrôle peut, à la demande d'un membre, se saisir du dossier dans les trois mois de la parution de la communication ou du début de la campagne d'information.

§ 2. Dans les quinze jours de la réception de l'exemplaire ou de la copie visés à l'article 14/3, dernier alinéa, et s'il s'avère qu'il n'a pas été tenu compte d'un avis négatif ou que les conditions dont était assorti un avis positif n'ont pas été respectées, en tout ou en

winnen hierover vooraf bij wege van een synthesesnota het advies in van de Controlecommissie.

Zij zijn daar eveneens toe gehouden wanneer zij met de in artikel 14/2, § 4, bepaalde wijze van voorstelling van de mededeling of voorlichtingscampagne akkoord gaan.

In die nota, waarvan het model door de Controlecommissie in haar huishoudelijk reglement wordt vastgesteld, worden, op straffe van onontvankelijkheid, de inhoud, de wijze van voorstelling, de redenen, de gebruikte middelen, hun oplage, hun frequentie van verspreiding of uitzending, de totale kostprijs en de voor de mededeling of de voorlichtingscampagne geraadpleegde firma's vermeld.

Uiterlijk vijftien dagen na de indiening van de synthesesnota brengt de Controlecommissie een bindend advies uit.

Het advies is hetzij ongunstig hetzij gunstig mits bepaalde voorwaarden worden nageleefd, als de mededeling of de campagne er geheel of ten dele toe strekt het persoonlijke imago van een of meer leden van de federale Regering en de voorzitters van de federale Kamers of het imago van een politieke partij te verbeteren.

Spreekt de Commissie zich niet uit binnen de voorgeschreven termijn van vijftien dagen, dan wordt zij geacht een gunstig advies te hebben uitgebracht.

Binnen zeven dagen na het verschijnen of het verspreiden van de mededeling of de voorlichtingscampagne wordt een exemplaar of een kopie ervan aan de Controlecommissie meegedeeld.

Afdeling 3. Sancties

Art. 14/4

§ 1. Ingeval het in artikel 14/3 bedoelde advies van de Controlecommissie niet of laattijdig is gevraagd, kan het dossier binnen drie maanden na het verschijnen van de mededeling of de aanvang van de voorlichtingscampagne, op verzoek van een lid bij de Controlecommissie aanhangig worden gemaakt.

§ 2. Binnen vijftien dagen na de ontvangst van het in artikel 14/3, laatste lid, bedoelde exemplaar of afschrift en indien blijkt dat geen rekening is gehouden met een ongunstig advies of dat de voorwaarden waaronder een gunstig advies is uitgebracht, geheel of ten dele niet in

partie, la Commission se saisit à nouveau du dossier à la demande d'un tiers des membres d'un groupe linguistique.

La Commission est également saisie selon la même procédure dans le cas où le contenu et la présentation de la communication ou de la campagne d'information ont été modifiés par rapport à ce qui avait été exposé dans la note de synthèse.

§ 3. La Commission prend, au plus tard dans le mois de sa saisine, dans le respect des droits de la défense, à la majorité simple des voix dans chaque groupe linguistique, pour autant que la majorité des membres de chaque groupe linguistique soient présents, une décision motivée concernant la question de savoir si la communication ou la campagne en question vise ou non à améliorer l'image personnelle de l'intéressé ou l'image de son parti politique.

Si tel est le cas, elle peut infliger les sanctions suivantes:

1. une réprimande qui est rendue publique dans les médias désignés par la commission;

2. l'imputation de la moitié du coût total de la communication ou de la campagne sur le montant maximum des dépenses électorales prévu pour les intéressés lors des élections auxquelles ils se présentent dans les cinq ans suivant la notification visée au § 5, alinéa 1^{er};

3. l'imputation du coût total de la communication ou de la campagne sur le montant maximum des dépenses électorales prévu pour les intéressés lors des élections auxquelles ils se présentent dans les cinq ans suivant la notification visée au § 5, alinéa 1^{er}.

§ 4. Si la commission décide l'imputation, les présidents de la Chambre des représentants et du Sénat envoient le dossier sans délai, par lettre recommandée à la poste, à la Cour des comptes en la chargeant d'émettre, en application de l'article 1^{er}, 4^o, alinéa 3, dans les quatorze jours, un avis concernant l'exactitude et l'exhaustivité du coût de la communication ou de la campagne qui a été indiqué par l'intéressé.

Le délai prévu au § 3 est de ce fait prolongé d'un mois.

acht zijn genomen, neemt de commissie, op verzoek van een derde van de leden van een taalgroep, het dossier opnieuw in behandeling.

Een dossier kan eveneens en volgens dezelfde procedure bij de commissie aanhangig worden gemaakt als de inhoud en de wijze van voorstelling van de mededeling of van de voorlichtingscampagne, werden gewijzigd ten opzichte van wat in de synthesesnota was vermeld.

§ 3. Met inachtneming van de rechten van de verdediging neemt de commissie uiterlijk een maand nadat een dossier bij haar aanhangig is gemaakt, bij gewone meerderheid van stemmen in elke taalgroep, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is, een met redenen omklede beslissing over de vraag of de bedoelde mededeling of campagne er al dan niet toe strekt het persoonlijke imago van de betrokkene of het imago van zijn politieke partij te verbeteren.

In bevestigend geval kan zij de volgende sanctie opleggen:

1. een berisping welke in de door de commissie aangewezen media wordt bekendgemaakt;

2. de aanrekening van de helft van de volledige kostprijs van de mededeling of van de campagne op het maximumbedrag inzake verkiezingsuitgaven dat voor de betrokkenen geldt bij de verkiezingen waaraan zij binnen vijf jaar na de in § 5, eerste lid, bedoelde kennisgeving deelnemen;

3. de aanrekening van de volledige kostprijs van de mededeling of van de campagne op het maximumbedrag inzake verkiezingsuitgaven dat voor de betrokkenen geldt bij de verkiezingen waaraan zij binnen vijf jaar na de in § 5, eerste lid, bedoelde kennisgeving deelnemen.

§ 4. Ingeval de commissie tot aanrekening besluit, zenden de voorzitters van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat het dossier, bij een ter post aangetekende brief, onverwijld naar het Rekenhof met de opdracht om met toepassing van artikel 1, 4^o, derde lid, binnen veertien dagen, een advies uit te brengen over de juistheid van de door de betrokkene opgegeven kostprijs van de gewraakte mededeling of campagne.

De in § 3 bepaalde termijn wordt daardoor met een maand verlengd.

Dès qu'elle a été informée de l'avis, la commission statue définitivement au plus tard dans les deux mois de sa saisine.

§ 5. La décision définitive est communiquée aux intéressés dans les dix jours ouvrables du moment où elle est rendue, par lettre recommandée à la poste.

§ 6. Conformément à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la décision de la Commission de contrôle par laquelle une sanction est infligée est susceptible d'un recours en annulation.

§ 7. Si la décision devenue définitive implique une sanction, elle est publiée sans délai au *Moniteur belge* et communiquée aux autres assemblées législatives.”

Commentaire:

— Voir le commentaire de l'article 3.

— Il est indiqué, dans le commentaire de l'article 5, que l'instance de recours serait la Cour constitutionnelle ou le Conseil d'État selon que les sanctions infligées par la Commission de contrôle s'appliqueraient à des personnes ou à des partis. Concernant l'article 8, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence d'une distinction aussi stricte. Se justifie-t-il de confier à la Cour constitutionnelle le contentieux relatif aux communications gouvernementales? En revanche, si l'on opte pour le Conseil d'État, un imbroglio juridique risque de voir le jour si un même candidat entame parallèlement deux procédures devant ces juridictions. Ainsi qu'il a été indiqué, il convient que ces procédures soient achevées dans un délai assez court.

Art. 9

Dans l'article 16bis de la même loi, modifié par les lois du ..., il est inséré, entre les alinéas 2 et 3, un nouvel alinéa rédigé comme suit:

“Tout don de 125 euros ou plus doit être versé électroniquement par virement, ordre permanent ou bancaire ou de crédit. Le montant total des dons en espèces d'une même personne ne peut excéder 125 euros par an.”

Zodra de commissie in kennis is gesteld van het advies, doet zij uiterlijk twee maanden nadat de zaak bij haar aanhangig is gemaakt, definitief uitspraak over de sanctie.

§ 5. De beslissing wordt binnen tien werkdagen vanaf de uitspraak, bij een ter post aangetekende brief, ter kennis gebracht van de betrokkenen.

§ 6. Tegen de beslissing van de Controlecommissie waarbij een sanctie wordt opgelegd, kan, overeenkomstig artikel 14, § 1, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld.

§ 7. Indien de definitief geworden beslissing een sanctie inhoudt, wordt ze onverwijld in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt en meegedeeld aan de andere wetgevende vergaderingen.”

Commentaar:

— Zie de commentaar bij artikel 3.

— In de commentaar bij artikel 5 wordt gesteld dat het Grondwettelijk Hof dan wel de Raad van State als beroepsinstantie zouden optreden naargelang de door de Controlecommissie opgelegde sancties personen dan wel partijen betreffen. Met betrekking tot art. 8 rijst de vraag of dat onderscheid wel zo strikt dient te worden gehanteerd. Is het verantwoord het Grondwettelijk Hof het contentieux met betrekking tot de regeringsmededelingen op te dragen? Daartegenover staat dat, wanneer voor de Raad van State wordt gekozen, er een juridisch imbroglio dreigt wanneer eenzelfde kandidaat parallel twee procedures voor deze rechtscolleges zou inleiden. Zoals gezegd, dienen de procedures op vrij korte termijn te worden afgewikkeld.

Art. 9

In artikel 16bis van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van ..., wordt tussen het tweede en het derde lid een lid ingevoegd, luidende:

“Iedere gift van 125 euro en meer moet elektronisch worden overgemaakt met een overschrijving, een lopende betalingsopdracht of een bank- of kredietkaart. Het totaalbedrag van giften in contant geld van eenzelfde persoon mag op jaarbasis niet meer bedragen dan 125 euro.”

Art. 10

Dans la même loi, il est inséré un article 16^{quater} rédigé comme suit:

“Art. 16^{quater}. — Les personnes physiques ayant la qualité de commerçant ou de commerçante au sens du Code de commerce et les personnes morales peuvent mettre de l’argent ou des produits à la disposition de partis politiques et de leurs composantes, de listes, de candidats et de mandataires politiques à titre de sponsoring, c’est-à-dire en échange de publicité, pourvu:

- a. qu’il soit procédé conformément aux prix du marché et;
- b. que le montant ou la valeur des produits n’excède pas la somme de 2 000 euros (?) par an.”.

Art. 11

Dans l’article 22, alinéa 1^{er}, de la même loi, modifié par les lois du ..., les mots “bénéficiant d’une dotation” sont insérés entre les mots “Chaque parti” et les mots “qui satisfait aux conditions fixées”.

Commentaire:

— *Le but serait de n’appliquer les articles 22 et 23, dans une section 1^{re}, qu’aux partis politiques bénéficiant d’une dotation.*

— *Dans un nouvel article 22/1 (section 2), il serait précisé à quelles conditions la comptabilité des partis politiques ne bénéficiant pas d’une dotation doit satisfaire. C’est ainsi qu’ils devraient par exemple déposer exclusivement un compte de résultats relatif à l’année électorale. Cette obligation pourrait être modulée selon le montant des dépenses électorales effectuées.*

— *À cet égard, il faudra également examiner l’applicabilité de l’article 16bis concernant les dons à l’égard des partis politiques ne bénéficiant pas d’une dotation, notamment en ce qui concerne le financement de leur campagne électorale et de leurs éventuelles activités pré-électorales. Dans son vade-mecum du 30 avril 2007, la Commission de contrôle a fait observer à ce propos que “l’article 16bis portant sur la réglementation des dons ne fait pas partie du chapitre II concernant la limitation et le contrôle des dépenses électorales, mais bien du chapitre III portant sur le financement des partis politiques. Étant donné que la violation de l’article 16bis expose à des sanctions, cette disposition n’est applicable qu’aux partis politiques qui n’ont pas d’élus, et*

Art. 10

In dezelfde wet wordt een artikel 16^{quater} ingevoegd, luidende:

“Art. 16^{quater}. Natuurlijke personen die koopman of koopvrouw zijn in de zin van het Wetboek van Koophandel, en rechtspersonen kunnen bij wijze van sponsoring, namelijk in ruil voor publiciteit, gelden of producten beschikbaar stellen van politieke partijen en hun componenten, lijsten, kandidaten en politieke mandatarissen op voorwaarde dat:

- a. dit volgens de geldende marktprijzen gebeurt en;
- b. het bedrag of de waarde van de producten jaarlijks de som van 2 000 euro (?) niet overschrijdt.”.

Art. 11

In artikel 22, eerste lid, van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van ..., wordt het woord “dotatiegerechtigde” ingevoegd tussen het woord “Elke” en de woorden “politieke partij”.

Commentaar:

— *Het zou de bedoeling zijn om de artikelen 22 en 23, in een afdeling 1, enkel te laten gelden voor de dotatiegerechtigde politieke partijen.*

— *In een nieuw artikel 22/1 (afdeling 2) zou worden bepaald aan welke voorwaarden de boekhouding van de niet-dotatiegerechtigde politieke partijen moet voldoen. Zo zouden zij bijvoorbeeld uitsluitend een resultatenrekening betreffende het verkiezingsjaar hoeven in te dienen. Die verplichting zou kunnen worden gemoduleerd volgens het bedrag van de verrichte verkiezingsuitgaven.*

— *In dat verband zal ook de gelding van artikel 16bis inzake giften ten aanzien van de niet-dotatiegerechtigde politieke partijen moeten worden onderzocht, inzonderheid met betrekking tot de financiering van hun verkiezingscampagne en eventuele pre-electorale activiteiten. In haar vademecum van 30 april 2007 heeft de Controlecommissie dienaangaande opgemerkt dat “artikel 16bis houdende de giftenregeling geen deel uitmaakt van hoofdstuk II inzake de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, maar van hoofdstuk III inzake de financiering van de politieke partijen. Aangezien op de overtreding van artikel 16bis straffen zijn gesteld, is deze bepaling slechts toepasselijk op de politieke partijen die geen gekozenen hebben, en op de*

aux candidats qu'ils ont présentés après que ces partis ont introduit la déclaration (d'acceptation) mentionnée à l'article 6" (Doc. Chambre, n° 51-3115/1, p.21).

Art. 12

Dans la même loi, il est inséré un article 22/1 rédigé comme suit:

"Art. 22/1. ...".

Commentaire:

Voir le commentaire de l'article 11, deuxième tiret.

Art. 13

L'article 25 de la même loi, modifié par les lois du ..., est remplacé par ce qui suit:

"Art. 25. § 1^{er}. Le défaut de dépôt du rapport financier, constaté par la Commission de contrôle, entraîne la suspension automatique du paiement de la dotation qui serait octroyée à l'institution visée à l'article 22, et ce aussi longtemps que ce rapport n'est pas envoyé conformément au prescrit de l'article 24.

§ 2. L'approbation sous réserve visée à l'article 24 entraîne la suspension préventive d'un douzième de la dotation annuelle.

§ 3. Le non-dépôt ou le dépôt tardif du rapport financier et le défaut d'approbation du rapport financier par la Commission de contrôle entraîne la perte de la dotation qui serait octroyée à l'institution visée à l'article 22 pendant une période subséquente fixée par la Commission de contrôle et qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à douze mois.

§ 4. Conformément à l'article 14, § 1^{er}, 2^o, ou à l'article 16, 8^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la décision de la Commission de contrôle visée au § 3 par laquelle une sanction est infligée est susceptible d'un recours en annulation."

Commentaire:

— *Cette disposition devra éventuellement être développée plus avant à la lumière de la distinction opérée entre partis bénéficiant d'une dotation et partis n'en bénéficiant pas (voir également à ce sujet le commentaire de l'article 2, a et b, et de l'article 5).*

door hen voorgedragen kandidaten nadat deze partijen de in artikel 6 bedoelde verklaring (van bewilliging) hebben ingediend" (stuk Kamer, nr. 51-3115/1, blz. 20).

Art. 12

In dezelfde wet wordt een artikel 22/1 ingevoegd, luidende:

"Art. 22/1. ...".

Commentaar:

Zie de commentaar bij artikel 11, tweede streepje.

Art. 13

Artikel 25 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van ..., wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 25, § 1. De vaststelling door de Controlecommissie dat het financieel verslag niet is ingediend, heeft de automatische opschorting tot gevolg van de betaling van de dotatie die aan de in artikel 22 bepaalde instelling zou worden toegekend, en wel zolang dat verslag conform artikel 24 niet is toegezonden.

§ 2. De in artikel 24 bedoelde goedkeuring onder voorbehoud heeft de preventieve opschorting van een twaalfde van de jaarlijkse dotatie tot gevolg.

§ 3. De niet of laattijdige indiening van het financieel verslag en de niet goedkeuring van het financieel verslag door de Controlecommissie hebben het verlies tot gevolg van de dotatie die aan de in artikel 22 bepaalde instelling zou worden toegekend gedurende een daaropvolgende periode die de Controlecommissie bepaalt en die ten minste één en ten hoogste twaalf maanden duurt.

§ 4. Tegen de in § 3 bedoelde beslissing van de Controlecommissie waarbij een sanctie wordt opgelegd, kan, overeenkomstig artikel 14, § 1, 2^o, of art. 16, 8^o, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld."

Commentaar:

— *Deze bepaling zal eventueel verder moeten worden uitgewerkt in het licht van het onderscheid tussen dotatiegerechtigde en niet-dotatiegerechtigde politieke partijen (zie in dat verband tevens de commentaar bij de art. 2, a en b, en 5).*

— *La question de la répercussion éventuelle d'une sanction au-delà des élections suivantes, au cas où un parti perdrait sa dotation faute d'élu, doit encore être examinée (voir également le commentaire de l'article 5).*

— *La procédure que devrait suivre la Commission de contrôle dans sa prise de décision devra également être explicitée.*

— *Il est disposé, au § 4, que la décision de la Commission de contrôle par laquelle une sanction est infligée à un parti politique peut être contestée devant le Conseil d'État. Il convient encore de déterminer si le fondement légal à cet effet doit être prévu à l'article 14, § 1^{er}, 2°, ou dans un nouvel article 16, 8°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.*

— *De vraag naar een eventuele doorwerking van een sanctie na de eerstvolgende verkiezingen, wanneer de partij haar dotatie bij ontstentenis van een gekozene zou verliezen, moet nog worden onderzocht (zie tevens de commentaar bij art. 5).*

— *De procedure die de Controlegcommissie in acht zou moeten nemen bij haar besluitvorming, zal eveneens moeten worden geëxpliciteerd.*

— *In § 4 wordt bepaald dat de beslissing van de Controlegcommissie waarbij aan een politieke partij een sanctie wordt opgelegd, kan worden aangevochten bij de Raad van State. Er dient nog te worden nagegaan of de rechtsgrond daarvoor in artikel 14, § 1, 2°, of in een nieuw art. 16, 8°, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State moet worden neergelegd.*

**VI.— RÉACTIONS ET AMENDEMENTS DES
PARTIS POLITIQUES À LA NOTE DE TRAVAIL
DU 21 NOVEMBRE 2012****N-VA**

Au secrétariat de la commission de Contrôle

Madame, Monsieur,

Veuillez trouver ci-après, avec nos excuses pour les avoir envoyées avec un jour de retard, les remarques de la N-VA relatives à la note de travail.

Nous choisissons, de façon conséquente, de faire intervenir le Conseil d'État en tant qu'organe de recours.

Comme déjà indiqué dans des notes précédentes, nous soulignons l'autonomie des parlements des communautés et des régions en ce qui concerne la réglementation relative aux élections relevant de leur compétence (voir la correspondance annexée).

L'harmonisation des différentes réglementations doit donc se faire dans le cadre d'une concertation.

Avec nos amicales salutations,

Fons Duchateau
Coordinateur de l'organisation du parti
Nieuw-Vlaamse Alliantie

**VI.— REACTIES EN AMENDEMENTEN VAN DE
POLITIEKE PARTIJEN OP DE WERKNOTA
DD. 21 NOVEMBER 2012****N-VA**

Aan het secretariaat van de Controlecommissie,

Geachte,

Hierbij, met onze verontschuldiging en omdat we dit een dag te laat doorsturen, de bemerkingen van de N-VA op de werknota.

Wij opteren ervoor om consequent de Raad van State te laten optreden als beroepsinstantie.

Zoals reeds eerder aangehaald in vorige nota's wijzen we op de autonomie van de gemeenschaps- en gewestparlementen m.b.t. de regelgeving voor de verkiezingen waarvoor zij bevoegd zijn (zie de bijgevoegde briefwisseling).

Afstemming tussen de verschillende regelgevingen dient dus in overleg te gebeuren.

Met vriendelijke groet,

Fons Duchateau
Coördinator partijorganisatie
Nieuw-Vlaamse Alliantie

ANNEXES N-VA

Bruxelles, le 25 novembre 2009

Aux présidents de la commission de Contrôle
Au président du groupe de travail Partis politiques

p.a. Secrétariat de la commission de Contrôle
Chambre des représentants
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles

Messieurs les présidents,

Comme suite à votre lettre du 4 novembre, je vous transmets, par la présente, la réponse de la *Nieuw-Vlaamse Alliantie* à un certain nombre de vos questions.

Dans un souci d'uniformité de la réglementation relative aux différentes élections, il nous paraît avant tout indiqué de transférer le pouvoir législatif aux parlements régionaux. Dans cette optique, outre les compétences existantes relatives aux élections locales et régionales, chaque parlement de Région pourrait légiférer et déterminer les modalités de contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement européen, de la Chambre et du Sénat organisées sur son territoire.

En ce qui concerne vos questions, il nous semble opportun d'abandonner l'appréciation - contestée - de contrevenants potentiels par des « pairs ».

Dans le cas des dépenses électorales, cette réglementation peut être alignée sur celle en vigueur pour les élections locales, qui confère un rôle important au Conseil d'État. Ou bien, on peut décider de donner à la Cour des comptes les moyens de contrôler ces déclarations de manière approfondie et, en cas d'infraction, de transmettre le dossier pour poursuites. Une autre option valable consiste à constituer une commission spéciale d'experts externes (cf. élections locales en Flandre, une telle commission existant par province).

Pour ce qui est du contrôle des comptes annuels des partis politiques et des sanctions pouvant être infligées à cet égard, il nous paraît opportun de les confier à la Cour des comptes et au Conseil d'État, celui-ci statuant sur la base des constatations faites par la Cour des comptes.

Nous demandons par ailleurs que l'on simplifie (ou, mieux, que l'on fasse table rase de) la législation existante, avec ses innombrables exceptions, échappatoires, etc. Il faudrait idéalement créer un cadre dans lequel les partis et les candidats disposeraient, dans les limites des montants maximums en vigueur, d'une très grande liberté dans la manière de dépenser ces montants, mais où l'on contrôlerait beaucoup plus strictement les dépenses (et la manière de les présenter).

En matière de sanctions, nous plaignons en faveur d'une plus grande gradation, avec des sanctions plus légères pour les infractions légères, mais des sanctions plus lourdes pour les infractions graves (ou répétées).

La N-VA est également partisane de la suppression du système selon lequel les candidats les mieux placés peuvent dépenser des montants plus élevés. Pour compenser cette suppression, on pourrait par exemple doubler le montant maximal pour tous les candidats.

En ce qui concerne la consolidation des comptes annuels, il nous paraît impossible d'aller, à l'échelon local, au-delà de la consolidation actuelle. Consolider également les comptes des sections locales n'est pas faisable.

Pour ce qui est de la problématique des dons et du sponsoring, nous demandons que la réglementation actuelle soit maintenue en ce qui concerne les dons, mais que les montants maximums en vigueur soient également appliqués au sponsoring.

Nous espérons que nos points de vue pourront contribuer à l'élaboration d'une législation meilleure et plus transparente en cette matière.

Meilleures salutations,
Bart De Wever
Président de la N-VA

Addition au tableau "GRECO" (Fons Duchateau _ 13/05/2011)

- 2.i (adaptation)
Accord de principe.
- 2.ii
Impossible à mettre en oeuvre pour des raisons pratiques.
- 3
- Toutes les composantes qui font partie du périmètre de consolidation décrit dans la législation sont validées par le réviseur d'entreprises.
- 4.i
Cette mesure n'est pas opportune, eu égard à son impact limité par rapport à la charge administrative supplémentaire qu'elle génère.
- 4.ii
Peut être examiné, tout en gardant à l'esprit que 'favoriser' n'est pas 'imposer'.
- 4.iii
D'accord.
- 4.iv
La législation relative aux compétences exercées par les Régions relève de l'autonomie de la Région concernée. Il peut bien entendu toujours y avoir concertation (*cf.* le protocole d'accord conclu entre les parlements au sujet des communications gouvernementales au cours de la période réglementée).
- 5.i
Le prolongement de la période réglementée ne présente aucune plus-value.
- 5.ii
Voir le point 4.iv.
- 6.i
Le prolongement du délai de conservation ne présente aucune plus-value.
- 6.ii et iii
Voir le point 4.iv.
- 7.i
La législation actuelle relative à l'enregistrement des dons est suffisante.
- 7.ii
Voir le point 4.iv.
- 8.i et 8.ii
D'accord, sous réserve de l'observation formulée au point 4.iv.
- 9.i
L'indépendance du réviseur est déjà prévue dans la législation.
Les règles relatives à l'audit et au contrôle des comptes annuels garantissent à suffisance la transparence.
- 9.ii
Le contrôle exercé par la Cour des comptes est suffisant.

- 10.i et ii
Pas d'accord.
- 11.i
Accord de principe, sous réserve du point 4.iv.
- 11.ii
Il s'indique d'élaborer une gamme plus large de sanctions, afin de pouvoir infliger des sanctions proportionnelles.
- 11.iii
Voir le point 4.iv.

BIJLAGEN N-VA



Brussel, 25 november 2009

Aan de voorzitters van de Controlecommissie
Aan de voorzitter van de Werkgroep Politieke Partijen

p.a. Secretariaat van de Controlecommissie
Kamer van Volksvertegenwoordigers

Natieplein 2
1008 Brussel

Geachte voorzitters,

In opvolging van uw schrijven van 4 november bezorg ik u hierbij het antwoord van de Nieuw-Vlaamse Alliantie op een aantal van uw vragen.

Om voor uniformiteit te zorgen in de regelgeving voor de verschillende verkiezingen lijkt het ons allereerst aangewezen om de wetgevende bevoegdheid over te dragen naar de regionale parlementen. Naast de bestaande bevoegdheid voor de lokale en regionale verkiezingen zou in die optiek elk regioparlement bevoegd zijn voor de wetgeving en de vastlegging van de wijze van controle op de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van Europees parlement, Kamer en Senaat op haar grondgebied.

Wat betreft uw vragen lijkt het ons aangewezen om af te stappen van de - gecontesteerde - beoordeling van potentiële overtreders door 'gelijken'.

Voor de verkiezingsuitgaven kan men deze regelgeving afstemmen op deze voor de lokale verkiezingen waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor de Raad van State. Of men kan ervoor opteren om het Rekenhof de middelen te geven om deze aangiftes grondig na te gaan en bij overtreding het dossier over te maken voor vervolging. Een andere valabele optie is de samenstelling van een speciale commissie met externe experts (cfr. lokale verkiezingen in Vlaanderen met per provincie een dergelijke commissie).

Voor de controle en de sanctionering van de jaarrekening van politieke partijen lijkt het ons aangewezen dat deze in handen komt van het Rekenhof en de Raad van State waarbij deze laatste op basis van de bevindingen van het Rekenhof uitspraak doet.

Daarnaast streven we naar een vereenvoudiging (of beter een tabula rasa) van de bestaande wetgeving met zijn talloze uitzonderingen, achterdeurtjes, Idealiter creëert men een kader waarbinnen de partijen en kandidaten binnen de geldende maximumbedragen een zeer grote vrijheid krijgen om dit bedrag te besteden maar waarbij er veel strenger wordt toegezien op de (correcte indiening van de) uitgaven.

De Barricade
Liefdadigheidsstraat 39
1210 Brussel
tel. 02 219 49 30
fax 02 217 35 10
info@n-va.be - www.n-va.be



Met betrekking tot de sancties pleiten we voor een grotere gradatie in sanctionering waarbij lichte overtredingen een lichtere straf kunnen krijgen maar zwaardere (of herhaalde overtredingen) een zwaardere straf.

De N-VA is ook voorstander van de afschaffing van het systeem van eerstgeplaatste kandidaten die een hoger bedrag mogen uitgeven. Ter compensatie voor deze afschaffing kan bv. het huidige maximumbedrag voor alle kandidaten worden verdubbeld.

Wat betreft consolidatie van de jaarrekeningen lijkt het ons onmogelijk om op lokaal vlak verder te gaan dan de huidige consolidatie. Het is onhaalbaar om de lokale afdelingen mee te consolideren.

Met betrekking tot de problematiek van giften en sponsoring pleiten we ervoor om de huidige regelgeving voor giften te behouden maar de geldende maximumbedragen ook te laten gelden voor de sponsoring.

We hopen dat onze standpunten kunnen bijdragen tot de ontwikkeling van een betere en transparantere wetgeving in deze materie.

Met vriendelijke groet,

Bart De Wever
algemeen voorzitter N-VA

De Barricade
Liefdadigheidsstraat 39
1210 Brussel
tel. 02 219 49 30
fax 02 217 35 10
info@n-va.be - www.n-va.be



Aanvulling tabel 'GRECO'
Fons Duchateau – 13/05/2011

- 2.i (aanpassing)
Principieel akkoord.
- 2.ii
Om praktische redenen is dit niet haalbaar.
- 3
- Alle componenten die deel uitmaken van de consolidatiekring, zoals beschreven in de wetgeving, worden door de bedrijfsrevisor gevalideerd.
- 4.i
Niet aangewezen gezien de beperkte impact van deze maatregel versus de bijkomende administratieve belasting.
- 4.ii
Kan onderzocht worden maar 'bevorderen' kan niet gelijkgeschakeld worden met 'verplichten'.
- 4.iii
Akkoord.
- 4.iv
De wetgeving m.b.t. de bevoegdheden uitgeoefend door de gewesten behoort tot de autonomie van het betrokken gewest. Er kan natuurlijk steeds overleg gepleegd worden (cfr. protocolakkoord tussen de parlementen m.b.t. regeringsmededelingen tijdens sperperiode).
- 5.i
Een verlenging van de sperperiode heeft geen meerwaarde.
- 5.ii
Zie 4.iv
- 6.i
Een verlening van de bewaartermijn heeft geen meerwaarde.
- 6.ii en iii
Zie 4.iv
- 7.i
Huidige wetgeving m.b.t. registratie giften volstaat.
- 7.ii
Zie 4.iv
- 8.i en 8.ii
Akkoord met voorbehoud van bemerking bij 4.iv.



Aanvulling tabel 'GRECO'
Fons Duchateau – 13/05/2011

- 9.i
De onafhankelijkheid van de revisor is reeds voorzien in de wetgeving.
De regels m.b.t. audit en de controle van de jaarrekening zijn voldoende om de transparantie te waarborgen.
- 9.ii
De controle door het Rekenhof is voldoende.
- 10.i en ii
Niet akkoord.
- 11.i
Principieel akkoord mits 4.iv.
- 11.ii
De uitwerking van een breder spectrum van sancties zodat overtredingen proportioneel kunnen bestraft worden, is aangewezen
- 11.iii
Zie 4.iv

PS

NOTE À L'ATTENTION DU SECRÉTARIAT DU
GT "PARTIS POLITIQUES"

Objet: réunion du GT "partis politiques" du 18
décembre 2012

18 décembre 2012

POSITION PS (DRAFT)

*concernant la révision de la proposition de loi visant
à modifier la loi du 4 juillet 1989*

1. Amender la loi de 1989 pour prendre en compte les partis qui ne bénéficient pas de financement public fédéral. Ces partis sans élu ne peuvent pas être sanctionnés (perte de financement) en cas de violation des plafonds de dépenses électorales et ne sont pas tenus de déposer un rapport financier sur leur comptabilité.

Proposition de loi:

— distinguer dans les définitions de la loi les partis bénéficiant d'une dotation de ceux qui n'en bénéficient pas;

— préciser à quelles conditions la comptabilité des partis politiques qui ne bénéficient pas d'une dotation doit satisfaire => aucune obligation actuelle. **On passerait à une obligation de déposer un compte de résultat relatif à l'année électorale.**

Le PS est d'accord. Cela permet un certain contrôle, notamment sur l'origine des fonds utilisés en campagne. Difficile d'étendre cette obligation de compte de résultat au-delà de l'année électorale étant donné le caractère parfois éphémère des très petits partis.

2. Favoriser le recours à des modalités modernes et plus sûres de versement des dons afin de permettre leur traçabilité

Proposition de loi:

— Que les dons de plus de 125 euros, soit ceux qui doivent obligatoirement être enregistrés, ne puissent plus être effectués que par virement ou par voie électronique.

PS

NOTA TER ATTENTIE VAN HET SECRETARIAAT
VAN DE WERKGROEP "POLITIEKE PARTIJEN"

Betreft: vergadering van de werkgroep "Politieke
partijen" van 18 december 2012

18 december 2012

STANDPUNT VAN DE PS (DRAFT)

*aangaande de aanpassing van het wetsvoorstel tot
wijziging van de wet van 4 juli 1989*

1. Wijzigen van de wet van 4 juli 1989, om ook de partijen die niet door de federale overheid worden gefinancierd, in aanmerking te nemen. Deze partijen zonder verkozenen kunnen geen sanctie (verlies van de financiering) oplopen wanneer zij het voor de verkiezingsuitgaven toegestane maximumbedrag overschrijden; bovendien zijn zij niet verplicht een financieel verslag over hun boekhouding in te dienen.

Wetsvoorstel:

— in de definities van de wet een onderscheid maken tussen de dotatiegerechtigde en de niet-dotatiegerechtigde partijen;

— verduidelijken aan welke voorwaarden de boekhouding van de niet-dotatiegerechtigde politieke partijen moet voldoen => momenteel is in dat verband in geen enkele verplichting voorzien. **Die partijen zouden ertoe worden verplicht een resultatenrekening aangaande het verkiezingsjaar in te dienen.**

De PS is het daarmee eens. Zulks maakt een zekere controle mogelijk, meer bepaald inzake de herkomst van de middelen waarmee de verkiezingscampagnes worden gefinancierd. De verplichting tot het indienen van de resultatenrekening kan moeilijk worden verruimd tot andere jaren dan het verkiezingsjaar, aangezien de heel kleine partijen soms niet lang bestaan.

2. Het gebruik bevorderen van moderne en veiliger betalingsmogelijkheden voor de storting van de giften, teneinde ze te kunnen traceren

Wetsvoorstel:

— De giften van 125 euro en meer, met andere woorden de giften die moeten worden geregistreerd, zouden voortaan alleen nog via overschrijving dan wel elektronisch worden overgemaakt.

Le PS est d'accord. *Il y a une cohérence avec l'obligation d'enregistrement du don.*

3. Préciser ou définir la notion de don afin d'encadrer les prestations gratuites ou inférieures à la valeur du marché et mettre en cohérence le sponsoring et les règles existantes en matière de dons.

Ce que le Greco reprochait à la législation belge, c'était le flou en matière de sponsoring (permis? interdit? quelle définition?).

Proposition de loi:

définition du sponsoring: les commerçants et personnes morales peuvent mettre de l'argent ou des produits à la disposition de partis politiques à titre de sponsoring, c'est-à-dire en échange de publicité.

Le PS est d'accord.

— pourvu qu'il soit **procédé conformément au prix du marché.**

Le PS est d'accord. *La référence au prix du marché dans la loi qui est interprété comme étant les prix qui seraient pratiqués envers d'autres clients que le parti politique. Cela exclut le prix d'ami mais inclut des remises commerciales éventuelles.*

que le montant ou la valeur des produits n'excède pas 2.000 € par an

Le PS n'est pas d'accord. *Ce montant de 2.000 € correspond à la limite qu'une personne peut donner par an à plusieurs partis politiques. Cette limitation est beaucoup trop basse.*

4. Mettre en place un système de contrôle du financement des partis et campagnes électorales qui soit le plus indépendant possible des partis politiques et doté des moyens nécessaires à l'exercice d'un contrôle substantiel et adéquat.

La majorité des partis a voulu préserver les prérogatives du pouvoir législatif en matière de dépenses électorales, mais en renforçant le contrôle de la Cour des comptes en soutien des assemblées parlementaires.

De PS is het daarmee eens. *Deze maatregel spoort met de verplichte registratie van giften.*

3. Het begrip "gift" verduidelijken of definiëren, teneinde te voorzien in een regeling voor de prestaties die gratis dan wel tegen een lagere prijs dan de geldende marktprijzen worden verricht, alsook de sponsoring en de bestaande giftenregeling op elkaar afstemmen.

De GRECO verwijt de Belgische wetgeving onduidelijkheid inzake sponsoring (is die toegestaan, dan wel verboden? wat is de definitie van "sponsoring"?)

Wetsvoorstel:

definitie van sponsoring: de handelaars en de rechtspersonen mogen, bij wijze van sponsoring, geld geven aan of producten ter beschikking stellen van politieke partijen, in ruil voor reclame.

De PS is het daarmee eens.

— op voorwaarde dat **de geldende marktprijzen in acht worden genomen.**

De PS is het daarmee eens. *De verwijzing in de wet naar de "geldende marktprijzen" wordt geïnterpreteerd als zijnde de prijs die ook andere klanten dan de politieke partij wordt aangerekend. Zulks houdt in dat het niet om een "vriendenprijs" gaat, wél dat rekening wordt gehouden met eventuele handelskortingen.*

het bedrag of de waarde van de producten mag niet hoger zijn dan 2 000 euro per jaar.

De PS is het daarmee niet eens. *Dat bedrag van 2 000 euro komt overeen met het maximumbedrag dat een persoon jaarlijks aan een aantal politieke partijen mag doneren. Dit maximum is veel te laag.*

4. Een systeem instellen voor de controle op de financiering van de partijen en de verkiezingscampagnes dat zoveel mogelijk losstaat van de politieke partijen en dat over de nodige middelen beschikt om substantieel en adequaat te controleren

De meeste partijen willen de prerogatieven van de wetgevende macht inzake de verkiezingsuitgaven wel behouden, maar sturen tegelijk aan op een verhoogde controle door het Rekenhof, ter ondersteuning van de parlementaire assemblees.

Proposition de loi:

permettre à la Cour des comptes de disposer des pièces justificatives en matière de dépenses électorales des partis et des candidats afin qu'elle puisse réellement exercer sa compétence "d'avis concernant l'exactitude et l'exhaustivité" des rapports établis par les bureaux principaux de circonscription sur les dépenses de propagande électorale engagées par les candidats et par les partis politiques.

La Cour signale à chaque élection son incapacité à émettre un avis pertinent en l'absence des pièces justificatives et d'une compétence de contrôle direct.

Le PS émet certaines réserves. *Bien qu'il soit logique que la Cour puisse disposer des pièces justificatives pour exercer sa mission de façon efficace. Qu'en est-il de la charge administrative supplémentaire pour la Cour qui n'aura de toute façon pas les moyens humains et matériels d'examiner individuellement toutes les déclarations de dépenses électorales dans un délai relativement bref?*

Pour les partis politiques et les candidats, qui doivent actuellement conserver ces pièces deux ans et les transmettre en cas de demande de la commission, le risque de sanction est accru puisque la vérification s'appuie sur des documents justificatifs (incohérence entre les pièces justificatives et la déclaration de dépenses). On peut toutefois supposer que les listes et les candidats seront attentifs à la cohérence entre leur déclaration et les pièces.

Le PS est d'accord pour que la Cour des comptes dispose des pièces justificatives. Mais il convient de ne pas permettre la consultation de celles-ci aux autres personnes susceptibles de porter plainte ("toute personne intéressée") car il y aurait un risque d'inflation des plaintes, en ce qui concerne notamment la notion de "prix du marché".

5. Assurer une échelle de sanctions davantage proportionnées et dissuasives pour les divers manquements des partis et candidats

- Pour les partis politiques

Proposition de loi:

— **élargissement des infractions punissables** par une perte de dotation: actuellement, c'est uniquement

Wetsvoorstel:

het Rekenhof inzage verlenen in de stukken ter staving van de verkiezingsuitgaven van de partijen en de kandidaten, opdat het Hof zijn adviesbevoegdheid aangaande de juistheid en de volledigheid van de verslagen van de kieskringhoofdbureaus over de uitgaven voor de verkiezingscampagnes van de kandidaten en van de politieke partijen echt kan uitoefenen.

Bij elke verkiezing geeft het Rekenhof aan dat het niet bij machte is een relevant advies uit te brengen omdat het niet over de verantwoordingsstukken, noch over directe controlebevoegdheid beschikt.

De PS heeft enkele bedenkingen. *Hoewel het logisch is dat het Rekenhof kan beschikken over de vereiste verantwoordingsstukken om zijn taak naar behoren uit te oefenen, rijst de vraag naar het extra administratieve werk dat zulks voor het Hof met zich brengt; het Hof zal hoe dan ook niet over de menselijke, noch over de materiële middelen beschikken om alle aangiften inzake verkiezingsuitgaven afzonderlijk en binnen een vrij kort tijdsbestek te controleren.*

De politieke partijen en de kandidaten, die deze stukken momenteel twee jaar moeten bijhouden en ze aan de Commissie op haar verzoek moeten bezorgen, lopen een hoger sanctierisico, aangezien de verificatie gestoeld is op de verantwoordingsstukken (mogelijke incoherentie tussen de verantwoordingsstukken en de aangiften van verkiezingsuitgaven). Men mag er evenwel van uitgaan dat de politieke partijen en de kandidaten erop zullen toezien dat hun aangifte strookt met de stukken.

De PS gaat ermee akkoord dat het Rekenhof over de verantwoordingsstukken kan beschikken. Aan andere personen ("elke belanghebbende") **die een klacht zouden kunnen indienen, mag echter geen inzagerecht worden verleend**; zo niet dreigt een toevloed aan klachten, meer bepaald inzake het begrip "marktprijs".

5. Voorzien in een waaier van evenrediger sancties met een sterker ontradend effect voor de diverse overtredingen door de partijen en de kandidaten

- Voor de politieke partijen

Wetsvoorstel:

— **verruiming van de overtredingen die met opschorting van de dotatie kunnen worden bestraft:**

le dépassement du montant autorisé, on élargirait à l'absence de déclaration ou aux cas de déclaration tardive, inexacte ou incomplète.

Le PS est d'accord. *Et ce dans la logique de vraies sanctions aux infractions, mais pas de sanction en cas de déclaration inexacte ou incorrecte de bonne foi (nécessité de dol)*

— **pour les partis qui bénéficient d'une dotation, nouvelle échelle de sanctions:** perte de la dotation de 1 à 4 mois (texte actuel); en cas de récidive entre 1 et 12 mois; perte du droit d'utiliser le même sigle lors de la prochaine élection fédérale; le remplacement du montant max autorisé lors de la prochaine élection fédérale par le montant dépensé pour lequel il est sanctionné diminué d'un pourcentage fixé entre 10 et 50 %.

Le PS émet certaines réserves.

La perte du droit d'utiliser le sigle est excessive et risque de créer des distorsions entre groupes politiques du même parti dans des assemblées différentes.

La quatrième sanction (diminution du montant maximum autorisé lors de la prochaine élection) est probablement également excessive mais pourrait être acceptée. Ok pour les 2 premières sanctions.

— **création de sanctions pour les partis qui ne bénéficient pas d'une dotation:** amende administrative à concurrence du dépassement du montant max autorisé; perte du droit d'utiliser le sigle lors des prochaines élections fédérales; le remplacement du montant max autorisé lors de la prochaine élection fédérale par le montant dépensé pour lequel il est sanctionné diminué d'un pourcentage fixé entre 10 et 50 %.

Le PS est d'accord pour le principe des sanctions. *Il faudrait ajouter une amende plus importante en cas de récidive. De manière générale, le PS est peu favorable à une sanction qui se répercute lors de la prochaine élection. La sanction financière (perte de dotation ou amende) est déjà assez lourde pour les partis.*

deze sanctie, die momenteel alleen wordt opgelegd wanneer het toegestane maximumbedrag wordt overschreden, zou voortaan ook kunnen worden opgelegd wanneer geen aangifte wordt ingediend, wanneer ze laattijdig wordt ingediend, dan wel wanneer de aangifte onjuist of onvolledig is.

De PS is het daarmee eens. *Hoewel het logisch is dat overtredingen echt worden bestraft, is het niet logisch dat een sanctie wordt opgelegd wanneer een onjuiste of onvolledige aangifte te goeder trouw wordt ingediend (opzet vereist).*

— **een nieuwe waaier van sancties voor de dotatiegerechtigde partijen:** opschorting van de dotatie gedurende 1 tot 4 maanden (huidige tekst) en in geval van herhaling gedurende 1 tot 12 maanden; verlies van het recht om hetzelfde letterwoord te gebruiken bij de eerstvolgende federale verkiezingen; het maximumbedrag dat de betrokken politieke partij bij de eerstvolgende federale verkiezingen aan verkiezingspropaganda mag spenderen vervangen door het uitgegeven bedrag waarvoor de partij een sanctie heeft opgelopen, verminderd met 10 % tot 50 %.

De PS tekent enig voorbehoud aan.

Het verlies van het recht om het letterwoord te gebruiken is overdreven en dreigt te leiden tot verschillen tussen de fracties van een zelfde partij in de verschillende assemblees.

De vierde sanctie (vermindering van het toegestane maximumbedrag bij de volgende verkiezing) is vermoedelijk eveneens overdreven, maar is aanvaardbaar. De PS is het eens met de eerste twee sancties.

— **voorzien in sancties tegen de niet-dotatiegerechtigde partijen:** administratieve geldboete ten belope van de overschrijding van het toegestane maximumbedrag; verlies van het recht om het letterwoord te gebruiken bij de eerstvolgende federale verkiezingen; het bij de eerstvolgende federale verkiezing toegestane maximumbedrag vervangen door het uitgegeven bedrag waarvoor de partij een sanctie heeft opgelopen, verminderd met 10 % tot 50 %.

De PS is het eens met het principe van de sanctie. *Men zou een hogere geldboete moeten toevoegen bij herhaling. Algemeen is de PS niet echt voorstander van een sanctie die bij de eerstvolgende verkiezingen zou doorwerken. De financiële sanctie (verlies van dotatie of geldboete) is voor de partijen al zwaar genoeg.*

— **Instauration d’une possibilité de recours** contre les sanctions infligées aux partis politiques par la commission de contrôle **devant le Conseil d’État**, avec un délai court pour celui-ci.

Le PS est d’accord. *C’est dans la logique des droits de la défense.*

— prévoir une coordination de la Commission de contrôle avec ses homologues des entités fédérées, surtout dans la perspective d’élections simultanées.

Le PS est d’accord.

- Pour les candidats: proposition de loi:

— **élargissement des infractions punissables** aux cas de déclaration incomplète ou incorrecte (actuellement uniquement absence de déclaration, déclaration tardive et dépassement des montants autorisés)

Le PS est d’accord dans la logique de vraies sanctions aux infractions, **mais pas de sanction en cas de déclaration inexacte ou incorrecte de bonne foi.** (“peut” infliger une sanction et pas “inflige” une sanction).

— **création d’une échelle de sanctions proportionnées**, qui va du rappel à l’ordre à la privation du mandat, en passant par la retenue sur l’indemnité parlementaire.

Le PS est d’accord. *Le texte est inspiré du nouveau décret wallon sur le contrôle des dépenses pour les élections communales.*

— **Instauration d’une possibilité de recours** contre les sanctions infligées aux partis politiques par la commission de contrôle **devant la Cour constitutionnelle**, avec un délai court pour celle-ci.

Le PS est d’accord. *C’est dans la logique des droits de la défense.*

- Pour le contrôle des communications des membres du gouvernement et du président de la Chambre:

Proposition de loi:

— intégration d’une palette plus large de sanctions. Actuellement, l’unique sanction est l’imputation de plein droit du coût de la communication en défaut sur les dépenses électorales du ministre concerné lors

— **installing van een mogelijkheid tot beroep bij de Raad van State** tegen de door de Controlegeschiedie aan de politieke partijen opgelegde sancties, met voor die instelling een korte termijn om de zaak te behandelen.

De PS is het daarmee eens. *Dat volgt uit de logica van de rechten van verdediging.*

— voorzien in coördinatie van de Controlegeschiedie met de deelstatelijke controlegeschiedies, vooral met het vooruitzicht op gelijktijdige verkiezingen.

De PS is het daarmee eens.

- Voor de kandidaten: wetsvoorstel:

— **uitbreiding van de strafbare overtredingen** tot de gevallen van onvolledige of onjuiste aangifte (thans alleen bij ontbreken van aangifte, laattijdige aangifte en overschrijding van de toegestane bedragen)

De PS is het daarmee eens als het gaat om echte sancties voor overtredingen, **maar niet als het gaat om een sanctie in geval van een onjuiste of onvolledige aangifte die te goeder trouw werd ingediend.** (“kan” een sanctie opleggen en niet “legt” een sanctie “op”).

— **zorgen voor een waaier van evenredige sancties**, gaande van de terechtwijzing over de inhouding van de parlementaire vergoeding tot de vervallenverklaring van het mandaat.

De PS is het daarmee eens. *De tekst is ingegeven door het nieuw Waals decreet betreffende de controle van de uitgaven voor de gemeenteraadsverkiezingen.*

— **instelling van een mogelijkheid tot beroep bij het Grondwettelijk Hof** tegen de door de Controlegeschiedie aan de politieke partijen opgelegde sancties, met voor die instelling een korte termijn om de zaak te behandelen.

De PS is het daarmee eens. *Dat volgt uit de logica van de rechten van verdediging.*

- Voor de controle van de mededelingen van de regeringsleden en van de Kamervoorzitter:

Wetsvoorstel:

— opname van een ruimere waaier van sancties. Thans geldt er maar één sanctie: bij een “foute” mededeling van de betrokken minister wordt bij de eerstvolgende verkiezingen waarop hij zich voorstelt, de kosten van

des prochaines élections auxquelles il se présente. En pratique, elle est très rarement appliquée.

Il y aurait désormais trois sanctions possibles: réprimande avec parution dans la presse; l'imputation de la moitié du coût total de la communication sur les dépenses électorales futures du ministre; l'imputation du coût total de la communication.

En cas d'imputation, la cour des comptes émet un avis concernant l'exactitude et l'exhaustivité du coût de la communication.

Le PS est d'accord avec la logique de gradation des sanctions.

— **Exclusion d'office de certains types de communication de l'obligation de se soumettre au contrôle de la commission** (communication non personnalisée des administrations).

Le PS est d'accord. Cela contribue à un allègement de la charge de travail de la Commission.

— **Instauration d'un recours contre les sanctions devant la cour constitutionnelle.**

Pour les partis politiques: gradation des sanctions en cas de défaut (non-dépôt ou dépôt tardif) sur le rapport financier annuel (actuellement, l'unique sanction est la perte de la dotation de 1 à 4 mois). **On passerait à une sanction pouvant aller de 1 à 12 mois et à une possibilité de suspension provisoire de la dotation + décision susceptible de recours de le CE.**

Le PS est d'accord. Lorsque la commission a suspendu la dotation du FN, elle a renouvelé plusieurs fois cette période de 4 mois. Autant lui octroyer directement la possibilité de sanctionner pour une plus longue période.

6. Nettoyage du texte:

LE PS soutient enfin:

— l'abrogation de l'énumération des recettes et dépenses du parti qui doivent être rendues publiques, devenue obsolète depuis l'instauration du rapport financier;

— l'adaptation de la composition de la commission de contrôle à la réforme du Sénat.

die mededeling van rechtswege afgetrokken van zijn toegestane verkiezingsuitgaven. In de praktijk wordt die sanctie maar heel zelden toegepast.

Er zouden voortaan drie mogelijke sancties zijn: berisping met bekendmaking in de pers; de aanrekening van de helft van de volledige kostprijs van de mededeling op de toekomstige verkiezingsuitgaven van de minister; de aanrekening van de totale kostprijs van de mededeling.

In geval van een aanrekening zou het Rekenhof een advies uitbrengen over de juistheid en de volledigheid van de kostprijs van de mededeling.

De PS is het eens met de logica van de gradatie van de sancties.

— **Bepaalde soorten mededelingen zouden ambtshalve niet worden onderworpen aan de verplichte controle door de Commissie** (niet-persoonlijke mededelingen van de administraties).

De PS is het daarmee eens. Dat draagt bij tot een lichtere werklust voor de Commissie.

— **Instelling van een beroep tegen de sancties bij het Grondwettelijk Hof.**

Voor de politieke partijen: gradatie van de sancties in geval van fout (geen of laattijdige indiening) in het financieel jaarverslag (thans is de enige sanctie het verlies van de dotatie gedurende 1 à 4 maanden). **Men zou overstappen op een sanctie gaande van 1 tot 12 maanden en tot een mogelijke tijdelijke opschorting van de dotatie, en de beslissing vatbaar maken voor beroep bij de Raad van State.**

De PS is het daarmee eens. Toen de Commissie de dotatie van het FN heeft opgeschort, heeft zij die periode herhaaldelijk met 4 maanden verlengd. Men kan de Commissie evengoed de mogelijkheid bieden om direct voor een langere periode te sanctioneren.

6. Opschoning van de tekst:

De PS steunt tot slot:

— de weglating van de opsomming van de partij-inkomsten en uitgaven die openbaar moeten worden gemaakt; die opsomming is sinds de instelling van het financieel verslag immers achterhaald;

— de aanpassing van de samenstelling van de Controlecommissie, in het licht van de hervorming van de Senaat.

MR

COMMENTAIRES DU GROUPE MR SUR LE
PROJET DE PROPOSITION DE LOI MODIFIANT
LA LOI DU 4 JUILLET 1989

(Dépenses électorales et comptabilité des partis
politiques)

Article 2

Le MR approuve le fait que le texte en projet établisse une définition des partis politiques en faisant une distinction entre les partis bénéficiant d'une dotation et ceux n'en bénéficiant pas.

Toutefois, le texte fait référence à une dotation de la Chambre et du Sénat. Or, la réforme du Sénat fait disparaître les sénateurs élus directement et l'on ne sait pas actuellement si un quelconque financement des partis continuera à se faire par le biais du nouveau Sénat. La définition peut-elle dès lors être maintenue telle que suggérée? Dans l'état actuel des choses, c'est-à-dire en tenant compte des textes de réforme du Sénat officiellement déposés, la définition suggérée n'est pas en concordance avec la réforme institutionnelle envisagée.

Par ailleurs, le texte proposé précise mieux le rôle de conseiller attribué à la Cour des comptes en l'étendant, outre le contrôle des dépenses électorales et le contrôle des rapports financiers annuels des partis politiques, à la fixation du coût d'une campagne d'information lorsque la Commission de contrôle en décide l'imputation. Le MR ne voit pas d'objection à cette modification en projet, mais note toutefois que ce rôle de conseiller pour le contrôle des dépenses électorales des candidats individuels semble avoir disparu: quelle est la raison de cette disparition ou omission?

Article 3

Le MR prend acte et approuve le fait que les dispositions de l'actuel article 4bis (communications gouvernementales) soient, dans un souci de clarté évident, regroupées dans un chapitre II/1 nouveau.

Article 4

Le texte en projet pose la question de savoir si l'on ne devrait pas élargir les compétences d'investigation de la Cour des comptes dans le cadre de sa compétence d'avis. Celle-ci, par exemple, a toujours souligné le fait

MR

COMMENTAAR VAN DE MR-FRACTIE BIJ HET
ONTWERP VOOR EEN WETSVOORSTEL TOT
WIJZIGING VAN DE WET VAN 4 JULI 1989

(verkiezingsuitgaven en boekhouding politieke
partijen)

Artikel 2

De MR vindt het goed dat de ontwerptekst een definitie geeft van "politieke partijen" waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen dotatiegerechtigde partijen en nietdotatiegerechtigde partijen.

De tekst verwijst echter naar een dotatie van Kamer en Senaat. Door de hervorming van de Senaat verdwijnen echter de rechtstreeks verkozen senatoren, zodat men momenteel niet weet of er via de nieuwe Senaat nog enige financiering van de partijen zal blijven. Kan men daarom de definitie behouden zoals ze was gesuggereerd? In de huidige stand van zaken, dat wil zeggen rekening houdend met de officieel ingediende teksten over de hervorming van de Senaat, is de gesuggereerde definitie niet in overeenstemming met de geplande institutionele hervorming.

Voorst geeft de voorgestelde tekst een nauwkeurigere omschrijving van de aan het Rekenhof toegewezen rol van adviseur door die, naast de controle van de verkiezingsuitgaven en de controle van de financiële jaarverslagen van de politieke partijen, uit te breiden tot de vaststelling van de kostprijs van een voorlichtingscampagne wanneer de Controlecommissie tot de aanrekening ervan beslist. De MR ziet geen bezwaar tegen de ontworpen wijziging, maar stipt niettemin aan dat voor de controle van de verkiezingsuitgaven van de individuele kandidaten die adviserende rol lijkt te zijn verdwenen: wat is de reden voor die verdwijning of weglating?

Artikel 3

De MR neemt er akte van en vindt het goed dat de bepalingen van het huidige artikel 4bis (regeringsmededelingen) in een nieuw hoofdstuk II/1 worden gegroepeerd, wat de duidelijkheid onmiskenbaar ten goede komt.

Artikel 4

In de ontworpen tekst wordt de vraag gesteld of men de onderzoeksbevoegdheden van het Rekenhof in het kader van zijn adviserende bevoegdheid niet zou moeten uitbreiden. Het Hof heeft bijvoorbeeld steeds

qu'elle ne dispose pas, pour réaliser son contrôle, d'un accès aux pièces justificatives. Mais se pose alors la question de savoir si, dans l'hypothèse où l'on élargirait effectivement ses compétences d'investigation, la Cour dispose de suffisamment de moyens matériels et humains. La question se pose d'autant plus que la compétence d'avis est encore étendue par l'article 2 en projet.

Le MR considère que, préalablement à toute décision en la matière, il est utile sinon nécessaire de procéder à l'audition des représentants de la Cour des Comptes.

Article 5

L'article 5 en projet entend régler le problème des sanctions à l'égard des partis en matière de dépenses électorales.

Le MR est pleinement d'accord sur l'élargissement de la palette des sanctions possibles et sur le fait que l'on établisse à cet égard une distinction entre les partis avec et les partis sans dotation.

Quelques remarques s'imposent toutefois:

— en cas de récidive, le minimum prévu est trop bas; par définition, il doit être supérieur au minimum prévu pour l'infraction initiale. Il faudrait donc l'augmenter pour le porter à 2 mois.

— pour les partis sans dotation, on envisage l'amende administrative. Comment cela se passera-t-il en pratique? Va-t-on sanctionner une personne physique représentant le parti? Quid si l'amende n'est pas payée?

— le projet prévoit un recours en annulation possible devant le Conseil d'État. Mais uniquement pour les partis politiques. Pour les candidats qui seraient en infraction, le recours envisagé se ferait en effet devant la Cour constitutionnelle (voyez l'article 7 en projet). Le MR considère que le système de recours ainsi imaginé — dédoublement des institutions de recours — est compliqué et peu logique. Il est en outre peu conforme à la nature de la Cour constitutionnelle, qui ne connaît pas de recours sur le fond et ne traite pas de dossiers "individuels" (ses arrêts, sur recours ou sur question préjudicielle, portent sur la validité ou l'interprétation de la loi en tant que norme générale, et non pas sur la légalité d'une sanction infligée dans un cas déterminé). Ne vaudrait-il pas mieux tout confier au CE? Mais, en ce cas, le CE est-il suffisamment équipé, en moyens

beklemtoond dat het om die controle uit te voeren niet beschikt over toegang tot de verantwoordingsstukken. De vraag rijst dan of het Rekenhof in geval van een effectieve uitbreiding van zijn onderzoeksbevoegdheden over voldoende materiële en personele middelen beschikt. Die vraag rijst temeer daar de adviserende bevoegdheid bij het ontworpen artikel 2 nog verder wordt uitgebreid.

Vóór terzake enige beslissing wordt genomen, vindt de MR het nuttig, zo niet noodzakelijk, een hoorzitting met de vertegenwoordigers van het Rekenhof te houden.

Artikel 5

Artikel 5 van het ontwerp strekt ertoe inzake verkiezingsuitgaven het vraagstuk van de sancties tegen de partijen te regelen.

De MR is het volkomen eens met de uitbreiding van de waaier aan mogelijke sancties en over het onderscheid in dat verband tussen de dotatiegerechtigde en de niet-dotatiegerechtigde partijen.

Enkele opmerkingen zijn echter noodzakelijk:

— in geval van herhaling is het vooropgestelde minimum te laag; per definitie moet het hoger liggen dan het vereiste minimum waarin is voorzien voor de oorspronkelijke overtreding. Het zou dus moeten worden opgetrokken tot 2 maanden;

— voor de niet-dotatiegerechtigde partijen wordt voorzien in een administratieve boete. Hoe zal dat in de praktijk verlopen? Zal een natuurlijke persoon die de partij vertegenwoordigt, worden bestraft? *Quid* als de boete niet wordt betaald?

— het ontwerp stelt in uitzicht dat weliswaar een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State mogelijk is, maar alleen voor de politieke partijen. Voor de individuele kandidaten die in voorkomend geval een overtreding begaan, zou het geplande beroep openstaan bij het Grondwettelijk Hof (zie artikel 7 van het ontwerp). De MR vindt de aldus uitgewerkte regeling voor hoger beroep — met twee beroepsinstellingen — ingewikkeld en weinig logisch. Voorts is ze amper in overeenstemming met de kerntaak van het Grondwettelijk Hof, dat geen beroepen over de grond van de zaak, noch "individuele" dossiers behandelt (de desbetreffende arresten, in verband met een hoger beroep of met een prejudiciële vraag, hebben betrekking op de geldigheid of interpretatie van de wet als algemene norm, en niet op de wettigheid van een in een welbepaald geval opgelegde sanctie). Zou het

humains et matériels? Par ailleurs, faudra-t-il créer une procédure spécifique, compte tenu de la relative urgence attachée à ce genre de recours? Et si oui, cette priorité accordée à cette nouvelle compétence ne s'exercera-t-elle pas au détriment du traitement des autres affaires "ordinaires" traitées par l'institution? Compte tenu de ces interrogations fondamentales, le MR considère qu'ici encore, il est utile sinon nécessaire d'entendre préalablement les représentants du Conseil d'État et de la Cour Constitutionnelle.

Article 6

Cette disposition veut élargir la palette des infractions en visant le cas des déclarations incomplètes et erronées en matière de dépenses électorales.

Le MR considère que l'on s'aventure là sur une voie dangereuse. En effet, les formulaires actuels sont peu clairs ou suscitent des difficultés d'interprétation ou de compréhension, de sorte que les erreurs de bonne foi ne sont pas rares. Le MR pense que le mieux serait dès lors de revoir et de modifier le côté "hermétique" des formulaires de déclaration afin de les rendre plus immédiatement et plus facilement compréhensibles, plutôt que d'ériger en infraction des erreurs ou omissions commises de bonne foi.

La révision de l'article 14 actuel de la loi pose également la question des campagnes menées par des tiers. Le MR rappelle que ce problème est déjà abordé dans la loi actuelle en son article 4, § 2. La prudence s'impose avant d'aller plus loin. Ceci rappelé, le MR pense qu'il serait intéressant de prévoir qu'il ne peut en tout cas pas y avoir de publicité anonyme (dans le chef de son auteur) dans les media.

Article 7

La disposition en projet propose un élargissement de la palette des sanctions pour les candidats en matière de dépenses électorales. Le MR est d'accord avec cette proposition. Il se demande toutefois pourquoi l'on ne pourrait pas également prévoir aussi les sanctions du blâme et du rappel à l'ordre pour les partis politiques, comme pour les candidats?

Une remarque ensuite: plutôt que de parler de "privation" du mandat, ne devrait-on pas parler de déchéance du mandat?

niet beter zijn alles toe te vertrouwen aan de RvS? Is in dat geval de RvS wel voldoende toegerust met personele en materiële middelen? Zal voorts een specifieke procedure moeten worden uitgewerkt, gelet op de betrekkelijke urgentie van dat soort hogere beroepen? Zo ja, zal dan de aan die nieuwe bevoegdheid verleende prioriteit niet ten koste gaan van de behandeling van de andere, "gewone" door het rechtscollege behandelde zaken? Gezien die fundamentele vragen acht de MR het ook in dezen nuttig, zo niet zelfs noodzakelijk, vooraf de vertegenwoordigers van de Raad van State en het Grondwettelijk Hof te horen.

Artikel 6

Deze bepaling beoogt het arsenaal aan overtredingen uit te breiden door daarin ook onvolledige en onjuiste aangiften van de verkiezingsuitgaven op te nemen.

Volgens de MR wordt daarbij gekozen voor een gevaarlijke aanpak. De huidige formulieren zijn immers weinig duidelijk, dan wel moeilijk te interpreteren of te begrijpen, zodat niet zelden te goeder trouw fouten worden gemaakt. De MR acht het dan ook verkieslijk het "hermetische" aspect van de aangifteformulieren bij te sturen om ze toegankelijker en begrijpelijker te maken, in plaats van te goeder trouw begane fouten of weglatingen strafbaar te stellen.

De herziening van het huidige artikel 14 van de wet roept ook de vraag op van de door derden gevoerde campagnes. De MR herinnert eraan dat dat vraagstuk al aan bod komt in artikel 4, § 2, van de vigerende wet. Behoedzaamheid is dus geboden alvorens verstrekken der maatregelen te nemen. Gelet op het voorgaande, zou het volgens de MR interessant zijn erin te voorzien dat in de media in geen geval propaganda is toegestaan die anoniem is (omtrent de identiteit van de opsteller ervan).

Artikel 7

De ontworpen bepaling stelt in uitzicht dat op het stuk van de verkiezingsuitgaven de waaier aan sancties ook zou gelden voor de kandidaten. De MR is het eens met dat voorstel. Wel vraagt de partij zich af waarom voor de partijen niet, net zoals dat voor de kandidaten geldt, bij wijze van sancties kon worden voorzien in de terechtwijzing en de berisping.

Een opmerking nog: zou men het in de Franse tekst niet moeten hebben over "déchéance du mandat", veeleer dan over "privation" (verlies)?

Enfin, quant au recours devant la Cour constitutionnelle, le Mr rappelle ses critiques et ses interrogations émises dans le cadre de l'article 5 ci-dessus quant à la dualité des institutions de recours.

Article 8

Le MR est d'accord de créer un chapitre II/1 nouveau pour remplacer l'actuel article 14 bis qui traite des communications du gouvernement et des présidents d'assemblées.

À nouveau, se pose le problème de l'institution de recours. Le MR relève que, cette fois, alors que l'on se trouve face à un recours de type individuel (comme pour les candidats en matière de dépenses électorales), on ne va plus devant la Cour constitutionnelle mais devant le CE (comme les partis en matière de dépenses électorales)). Ceci montre bien l'incohérence générale du système adopté pour les recours.

Article 9

Pas d'objection du MR à ce que les dons de plus de 125 euros soient dorénavant versés par voie électronique.

Article 10

Il s'agit ici d'autoriser la sponsoring en la limitant toutefois à 2 000 euros par an.

Le MR n'a pas d'objection de principe à ce qu'une limite maximale soit fixée en matière de sponsoring. L'on pourrait même envisager que cette limite soit fixée à un montant plus élevé (que les 2 000 euros envisagés) à la condition toutefois que l'on prévienne alors l'obligation de déposer un rapport annuel, comme c'est le cas actuellement pour les dons.

Articles 11, 12 et 13

Ces dispositions établissent à nouveau la distinction entre partis avec et partis sans dotation pour ce qui est de la tenue de la comptabilité.

Pour les partis avec dotation, l'article 13 élargit la palette des sanctions possibles. Le MR marque son accord à ce sujet.

Wat tot slot het beroep bij het Grondwettelijk Hof betreft, herinnert de MR aan de kritiek en de vraagpunten die ze in het raam van bovenstaand artikel 5 heeft geformuleerd met betrekking tot de twee verschillende beroepsinstanties.

Artikel 8

De MR kan het ermee eens zijn dat een nieuw hoofdstuk II/1 in de plaats komt van het huidige artikel 14bis dat de mededelingen van de regering en van de assembleevoorzitters behandelt.

Andermaal rijst de vraag welke beroepsinstantie bevoegd is. De MR wijst erop dat hoewel het ook hier gaat om een individueel beroep (zoals voor de kandidaten, inzake verkiezingsuitgaven), men niet langer naar het Grondwettelijk Hof gaat maar naar de Raad van State (zoals de partijen, inzake verkiezingsuitgaven). Dat toont duidelijk de algemene incoherentie aan van de regeling die voor de beroepen is uitgewerkt.

Artikel 9

De MR heeft er geen bezwaar tegen dat de giften van meer dan 125 euro voortaan elektronisch worden gestort.

Artikel 10

Het is de bedoeling sponsoring toe te staan, echter tot een bedrag van maximum 2 000 euro per jaar.

De MR heeft er geen principiële bezwaren tegen dat voor sponsoring een bovengrens wordt bepaald. Het zou zelfs te overwegen vallen die bovengrens op te trekken (tot boven de geplande 2 000 euro), op voorwaarde evenwel dat dan verplicht een jaarverslag moet worden ingediend, zoals thans voor de giften.

Artikelen 11, 12 en 13

Die bepalingen maken voor de boekhouding opnieuw het onderscheid tussen dotatiegerechtigde en niet-dotatiegerechtigde partijen..

Voor de dotatiegerechtigde partijen, breidt artikel 13 het arsenaal van mogelijke sancties uit. De MR kan het daarmee eens zijn.

ne fois encore se pose la question des éventuels recours en annulation. Le MR réitère à nouveau ses observations critiques développées ci-dessus à propos des articles 5,7 et 9.

Andermaal is de kwestie aan de orde van de eventuele beroepen tot vernietiging. De MR herhaalt nogmaals de punten van kritiek die ze hierboven heeft geformuleerd in verband met de artikelen 5, 7 en 9.

CD&V**GROUPE DE TRAVAIL “PARTIS POLITIQUES” –
NOTE DE TRAVAIL DU 21 NOVEMBRE 2012**

Transposition des recommandations du GRECO

1. Discussion générale

Les propositions à l'examen contenues dans la note de travail du 21 novembre 2012 concernent, outre une série d'éléments qui répondent aux préoccupations évoquées dans le rapport du GRECO, d'autres questions qui ne proviennent pas de ce rapport (il s'agit souvent de questions “techniques” comme, par exemple, la notion de “recettes d'une parti politique”). Il y a en outre un certain nombre de remarques du GRECO auxquelles ni la proposition à l'examen, ni les propositions précédentes n'apportent de réponse.

Il serait utile que le président indique aux membres du groupe de travail quelle est la portée précise de la mission de ce groupe. Quelques corrections techniques peuvent certes être apportées à la législation, mais il y a d'autres problèmes que ceux mentionnés ici, problèmes auxquels il pourrait alors être remédié.

Il nous paraît utile également de préciser quels points du rapport du GRECO ne font l'objet d'aucune proposition et quel pourrait être le motif du rejet.

Discussion des articles

Article 2, a) et b)

Cet article, qui forme un tout avec d'autres (articles 5 et 12), vise à modifier la loi de sorte que, dorénavant, des sanctions puissent également être infligées à des partis qui ne bénéficient pas d'une dotation. Avec l'éventail de sanctions prévu dans la loi actuelle, les partis qui ne bénéficient pas d'une dotation ne peuvent pas, ou difficilement, être sanctionnés, dès lors qu'ils ne reçoivent pas de contributions publiques.

Lors de la précédente réunion du groupe de travail, il a été indiqué que l'idée n'était pas de financer les partis qui ne bénéficient pas d'une dotation. Au cas où l'on envisagerait d'imposer des charges supplémentaires à ces partis, il faudra alors démontrer que l'équilibre entre leurs droits et leurs devoirs n'est pas rompu, et ce, dans le cadre de la jurisprudence européenne. Une possibilité serait de prévoir une modulation pour les partis qui reçoivent uniquement un financement d'un parlement régional.

CD&V**WERKGROEP “POLITIEKE PARTIJEN” –
WERKNOTA VAN 21 NOVEMBER 2012**

Omzetting van de aanbevelingen van GRECO

1. Algemene bespreking

De voorliggende voorstellen in de werknota van 21 november 2012 betreffen, naast een reeks aangelegenheden die een antwoord bieden aan de bezorgdheden die in het GRECO-rapport worden genoemd, ook aangelegenheden die niet uit GRECO-rapport voortkomen (vaak “technische” aangelegenheden zoals bijv. het begrip “inkomsten van een politieke partij”). Tegelijk zijn er een reeks opmerkingen van GRECO waarop noch in dit voorstel, noch in de vorige voorstellen een antwoord wordt gegeven.

Het zou nuttig zijn mochten de leden van de werkgroep van de voorzitter kunnen vernemen wat de precieze scope is van de opdracht van de werkgroep. Geen probleem dat enkele technische verbeteringen aan de wetgeving gebeuren, maar er zijn nog andere problemen dan de hier vermelde die in dat geval zouden kunnen worden gecorrigeerd.

Het lijkt ons ook nuttig te verduidelijken op welke punten van het GRECO-rapport geen voorstel wordt geformuleerd en wat de reden voor verwerping zou kunnen zijn.

Artikelsgewijze bespreking

Artikel 2, a) en b)

Dit artikel, dat samenhangt met andere artikelen (artikel 5 en 12), beoogt de wet in die zin aan te passen dat voortaan sancties ook kunnen worden toegepast op niet-dotatiegerechtigde partijen. De niet-dotatiegerechtigde partijen kunnen in toepassing van de huidige wet met het huidige sanctie-areaal moeilijk of niet worden gesanctioneerd omdat ze geen overheidsbijdragen ontvangen.

Tijdens de vorige vergadering van de werkgroep is aangegeven dat niet wordt beoogd niet-dotatiegerechtigde partijen te financieren. Mocht er worden overwogen om extra lasten aan niet-dotatiegerechtigde partijen op te leggen, zal moeten worden aangetoond dat het evenwicht tussen rechten en plichten voor deze partijen niet wordt verstoord en dit tegen de achtergrond van de Europese rechtspraak. Er zou kunnen worden gemoduleerd ten aanzien van partijen die enkel vanwege een Gewestparlement financiering ontvangen.

Une autre solution serait d'élargir l'éventail des sanctions en y ajoutant une amende administrative qui pourrait être infligée à tous les partis, qu'ils bénéficient ou non d'une dotation, y compris, bien entendu, aux partis qui reçoivent exclusivement un financement du parlement régional.

Article 2, c)

Il s'agit d'une adaptation technique qui n'a aucun lien avec le rapport du GRECO.
Proposition OK.

Article 2, d)

Article 2, e)

L'adaptation prévoit que la Cour des comptes doit rendre un avis sur le coût d'une communication gouvernementale lorsque celui-ci doit être imputé entièrement ou partiellement au membre du gouvernement concerné.

Proposition OK.

Article 3

Concerne l'article 4*bis* de la loi relative aux communications gouvernementales.

Les règles relatives aux communications gouvernementales sont adaptées et inscrites à un autre endroit de la loi. Il s'agit d'un article purement technique qui vise à permettre ces adaptations. OK

Article 4

La question du renforcement de la compétence d'avis de la Cour des comptes en matière de comptabilité des partis et en matière de dépenses électorales a déjà été soulevée précédemment au sein du groupe de travail.

En ce qui concerne la comptabilité des partis politiques, il ressort clairement des auditions de la délégation de l'Institut des réviseurs d'entreprises que les contrôles réalisés par le réviseur d'entreprises répondent à des normes très élevées. Un contrôle effectué par la Cour des comptes ferait double emploi. Le groupe de travail a déjà rejeté cette proposition.

Een alternatief zou er kunnen in bestaan om het areaal aan sancties uit te breiden met een administratieve geldboete, die zowel aan dotatiegerechtigde als aan niet-dotatiegerechtigde partijen kan worden opgelegd, en uiteraard eveneens aan partijen die uitsluitend een financiering van het Gewestparlement ontvangen.

Artikel 2, c)

Dit is een technische aanpassing die niets met het GRECO-rapport heeft te maken.
Voorstel OK.

Artikel 2, d)

Artikel 2, e)

De aanpassing beoogt dat het Rekenhof advies moet geven over de kostprijs van een regeringsmededeling wanneer die geheel of gedeeltelijk moet worden aangerekend aan het betrokken regeringslid.

Voorstel OK.

Artikel 3

Betreft artikel 4*bis* van de wet ivm regeringsmededelingen.

De regels in verband met de regeringsmededelingen worden aangepast en ergens anders in de wet ingeschreven. Dit artikel is louter technisch om deze aanpassingen mogelijk te maken. OK

Artikel 4

De vraag naar versterking van de adviesbevoegdheid van het Rekenhof inzake de boekhouding van de partijen en inzake de verkiezingsuitgaven is al eerder in de werkgroep aan de orde gekomen.

Wat betreft de boekhouding van politieke partijen. Uit de hoorzittingen met de afvaardiging van het Instituut der Bedrijfsrevisoren is duidelijk gebleken dat, wat de boekhouding van de partijen betreft, de controles door de bedrijfsrevisor aan heel hoge standaarden beantwoorden. Het Rekenhof zou alleen maar dubbel werk doen. De werkgroep heeft dit al verworpen.

En ce qui concerne le contrôle des dépenses électorales, le modèle inscrit dans la loi, qui confie cette compétence aux tribunaux et à la Commission de contrôle, est bien conçu. Le meilleur contrôle est celui qui a une plainte pour origine. Les récentes élections communales et provinciales ont montré que ce contrôle a bien lieu et qu'il est efficace. Il est permis de se demander comment une mission complémentaire confiée à la Cour des comptes pourrait s'intégrer dans le système impliquant la commission de contrôle et les tribunaux. De plus, on peut douter que la Cour des comptes dispose de suffisamment de personnel pour réaliser à bref délai une analyse de première ligne des déclarations de dépenses électorales.

Article 5

Il faudrait vérifier si les sanctions proposées sont compatibles avec les principes de la Convention européenne des droits de l'homme et avec la jurisprudence développée dans l'intervalle.

Article 6

L'ajout des mots "aura déclaré de manière incorrecte ou incomplète" est OK. Les autres suggestions aussi.

Article 7

Il est indiqué dans le commentaire que le texte n'est pas encore pleinement achevé.

On peut se demander s'il ne convient pas de lier des sanctions spécifiques à des infractions spécifiques plutôt que d'autoriser un large arsenal pour tous les types d'infractions. Il faudrait également clarifier les choses en ce qui concerne la coexistence des procédures administrative et judiciaire (article 14). La pertinence de l'arsenal répressif proposé est l'objet de réflexion.

Article 8

Cette disposition introduit un nouveau régime de sanction des communications gouvernementales. Cette disposition a peu de points communs avec le rapport du GRECO et est surtout une actualisation du régime actuel (en tenant notamment compte de la nouvelle architecture de l'État).

Wat de controle van de verkiezingsuitgaven betreft, is ons in de wet ontworpen model via de rechtbanken en de controlecommissie goed uitgebouwd. De beste controle is de controle via klachten. De recente gemeente- en provincieraadsverkiezingen hebben aangetoond dat deze controle gebeurt en effectief is. De vraag is hoe een bijkomende rol voor het Rekenhof zich verhoudt tot de controlecommissie en tot de opdracht die het gerecht heeft. Daarenboven is het twijfelachtig of het Rekenhof voldoende personeel heeft om op korte termijn een eerstelijnsanalyse van de aangiften van de verkiezingsuitgaven te doen.

Artikel 5

Er zou moeten worden nagegaan of de voorgestelde sancties verzoenbaar zijn met de principes van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de inmiddels ontwikkelde rechtspraak.

Artikel 6

De uitbreiding met de woorden "onvolledig" of "onjuist" is OK. De andere suggesties ook.

Artikel 7

In de commentaar wordt aangegeven dat de tekst nog niet volledig is uitgewerkt.

Men kan zich afvragen of specifieke sancties niet moeten worden gekoppeld aan specifieke overtredingen in plaats van een breed arsenaal toe te staan voor alle types overtredingen. Er zou ook meer duidelijkheid moeten komen over het samenlopen van de administratieve en de gerechtelijke procedure (artikel 14). De geschiktheid van het voorgestelde sanctie-arsenaal is voorwerp van reflectie.

Artikel 8

Deze bepaling voert een nieuwe regeling in voor de sanctionering van de regeringsmededelingen. Deze bepaling heeft nauwelijks raakvlakken met het GRECO-rapport en is vooral een actualisering van de huidige regeling (onder andere rekening houdend met de nieuwe staatsarchitectuur).

Le commentaire et la proposition semblent se contredire en ce qui concerne le recours auprès du Conseil d'État ou de la Cour constitutionnelle.

On peut se demander s'il n'est pas possible, d'une façon générale, de donner des directives plus concrètes sur ce qui est accepté compte tenu de l'expérience acquise. Nous devons également évaluer si un contrôle *ex ante* systématique a un sens.

La décision ne peut être prise qu'à la majorité dans chaque groupe linguistique (ce qui est également le cas aujourd'hui) et la majorité des membres de chaque groupe linguistique doivent être présents (nouveau). Pourquoi cette modification?

Article 9

Concerne l'obligation d'effectuer les dons supérieurs à 125 euros de manière numérique. Conforme à la recommandation du GRECO.

Proposition OK.

Article 10

Concerne: la "sponsoring"

Ce point a déjà été précédemment à l'ordre du jour du groupe de travail et n'a guère été soutenu. Cette proposition n'a pas pu réunir un consensus. Une solution intermédiaire a été proposée, mais n'a pas été retenue dans la proposition.

Article 11 et article 12 (concerne l'article 22 de la loi)

Cf. article 2 a) et b)

Article 13

Cette proposition traite des sanctions relatives au rapport financier des partis politiques (article 25 de la loi). Il semble normal de prévoir des sanctions pour les rapports qui ne sont pas déposés ou qui le sont tardivement, mais d'autres formulations semblent plus appropriées. Nous proposons d'intégrer une amende administrative dans l'arsenal de sanctions (*cf.* article 2 a) et b)). Celle-ci serait naturellement applicable aux partis ne bénéficiant pas d'une dotation, mais aussi aux partis qui bénéficient exclusivement d'un financement de la part des régions.

La possibilité de recours auprès du Conseil d'État est OK.

De commentaar en het voorstel lijken, wat betreft het beroep bij de Raad van state of bij het Grondwettelijk Hof, elkaar tegen te spreken.

Men kan zich afvragen of het niet mogelijk is om in het algemeen meer concrete richtlijnen te geven over wat wordt aanvaard gelet op de opgedane ervaring. We moeten ook evalueren of een systematische *ex ante* controle zinvol is.

De beslissing kan maar worden genomen met een meerderheid in elke taalgroep (wat nu ook het geval is) en er moet een meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig zijn (nieuw). Waarom deze wijziging?

Artikel 9

Betreft de verplichting om giften boven de 125 EUR digitaal te doen. Is conform aanbeveling GRECO.

Voorstel OK.

Artikel 10

Betreft: "sponsoring"

Dit punt is in de werkgroep reeds eerder aan de orde geweest en bleek niet zo veel steun te genieten. Dit voorstel kon niet op een consensus rekenen. Een tussenoplossing is voorgesteld, maar niet weerhouden in het voorstel.

Artikel 11 en artikel 12 (betreft artikel 22 van de wet)

Cf. artikel 2 a) en 2 b)

Artikel 13

Dit voorstel handelt over de sancties ivm het financieel verslag van de politieke partijen (artikel 25 van de wet). Dat er een sanctie is voor verslagen die niet of te laat worden ingediend, lijkt normaal, maar andere formuleringen lijken geschikter. We stellen voor een administratieve geldboete in het sanctie-areaal op te nemen (*cfr.* artikel 2 a) en b)). Die zou uiteraard toepasbaar zijn op niet dotatiegerechtigde partijen, maar ook partijen die uitsluitend financiering via de Gewesten ontvangen.

Beroepsmogelijkheid bij de Raad van State is ok.

SP.A**COMMISSION DE CONTRÔLE DÉPENSES
ÉLECTORALES ET COMPTABILITÉ DES PARTIS
POLITIQUES****Groupe de travail “Partis politiques”**Discussion générale

La proposition à l'examen se limite exclusivement à la transposition de quelques recommandations du Greco; il n'y est pas question d'une adaptation de la loi du 4 juillet 1989 en vue d'augmenter la transparence et de parvenir à une réglementation fortement simplifiée qui, notamment, reconnaît et fixe les principes concernant l'égalité entre les candidats et l'autonomie stratégique des partis politiques en ce qui concerne, par exemple, les techniques de campagne dans les limites des budgets autorisés.

Il convient de réfléchir en profondeur à la question de savoir si les recommandations du Greco violent ou non la “primauté de la politique” et si toutes les propositions sont conformes aux principes de la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence développée.

La possibilité de recours auprès du Conseil d'État est OK.

Il convient d'harmoniser les différentes réglementations (fédérale, régionale et locale) en respectant l'autonomie des parlements communautaires et/ou régionaux.

Discussion des articles (grandes lignes)**Article 4**

On peut en l'occurrence se poser la question de l'opportunité et de la fonctionnalité ou de l'efficacité de la demande d'élargissement de la compétence d'avis de la Cour des comptes en matière de comptabilité (flux financiers) des partis politiques et de dépenses électorales, étant donné, notamment, les normes strictes utilisées par l'Institut des réviseurs d'entreprises en matière de comptabilité; on peut également se demander quel est le rôle secondaire de la Cour des comptes par rapport à la Commission de contrôle, et si la Cour des comptes dispose de suffisamment de moyens matériels et humains pour analyser toutes les déclarations de dépenses électorales (partis/listes/candidats) à bref délai.

SP.A**CONTROLECOMMISSIE VERKIEZINGSUITGAVEN
& BOEKHOUDING POLITIEKE PARTIJEN****Werkgroep “Politieke partijen”**Algemene bespreking

Het voorliggende voorstel beperkt zich louter tot de omzetting van enkele aanbevelingen van Greco maar zegt niks over een aanpassing van de wet van 4 juli 1989 met het oog op méér transparantie en een sterk vereenvoudigde regelgeving waarin o.a. principes van het gelijkheidsbeginsel tussen kandidaten en de strategische autonomie van politieke partijen inzake bv campagnetechnieken binnen de toegelaten budgetten, worden erkend en vastgelegd.

Er moet tevens stevig worden nagedacht of de aanbevelingen van Greco het “primaat van de politiek” wel dan niet schenden en of alle voorstellen conform de principes van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de ontwikkelde rechtspraak zijn.

De beroepsmogelijkheid bij de Raad van State is OK.

Er is afstemming nodig tussen de verschillende regelgevingen (federaal, regionaal en lokaal) met respect voor de autonomie van gemeenschaps- en/of gewestparlementen.

Artikelsgewijze bespreking (hoofdpijnen).**Artikel 4**

Hier stelt zich de vraag naar de opportuniteit en de functionaliteit of efficiëntie van de vraag naar uitbreiding van de adviesbevoegdheid van het Rekenhof inzake boekhouding (lees de financiële stromen) van politieke partijen én inzake verkiezingsuitgaven gelet op o.m. de hoge standaarden die het Instituut der Bedrijfsrevisoren hanteert wat de boekhouding betreft en hoe de bijkomende rol van het Rekenhof zich verhoudt tot de Controlecommissie en/of het Rekenhof over voldoende materiële en personele middelen beschikt om alle aangiften van verkiezingsuitgaven (partijen/lijsten/kandidaten) op korte termijn te analyseren.

Article 6

OK pour les suggestions. Qu'en est-il de l'imputation de campagnes 'anonymes' créant un certain climat menées par des tiers?

Article 9

Proposition OK (imposer éventuellement aux mandataires politiques de déposer également la déclaration de dons à la Cour des comptes, par analogie avec la réglementation s'appliquant au dépôt de la liste de mandats et de la déclaration de patrimoine)

Article 10

Concerne le "sponsoring"

La proposition va trop loin. La maintenir uniquement pour les personnes physiques et moyennant une déclaration (cfr. les règles régissant les dons).

Artikel 6

OK voor de suggesties. Quid de aanrekening van 'anonieme' sfeercampagne(s) door derden?

Artikel 9

Voorstel OK (eventueel de politieke mandatarissen opleggen om de aangifte van giften ook bij het Rekenhof in te dienen naar analogie met de regelgeving voor het indienen van de mandatenlijst en de vermogensaangifte)

Artikel 10

Betreft "sponsoring"

Voorstel gaat te ver. Enkel aanhouden voor natuurlijke personen en mits aangifte (cfr. giftenregeling).

Amendements du cdH

21 novembre 2012.

Groupe de travail « Partis politiques »**Transposition des recommandations du GRECO****Note de travail****Projet de 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 ^{1 2}****Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 1^{er} de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, modifiée par les lois du ..., les modifications suivantes sont apportées :

a) il est inséré un 1^o/1 rédigé comme suit :

~~« 1^o/1 parti politique bénéficiant d'une dotation : le parti visé au 1^o qui, en application de la présente loi, bénéficie d'une dotation de la Chambre des représentants et du Sénat ; » ;~~

b) il est inséré un 1^o/2 rédigé comme suit :

~~« 1^o/2 parti politique ne bénéficiant pas d'une dotation: le parti politique visé au 1^o qui, en application de la présente loi, ne bénéficie pas d'une dotation de la Chambre des représentants et du Sénat ; » ;~~

¹ Ce projet de proposition de loi s'inspire en partie de la proposition de loi déposée par M. Tavernier le 17 juillet 2002 après une évaluation antérieure (voir DOC Chambre, n° 50-1959/1 et 2, ainsi que l'avis du Conseil d'État DOC n° 50-1959/3).

² Les développements généraux devraient préciser, pour chaque recommandation du GRECO, s'il y est donné suite, en justifiant le choix (par ex. quant à la prolongation de la période réglementée et au durcissement des normes relatives à l'audit de la comptabilité des partis, en vue notamment de garantir la nécessaire indépendance requise des réviseurs).

Proposition de texte :

Article 1. Pour l'application de la présente loi, il a lieu d'entendre par :

1° parti politique **bénéficiant d'une dotation**: 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 aux mandats de représentant ~~et de sénateur~~ dans chaque circonscription électorale d'une Communauté ou d'une Région et qui, dans les limites de la Constitution, de 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 **et qui bénéficie d'une dotation de la Chambre des représentants (et du Sénat)**.

Sont considérés comme composantes d'un parti politique, les organismes, associations, groupements et entités régionales d'un parti politique, quelle que soit leur forme juridique, qui sont directement liés à ce parti, à savoir :

- les services d'études;
- les organismes scientifiques;
- les instituts de formation politique;
- les producteurs d'émissions politiques concédées;
- l'institution visée à l'article 22;
- les entités constituées au niveau des arrondissements et/ou des circonscriptions électorales pour les élections des Chambres fédérales et des (Parlements de communauté et de région);
- les groupes politiques des Chambres fédérales, des (Parlements de communauté et de région) et des conseils provinciaux, et les institutions, créées sous la forme d'une association sans but lucratif, qui perçoivent les dotations ou les subventions octroyées par ces assemblées aux partis politiques ou aux groupes politiques;

1° bis partis politiques ou listes qui ne bénéficient pas d'une dotation : les partis politiques ou listes qui se présentent dans une ou plusieurs circonscriptions électorales d'une Communauté ou d'une Région mais qui ne bénéficient pas d'une dotation de la Chambre des représentants (et du Sénat).

Commentaire:

- La distinction entre parti politique bénéficiant d'une dotation et parti politique n'en bénéficiant pas permettra de formuler plus précisément d'autres dispositions légales, comme par exemple celles relatives aux dépenses électorales et à la comptabilité (voir également les articles 2, e), 5, 11, 12 et 13).
- On peut cependant se demander si cette distinction ne doit pas être formulée plus largement ou autrement, afin de soumettre aussi totalement au champ d'application de la loi du 4 juillet 1989 les partis qui ne bénéficient pas de la dotation fédérale, mais bien d'un financement complémentaire de la part d'un parlement de Communauté ou de Région. On peut songer à cet égard aux conséquences de ce financement complémentaire pour l'obligation de déposer un rapport financier (voir commentaire des articles 11 et 12) et pour la compétence et la possibilité des Commissions de contrôle des entités fédérées d'infliger des sanctions à la suite de sanctions infligées par la Commission de contrôle fédérale.

c) les dispositions figurant sous les 2° et 3° sont abrogées;

Commentaire :

Les points 2 et 3 de l'article 1er contiennent une énumération des recettes et dépenses d'un parti politique et de ses composantes. Ces dispositions datent encore de la période où les partis devaient présenter exclusivement un état des recettes et des dépenses (compte de résultats). Ces dispositions sont devenues sans objet à la lumière de l'article 23, alinéa 2 (respect de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises et de ses arrêtés d'exécution).

d) la disposition figurant sous le 4°, alinéa 1er, est modifiée comme suit :

...Il faut attendre la réforme du Sénat

Commentaire :

Cette modification éventuelle concernera la composition de la Commission de contrôle à la lumière de la réforme du Sénat.

e) la disposition figurant sous le 4°, alinéa 3, est remplacée par ce qui suit :

“La Commission de contrôle est tenue de se faire conseiller, aux conditions prévues par la présente loi, par la Cour des comptes pour le contrôle des dépenses électorales et le contrôle des rapports financiers concernant les partis politiques (bénéficiant d’une dotation et ne bénéficiant pas d’une dotation) et leurs composantes, ainsi que pour la fixation du coût total des communications et des campagnes d’information destinées au public, lorsque la Commission de contrôle a décidé l’imputation totale ou partielle de ce coût. Si elle le juge opportun, la commission peut également solliciter l’avis de la Cour des comptes pour l’exercice de ses autres compétences légales.”.

Commentaire :

- Il est proposé d’octroyer à la Cour des comptes la compétence de fixer le coût d’une campagne d’information lorsque la Commission de contrôle en décide l’imputation : voir les articles 3 et 7.
- On peut se demander s’il ne faut pas revoir l’article 180 de la Constitution à cet effet.

Art. 3

L’article 4*bis* de la même loi, inséré par la loi du ... et modifié par les lois du ..., est abrogé.

Commentaire :

Il est proposé d’abroger l’article 4*bis*, d’actualiser ses dispositions et de les intégrer de manière systématisée dans un nouveau chapitre II/2 contenant les articles 14/2 à 14/4.

Les modifications proposées concernent notamment le champ d’application *ratione materiae* et *ratione personae* (c’est ainsi que les gouvernements des entités fédérées, les présidents des parlements des entités fédérées et les membres du Collège et le président de l’Assemblée de la Commission communautaire française ne sont plus visés – mais bien provisoirement encore les membres du Collège de la Commission communautaire flamande), la procédure, les sanctions, avec intervention de la Cour des comptes, et la possibilité de recours auprès du Conseil d’État (voir le commentaire des articles 5, 7, 8 et 13).

Art. 4

L'article 11*bis* de la même loi, inséré par la loi du ... et modifié par les lois du, est modifié comme suit³: ...

Fournir l'ensemble des pièces justificatives des dépenses électorales et d'origine des fonds à la Cour des Comptes pour l'ensemble des déclarations de dépenses électorales des candidats et des partis est difficilement praticable vu le volume important de ces pièces justificatives (qui doivent être conservées durant 2 ans). Les Présidents de bureaux principaux qui sont chargés d'établir un rapport sur celles-ci (rapport qui est transmis à la Cour des Comptes) peuvent par ailleurs demander toutes les informations et tous les compléments d'information nécessaires. En outre, en cas de contrôle et de recours, toutes les dépenses doivent être justifiées et justifiables.

Concernant les dépenses électorales et d'origine des fonds des partis politiques, celles-ci sont intégrées au rapport financier des partis politiques qui font l'objet d'un contrôle approfondi par un réviseur d'entreprises.

Les dispositions existantes nous semblent dès lors suffisantes.

Commentaire :

L'article 11*bis* concerne la compétence d'avis de la Cour des comptes. Dans ce cadre, on peut se demander s'il ne faudrait pas élargir les compétences d'investigation de cette instance. À la lumière de la recommandation du GRECO visant à rendre le contrôle de la comptabilité et des dépenses électorales plus strict et plus transparent, on relèvera le souhait, formulé à chaque fois par la Cour des comptes dans ses avis, de disposer de davantage de compétences de contrôle. En ce qui concerne les dépenses électorales, la Cour des comptes a toujours

³ [Art. 94ter](#), § 1er. Dans les septante-cinq jours à compter de la date des élections, les présidents des bureaux principaux de circonscription électorale, visés à l'article 94, ainsi que les présidents des bureaux principaux de collège, visés à l'article 94bis, établissent, à l'intention de la Commission de contrôle visée à l'article 1er, alinéa 1er, 4°, de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, chacun pour ce qui le concerne, un rapport en quatre exemplaires sur les dépenses de propagande électorale engagées par les candidats et par les partis politiques, ainsi que sur l'origine des fonds qu'ils y ont affectés.

Pour l'établissement de leur rapport, les présidents peuvent demander toutes les informations et tous les compléments d'information nécessaires.

Le rapport mentionne :

- les partis et les candidats qui ont participé aux élections;
- les dépenses électorales engagées par eux;
- les infractions qu'ils ont commises à l'obligation de déclaration visée respectivement à l'article 6 de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, et à l'article 116, § 6;
- les infractions aux articles 2 et 5, § 1er, de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, qui ressortent des déclarations déposées par ces partis et candidats.

Les déclarations sont annexées au rapport.

Le rapport est établi sur des formulaires prévus à cet effet et fournis par le Ministre de l'Intérieur.

§ 2. Deux exemplaires du rapport sont conservés par le président du bureau principal et les deux autres sont remis aux présidents de la Commission de contrôle.

A partir du septante-cinquième jour suivant les élections, un exemplaire du rapport est déposé pendant quinze jours au greffe du tribunal de première instance, où il peut être consulté par tous les électeurs inscrits, sur présentation de leur convocation au scrutin, lesquels peuvent, durant ce même délai, formuler par écrit leurs remarques à son sujet.

Les deux derniers exemplaires du rapport ainsi que les remarques formulées par les candidats et les électeurs inscrits sont ensuite transmis par le président du bureau principal aux présidents de la Commission de contrôle.

souligné que son « examen (...) ne porte pas sur l'importance significative, l'exhaustivité ou la régularité des dépenses électorales mêmes, autrement dit des opérations à la base des déclarations. La Cour ne dispose pas des pièces justificatives en la matière et ne possède pas, comme mentionné, de compétence de contrôle directe à l'égard des partis politiques ou des candidats aux élections. » En ce qui concerne les rapports financiers, la Cour des comptes fait invariablement observer qu'elle « ne s'est donc pas prononcée sur la validité et sur la réalité des opérations sous-jacentes dans la mesure où elle n'a pas accès aux pièces justificatives. »

À cet égard, la question se pose de savoir si la Cour des comptes dispose de suffisamment de moyens matériels et humains pour examiner individuellement toutes les déclarations de dépenses électorales dans un délai relativement bref. Cette question gagne encore en pertinence à la lumière de la réforme proposée en vertu de laquelle les élections européennes, fédérales et celles des assemblées des entités fédérées coïncideront à partir de 2014. La même observation s'applique en ce qui concerne l'examen des rapports financiers.

Art. 5

L'article 13 de la même loi, modifié par les lois du, est remplacé par ce qui suit :

« Art. 13. § 1^{er}. En l'absence de déclaration ou en cas de déclaration tardive, inexacte ou incomplète des dépenses électorales et de l'origine des fonds qui y sont consacrés, en cas de dépassement du montant maximal prévu en application de l'article 2, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, et en cas de violation des articles 2, § 1^{er}, alinéas 3 et 4, et 5, la Commission de contrôle peut infliger au parti politique concerné une ou plusieurs des sanctions suivantes :

1° À un parti qui bénéficie d'une dotation :

- la perte de la dotation pendant une période fixée par la Commission de contrôle et qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à quatre mois. La sanction est effective à partir du mois suivant la date de la décision de la Commission de contrôle.

En cas de récidive, la Commission de contrôle peut prononcer la perte de la dotation pour une période qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à douze mois ;

- la perte du droit d'utiliser le même sigle ou un numéro de liste national lors des prochaines élections fédérales ;
- le remplacement du montant maximal fixé à l'article 2, § 1^{er}, que le parti politique concerné peut affecter à la propagande électorale lors des prochaines élections fédérales par le montant dépensé par ce parti lors des dernières élections fédérales, diminué d'un pourcentage fixé par la Commission de contrôle, qui ne peut être inférieur à dix pour cent ni supérieur à cinquante pour cent ;

2° À un parti qui ne bénéficie pas d'une dotation :

- une amende administrative à concurrence de 300% du dépassement du montant maximal qui lui est appliqué ;
- la perte du droit d'utiliser le même sigle ou un numéro de liste national lors des prochaines élections fédérales ;
- le remplacement du montant maximal fixé à l'article 2, § 1^{er}, que le parti politique concerné peut affecter à la propagande électorale lors des prochaines élections fédérales par le montant dépensé par ce parti lors des dernières élections fédérales, diminué d'un pourcentage fixé par la Commission de contrôle, qui ne peut être inférieur à dix pour cent ni supérieur à cinquante pour cent.

§1 bis Le parti politique ou la liste qui ne bénéficie pas de dotation est valablement représenté par son asbl de gestion ou sa tête de liste et les déposants tenus solidairement.

§ 2. Conformément à l'article 14, § 1^{er}, 2°, ou à l'article 16, 8°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la décision de la Commission de contrôle par laquelle une sanction visée au § 1^{er} est infligée est susceptible d'un recours en annulation. » . Le cdH est favorable au recours en pleine juridiction à la Cour constitutionnelle.

Commentaire :

- La question de la répercussion éventuelle de cette sanction au-delà des prochaines élections doit encore être examinée (voir également le commentaire de l'article 13).

- Dans cette logique, il convient de réfléchir à la possibilité pour la Commission de contrôle fédérale, lorsqu'elle inflige une des sanctions mentionnées ci-dessus, de communiquer le dossier pour suites utiles à la Commission de contrôle du parlement de l'entité fédérée concernée de telle sorte que celle-ci puisse également infliger une sanction. À cet égard, on peut renvoyer à l'article 31, § 5, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui dispose ce qui suit en ce qui concerne le contrôle des dépenses électorales pour les élections des Parlements wallon et flamand et le contrôle des communications, destinées au public, des gouvernements des entités fédérées : « *Les Chambres législatives, le Parlement concerné ou l'organe désigné par lui, sont tenus d'exécuter les sanctions imposées par une autre assemblée ou par l'organe désigné par elle en application de la législation fédérale relative à la limitation des dépenses électorales.* ». Dans le même sens, l'article 22, § 5, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises stipule : « *Le Parlement concerné ou l'organe désigné par lui, est tenu d'exécuter les sanctions imposées par une autre assemblée ou par l'organe désigné par elle en application de la législation fédérale relative à la limitation des dépenses électorales.* » (Idem : art. 44, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone). Il convient encore d'ajouter que, vu le principe de la simultanéité des élections à partir de 2014, les travaux de contrôle des différentes Commissions de contrôle se chevaucheront inéluctablement, avec toutes les difficultés que cela comportera (voir à cet égard les remarques sur la problématique des élections simultanées figurant dans le rapport de la Commission de contrôle fédérale sur le contrôle des dépenses électorales pour l'élection du Parlement européen du 7 juin 2009 : Doc. Chambre, n° 52-2591/1 et Sénat, n° 4-1778/1, p. 4-6).

Ajouter un article qui stipule : Les décisions adoptées par la Commission sont transmises aux Commissions de contrôle régionales.

- Il est disposé, au § 2, que les décisions de la Commission de contrôle visées au § 1^{er} peuvent être contestées devant le Conseil d'État. Il convient encore de déterminer si le fondement légal à cet effet doit être prévu à l'article 14, § 1^{er}, 2°, ou dans un nouvel article 16, 8°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

- Concernant l'instance de recours, la distinction suivante serait établie. Le Conseil d'État connaîtrait des recours en annulation des sanctions infligées aux partis politiques (cf. articles 5 et 13), tandis que la Cour constitutionnelle connaîtrait des recours en annulation des sanctions infligées aux candidats individuels (cf. art. 7), exception faite, éventuellement, du contentieux relatif aux communications gouvernementales (cf. art. 8). Cela implique notamment la nécessité de revoir l'article 142 de la Constitution concernant la Cour constitutionnelle. Cet article est ouvert à révision (cf. *Moniteur belge*, 7 mai 2010 – Ed. 2). De plus, les procédures de recours devraient être établies dans la législation concernant la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État.
- Il importe qu'il soit statué dans un bref délai sur les recours en annulation (Cour constitutionnelle et Conseil d'État).

Art. 6

Dans l'article 14, § 1^{er}, 3^o, modifié par la loi du ..., les mots « ou aura déclaré de manière incorrecte ou incomplète » sont insérés entre les mots « aura omis de déclarer » et les mots « ses dépenses électorales ».

Commentaire :

- Art. 14, § 1^{er}, 1^o : cette disposition est-elle bien pertinente ? Un tiers n'est par exemple pas tenu de déposer une déclaration (voir toutefois le troisième tiret).
- Art. 14, § 1^{er}, 3^o : il est proposé d'incriminer également le fait de déposer une déclaration de dépenses électorales incomplète ou incorrecte.
- Dans le § 1^{er}, il est toujours question de « *quiconque* ». Il ne s'agit donc pas seulement de candidats, mais aussi de tiers éventuels. Or, à l'heure actuelle, les tiers ne sont pas obligés de déposer une déclaration de dépenses électorales. C'est pourquoi le mot « *quiconque* » pourrait être remplacé par les mots « *le candidat qui* ». Si, toutefois, une disposition devait être introduite en vertu de laquelle des tiers pourraient également engager des dépenses électorales (cf. l'arrêt *Bowman* de la CEDH), il faudrait alors en tenir compte.

- L'annonce anonyme "*Nu Anders*" parue le 9 octobre dans les quotidiens "*De Tijd*", "*Het Laatste Nieuws*" et "*De Gazet van Antwerpen*" a focalisé l'attention sur la problématique de la campagne menée par des tiers à l'approche des élections locales du 14 octobre 2012. À cet égard, la question qui se pose est de savoir si la procédure visant à mettre fin à la propagande électorale prévue à l'article 4, § 2, de la loi du 4 juillet 1989 est suffisante. Pour répondre à cette question, il faut mettre deux principes en balance. D'une part, une campagne par des tiers ne peut être mise sur pied pour contourner la réglementation actuelle relative aux dépenses électorales, et en particulier les montants maximums. D'autre part, les règles édictées en ce qui concerne les campagnes menées par des tiers ne peuvent mettre en péril les principes constitutionnels de la liberté d'expression et de la liberté de la presse.
- **Est inséré dans l'article 4, §2**
- **Article 4, §2 . Sont également considérées comme dépenses de propagande électorale visées au § 1er, les dépenses engagées par des tiers en faveur de partis politiques ou de candidats, à moins que ces derniers :**
 - **ne mettent, dès qu'ils ont pris connaissance de la campagne menée par les tiers en question, ceux-ci en demeure, par lettre recommandée à la poste, de cesser cette campagne et publient, aux frais du tiers, par la même voie de communication la dénonciation et la motivation de celle-ci;**
 - **ne transmettent une copie de ladite lettre, accompagnée ou non de l'accord écrit des tiers de cesser la campagne, aux présidents des bureaux principaux, qui, en application de l'article 94ter, § 1er, alinéa 1er, du Code électoral, établissent un rapport sur les dépenses de propagande électorale engagées par les candidats et par les partis politiques. Ces présidents joignent ce ou ces documents aux déclarations de dépenses électorales et d'origine des fonds déposées par les partis ou les candidats concernés.)**
- **Le tiers qui a fait une dépense qui est dénoncée sera puni d'une amende de 26 francs à 100 000 francs (à adapter).**
Le Livre Premier du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, est applicable à ces infractions.
Si le tribunal l'ordonne, le jugement peut être publié intégralement ou par extrait dans les journaux et hebdomadaires qu'il désigne.

Art. 7

Dans la même loi, il est inséré un article 14/1 rédigé comme suit :

« Art. 14/1 - § 1^{er}. La Commission de contrôle peut décider d'infliger une des sanctions suivantes à un candidat élu pour les manquements visés à l'article 14, § 1^{er}:

1° un rappel à l'ordre;

~~2° un blâme;~~

3° une retenue appliquée à l'indemnité parlementaire à concurrence d'un montant de x % pendant une durée de x jours, semaines ou mois, avec un minimum de x jours, semaines ou mois et un maximum de x jours, semaines ou mois ;

4° une suspension de son mandat, pour une durée de x jours, semaines ou mois, avec un minimum de x jours, semaines ou mois et un maximum de x jours, semaines ou mois ;

5° une privation du mandat.

Les sanctions font l'objet d'une publication au *Moniteur belge*.

§ 2. ...

§ 3. Conformément à l'article x de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les décisions de la Commission de contrôle visées au § 1^{er}, 3° à 5°, sont susceptibles d'un recours en annulation. ». **le cdH souhaite un recours en pleine juridiction.**

Commentaire :

- L'échelle de sanctions proposée au § 1^{er} s'inspire en premier lieu de celle qui s'applique dorénavant aux candidats aux élections locales en Région wallonne (voir documents du Parlement wallon, 2011-2012, n° 610/1-4) (voir art. L4131-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation). Le *Vlaams Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet* prévoit également des sanctions administratives, à savoir la suspension et la privation du mandat. On peut éventuellement envisager de n'appliquer les deux sanctions les plus lourdes (suspension et privation du mandat) qu'en cas de récidive.
- La procédure à appliquer par la Commission de contrôle devrait être fixée au § 2 (par ex. son caractère écrit et contradictoire avec, notamment, le respect des droits de la défense).
- Au § 3, il est disposé que seules les sanctions les plus lourdes, à savoir la retenue temporaire appliquée à l'indemnité parlementaire ainsi que la suspension et la privation du mandat pourraient être contestées devant la Cour constitutionnelle, tandis que les sanctions plus légères, à savoir le rappel à l'ordre et le blâme, ne seraient pas susceptibles de recours (concernant le rôle respectif de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État : voir le commentaire de l'art. 5).
- Il conviendra également d'être attentif à la problématique du concours éventuel entre l'article 14 (sanctions pénales et procédure pénale) et l'article 14/1 (sanctions administratives et procédure administrative).

Art. 8

Il est inséré un chapitre II/1 intitulé "Chapitre II/1. Contrôle des communications officielles du gouvernement fédéral et des présidents des Chambres fédérales", qui comprend les articles 14/2 à 14/4 rédigés comme suit :

"Section 1^{re} Champ d'application

Art. 14/2

§ 1. Le gouvernement fédéral, un ou plusieurs de ses membres, et les présidents des Chambres fédérales ne peuvent diffuser des communications ou mener des campagnes d'information destinées au public et financées directement ou indirectement par des fonds publics que sur des matières qui relèvent de leurs attributions.

§ 2. La Commission de contrôle est tenue de contrôler préalablement toutes les propositions de communications et de campagnes d'information visées au § 1^{er}, quel que soit le support médiatique utilisé, en ce compris les applications de l'internet.

§ 3. Ne sont pas soumises à ce contrôle :

1° les communications et les campagnes d'information non personnalisées qui sont imposées par une disposition légale ou administrative ;

2° les communications et les campagnes d'information non personnalisées émanant d'un organe fédéral d'information, dans lesquelles les personnes ou l'instance visées au § 1^{er} ne sont pas citées nommément ou ne sont pas représentées de l'une ou l'autre manière ;

3° les communications et les campagnes d'information émanant d'organismes d'intérêt public, d'entreprises publiques autonomes et d'organismes assimilés, dans lesquelles les personnes ou l'instance visées au § 1^{er} ne sont pas citées nommément **et/**ou ne sont pas représentées d'une manière ou d'une autre ;

4° les communications internes des personnes ou de l'instance visées au § 1^{er} destinées au personnel des services publics fédéraux qui en relèvent, sauf pendant la période de référence visée à l'article 4, § 1^{er}.

§ 4. L'organe fédéral d'information et les organismes et entreprises visés au § 3, 2° et 3°, informent, selon le cas, le gouvernement, le ministre ou le secrétaire d'État concerné, préalablement et par écrit, de leur intention de diffuser une communication ou de mener une campagne d'information concernant une matière qui relève respectivement du gouvernement, du ministre ou du secrétaire d'État concerné, dans laquelle ces derniers sont cités nommément ou représentés de l'une ou l'autre manière.

Section 2. Procédure d'avis

Art. 14/3

Le gouvernement fédéral, un ou plusieurs de ses membres, et les présidents des Chambres fédérales qui souhaitent diffuser une communication ou lancer une campagne d'information visée à l'article 14/2, § 1^{er}, recueillent préalablement, par le biais d'une note de synthèse, l'avis de la Commission de contrôle à ce sujet.

Ils sont également tenus de recueillir cet avis s'ils marquent leur accord sur le mode de présentation de la communication ou de la campagne d'information, prévu à l'article 14/2, § 4.

Cette note, dont le modèle est fixé par la Commission de contrôle dans son règlement d'ordre intérieur, reprend, à peine d'irrecevabilité, le contenu, le mode de présentation, les motifs de la communication ou de la campagne d'information, les moyens utilisés, leur tirage, leur fréquence de diffusion ou d'émission, le coût total et les firmes consultées.

Au plus tard dans les quinze jours qui suivent le dépôt de la note de synthèse, la Commission de contrôle rend un avis contraignant.

L'avis est soit négatif soit positif moyennant le respect de certaines conditions, dans le cas où la communication ou la campagne vise, en tout ou en partie, la promotion de l'image personnelle d'un ou de plusieurs membres du gouvernement fédéral et des présidents des Chambres fédérales ou de l'image d'un parti politique.

Dans le cas où la Commission n'a pas rendu son avis dans le délai de quinze jours qui est prévu, l'avis est réputé être positif.

Dans les sept jours qui suivent la parution ou la diffusion de la communication ou de la campagne d'information, un exemplaire ou une copie de celles-ci est transmis à la Commission de contrôle.

Section 3. Sanctions

Art. 14/4

§ 1^{er}. Dans le cas où l'avis de la Commission de contrôle visé à l'article 14/3 n'aura pas été demandé ou l'aura été tardivement, la commission de contrôle peut, à la demande d'un membre, se saisir du dossier dans les trois mois de la parution de la communication ou du début de la campagne d'information.

§ 2. Dans les quinze jours de la réception de l'exemplaire ou de la copie visés à l'article 14/3, dernier alinéa, et s'il s'avère qu'il n'a pas été tenu compte d'un avis négatif ou que les conditions dont était assorti un avis positif n'ont pas été respectées, en tout ou en partie, la Commission se saisit à nouveau du dossier à la demande d'un tiers des membres d'un groupe linguistique.

La Commission est également saisie selon la même procédure dans le cas où le contenu et la présentation de la communication ou de la campagne d'information ont été modifiés par rapport à ce qui avait été exposé dans la note de synthèse.

§ 3. La Commission prend, au plus tard dans le mois de sa saisine, dans le respect des droits de la défense, à la majorité simple des voix dans chaque groupe linguistique, pour autant que la majorité des membres de chaque groupe linguistique soient présents, une décision motivée concernant la question de savoir si la communication ou la campagne en question vise ou non à améliorer l'image personnelle de l'intéressé ou l'image de son parti politique.

Si tel est le cas, elle peut infliger les sanctions suivantes :

1. une réprimande qui est rendue publique dans les médias désignés par la commission ;
2. l'imputation de la moitié du coût total de la communication ou de la campagne sur le montant maximum des dépenses électorales prévu pour les intéressés lors des élections auxquelles ils se présentent dans les cinq ans suivant la notification visée au § 5, alinéa 1^{er} ;
3. l'imputation du coût total de la communication ou de la campagne sur le montant maximum des dépenses électorales prévu pour les intéressés lors des élections auxquelles ils se présentent dans les cinq ans suivant la notification visée au § 5, alinéa 1^{er}.

§ 4. Si la commission décide l'imputation, les présidents de la Chambre des représentants et du Sénat envoient le dossier sans délai, par lettre recommandée à la poste, à la Cour des comptes en la chargeant d'émettre, en application de l'article 1^{er}, 4^o, alinéa 3, dans les quatorze jours, un avis concernant l'exactitude et l'exhaustivité du coût de la communication ou de la campagne qui a été indiqué par l'intéressé.

Le délai prévu au § 3 est de ce fait prolongé d'un mois.

Dès qu'elle a été informée de l'avis, la commission statue définitivement au plus tard dans les deux mois de sa saisine.

§ 5. La décision définitive est communiquée aux intéressés dans les dix jours ouvrables du moment où elle est rendue, par lettre recommandée à la poste.

§ 6. Conformément à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la décision de la Commission de contrôle par laquelle une sanction est infligée est susceptible d'un recours en annulation.

§ 7. Si la décision devenue définitive implique une sanction, elle est publiée sans délai au *Moniteur belge* et communiquée aux autres assemblées législatives. ».

Commentaire :

- Voir le commentaire de l'article 3.
- Il est indiqué, dans le commentaire de l'article 5, que l'instance de recours serait la Cour constitutionnelle ou le Conseil d'État selon que les sanctions infligées par la Commission de contrôle s'appliqueraient à des personnes ou à des partis. Concernant l'article 8, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence d'une distinction aussi stricte. Se justifie-t-il de confier à la Cour constitutionnelle le contentieux relatif aux communications gouvernementales ? En revanche, si l'on opte pour le Conseil d'État, un imbroglio juridique risque de voir le jour si un même candidat entame parallèlement deux procédures devant ces juridictions. Ainsi qu'il a été indiqué, il convient que ces procédures soient achevées dans un délai assez court.

Art. 9

Dans l'article 16*bis* de la même loi, modifié par les lois du ..., il est inséré, entre les alinéas 2 et 3, un nouvel alinéa rédigé comme suit :

« Tout don de 125 euros ou plus doit être versé électroniquement par virement, ordre permanent ou bancaire ou de crédit. Le montant total des dons en espèces d'une même personne ne peut excéder 125 euros par an. ».

Art. 10

Dans la même loi, il est inséré un article 16*quater* rédigé comme suit:

« Art. 16*quater*. — Les personnes physiques ayant la qualité de commerçant ou de commerçante au sens du Code de commerce et les personnes morales peuvent mettre de l'argent ou des produits à la disposition de partis politiques et de leurs composantes, de listes, de candidats et de mandataires politiques à titre de sponsorship, c'est-à-dire en échange de publicité, pourvu:

- a. qu'il soit procédé conformément aux prix du marché et;
- b. que le montant ou la valeur des produits n'excède pas la somme de 2 000 euros (?) par an. ».

Le cdH réitère sa position favorable à l'interdiction totale de tout sponsoring :

« A l'instar du don d'entreprise, le sponsoring est interdit. »

Art. 11

Dans l'article 22, alinéa 1^{er}, de la même loi, modifié par les lois du ..., les mots « bénéficiant d'une dotation » sont insérés entre les mots « Chaque parti » et les mots « qui satisfait aux conditions fixées ».

Commentaire :

- Le but serait de n'appliquer les articles 22 et 23, dans une section 1^{re}, qu'aux partis politiques bénéficiant d'une dotation.
- Dans un nouvel article 22/1 (section 2), il serait précisé à quelles conditions la comptabilité des partis politiques ne bénéficiant pas d'une dotation doit satisfaire. C'est ainsi qu'ils devraient par exemple déposer exclusivement un compte de résultats relatif à l'année électorale. Cette obligation pourrait être modulée selon le montant des dépenses électorales effectuées.
- À cet égard, il faudra également examiner l'applicabilité de l'article 16bis concernant les dons à l'égard des partis politiques ne bénéficiant pas d'une dotation, notamment en ce qui concerne le financement de leur campagne électorale et de leurs éventuelles activités pré-électorales. Dans son vade-mecum du 30 avril 2007, la Commission de contrôle a fait observer à ce propos que « *l'article 16bis portant sur la réglementation des dons ne fait pas partie du chapitre II concernant la limitation et le contrôle des dépenses électorales, mais bien du chapitre III portant sur le financement des partis politiques. Étant donné que la violation de l'article 16bis expose à des sanctions, cette disposition n'est applicable qu'aux partis politiques qui n'ont pas d'élus, et aux candidats qu'ils ont présentés après que ces partis ont introduit la déclaration (d'acceptation) mentionnée à l'article 6* » (Doc. Chambre, n° 51-3115/1, p.21).

L'article 16 bis relatif aux dons doit être appliqué aux partis politiques ne bénéficiant pas d'une dotation.

Art. 12

Dans la même loi, il est inséré un article 22/1 rédigé comme suit:

« Art. 22/1. ... ». **Les partis politiques ou listes qui ne bénéficient pas d'une dotation publique sont tenus de déposer, à l'issue de chaque élection en vue du renouvellement du Parlement fédéral, régional ou européen, un compte de résultat relatif à l'année électorale soit à tout le moins pour les recettes :**

- les dons, donations ou legs;
- les cotisations des membres;
- les recettes provenant du patrimoine mobilier ou immobilier;

- les recettes provenant de manifestations et de publications, ainsi que les recettes de publicité;
 - les contributions versées par les composantes du parti;
 - les prestations diverses ayant une valeur pécuniaire ou pouvant être exprimées en valeur pécuniaire;
- pour les dépenses d'un parti politique
- les dépenses de personnel;
 - les frais de fonctionnement;
 - les publications;
 - les dotations accordées aux composantes du parti;
 - les dépenses afférentes à la propagande électorale;
 - les dépenses afférentes aux bâtiments;
 - des dépenses diverses;

En l'absence d'un tel dépôt, le parti politique ou la liste ne pourra plus se présenter aux prochaines élections, quelle qu'elles soient, sous le sigle du parti politique ou de la liste et est passible des sanctions prévues à l'article 13 §1^{er}, 2^o (nouvelle version).

Commentaire :

Voir le commentaire de l'article 11, deuxième tiret.

Art. 13

L'article 25 de la même loi, modifié par les lois du ..., est remplacé par ce qui suit:

« Art. 25. § 1^{er}. Le défaut de dépôt du rapport financier, constaté par la Commission de contrôle, entraîne la suspension automatique du paiement de la dotation qui serait octroyée à l'institution visée à l'article 22, et ce aussi longtemps que ce rapport n'est pas envoyé conformément au prescrit de l'article 24.

§ 2. L'approbation sous réserve visée à l'article 24 entraîne la suspension préventive d'un douzième de la dotation annuelle.

§ 3. Le non-dépôt ou le dépôt tardif du rapport financier et le défaut d'approbation du rapport financier par la Commission de contrôle entraîne la perte de la dotation qui serait octroyée à l'institution visée à l'article 22 pendant une période subséquente fixée par la Commission de contrôle et qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à douze mois.

~~§ 4. Conformément à l'article 14, § 1^{er}, 2^o, ou à l'article 16, 8^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la décision de la Commission de contrôle visée au § 3 par laquelle une sanction est infligée est susceptible d'un recours en annulation. ».~~

Le cdH souhaite un recours en pleine juridiction à la Cour constitutionnelle.

Commentaire :

- Cette disposition devra éventuellement être développée plus avant à la lumière de la distinction opérée entre partis bénéficiant d'une dotation et partis n'en bénéficiant pas (voir également à ce sujet le commentaire de l'article 2, a et b, et de l'article 5).
- La question de la répercussion éventuelle d'une sanction au-delà des élections suivantes, au cas où un parti perdrait sa dotation faute d'élu, doit encore être examinée (voir également le commentaire de l'article 5).
- La procédure que devrait suivre la Commission de contrôle dans sa prise de décision devra également être explicitée.
- Il est disposé, au § 4, que la décision de la Commission de contrôle par laquelle une sanction est infligée à un parti politique peut être contestée devant le Conseil d'État. Il convient encore de déterminer si le fondement légal à cet effet doit être prévu à l'article 14, § 1^{er}, 2^o, ou dans un nouvel article 16, 8^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

21 november 2012.

Amendementen cdH
Werkgroep “Politieke Partijen”
Omzetting van de aanbevelingen van de GRECO

Werknota

Ontwerp van wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen^{1 2}

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 1 van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, gewijzigd bij de wetten van ..., worden de volgende wijzigingen aangebracht :

a) er wordt een 1^o/1 ingevoegd, luidende :

~~“1^o/1 dotatiegerechtigde politieke partij : de in het 1^o bedoelde partij die met toepassing van deze wet gerechtigd is op een dotatie van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat;”;~~

b) er wordt een 1^o/2 ingevoegd, luidende :

~~“1^o/2 niet dotatiegerechtigde politieke partij : de in het 1^o bedoelde partij die met toepassing van deze wet niet gerechtigd is op een dotatie van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat;”;~~

¹ Dit ontwerp van wetsvoorstel is mee geïnspireerd op het wetsvoorstel dat de heer Tavernier op 17 juli 2002 heeft ingediend na een vorige evaluatie (zie stukken Kamer, nrs. 50-1959/1 en 2, met het advies van de Raad van State als stuk Kamer, nr. 50-1959/3).

² In de algemene toelichting zouden de aanbevelingen van de GRECO moeten worden opgenomen met de vermelding of er al dan niet op wordt ingegaan, met de verantwoording van de keuze (bv. inzake de verlenging van de sperperiode en strengere normen voor de audit van de boekhouding van de partijen, onder meer om de noodzakelijke onafhankelijkheid van de revisoren te verzekeren).

Tekstvoorstel:

Artikel 1. Voor de toepassing van deze wet moet worden verstaan onder :

1° **dotatiegerechtigde** politieke partij : de vereniging van natuurlijke personen, al dan niet met rechtspersoonlijkheid, die aan door de Grondwet en de wet bepaalde verkiezingen deelneemt, die overeenkomstig artikel 117 van het Kieswetboek kandidaten voordraagt voor de mandaten van volksvertegenwoordiger ~~en senator~~ in elke kieskring van een Gemeenschap of een Gewest, **die**, binnen de grenzen van de Grondwet, de wet, het decreet en de ordonnantie, de totstandkoming van de volkswil beoogt te beïnvloeden op de wijze bepaald in haar statuten of haar programma **en die een dotatie van de Kamer van volksvertegenwoordigers (~~en van de Senaat~~) ontvangt.**

Worden beschouwd als componenten van een politieke partij, de instellingen, verenigingen, groeperingen en regionale entiteiten van een politieke partij, ongeacht hun rechtsvorm, die rechtstreeks verbonden zijn met die politieke partij, met name :

- de studiediensten;
- de wetenschappelijke instellingen;
- de politieke vormingsinstellingen;
- de politieke omroepverenigingen;
- de instelling bedoeld in artikel 22;
- de entiteiten georganiseerd op het niveau van de arrondissementen en/of van de kieskringen voor de verkiezingen van de federale Kamers en de Gemeenschaps- en (Gewestparlementen);
- de politieke fracties van de federale Kamers, de Gemeenschaps- en (Gewestparlementen) en de provincieraden en de instellingen, opgericht in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk, die de door deze assemblees aan de politieke partijen of politieke fracties toegekende dotaties of subsidies ontvangen;

1°bis niet-dotatiegerechtigde politieke partijen of lijsten: de politieke partijen of lijsten die in een of meer kieskringen van een Gemeenschap of een Gewest opkomen, maar die geen dotatie van de Kamer van volksvertegenwoordigers (~~en van de Senaat~~) ontvangen.

Commentaar :

- Het onderscheid tussen dotatiegerechtigde en niet-dotatiegerechtigde politieke partijen zal het mogelijk maken andere wettelijke bepalingen, bijvoorbeeld inzake verkiezingsuitgaven en boekhouding, nauwkeuriger te formuleren (zie tevens de artt. 2, e), 5, 11, 12 en 13).

- De vraag rijst echter of dit onderscheid niet ruimer of anders moet worden geformuleerd teneinde partijen die niet op de federale dotatie gerechtigd zijn, maar wel op een aanvullende financiering vanwege een gemeenschaps- of gewestparlement, eveneens volledig onder de werkingssfeer van de wet van 4 juli 1989 te brengen. Daarbij kan worden gedacht aan de gevolgen van die aanvullende financiering voor de verplichting om een financieel verslag in te dienen (zie de commentaar bij de artt. 11 en 12) en voor de sanctiebevoegdheid en –mogelijkheid van de deelstatelijke Controlecommissies ingevolge door de federale Controlecommissie opgelegde sancties (zie de commentaar bij art. 5).

c) de bepalingen onder 2° en 3° worden opgeheven;

Commentaar :

De punten 2 en 3 van artikel 1 bevatten een onvolledige opsomming van de inkomsten en uitgaven van een politieke partij en haar componenten. Deze bepalingen dateren nog van de periode dat de partijen uitsluitend een staat van inkomsten en uitgaven (resultatenrekening) moesten indienen. Deze bepalingen zijn doelloos geworden in het licht van artikel 23, tweede lid (inachtneming van de wet van 17 juli 1975 op de boekhouding en de jaarrekening van de ondernemingen en de uitvoeringsbesluiten ervan).

d) de bepaling onder 4°, eerste lid, wordt gewijzigd als volgt :

... **Hervorming van de Senaat afwachten.**

Commentaar :

Deze eventuele wijziging zal de samenstelling van de Controlecommissie betreffen in het licht van de hervorming van de Senaat.

e) de bepaling onder 4°, derde lid, wordt vervangen door wat volgt :

“De Controlecommissie is verplicht om zich, onder de door deze wet bepaalde voorwaarden, te laten adviseren door het Rekenhof voor de controle van de verkiezingsuitgaven en van de financiële verslagen van de (dotatiegerechtigde en niet-dotatiegerechtigde) politieke partijen en hun componenten, alsook voor de vaststelling van de volledige kostprijs van voor het publiek bestemde mededelingen en voorlichtingscampagnes, wanneer de Controlecommissie een beslissing tot gehele of gedeeltelijke aanrekening van die kostprijs heeft genomen. Indien de commissie dit opportuun acht, kan zij voor de uitoefening van haar overige wettelijke bevoegdheden eveneens het advies van het Rekenhof inwinnen.”.

Commentaar :

- Er wordt voorgesteld om het Rekenhof de bevoegdheid te verlenen de kostprijs van een voorlichtingscampagne te bepalen wanneer de Controlecommissie tot aanrekening daarvan beslist : zie de artikelen 3 en 7.

- De vraag rijst of artikel 180 van de Grondwet daartoe niet moet worden herzien.

Art. 3

Artikel 4*bis* van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van ... en gewijzigd bij de wetten van ..., wordt opgeheven.

Commentaar :

Er wordt voorgesteld artikel 4*bis* op te heffen en de erin vervatte bepalingen te actualiseren en op een gesystematiseerde wijze op te nemen in een nieuw hoofdstuk II/2 dat de artikelen 14/2 tot 14/4 omvat.

De voorgestelde wijzigingen betreffen onder meer het toepassingsgebied *ratione materiae* en *ratione personae* (zo worden de deelstaatregeringen, de voorzitters van de deelstaatparlementen, en de leden van het college en de voorzitter van de vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie niet langer geïnviseerd - de collegeleden van de Vlaamse Gemeenschapscommissie voorlopig nog wel), de procedure, de sancties, met tussenkomst van het Rekenhof, en de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State (zie de commentaar bij de artt. 5, 7, 8 en 13).

Art. 4

Art. 11*bis* van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van ... en gewijzigd bij de wetten van ..., wordt gewijzigd als volgt³ :

Het is vrijwel ondoenbaar om voor alle aangiften van de verkiezingsuitgaven van de kandidaten en de partijen alle bewijsstukken voor de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen ter beschikking te stellen van het Rekenhof, gelet op het omvangrijke volume van die bewijsstukken (die gedurende twee jaar moeten worden bijgehouden). De voorzitters van de hoofdbureaus die aangaande die bewijsstukken een rapport dienen op te stellen (dat vervolgens aan het Rekenhof wordt overgezonden), kunnen overigens alle inlichtingen en nadere informatie opvragen die daartoe noodzakelijk zijn. Bovendien moeten in geval van controle en beroep alle uitgaven gerechtvaardigd en aantoonbaar zijn.

De verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen van de politieke partijen zijn dan weer voorwerp van het financieel verslag over de politieke partijen, die grondig worden gecontroleerd door een bedrijfsrevisor.

De bestaande bepalingen lijken de cdH dan ook ruimschoots toereikend te zijn.

³ Art. 94ter. § 1. De voorzitters van de in artikel 94 bedoelde hoofdbureaus van de kieskring en de voorzitters van de in artikel 94bis bedoelde collegehoofdbureaus maken, ieder wat hem betreft, binnen vijfenzeventig dagen na de datum van de verkiezingen, in vier exemplaren, een verslag op ten behoeve van de Controlecommissie bedoeld in artikel 1, eerste lid, 4°, van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, over de uitgaven die de politieke partijen en de kandidaten voor verkiezingspropaganda hebben gedaan, alsmede over de herkomst van de geldmiddelen die zij daartoe hebben aangewend.

Bij het opmaken van het verslag kunnen de voorzitters alle inlichtingen en nadere informatie opvragen die daartoe noodzakelijk zijn.

Het verslag vermeldt :

- de partijen en de kandidaten die aan de verkiezingen hebben deelgenomen;
- de door hen verrichte verkiezingsuitgaven;
- de door hen gepleegde inbreuken op de aangifteplicht, als bedoeld in respectievelijk artikel 6 van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen en artikel 116, § 6;
- de inbreuken op de artikelen 2 en 5, § 1, van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, die blijken uit de door hen ingediende aangiften.

De aangiften worden als bijlage bij het verslag gevoegd.

Het verslag wordt opgesteld op daartoe bestemde formulieren die door de Minister van Binnenlandse Zaken ter beschikking worden gesteld.

§ 2. Twee exemplaren van het verslag worden door de voorzitter van het hoofdbureau bewaard en twee exemplaren worden aan de voorzitters van de Controlecommissie toegezonden.

Een exemplaar van het verslag wordt vanaf de vijfenzeventigste dag na de verkiezingen ter griffie van de rechtbank van eerste aanleg gedurende vijftien dagen ter inzage gelegd van alle kiesgerechtigden, op vertoon van hun oproepingsbrief voor de verkiezingen, die hieromtrent binnen dezelfde termijn schriftelijk hun opmerkingen kunnen formuleren.

De twee laatste exemplaren van het verslag en de opmerkingen van de kandidaten en de kiesgerechtigden worden vervolgens door de voorzitter van het hoofdbureau toegezonden aan de voorzitters van de Controlecommissie.

Commentaar :

Artikel 11*bis* betreft de adviesbevoegdheid van het Rekenhof. In dat verband rijst de vraag of aan deze instantie geen ruimere onderzoeksbevoegdheden moeten worden verleend. In het licht van de aanbeveling van de GRECO om de controle van de boekhouding en de verkiezingsuitgaven strenger en transparanter te maken, kan worden gewezen op de telkens door het Rekenhof in zijn adviezen geformuleerde wens om over meer controlebevoegdheden te beschikken. Inzake verkiezingsuitgaven heeft het Rekenhof steeds beklemtoond dat zijn *“onderzoek (...) geen betrekking heeft op de materialiteit, de volledigheid of de regelmatigheid van de eigenlijke verkiezingsuitgaven, met andere woorden van de verrichtingen die aan de aangiften ten grondslag liggen. Het Rekenhof beschikt niet over de verantwoordingsstukken en het beschikt, zoals vermeld, niet over een rechtstreekse controlebevoegdheid ten aanzien van de politieke partijen of de kandidaten voor de verkiezingen.”* Met betrekking tot de financiële verslagen merkt het Rekenhof steevast op dat *“het zich dus niet heeft uitgesproken over de geldigheid en de werkelijkheid van de onderliggende verrichtingen aangezien het geen toegang heeft tot de verantwoordingsstukken.”*

Hierbij rijst de vraag of het Rekenhof over voldoende materiële en personele middelen beschikt om alle aangiften van verkiezingsuitgaven op relatief korte termijn individueel te onderzoeken. Die vraag wint nog aan pertinentie in het licht van de voorgestelde hervorming waarbij de Europese, federale en deelstatelijke verkiezingen vanaf 2014 terzelfder tijd zullen worden gehouden. Dezelfde bedenking geldt ook voor het onderzoek van de financiële verslagen.

Art. 5

Artikel 13 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van ..., wordt vervangen door wat volgt :

“Art. 13. § 1. In geval van het ontbreken van een aangifte of van een laattijdige, onjuiste of onvolledige aangifte van de verkiezingsuitgaven en van de herkomst van de geldmiddelen die daaraan zijn besteed, bij overschrijding van het met toepassing van artikel 2, § 1, eerste en tweede lid, bepaalde maximumbedrag, en bij schending van de artikelen 2, § 1, derde en vierde lid, en 5, kan de Controlecommissie de betrokken politieke partij een of meer van de hiernavolgende sancties opleggen :

1° Ten aanzien van een dotatiegerechtigde partij :

- verbeurdverklaring van de dotatie gedurende een periode die de Controlecommissie bepaalt en die ten minste één en ten hoogste vier maanden duurt. De sanctie heeft uitwerking vanaf de maand volgend op de datum van de beslissing van Controlecommissie.

In geval van herhaling kan de Controlecommissie de verbeurdverklaring van de dotatie uitspreken voor een periode van ten minste één en ten hoogste twaalf maanden;

- het verlies van het recht om hetzelfde letterwoord of een nationaal lijstnummer te gebruiken bij de eerstvolgende federale verkiezingen;
- de vervanging van het in artikel 2, § 1, bepaalde maximumbedrag dat de betrokken politieke partij bij de eerstvolgende federale verkiezingen aan verkiezingspropaganda mag spenderen door het bedrag dat die partij bij de laatste federale verkiezingen heeft uitgegeven, verminderd met een door de Controlecommissie te bepalen percentage van ten minste tien en ten hoogste vijftig procent;

2° Ten aanzien van een niet-dotatiegerechtigde partij :

- een administratieve boete ten belope van **300 % van** de overschrijding van het op haar toepasselijke maximumbedrag;
- het verlies van het recht om hetzelfde letterwoord of een nationaal lijstnummer te gebruiken bij de eerstvolgende federale verkiezingen;
- de vervanging van het in artikel 2, § 1, bepaalde maximumbedrag dat de betrokken politieke partij bij de eerstvolgende federale verkiezingen aan verkiezingspropaganda mag spenderen door het bedrag dat die partij bij de laatste federale verkiezingen heeft uitgegeven, verminderd met een door de Controlecommissie te bepalen percentage van ten minste tien en ten hoogste vijftig procent.”.

§ 1bis. De niet-dotatiegerechtigde politieke partij of lijst wordt geldig vertegenwoordigd door haar beherende vzw of haar lijsttrekker en de hoofdelijk gehouden indieners.

§ 2. Tegen de beslissing van de Controlegecommissie waarbij een in § 1 bedoelde sanctie wordt opgelegd, kan, overeenkomstig artikel 14, § 1, 2°, of art. 16, 8°, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld.

De cdH is voorstander van een beroep met volle rechtsmacht bij het Grondwettelijk Hof.

Commentaar :

- De vraag naar een eventuele doorwerking van een sanctie na de eerstvolgende verkiezingen, moet nog worden onderzocht (zie tevens de commentaar bij art. 13).

- In het verlengde daarvan moet worden nagedacht over de mogelijkheid voor de federale Controlegecommissie om, wanneer zij één van de bovenvermelde sancties oplegt, het dossier voor verder gevolg mee te delen aan de Controlegecommissie van het betrokken deelstaatsparlement zodat die eventueel ook een sanctie kan opleggen. In dat verband kan worden gewezen op art. 31, § 5, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dat met betrekking tot de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van het Vlaams en het Waals Parlement en de controle van de voor het publiek bestemde mededelingen van de betrokken deelstaatregeringen het volgende bepaalt : *“De Wetgevende Kamers, het betrokken Parlement of het door hem aangewezen orgaan moeten de sancties uitvoeren die met toepassing van de federale wetgeving betreffende de beperking van de verkiezingsuitgaven zijn opgelegd door een andere assemblee of door het door dat Parlement aangewezen orgaan.”* In dezelfde zin bepaalt artikel 22, § 5, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen : *“Het betrokken Parlement of het door hem aangewezen orgaan moet de sancties uitvoeren die met toepassing van de federale wetgeving betreffende de beperking van de verkiezingsuitgaven zijn opgelegd door een andere assemblee of door een door haar aangewezen orgaan.”* (Idem : art. 44, eerste lid, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap). Daar moet nog aan worden toegevoegd dat, gelet op het principe van de samenvallende verkiezingen vanaf 2014, de controlewerkzaamheden van de onderscheiden Controlegecommissies elkaar onvermijdelijk zullen overlappen met alle moeilijkheden vanden (zie in dat verband de opmerkingen over de problematiek van samenvallende verkiezingen in het verslag van de federale Controlegecommissie over de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Europees Parlement van 7 juni 2009 : stuk Kamer, nr. 52-2591/1 en Senaat, nr. 4-1778/1, blz. 4-6).

Artikel toevoegen teneinde te bepalen dat de door de Controlegecommissie genomen beslissingen worden overgezonden aan de gewestelijke Controlegecommissies.

- In § 2 wordt bepaald dat de in § 1 bedoelde beslissingen van de Controlegecommissie kunnen worden aangevochten bij de Raad van State. Er dient nog te worden nagegaan of de rechtsgrond daarvoor in artikel 14, § 1, 2°, of in een nieuw art. 16, 8°, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State moet worden neergelegd.

- Met betrekking tot de beroepsinstantie zou het volgende onderscheid worden gemaakt. De Raad van State zou kennis nemen van beroepen tot nietigverklaring tegen sancties ten aanzien van politieke partijen (zie de artt. 5 en 13), terwijl het Grondwettelijk Hof die rol zou vervullen met betrekking tot vernietigingsberoepen tegen sancties ten aanzien van individuele kandidaten (zie art. 7), met een mogelijke uitzondering voor het contentieux inzake regeringsmededelingen (zie art. 8). Dat impliceert onder meer dat artikel 142 van de Grondwet met betrekking tot het Grondwettelijk Hof zou moeten worden herzien. Dat artikel is voor herziening vatbaar (zie *Belgisch Staatsblad*, 7 mei 2010 – Ed. 2). Tevens zouden de beroepsprocedures moeten worden vastgesteld in de wetgeving betreffende het Grondwettelijk Hof en de Raad van State.
- Het is van belang dat de beroepen tot vernietiging (Grondwettelijk Hof) en nietigverklaring (Raad van State) op korte termijn worden afgewikkeld.

Art. 6

In artikel 14, § 1, 3°, van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van ..., worden de woorden “, onvolledig of onjuist” ingevoegd tussen de woorden “die geen” en de woorden “aangifte doet”.

Commentaar :

- Art. 14, § 1, 1° : is deze bepaling wel relevant ? Een derde moet bijvoorbeeld geen aangifte doen (zie echter derde streepje).
- Art. 14, § 1, 3° : er wordt voorgesteld om ook een onvolledige of onjuiste aangifte van verkiezingsuitgaven strafbaar te stellen.
- Er wordt in § 1 steeds gewag gemaakt van “*een ieder die*”. Het gaat dus niet alleen om kandidaten, maar ook om eventuele derden. Nochtans zijn derden op dit ogenblik niet verplicht een aangifte van verkiezingsuitgaven in te dienen. Daarom zouden de woorden “*een ieder die*” kunnen worden vervangen door de woorden “*de kandidaat die*”. Indien er evenwel een regeling zou worden ingevoerd, waardoor ook derden verkiezingsuitgaven kunnen verrichten (cf. het *Bowman*-arrest van het EHRM), dan moet daarmee rekening worden gehouden.
- Het vraagstuk van de campagne door derden is naar aanleiding van de anonieme advertentie “*Nu Anders*” op 9 oktober 2012 in de dagbladen “*De Tijd*”, “*Het Laatste Nieuws*” en “*De Gazet van Antwerpen*” in de aanloop naar de lokale verkiezingen van 14 oktober 2012 in het brandpunt van de belangstelling komen te staan. In dat verband rijst de vraag of de in artikel 4, § 2, van de wet van 4 juli 1989 bepaalde stakingsprocedure toereikend is. Bij het beantwoorden van die vraag dienen twee principes tegen elkaar te worden afgewogen. Aan de ene kant mag een campagne door derden niet op het getouw worden gezet om de huidige regeling inzake verkiezingsuitgaven en inzonderheid de maximumbedragen te omzeilen. Aan de andere kant mag een regeling inzake campagne door derden de grondwettelijke principes van de vrije meningsuiting en de persvrijheid niet in het gedrang brengen.

- Invoeging in artikel 4, § 2
 - Artikel 4, § 2. Als uitgaven voor de verkiezingspropaganda bedoeld in § 1 worden eveneens beschouwd, die welke verricht zijn door derden voor politieke partijen of kandidaten, tenzij deze laatsten:
 - onmiddellijk na de kennisneming van de door de betrokken derden gevoerde campagne, hen bij een ter post aangetekend schrijven aanmanen deze campagne te staken, en op kosten van de derde via hetzelfde communicatiemiddel de aanmaning en de motivering ervan bekendmaken;
 - een afschrift van deze brief, al dan niet met het akkoord van de derden tot staking, overzenden aan de voorzitters van de verkiezingshoofdbureaus, die met toepassing van artikel 94ter, § 1, eerste lid, van het Kieswetboek, een verslag opstellen over de uitgaven voor verkiezingspropaganda van de kandidaten en de politieke partijen. Die voorzitters voegen dit stuk of die stukken bij de door de betrokken partijen of kandidaten ingediende aangiften van hun verkiezingsuitgaven en van de herkomst van de geldmiddelen.
 - De derde die een uitgave heeft gedaan in verband waarmee een aanmaning wordt gedaan, wordt gestraft met een geldboete van 26 tot 100 000 frank. (aan te passen)
- Boek 1 van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, is van toepassing op die overtredingen.
- Het vonnis kan op bevel van de rechtbank geheel of bij uittreksel worden opgenomen in de door de rechtbank aangewezen dag- en weekbladen.

Art. 7

In dezelfde wet wordt een artikel 14/1 ingevoegd, luidende :

“Art. 14/1. § 1. De Controlecommissie kan besluiten tot het opleggen van een van de volgende sancties aan een gekozen kandidaat wegens de in artikel 14, § 1, bepaalde overtredingen :

1° een terechtwijzing;

~~2° een berisping;~~

3° de inhouding van de parlementaire vergoeding ten belope van x % gedurende een periode van x dagen, weken of maanden, met een minimum van x dagen, weken of maanden en een maximum van x dagen, weken of maanden;

4° de schorsing van het mandaat gedurende x dagen, weken of maanden, met een minimum van x dagen, weken of maanden en een maximum van x dagen, weken of maanden;

5° de vervallenverklaring van het mandaat.

De sancties worden in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

§. 2. ...

§ 3. Tegen de in § 1, 3° tot 5°, bedoelde beslissingen van de Controlecommissie kan, overeenkomstig artikel x van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, een beroep tot vernietiging worden ingesteld.

De cdH wenst een beroep met volle rechtsmacht.

Commentaar :

- De in § 1 voorgestelde sanctieschaal is in de eerste plaats geïnspireerd op die welke geldt voor de kandidaten voor de lokale verkiezingen in het Waals Gewest (zie stukken Waals Parlement, 2011-2012, nr. 610/1-4) (zie art. L4131-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation). Ook het Vlaams Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet voorziet in bestuurssancties, namelijk de schorsing en de vervallenverklaring van het mandaat. Eventueel kan worden overwogen om de twee zwaarste sancties (schorsing en vervallenverklaring van het mandaat) alleen toe te passen in geval van recidive.
- In § 2 zou de door de Controlecommissie toe te passen procedure moeten worden vastgesteld (bv. haar schriftelijk en tegensprekelijk karakter met onder andere de eerbiediging van de rechten van de verdediging).
- In § 3 wordt bepaald dat uitsluitend de zwaardere sancties, namelijk de tijdelijke inhouding van de parlementaire vergoeding en de schorsing en de vervallenverklaring van het mandaat, zouden kunnen worden aangevochten bij het Grondwettelijk Hof. De lichtere sancties, namelijk de terechtwijzing en de berisping, zouden niet voor beroep vatbaar zijn (met betrekking tot de respectieve rol van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State : zie de commentaar bij art. 5).
- Er zal nog aandacht moeten worden besteed aan de problematiek van de mogelijke samenloop van artikel 14 (strafsancties en -procedure) met artikel 14/1 (administratieve sancties en procedure).

Art. 8

Er wordt een hoofdstuk II/1 ingevoegd, met als opschrift “Hoofdstuk II/1. Toezicht op de officiële mededelingen van de federale regering en de voorzitters van de federale Kamers”, dat de artikelen 14/2 tot 14/4 omvat, luidende :

“Afdeling 1. Toepassingsgebied**Art. 14/2**

§ 1. De federale Regering, een of meer van haar leden, en de voorzitters van de federale Kamers kunnen, met directe of indirecte overheidsfinanciering, enkel omtrent aangelegenheden welke binnen de hun toegewezen bevoegdheden vallen, voor het publiek bestemde mededelingen en voorlichtingscampagnes verspreiden of voeren.

§ 2. De Controlecommissie wordt belast met de voorafgaande toetsing van alle voorstellen om de in § 1 bedoelde mededelingen en voorlichtingscampagnes te verspreiden of te voeren, ongeacht het daartoe gebruikte mediakanaal, met inbegrip van internettoepassingen.

§ 3. Zijn niet aan deze toetsing onderworpen :

1° niet-gepersonaliseerde mededelingen en voorlichtingscampagnes die op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht zijn;

2° niet-gepersonaliseerde mededelingen en voorlichtingscampagnes uitgaande van een federaal voorlichtingsorgaan waarin de in § 1 bedoelde personen of instantie niet bij naam worden genoemd of op de een of andere wijze worden afgebeeld;

3° mededelingen en voorlichtingscampagnes van instellingen van openbaar nut, autonome overheidsbedrijven en daarmee gelijkgestelde organismen, waarin de in § 1 bedoelde personen of instantie onder wie zij ressorteren, niet bij naam worden genoemd of op de een of andere wijze worden afgebeeld;

4° de interne personeelscommunicatie van de in § 1 bedoelde personen of instantie met het personeel van de federale overheidsdiensten die onder hen ressorteren, behoudens tijdens de in artikel 4, § 1, bedoelde referentieperiode.

§ 4. Het federaal voorlichtingsorgaan, de instellingen, bedrijven en organismen, bedoeld in § 3, 2° en 3°, stellen, naar gelang van het geval, de regering, de betrokken minister of **staatssecretaris** vooraf schriftelijk in kennis van hun intentie om een mededeling of voorlichtingscampagne te verspreiden dan wel te voeren betreffende een aangelegenheid die tot de respectieve bevoegdheid van de regering, de betrokken minister of **staatssecretaris** behoort en waarin deze laatsten bij naam worden genoemd of op de een of andere wijze worden afgebeeld.

Afdeling 2. Adviesprocedure

Art. 14/3

De federale regering, een of meer van haar leden, en de voorzitters van de federale Kamers die een mededeling of een voorlichtingscampagne als bedoeld in artikel 14/2, § 1, wensen te verspreiden dan wel te voeren, winnen hierover vooraf bij wege van een synthesenota het advies in van de Controlecommissie.

Zij zijn daar eveneens toe gehouden wanneer zij met de in artikel 14/2, § 4, bepaalde wijze van voorstelling van de mededeling of voorlichtingscampagne akkoord gaan.

In die nota, waarvan het model door de Controlecommissie in haar huishoudelijk reglement wordt vastgesteld, worden, op straffe van onontvankelijkheid, de inhoud, de wijze van voorstelling, de redenen, de gebruikte middelen, hun oplage, hun frequentie van verspreiding of uitzending, de totale kostprijs en de voor de mededeling of de voorlichtingscampagne geraadpleegde firma's vermeld.

Uiterlijk vijftien dagen na de indiening van de synthesesnota brengt de Controlecommissie een bindend advies uit.

Het advies is hetzij ongunstig, hetzij gunstig mits bepaalde voorwaarden worden nageleefd, als de mededeling of de campagne geheel of ten dele strekt tot verbetering van het persoonlijke imago van een of meer leden van de federale regering of van een voorzitter van een federale Kamer, dan wel tot verbetering van het imago van een politieke partij.

Spreekt de Commissie zich niet uit binnen de voorgeschreven termijn van vijftien dagen, dan wordt zij geacht een gunstig advies te hebben uitgebracht.

Binnen zeven dagen na het verschijnen of het verspreiden van de mededeling of de voorlichtingscampagne wordt een exemplaar of een kopie ervan aan de Controlecommissie meegedeeld.

Afdeling 3. Sancties

Art. 14/4

§ 1. Ingeval het in artikel 14/3 bedoelde advies van de Controlecommissie niet of laattijdig is gevraagd, kan het dossier binnen drie maanden na het verschijnen van de mededeling of de aanvang van de voorlichtingscampagne, op verzoek van een lid bij de Controlecommissie aanhangig worden gemaakt.

§ 2. Binnen vijftien dagen na de ontvangst van het in artikel 14/3, laatste lid, bedoelde exemplaar of afschrift en indien blijkt dat geen rekening is gehouden met een ongunstig advies of dat de voorwaarden waaronder een gunstig advies is uitgebracht, geheel of ten dele niet in acht zijn genomen, neemt de commissie, op verzoek van een derde van de leden van een taalgroep, het dossier opnieuw in behandeling.

Een dossier kan eveneens en volgens dezelfde procedure bij de commissie aanhangig worden gemaakt als de inhoud en de wijze van voorstelling van de mededeling of van de voorlichtingscampagne, werden gewijzigd ten opzichte van wat in de synthesesnota was vermeld.

§ 3. Met inachtneming van de rechten van de verdediging neemt de commissie uiterlijk een maand nadat een dossier bij haar aanhangig is gemaakt, bij gewone meerderheid van stemmen in elke taalgroep, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is, een met redenen omklede beslissing over de vraag of de bedoelde mededeling of campagne er al dan niet toe strekt het persoonlijke imago van de betrokkene of het imago van zijn politieke partij te verbeteren.

In bevestigend geval kan zij de volgende sanctie opleggen :

1. een berisping welke in de door de commissie aangewezen media wordt bekendgemaakt ;
2. de aanrekening van de helft van de volledige kostprijs van de mededeling of van de campagne op het maximumbedrag inzake verkiezingsuitgaven dat voor de betrokkenen geldt bij de verkiezingen waaraan zij binnen vijf jaar na de in § 5, eerste lid, bedoelde kennisgeving deelnemen;

3. de aanrekening van de volledige kostprijs van de mededeling of van de campagne op het maximumbedrag inzake verkiezingsuitgaven dat voor de betrokkenen geldt bij de verkiezingen waaraan zij binnen vijf jaar na de in § 5, eerste lid, bedoelde kennisgeving deelnemen.

§ 4. Ingeval de commissie tot aanrekening besluit, zenden de voorzitters van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat het dossier, bij een ter post aangetekende brief, onverwijld naar het Rekenhof met de opdracht om met toepassing van artikel 1, 4°, derde lid, binnen veertien dagen, een advies uit te brengen over de juistheid van de door de betrokkene opgegeven kostprijs van de gewraakte mededeling of campagne.

De in § 3 bepaalde termijn wordt daardoor met een maand verlengd.

Zodra de commissie in kennis is gesteld van het advies, doet zij uiterlijk twee maanden nadat de zaak bij haar aanhangig is gemaakt, definitief uitspraak over de sanctie.

§ 5. De beslissing wordt binnen tien werkdagen vanaf de uitspraak, bij een ter post aangetekende brief, ter kennis gebracht van de betrokkenen.

§ 6. Tegen de beslissing van de Controlecommissie waarbij een sanctie wordt opgelegd, kan, overeenkomstig artikel 14, § 1, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld.

§ 7. Indien de definitief geworden beslissing een sanctie inhoudt, wordt ze onverwijld in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt en meegedeeld aan de andere wetgevende vergaderingen.

Commentaar :

- Zie de commentaar bij artikel 3.

- In de commentaar bij artikel 5 wordt gesteld dat het Grondwettelijk Hof dan wel de Raad van State als beroepsinstantie zouden optreden naargelang de door de Controlecommissie opgelegde sancties personen dan wel partijen betreffen. Met betrekking tot art. 8 rijst de vraag of dat onderscheid wel zo strikt dient te worden gehanteerd. Is het verantwoord het Grondwettelijk Hof het contentieux met betrekking tot de regeringsmededelingen op te dragen ? Daartegenover staat dat, wanneer voor de Raad van State wordt gekozen, er een juridisch imbroglio dreigt wanneer eenzelfde kandidaat parallel twee procedures voor deze rechtscollages zou inleiden. Zoals gezegd, dienen de procedures op vrij korte termijn te worden afgewikkeld.

Art. 9

In artikel 16*bis* van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van ..., wordt tussen het tweede en het derde lid een lid ingevoegd, luidende :

“Iedere gift van 125 euro en meer moet elektronisch worden overgemaakt met een overschrijving, een lopende betalingsopdracht of een bank- of kredietkaart. Het totaalbedrag van giften in contant geld van eenzelfde persoon mag op jaarbasis niet meer bedragen dan 125 euro.”.

Art. 10

In dezelfde wet wordt een artikel 16*quater* ingevoegd, luidende :

« Art. 16*quater*. Natuurlijke personen die koopman of koopvrouw zijn in de zin van het Wetboek van Koophandel, en rechtspersonen kunnen bij wijze van sponsoring, namelijk in ruil voor publiciteit, gelden of producten beschikbaar stellen van politieke partijen en hun componenten, lijsten, kandidaten en politieke mandatarissen op voorwaarde dat :

- a. dit volgens de geldende marktprijzen gebeurt en;
- b. het bedrag of de waarde van de producten jaarlijks de som van 2 000 euro (?) niet overschrijdt. ».

De cdH blijft pleiten voor een totaalverbod op elke vorm van sponsoring: “Evenals de bedrijfsgift is ook sponsoring verboden.”.

Art. 11

In artikel 22, eerste lid, van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van ..., wordt het woord “dotatiegerechtigde” ingevoegd tussen het woord “Elke” en de woorden “politieke partij”.

Commentaar :

- Het zou de bedoeling zijn om de artikelen 22 en 23, in een afdeling 1, enkel te laten gelden voor de dotatiegerechtigde politieke partijen.
- In een nieuw artikel 22/1 (afdeling 2) zou worden bepaald aan welke voorwaarden de boekhouding van de niet-dotatiegerechtigde politieke partijen moet voldoen. Zo zouden zij bijvoorbeeld uitsluitend een resultatenrekening betreffende het verkiezingsjaar hoeven in te dienen. Die verplichting zou kunnen worden gemoduleerd volgens het bedrag van de verrichte verkiezingsuitgaven.
- In dat verband zal ook de gelding van artikel 16*bis* inzake giften ten aanzien van de niet-dotatiegerechtigde politieke partijen moeten worden onderzocht, inzonderheid met betrekking tot de financiering van hun verkiezingscampagne en eventuele pre-electorale activiteiten. In haar vademecum van 30 april 2007 heeft de Controlecommissie dienaangaande opgemerkt dat “*artikel 16bis houdende de giftenregeling geen deel uitmaakt van hoofdstuk II inzake de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, maar van hoofdstuk III inzake de financiering van de politieke partijen. Aangezien op de overtreding van artikel 16bis straffen zijn gesteld, is deze bepaling slechts toepasselijk op de politieke partijen die geen gekozenen hebben, en op de door hen voorgedragen kandidaten nadat deze partijen de in artikel 6 bedoelde verklaring (van bewilliging) hebben ingediend*” (stuk Kamer, nr. 51-3115/1, blz. 20).

Artikel 16*bis* met betrekking tot de giften moet worden toegepast op de niet-dotatiegerechtigde politieke partijen.

Art. 12

In dezelfde wet wordt een artikel 22/1 ingevoegd, luidende :

“Art. 22/1. ...” De niet-dotatiegerechtigde politieke partijen of lijsten moeten na elke verkiezing met het oog op de vernieuwing van het federaal Parlement, de gewestparlementen of het Europees Parlement een resultatenrekening voor het verkiezingsjaar indienen, met betrekking tot de ontvangsten minstens:

- de giften, schenkingen of legaten;
- de lidgelden;
- de opbrengsten uit het roerend of onroerend vermogen;
- de opbrengsten uit manifestaties, publicaties of reclame;
- de bijdragen gestort door de partijgeledingen;
- diverse prestaties die een geldelijke waarde hebben of in een geldelijke waarde kunnen worden uitgedrukt;

met betrekking tot de uitgaven van een politieke partij:

- de personeelsuitgaven;
- de werkingskosten;
- de publicaties;
- de dotaties verleend aan de partijgeledingen;
- de uitgaven voor verkiezingspropaganda;
- de uitgaven voor gebouwen;
- diversen;

Bij ontstentenis van een dergelijke indiening mag de politieke partij of lijst bij een volgende verkiezing, ongeacht voor welk niveau, niet meer opkomen onder het letterwoord van de politieke partij of de lijst en is zij strafbaar met de sancties als bedoeld in artikel 13, § 1, 2° (nieuwe versie).

Commentaar :

Zie de commentaar bij artikel 11, tweede streepje.

Art. 13

Artikel 25 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van ..., wordt vervangen door wat volgt :

“Art. 25, § 1. De vaststelling door de Controlecommissie dat het financieel verslag niet is ingediend, heeft de automatische opschorting tot gevolg van de betaling van de dotatie die aan de in artikel 22 bepaalde instelling zou worden toegekend, en wel zolang dat verslag conform artikel 24 niet is toegezonden.

§ 2. De in artikel 24 bedoelde goedkeuring onder voorbehoud heeft de preventieve opschorting van een twaalfde van de jaarlijkse dotatie tot gevolg.

§ 3. De niet of laattijdige indiening van het financieel verslag en de niet goedkeuring van het financieel verslag door de Controlecommissie hebben het verlies tot gevolg van de dotatie die aan de in artikel 22 bepaalde instelling zou worden toegekend gedurende een daaropvolgende periode die de Controlecommissie bepaalt en die ten minste één en ten hoogste twaalf maanden duurt.

~~§ 4. Tegen de in § 3 bedoelde beslissing van de Controlecommissie waarbij een sanctie wordt opgelegd, kan, overeenkomstig artikel 14, § 1, 2°, of art. 16, 8°, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld.~~

~~De cdH is voorstander van een beroep met volle rechtsmacht bij het Grondwettelijk Hof.~~

Commentaar :

- Deze bepaling zal eventueel verder moeten worden uitgewerkt in het licht van het onderscheid tussen dotatiegerechtigde en niet-dotatiegerechtigde politieke partijen (zie in dat verband tevens de commentaar bij de artt. 2, a en b, en 5).
- De vraag naar een eventuele doorwerking van een sanctie na de eerstvolgende verkiezingen, wanneer de partij haar dotatie bij ontstentenis van een gekozene zou verliezen, moet nog worden onderzocht (zie tevens de commentaar bij art. 5).
- De procedure die de Controlecommissie in acht zou moeten nemen bij haar besluitvorming, zal eveneens moeten worden geëxpliciteerd.
- In § 4 wordt bepaald dat de beslissing van de Controlecommissie waarbij aan een politieke partij een sanctie wordt opgelegd, kan worden aangevochten bij de Raad van State. Er dient nog te worden nagegaan of de rechtsgrond daarvoor in artikel 14, § 1, 2°, of in een nieuw art. 16, 8°, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State moet worden neergelegd.

**VII.— “PROCÈS-VERBAUX DES AUDITIONS
DU 26 MARS 2013**

Mardi 26 mars 2013 – 10h35 – 11h20 et 14h30 – 15h05

Évaluation de la législation relative aux dépenses électorales et au financement des partis politiques, notamment sur la base du rapport d'évaluation du GRECO (*Groupe d'États contre la Corruption* – Conseil de l'Europe) sur la transparence du financement des partis en Belgique

Audition de:

— M. Philippe Roland, premier président de la Cour des comptes;

— M. Marc Bossuyt, président du groupe linguistique néerlandophone de la Cour constitutionnelle, et M. Jean Spreutels, juge à la Cour constitutionnelle;

— M. Robert Andersen, premier président du Conseil d'État

I.— EXPOSÉS

A. M. Philippe Roland, premier président de la Cour des comptes

M. Philippe Roland, premier président de la Cour des comptes, comprend que le groupe de travail Partis politiques est chargé de l'évaluation de la législation relative aux dépenses électorales et au financement des partis politiques. L'une de ses missions consiste à vérifier de quelle manière les recommandations adressées sur ce plan à la Belgique par le GRECO (*Groupe d'États contre la Corruption* – Conseil de l'Europe) peuvent être transposées dans la législation.

En vue de mettre en œuvre les recommandations du GRECO, le groupe de travail a déjà rédigé une note de travail sous la forme d'une 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.

Dans le bref délai qui lui a été imparti, la Cour des comptes n'a examiné que les dispositions de la proposition de loi qui concernent les compétences et les missions de la Cour des comptes.

Tout d'abord, il sera brièvement expliqué de quelles compétences la Cour dispose et quelles missions lui

**VII. — NOTULEN VAN DE HOORZITTINGEN
DD. 26 MAART 2013**

Dinsdag 26 maart 2013 – 10.35 uur – 11.20 uur en 14.30 uur – 15.05 uur

Evaluatie van de wetgeving inzake verkiezingsuitgaven en financiering van de politieke partijen, onder meer op grond van het evaluatierapport van de GRECO (*Groupe d'États contre la Corruption* – Raad van Europa) over de transparantie van de partijfinanciering in België

Hoorzitting met:

— de heer Philippe Roland, eerste voorzitter van het Rekenhof;

— de heer Marc Bossuyt, voorzitter van de Nederlandse taalgroep van het Grondwettelijk Hof, en de heer Jean Spreutels, rechter bij het Grondwettelijk Hof;

— de heer Robert Andersen, eerste voorzitter bij de Raad van State

I— UITEENZETTINGEN

A. De heer Philippe Roland, eerste voorzitter van het Rekenhof

De heer Philippe Roland, eerste voorzitter van het Rekenhof, begrijpt dat de werkgroep Politieke Partijen belast is met de evaluatie van de wetgeving inzake verkiezingsuitgaven en de financiering van de politieke partijen. Eén van de opdrachten bestaat erin na te gaan op welke wijze de aanbevelingen die de GRECO (*Groupe d'États contre la Corruption* – Raad van Europa) op dit vlak aan België heeft gericht, in wetgeving kunnen worden omgezet.

Om de aanbevelingen van GRECO te realiseren, stelde de werkgroep al een werknota op in de vorm van een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen.

Het Rekenhof onderzocht, binnen de aan hem toegekende korte termijn, enkel de bepalingen van dit wetsvoorstel, die betrekking hebben op de bevoegdheden en opdrachten van het Rekenhof.

Vooreerst zal kort worden uiteengezet over welke bevoegdheden en opdrachten het Rekenhof momenteel

sont confiées actuellement dans le cadre du contrôle des dépenses électorales et du financement des partis politiques.

Ensuite, il sera précisé quelles sont la portée et les conséquences éventuelles des modifications proposées, tout en relevant les problèmes potentiels en la matière.

1. Les compétences actuelles

Aujourd'hui, la Cour des comptes est appelée à remettre des avis à la Commission de contrôle dans deux domaines qui relèvent des centres d'intérêt du groupe de travail "partis politiques": un avis en matière de dépenses électorales et un avis sur les rapports financiers sur la comptabilité des partis politiques.

— Le contrôle des dépenses électorales

Les lois du 4 juillet 1989 et du 19 mai 1994 imposent aux partis politiques et aux candidats aux élections fédérales, régionales et européennes de respecter certaines règles portant à la fois sur le montant et la nature des dépenses électorales autorisées.

Sur la base des déclarations qui leur sont transmises par les partis politiques et les candidats, les présidents des bureaux principaux de collège ou de circonscription électorale établissent à l'intention de la Commission de contrôle, dans les septante-cinq jours à compter de la date des élections, un rapport en quatre exemplaires sur les dépenses de propagande électorale engagées par les candidats et par les partis politiques, ainsi que sur l'origine des fonds qu'ils y ont affectés.

Le législateur a chargé la Cour des comptes de remettre à la Commission de contrôle un avis, endéans un délai d'un mois, sur l'exactitude et l'exhaustivité des rapports des présidents de bureaux principaux. Cet avis est obligatoire pour les élections fédérales et européennes. Il peut être demandé par le Parlement de communauté ou de région ou par la Commission de contrôle pour les élections régionales. À ce jour, seul le Parlement flamand a sollicité l'avis de la Cour des comptes.

L'examen de l'exactitude et de l'exhaustivité des rapports des présidents implique que la Cour vérifie d'une part si les données reprises dans les rapports des présidents correspondent à celles fournies par les partis et les candidats dans leurs déclarations, et d'autre part l'exactitude des observations formulées par les présidents.

beschikt in het kader van de controle op de verkiezingsuitgaven en de financiering van de politieke partijen.

Daarna zullen de draagwijdte en eventuele gevolgen van de voorgestelde wijzigingen worden besproken, en worden de mogelijke problemen hieromtrent gesignaleerd.

1. De huidige bevoegdheden

Het Rekenhof wordt thans gevraagd de controlecommissie van advies te dienen op twee gebieden die tot het aandachtscentrum van de werkgroep Politieke Partijen behoren: een advies in verband met verkiezingsuitgaven en een advies over de financiële verslagen over de boekhouding van de politieke partijen.

— De controle van de verkiezingsuitgaven

De wetten van 4 juli 1989 en van 19 mei 1994 leggen de politieke partijen en kandidaten op voor de federale, regionale en Europese verkiezingen bepaalde regels na te leven met betrekking tot zowel het bedrag als de aard van de toegestane verkiezingsuitgaven.

Op basis van de verklaringen van die politieke partijen en kandidaten maken de voorzitters van de hoofdbureaus van de kiescolleges of kieskringen ten behoeve van de Controlecommissie, binnen vijfenzeventig dagen na de datum van de verkiezingen, een verslag in vier exemplaren op over de uitgaven voor verkiezingspropaganda van de kandidaten en politieke partijen, alsook over de oorsprong van het geld dat zij daaraan hebben besteed.

De wetgever heeft het Rekenhof ermee belast binnen een termijn van een maand bij de Controlecommissie advies uit te brengen over de juistheid en de volledigheid van de verslagen van de voorzitters van de hoofdbureaus. Dat advies is verplicht voor de federale en Europese verkiezingen. Het kan worden gevraagd door het parlement van de gemeenschap of het gewest of door de Controlecommissie voor de gewestverkiezingen. Tot op heden heeft alleen het Vlaams Parlement het advies van het Rekenhof gevraagd.

Het onderzoek van de juistheid en volledigheid van de verslagen van de voorzitters houdt in dat het Hof enerzijds nagaat of de gegevens in de voorzittersverslagen overeenstemmen met die welke de partijen en de kandidaten in hun verklaringen verstrekken en anderzijds of de opmerkingen van de voorzitters juist zijn.

La Cour ne dispose d'aucune compétence directe de contrôle sur les dépenses électorales proprement dites. Son examen ne porte pas sur l'importance significative, l'exhaustivité ou la régularité des dépenses électorales mêmes, autrement dit des "opérations à la base des déclarations". Elle ne dispose pas des pièces justificatives des dépenses, lesquelles sont conservées par les partis et les candidats. La Cour n'entretient aucun contact ni avec les partis politiques, ni avec les candidats individuels.

Eu égard aux pièces dont la Cour dispose pour son examen — les rapports des présidents et leurs annexes —, la Cour ne peut se prononcer sur les rapports des présidents en ce qui concerne les infractions éventuelles aux dispositions légales qui interdisent ou règlent certains formes de campagne (utilisation d'affiches ou de panneaux publicitaires commerciaux, diffusion de gadgets, organisation de campagnes par téléphone, spots publicitaires, etc.) ou en matière de détermination inexacte (inappropriée) de la part des dépenses pour des campagnes communes. Elle n'est pas davantage en mesure de se prononcer systématiquement sur la question de savoir si les partis ou les candidats ont déposé leur déclaration tardivement ou non.

— *Le contrôle de la comptabilité des partis politiques*

Les partis politiques et leurs composantes sont tenus de confier annuellement la rédaction d'un rapport financier sur leurs comptes annuels à une institution désignée à cet effet, qui revêt la forme d'une association sans but lucratif.

La Cour des comptes est tenue de remettre un avis à la commission de Contrôle sur l'exactitude et l'exhaustivité de ces rapports financiers (article 24, alinéa 2, de la loi du 4 juillet 1989). Dans cet avis, la Cour des comptes signale les aspects des rapports financiers qui, du point de vue de l'exactitude et de l'exhaustivité, sont susceptibles d'être pris en considération pour être contrôlés de manière plus approfondie par la Commission de contrôle. Elle formule, éventuellement, en ce qui concerne certains aspects des rapports financiers, des recommandations en vue des rapports futurs.

La mission consultative de la Cour des comptes est limitée. Premièrement, la Cour se base exclusivement, pour rendre son avis, sur les rapports financiers qui lui ont été transmis par la Commission de contrôle ainsi que sur des documents publics à caractère officiel, par exemple sur le *Moniteur belge* et des documents parlementaires. Ni les comptes annuels proprement dits, ni les pièces à partir desquelles ils ont été établis

Het Hof beschikt over geen enkele directe controlebevoegdheid aangaande de verkiezingsuitgaven zelf. Zijn onderzoek heeft geen betrekking op de significantie, de volledigheid of de regelmatigheid van de verkiezingsuitgaven zelf, dat wil zeggen van de "verrichtingen aan de basis van de verklaringen". Het beschikt niet over de bewijsstukken voor de uitgaven, want die worden door de partijen en de kandidaten bewaard. Het Hof heeft geen contact met de politieke partijen of de individuele kandidaten.

Gelet op de stukken waarover het Hof voor zijn onderzoek beschikt — de verslagen van de voorzitters en de bijlagen daarbij —, kan het zich niet uitspreken over de voorzittersverslagen in verband met eventuele overtredingen van de wetsebepalingen die bepaalde vormen van campagne verbieden of regelen (gebruik van commerciële reclameaffiches of —panelen, uitdelen van gadgets, organisatie van telefooncampagnes, commercials enzovoort) of inzake de onjuiste (oneigenlijke) toewijzing van de uitgaven voor gemeenschappelijke campagnes. Het Hof is ook niet in staat om zich stelselmatig uit te spreken over de vraag of de partijen of kandidaten hun verklaring al dan niet laattijdig hebben ingediend.

— *De controle van de boekhouding van de politieke partijen*

De politieke partijen en hun componenten zijn er toe gehouden jaarlijks een financieel verslag over hun jaarrekeningen te laten opstellen, door een daartoe aangeduide instelling die de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk heeft.

Het Rekenhof is er toe gehouden de Controlecommissie een advies te geven over de juistheid en de volledigheid van deze financiële verslagen (artikel 24, tweede lid, van de wet van 4 juli 1989). In dit advies wijst het Rekenhof die aspecten van financiële verslaggeving aan, die vanuit het oogpunt van juistheid en volledigheid, in aanmerking komen voor nader onderzoek door de Controlecommissie. Het formuleert desgevallend, in verband met bepaalde aspecten van de financiële verslaggeving, aanbevelingen met het oog op toekomstige verslaggeving.

De adviesverlenende opdracht van het Rekenhof is beperkt. Vooreerst steunt het Rekenhof voor zijn advies exclusief op de door de Controlecommissie aan het Rekenhof toegezonden financiële verslagen, en op openbare documenten met officieel karakter, bv. het *Belgisch Staatsblad* en parlementaire documenten. De jaarrekeningen zelf noch de onderliggende stukken worden aan het Rekenhof voorgelegd. Daarnaast betreft

ne sont soumis à la Cour des comptes. En outre, cette mission consultative porte sur l'exactitude et l'exhaustivité des rapports financiers concernant les comptes annuels, ces comptes n'étant pas eux-mêmes examinés au cours de cette opération. La Cour des comptes ne dispose d'aucune compétence de contrôle à l'égard des institutions qui établissent les rapports financiers, ni à l'égard des partis politiques ou de leurs composantes.

La Cour des comptes examine les rapports financiers à la lumière de la législation en vigueur, à savoir la loi précitée du 4 juillet 1989 et la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et ses arrêtés d'exécution, des directives, des résultats d'exams et des recommandations de la Commission de contrôle et les rapports financiers antérieurs. Ce contrôle porte tant sur la forme que sur l'aspect financier.

Conformément aux objectifs de contrôle prévus par le cadre réglementaire, la vérification formelle vise à répondre aux questions suivantes: Les rapports ont-ils été complétés correctement? Sont-ils conformes aux schémas prévus? Contiennent-ils toutes les informations et tous les documents nécessaires? Tous les rapports ont-ils été signés par les personnes compétentes? Les documents ont-ils été signés par le réviseur d'entreprises? *etc.*

Le contrôle financier s'appuie sur un double seuil de matérialité. Cette technique est attentive aux principales différences observées par rapport aux chiffres de l'exercice comptable précédent et vise à déterminer si des informations concernant ces variations ont été prévues. Ce contrôle est réalisé pour tous les partis politiques, tant au niveau consolidé qu'au niveau de leurs composantes.

2. Les propositions du groupe de travail

Les propositions du groupe de travail relatives au rôle de la Cour des comptes s'inspirent principalement de la recommandation n° 8 du GRECO. Cette recommandation vise à mettre en place un système — éventuellement unifié — de contrôle du financement des partis et campagnes électorales qui soit le plus indépendant possible des partis politiques et doté des moyens nécessaires à l'exercice d'un contrôle substantiel et adéquat.

Il ressort de la proposition de loi du groupe de travail, premièrement, qu'il est envisagé d'élargir les pouvoirs d'investigation de la Cour des comptes en matière de dépenses électorales, et deuxièmement, que, la Cour des comptes pourrait être chargée de contrôler le coût de certaines communications ou campagnes d'information précises destinées au public.

de adviesopdracht de juistheid en de volledigheid van de financiële verslagen over de jaarrekeningen, en worden de jaarrekeningen zelf hierbij niet onderzocht. Het Rekenhof heeft geen controlebevoegdheid ten aanzien van de instellingen die de financiële verslagen opstellen, evenmin als ten aanzien van de politieke partijen of hun componenten.

Het Rekenhof toetst de financiële verslagen aan de toepasselijke wetgeving, zijnde de voormelde wet van 4 juli 1989 en de boekhoudwet van 17 juli 1975 en uitvoeringsbesluiten, aan richtlijnen, onderzoeksbevindingen en aanbevelingen van de Controlecommissie zelf, en aan voorgaande financiële verslagen. Deze controle bevat zowel een vormelijke als financiële component.

Bij het vormelijk nazicht worden volgende uit het reglementair kader afgeleide controledoelstellingen nagestreefd: zijn de verslagen correct ingevuld, zijn ze conform de voorziene schema's, bevatten ze alle noodzakelijke informatie en documenten, werden de verslagen ondertekend door de bevoegde personen, zijn de documenten ondertekend door de bedrijfsrevisor, enz.

Het financieel nazicht is gebaseerd op een dubbele materialiteitsgrens waarbij aandacht wordt besteed aan de voornaamste cijfermatige variaties in vergelijking met vorig boekjaar en of er in informatie omtrent deze variaties wordt voorzien. Deze controle wordt verricht voor elke politieke partij, zowel op geconsolideerd niveau als op niveau van de componenten.

2. De voorstellen van de werkgroep

De voorstellen van de werkgroep met betrekking tot de rol van het Rekenhof zijn in hoofdzaak geïnspireerd door de aanbeveling nr. 8 van GRECO. Deze aanbeveling strekt ertoe een — eventueel eengemaakt — systeem in te voeren voor de controle op de financiering van de politieke partijen en verkiezingscampagnes dat zoveel mogelijk onafhankelijk van de politieke partijen is en beschikt over de nodige middelen voor de uitoefening van een substantiële en adequate controle.

Uit het wetsvoorstel van de werkgroep blijkt, ten eerste, dat eraan wordt gedacht de onderzoeksbevoegdheden van het Rekenhof betreffende de verkiezingsuitgaven te verruimen, en ten tweede, dat het Rekenhof zou kunnen worden opgedragen de kostprijs van welbepaalde voor het publiek bestemde mededelingen of voorlichtingscampagnes te controleren.

Le projet de proposition de loi ne comporte encore pour l'instant aucune modification de la mission d'avis ou de contrôle de la Cour des comptes en ce qui concerne les rapports financiers relatifs aux comptes annuels des partis politiques et de leurs composantes.

— *Les pouvoirs d'investigation en matière de dépenses électorales*

En ce qui concerne la compétence d'avis de la Cour des comptes en matière de dépenses électorales, la question se pose, selon le groupe de travail Partis politiques, de savoir s'il ne faudrait pas étendre les pouvoirs d'instigation de la Cour des comptes dans ce domaine, et ce, à la lumière de la recommandation du GRECO visant à rendre le contrôle de la comptabilité et des dépenses électorales plus strict et plus transparent. Le groupe de travail souligne à cet égard que dans ses avis, la Cour exprime chaque fois le souhait de disposer de davantage de compétences de contrôle. Selon le groupe de travail, la Cour des comptes a toujours souligné qu'en matière de dépenses électorales, son *"examen (...) ne porte pas sur l'importance significative, l'exhaustivité ou la régularité des dépenses électorales mêmes, autrement dit des opérations à la base des déclarations. La Cour ne dispose pas des pièces justificatives en la matière et ne possède pas, comme mentionné, de compétence de contrôle directe à l'égard des partis politiques ou des candidats aux élections."*

Le groupe de travail se demande si la Cour des comptes dispose de moyens matériels et en personnel suffisants pour examiner individuellement toutes les déclarations de dépenses électorales dans un délai relativement court. Cette question gagne encore en pertinence à la lumière de la réforme proposée, en vertu de laquelle les élections européenne, fédérale et des entités fédérées seront organisées simultanément à partir de 2014.

Dans les avis qu'elle a formulés dans le cadre du contrôle des dépenses électorales, la Cour des comptes a en effet souligné qu'elle ne dispose pas des pièces justificatives ni d'un pouvoir de contrôle direct à l'égard des partis politiques ou des candidats aux élections. Elle souhaite cependant mettre l'accent sur le fait que ces mentions avaient pour seul objet de préciser la portée de l'avis de la Cour des comptes. La Cour des comptes n'a jamais eu l'intention de formuler par là le souhait d'étendre ses pouvoirs de contrôle ou d'enquête.

La Cour des comptes constate que le groupe de travail ne formule pas de proposition concrète sur la façon dont les missions de contrôle ou les pouvoirs d'enquête de la Cour des comptes devraient être élargis.

Het ontwerp van wetsvoorstel bevat vooralsnog geen wijzigingen aan de advies- of controleopdracht van het Rekenhof betreffende de financiële verslagen over de jaarrekeningen van de politieke partijen en hun componenten.

— *De onderzoeksbevoegdheden betreffende de verkiezingsuitgaven*

Met betrekking tot de adviesbevoegdheid van het Rekenhof betreffende de verkiezingsuitgaven rijst volgens de werkgroep Politieke Partijen de vraag of aan het Rekenhof geen ruimere onderzoeksbevoegdheden moeten worden verleend. In het licht van de aanbeveling van GRECO om de controle van de boekhouding en de verkiezingsuitgaven strenger en transparanter te maken. Hierbij wijst de werkgroep op de telkens door het Rekenhof in zijn adviezen geformuleerde wens om over meer controlebevoegdheden te beschikken. Inzake verkiezingsuitgaven heeft het Rekenhof volgens de werkgroep steeds beklemtoond dat zijn *"onderzoek (...) geen betrekking heeft op de materialiteit, de volledigheid of de regelmatigheid van de eigenlijke verkiezingsuitgaven, met andere woorden van de verrichtingen die aan de aangiften ten grondslag liggen. Het Rekenhof beschikt niet over de verantwoordingsstukken en het beschikt, zoals vermeld, niet over een rechtstreekse controlebevoegdheid ten aanzien van de Politieke Partijen en de kandidaten voor de verkiezingen."*

De werkgroep stelt zich de vraag of het Rekenhof over voldoende materiële en personele middelen beschikt om alle aangiften van verkiezingsuitgaven op relatief korte termijn individueel te onderzoeken. Deze vraag wint nog aan pertinentie in het licht van de voorgestelde hervorming waarbij de Europese, federale en deelstatelijke verkiezingen vanaf 2014 terzelfder tijd zullen worden gehouden.

Het Rekenhof heeft in zijn adviezen in het kader van de controle van de verkiezingsuitgaven inderdaad gewezen op het feit dat het niet beschikt over de verantwoordingsstukken of over een rechtstreekse controlebevoegdheid ten aanzien van de politieke partijen of de kandidaten voor de verkiezingen. Het wenst echter te benadrukken dat de enige bedoeling van deze vermeldingen er in bestond de draagwijdte van het advies van het Rekenhof te duiden. Het is nooit de bedoeling van het Rekenhof geweest hiermee een wens naar ruimere controle- of onderzoeksbevoegdheden te formuleren.

Het Rekenhof stelt vast dat de werkgroep geen concreet voorstel formuleert betreffende de wijze waarop de controleopdrachten of onderzoeksbevoegdheden van het Rekenhof betreffende de verkiezingsuitgaven zouden moeten worden verruimd.

Toutefois, une extension de ces missions ou pouvoirs entraînera en tout état de cause une importante charge de travail supplémentaire pour le personnel de la Cour des comptes. La Cour des comptes ne dispose pas de moyens matériels et en personnel suffisants pour examiner individuellement toutes les déclarations de dépenses électorales dans un délai relativement court. À titre d'information, en ce qui concerne les dernières élections fédérales en date, 3 164 déclarations ont été introduites par des candidats individuels (Chambre et Sénat). Une telle mission de contrôle supplémentaire aurait dès lors nécessairement des conséquences importantes pour l'exécution adéquate et en temps utile des autres missions de contrôle constitutionnelles et fixées par la loi de la Cour des comptes, qui doivent être accomplies dans des délais de plus en plus contraignants.

Il va sans dire que la coïncidence éventuelle des élections européenne, fédérale et des entités fédérées dès 2014 ne fera qu'aggraver cette problématique.

Outre ces problèmes pratiques, la proposition du groupe de travail confronte également la Cour des comptes à une série de problèmes plus fondamentaux, dès lors que son contrôle, qui est actuellement axé sur les rapports des présidents des circonscriptions électorales et des collèges électoraux, serait étendu aux déclarations proprement dites des candidats individuels et des partis politiques.

Dans la mesure où une extension des pouvoirs d'enquête impliquerait que la Cour des comptes doive contrôler les déclarations mêmes des candidats individuels et des partis politiques à la lumière des pièces justificatives, les problèmes suivants peuvent être signalés.

Tout d'abord, une individualisation des pouvoirs de contrôle de la Cour des comptes peut mettre en péril son indépendance et son impartialité. À l'heure actuelle, la Cour se borne à vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des rapports des présidents des circonscriptions électorales et des collèges électoraux. Une extension de ces pouvoirs de contrôle peut avoir pour effet d'obliger la Cour des comptes à vérifier, à la lumière des pièces justificatives, dans quelle mesure les dépenses électorales ou la provenance des fonds utilisés à cette fin, des candidats individuels ou des partis politiques sont conformes à la réglementation. Cela impliquerait que la Cour des comptes exerce également un contrôle vis-à-vis des membres de la Chambre des représentants, qui nomment tous les six ans les membres de la Cour des comptes.

Maar in elk geval zal een verruiming van deze opdrachten of bevoegdheden een belangrijke bijkomende belasting van de personele middelen van het Rekenhof met zich meebrengen. Het Rekenhof beschikt niet over voldoende materiële en personele middelen om alle aangiften van verkiezingsuitgaven op relatief korte termijn individueel te onderzoeken. Ter informatie, voor wat de laatste federale verkiezing betreft, werden 3.164 aangiften door individuele kandidaten (Kamer en Senaat) ingediend. Dergelijke bijkomende controleopdracht zou dan ook noodzakelijk ernstige gevolgen hebben voor de tijdige en adequate uitvoering van de andere grondwettelijke en wettelijk bepaalde controleopdrachten van het Rekenhof, die binnen steeds dwingendere termijnen dienen te worden verricht.

Het hoeft geen betoog dat het eventueel samenvallen van de Europese, federale en deelstatelijke verkiezingen vanaf 2014 deze problematiek enkel zal vergroten.

Naast deze praktische problemen stelt het voorstel van de werkgroep het Rekenhof ook bloot aan een aantal meer fundamentele problemen van zodra zijn controle, die momenteel gericht is op de verslagen van de voorzitters van de kieskringen en kiescolleges, zou worden verlengd naar de aangiften zelf van de individuele kandidaten en de politieke partijen.

In de mate waarin een verruiming van de onderzoeksbevoegdheden zou inhouden dat het Rekenhof de aangiften zelf van de individuele kandidaten en politieke partijen zou dienen te controleren aan de hand van de onderliggende stavingstukken, kunnen volgende problemen worden gesignaleerd.

Ten eerste kan een individualisering van de controlebevoegdheden van het Rekenhof de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het Rekenhof in gevaar brengen. Momenteel beperkt het Hof zich tot het verifiëren van de juistheid en de volledigheid van de verslagen van de voorzitters van de kieskringen en kiescolleges. Een verruiming van deze controlebevoegdheden kan ertoe leiden dat het Rekenhof aan de hand van de stavingstukken zou moeten onderzoeken in hoeverre de verkiezingsuitgaven of de herkomst van de daartoe gebruikte geldmiddelen van individuele kandidaten of politieke partijen conform de regelgeving zijn. Dit zou impliceren dat het Rekenhof ook een controle zou uitoefenen ten aanzien van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers, die om de zes jaar de leden van het Rekenhof benoemen.

Un deuxième problème concerne la nécessaire sélection des candidats ou partis à contrôler de façon approfondie.

Comme il a déjà été indiqué, la Cour des comptes ne dispose pas de moyens matériels et humains suffisants pour contrôler individuellement toutes les déclarations dans le délai imparti d'un mois. Il serait par conséquent nécessaire de procéder à une sélection des déclarations à contrôler de façon approfondie. La Cour des comptes se pose toutefois de sérieuses questions à propos des critères à utiliser qui devraient garantir l'objectivité et l'impartialité de la sélection dans cette matière politisée par excellence que sont les dépenses électorales.

En outre, lors d'un contrôle approfondi des déclarations des candidats individuels et des partis, la Cour des comptes doit respecter les droits de la défense des intéressés. Étant donné le bref délai dans lequel la Cour des comptes doit rendre son avis (un mois), cela semble difficilement faisable.

Enfin se pose le problème que la Cour des comptes n'a pas accès aux pièces justificatives des candidats individuels et des partis politiques. En vertu de la réglementation actuelle, les partis politiques et les candidats individuels doivent conserver eux-mêmes les pièces justificatives relatives à leurs dépenses et fonds pendant les deux ans qui suivent la date des élections. La Cour des comptes n'est pas habilitée à demander des pièces justificatives aux candidats individuels ou aux partis politiques. Les compétences de la Cour des comptes doivent trouver leur fondement, tant *ratione materiae* que *ratione personae*, dans la Constitution ou dans une loi conforme à la Constitution. Cela concerne tant les contrôles que la Cour des comptes peut effectuer à l'égard des personnes morales de droit public, que – a fortiori – le contrôle des personnes (morales) de droit privé, comme l'a déjà confirmé plusieurs fois la section de législation du Conseil d'État¹. Pour le moment, la Cour des comptes ne dispose dès lors d'aucun pouvoir de contrôle à l'égard des candidats individuels ou des partis politiques et de leurs composantes, qui sont de droit privé ou qui sont même des associations de fait sans personnalité juridique.

Même si la Cour des comptes avait la possibilité de contrôler à l'aide de pièces justificatives les dépenses électorales et l'origine des fonds utilisés à cette occasion, tant pour les partis politiques que pour les candidats individuels, il est douteux que cela puisse mener à un contrôle approfondi des dépenses électorales effectivement réalisées. Les compétences d'enquête de

Een tweede probleem betreft de noodzakelijke selectie van de grondig te controleren kandidaten of partijen.

Zoals al aangegeven, beschikt het Rekenhof niet over de personele en materiële middelen om alle aangiften van de kandidaten en de politieke partijen individueel te onderzoeken binnen de daartoe gestelde termijn van 1 maand. Bijgevolg zou het noodzakelijk zijn een selectie van de grondig te controleren aangiften te maken. Het Rekenhof stelt zich echter grote vragen over de te hanteren criteria die de objectiviteit en onpartijdigheid van de selectie zouden moeten garanderen in deze bij uitstek gepolitiseerde materie van de verkiezingsuitgaven.

Bovendien moet het Rekenhof bij een grondige controle van de aangiften van individuele kandidaten en partijen, de rechten van verdediging van betrokkenen respecteren. Gelet op de korte termijn waarbinnen het Rekenhof zijn advies dient te geven (een maand), lijkt dit bezwaarlijk haalbaar te zijn.

Ten slotte stelt zich het probleem dat het Rekenhof geen toegang heeft tot de stavingstukken van de individuele kandidaten en politieke partijen. Volgens de huidige regelgeving dienen de politieke partijen en de individuele kandidaten zelf de stavingstukken betreffende hun uitgaven en geldmiddelen te bewaren gedurende twee jaar na de verkiezingen. Het Rekenhof beschikt niet over de bevoegdheid stavingstukken op te vragen bij de individuele kandidaten of politieke partijen. De bevoegdheden van het Rekenhof moeten zowel *ratione materiae* als *ratione personae* hun grondslag vinden in de Grondwet of een grondwetsconforme wet. Dit betreft zowel de controles die het Rekenhof kan uitvoeren ten aanzien van publiekrechtelijke rechtspersonen, maar geldt des te meer voor de controle van privaatrechtelijke (rechts)personen, zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, al meermaals heeft bevestigd¹. Momenteel beschikt het Rekenhof dan ook niet over de controlebevoegdheid ten aanzien van de individuele kandidaten of van de politieke partijen en hun componenten, die privaatrechtelijk van aard zijn of zelfs feitelijke verenigingen zonder rechtspersoonlijkheid.

Zelfs al zou het Rekenhof de mogelijkheid hebben de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de hierbij aangewende geldmiddelen, voor zowel de politieke partijen als de individuele kandidaten, te controleren aan de hand van de stavingstukken, dan nog valt te betwijfelen of dit tot een grondige controle van de effectief gerealiseerde verkiezingsuitgaven kan leiden.

¹ La section de législation du Conseil d'État souligne en effet que la Constitution (article 180) autorise uniquement la Cour des comptes à contrôler les personnes (morales) publiques.

¹ De Raad van State, afdeling wetgeving, wijst er immers op dat de Grondwet (artikel 180) het Rekenhof enkel toelaat publieke (rechts)personen te controleren.

la Cour des comptes sont en effet limitées à la possibilité de demander les documents et informations nécessaires auprès des instances relevant de sa compétence de contrôle. La Cour des comptes ne dispose cependant pas de la moindre compétence de police (perquisitions, audition de témoins,...) et ne peut pas non plus infliger de sanctions si les documents ou informations demandés ne sont pas transmis. La Cour des comptes ne peut pas non plus vérifier si les déclarations et les pièces justificatives des candidats individuels et des partis politiques correspondent aux campagnes électorales réellement menées.

— *Le contrôle des communications officielles du gouvernement fédéral et des présidents des chambres législatives*

La proposition de loi à l'examen prévoit en son article 2 qui modifie l'article 1^{er} de la loi du 4 juillet 1989 que la Commission de contrôle est tenue de se faire conseiller par la Cour des comptes pour la fixation du coût total des communications et des campagnes d'information destinées au public, lorsque la Commission de contrôle a décidé l'imputation totale ou partielle de ce coût. Par ailleurs, l'article 3 de la proposition prévoit la suppression de l'actuel article 4 *bis* de la loi du 4 juillet 1989 qui règle le régime des communications des gouvernements et présidents des Chambres et la création d'un chapitre particulier reprenant les dispositions spécifiques relatives au contrôle de ces communications officielles.

En ce qui concerne la Cour des comptes, la loi du 4 juillet 1989 ne prévoit expressément aucune intervention de sa part dans le contrôle des communications ou campagnes d'information tel qu'il est organisé par l'article 4 bis précité. Pour être précis, il convient néanmoins de rappeler qu'après avoir imposé la consultation obligatoire de la Cour des comptes pour les dépenses électorales et le contrôle des rapports financiers des partis politiques, l'article 1^{er} de la loi du 4 juillet 1989, 4^o, al. 3, ajoute que la Commission peut, si elle le juge opportun, solliciter l'avis de la Cour des comptes pour l'exercice de ses autres compétences légales. La Cour pourrait donc, sur la base de cette disposition, maintenir dans la proposition de loi, être consultée par la Commission à propos des campagnes d'information et de communication. Cela ne s'est cependant jamais fait.

Le rôle dévolu à la Cour des comptes dans la proposition de loi intervient au stade des sanctions. En résumé, la procédure serait la suivante. Les membres du gouvernement fédéral, le gouvernement fédéral ou les présidents des Chambres fédérales, doivent, préalablement à la diffusion d'une campagne de communication

De onderzoeksbevoegdheden van het Rekenhof zijn immers beperkt tot de mogelijkheid de nodige stukken en informatie op te vragen bij de instanties die onder zijn controlebevoegdheid vallen. Het Rekenhof beschikt evenwel over geen enkele politionele bevoegdheid (huiszoeken, getuigenverhoren,...) en kan evenmin sancties opleggen bij het niet voorleggen van de gevraagde stukken of informatie. Het Rekenhof kan evenmin de aangiften en onderliggende stukken van individuele kandidaten en politieke partijen aftoetsen aan de in werkelijkheid gevoerde verkiezingscampagnes.

— *Het toezicht op de officiële mededelingen van de federale regering en van de voorzitters van de federale Kamers*

Artikel 2 van het voorliggende wetsvoorstel, dat beoogt artikel 1 van de wet van 4 juli 1989 te wijzigen, bepaalt dat de Controlecommissie de raad moet inwinnen van het Rekenhof om de volledige kostprijs vast te stellen van voor het publiek bestemde mededelingen en voorlichtingscampagnes, wanneer zij een beslissing tot gehele of gedeeltelijke aanrekening van die kostprijs heeft genomen. Artikel 3 van het wetsvoorstel voorziet voorts in de opheffing van het huidige artikel 4*bis* van de wet van 4 juli 1989, dat de mededelingen van de regeringen en van de voorzitters van de Kamers regelt. Dat artikel zorgt ook voor een bijzonder hoofdstuk met de specifieke bepalingen inzake het toezicht op die officiële mededelingen.

De wet van 4 juli 1989 voorziet niet uitdrukkelijk in een optreden van het Rekenhof in het toezicht op de mededelingen of voorlichtingscampagnes zoals dat door het voormelde artikel 4*bis* wordt georganiseerd. Nauwkeurigheidshalve moet eraan worden herinnerd dat artikel 1, 4^o, derde lid, van de wet van 4 juli 1989 eerst de verplichte raadpleging van het Rekenhof oplegt voor de verkiezingsuitgaven en het toezicht op de financiële rapporten van de politieke partijen en vervolgens toevoegt dat de commissie, als ze het opportuun acht, voor de uitoefening van haar overige wettelijke bevoegdheden eveneens het advies van het Rekenhof kan inwinnen. Het Rekenhof zou dus op grond van die bepaling — die het wetsvoorstel behoudt — kunnen worden geraadpleegd door de commissie in verband met de mededelingen en de voorlichtingscampagnes. Tot dusver is dat echter nog nooit gebeurd.

Volgens het wetsvoorstel treedt het Rekenhof op in het stadium van de sancties. Samengevat ziet de procedure er als volgt uit. De leden van de federale regering, de federale regering of de voorzitters van de federale Kamers moeten, alvorens zij een communicatie- of informatiecampaagne verspreiden, het advies

ou d'information, solliciter l'avis de la Commission de contrôle, cette consultation n'étant toutefois pas requise lorsqu'il s'agit de communications internes, d'informations imposées par une disposition légale ou réglementaire et/ou non personnalisées. Le dossier que doit transmettre l'autorité concernée à la Commission de contrôle comprend une note de synthèse qui reprend, à peine d'irrecevabilité, le contenu, le mode de présentation, les motifs de la communication, les moyens utilisés, le tirage, la fréquence de diffusion ou d'émission, le coût total et les firmes consultées.

Dans les quinze jours qui suivent le dépôt de la note de synthèse, la Commission de contrôle rend un avis contraignant. Selon le projet de texte, cet avis est soit négatif soit positif moyennant le respect de certaines conditions, dans le cas où la communication ou la campagne vise, en tout ou en partie, la présentation personnelle d'un ou de plusieurs ministres du gouvernement fédéral ou des présidents de Chambres fédérales ou de l'image d'un parti politique. Le projet de texte n'envisage pas explicitement l'émission d'un avis positif mais précise *qu'en l'absence d'avis remis dans le délai de quinze jours, l'avis est réputé positif. Enfin, dans les sept jours suivant la parution ou la diffusion de la communication ou de la campagne d'information, un exemplaire ou une copie de celles-ci est transmise à la Commission.*

Dans le cas où l'avis de la Commission n'a pas été sollicité ou l'a été tardivement, la Commission peut, à la demande d'un membre, se saisir du dossier dans les trois mois de la parution de la campagne. De même, lorsque dans les quinze jours qui suivent la réception de l'exemplaire ou de la copie de la communication, il s'avère qu'il n'a pas été tenu compte d'un avis négatif, que les conditions dont était assorti l'avis positif n'ont pas été respectées, en tout ou en partie, ou que le contenu et la présentation de la communication ont été modifiés par rapport à ce qui avait été exposé dans la note de synthèse, la Commission se saisit à nouveau du dossier à la demande d'un tiers des membres d'un groupe linguistique. Elle prend alors, au plus tard dans le mois de sa saisine, dans le respect des droits de la défense, à la majorité simple des voix dans chaque groupe linguistique, pour autant que la majorité des membres de chaque groupe linguistique soient présents, une décision motivée concernant la question de savoir si la communication ou la campagne en question vise ou non à améliorer l'image personnelle de l'intéressé ou l'image de son parti politique. Si tel est le cas, la Commission peut infliger diverses sanctions: une réprimande rendue publique dans les médias désignés

vragen van de Controlecommissie. Dat advies is echter niet vereist als het gaat om interne mededelingen, om inlichtingen die door een wettelijke of reglementaire bepaling worden opgelegd en/of om geïndividualiseerde mededelingen. Het dossier dat de betrokken overheid aan de Controlecommissie moet verzenden, omvat een synthesenota die, op straffe van onontvankelijkheid, de volgende inlichtingen bevat: de inhoud, de wijze van voorstelling, de beweegredenen van de mededeling, de gebruikte middelen, de oplage, de frequentie van de verspreiding of de uitzending, de totale kosten en de geraadpleegde ondernemingen.

De Controlecommissie brengt binnen vijftien dagen na de indiening van de synthesenota een bindend advies uit. Volgens de ontwerptekst is dat advies ongunstig of gunstig mits bepaalde voorwaarden in acht worden genomen, als de mededeling of de campagne er geheel of ten dele toe strekt het persoonlijke imago van een of meer ministers van de federale regering of voorzitters van de federale Kamers of het imago van een politieke partij te verbeteren. De ontwerptekst overweegt niet uitdrukkelijk het uitbrengen van een gunstig advies, maar bepaalt wel het volgende: *"Spreekt de Commissie zich niet uit binnen de voorgeschreven termijn van vijftien dagen, dan wordt zij geacht een gunstig advies te hebben uitgebracht."* Tot slot bepaalt de ontwerptekst nog dat *"Binnen zeven dagen na het verschijnen of het verspreiden van de mededeling of de voorlichtingscampagne (...) een exemplaar of een kopie ervan aan de Controlecommissie [wordt] meegedeeld."*

Ingeval het advies van de Controlecommissie niet of te laat is gevraagd, kan het dossier binnen drie maanden na het verschijnen van de voorlichtingscampagne, op verzoek van een lid, bij de Controlecommissie aanhangig worden gemaakt. Indien binnen vijftien dagen na de ontvangst van het exemplaar of het afschrift van de mededeling blijkt dat geen rekening is gehouden met een ongunstig advies, dat de voorwaarden waaronder een gunstig advies is uitgebracht, geheel of ten dele niet in acht zijn genomen, of dat de inhoud en de wijze van voorstelling van de mededeling of van de voorlichtingscampagne werden gewijzigd ten opzichte van wat in de synthesenota was vermeld, neemt de commissie, op verzoek van een derde van de leden van een taalgroep, het dossier opnieuw in behandeling. Met inachtneming van de rechten van verdediging neemt de commissie uiterlijk een maand nadat een dossier bij haar aanhangig is gemaakt, bij gewone meerderheid van stemmen in elke taalgroep, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is, een met redenen omklede beslissing over de vraag of de bedoelde mededeling of campagne er al dan niet toe strekt het persoonlijke imago van de betrokkene of het imago van zijn politieke partij te verbeteren. In

par la Commission, l'imputation de la moitié ou du coût total de la communication ou de la campagne sur le montant maximum des dépenses électorales prévu pour les intéressés lors des élections auxquelles ils se présentent dans les cinq ans qui suivent la notification de la décision de la Commission. C'est à ce moment qu'est prévue l'intervention de la Cour des comptes.

Lorsque la Commission décide l'imputation de la dépense, les présidents de la Chambre des représentants et du Sénat envoient le dossier sans délai, par lettre recommandée à la poste, à la Cour des comptes en la chargeant d'émettre dans les quatorze jours un avis concernant l'exactitude et l'exhaustivité du coût de la communication ou de la campagne qui a été indiqué par l'intéressé.

Cette consultation de la Cour prolonge d'un mois le délai initial d'un mois prévu pour que la Commission prenne une décision. Dès qu'elle est informée de l'avis, la commission statue définitivement au plus tard dans les deux mois de sa saisine. La décision définitive est communiquée à l'intéressé par lettre recommandée dans les dix jours ouvrables de son adoption et est susceptible d'un recours devant le Conseil d'État. Si la décision définitive implique une sanction, elle est publiée sans délai au *Moniteur belge* et communiquée aux autres assemblées législatives.

La mission de la Cour consiste ainsi dans un avis concernant l'exactitude et l'exhaustivité du coût de la communication ou de la campagne indiqué par la personne concernée (ministre, présidents de la Chambre ou du Sénat). Cette tâche appelle les remarques suivantes.

La Cour constate d'abord qu'elle pourrait être appelée, par les présidents de la Chambre et du Sénat, à remettre un avis sur les coûts de communication ou de campagne d'information exposés précisément par ces présidents.

Elle s'interroge ensuite sur les éléments dont elle disposera pour déterminer l'exactitude et l'exhaustivité des coûts des communications et campagnes d'information.

Si la Cour ne dispose que des éléments repris dans le dossier qui lui est envoyé, elle ne pourra se prononcer quant à l'exactitude et l'exhaustivité des coûts que sur la

bevestigend geval kan de Commissie de volgende sancties opleggen: een berisping, welke in de door de commissie aangewezen media wordt bekendgemaakt, en de aanrekening van de helft of van de volledige kostprijs van de mededeling of van de campagne op het maximumbedrag inzake verkiezingsuitgaven dat voor de betrokkenen geldt bij de verkiezingen waaraan zij binnen vijf jaar na de kennisgeving van de beslissing van de commissie deelnemen. Het is op dat ogenblik dat het Rekenhof optreedt.

Ingeval de commissie tot aanrekening besluit, zenden de voorzitters van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat het dossier, bij een ter post aangetekende brief, onverwijld naar het Rekenhof met de opdracht om binnen veertien dagen een advies uit te brengen over de juistheid van de door de betrokkene opgegeven kostprijs van de gewraakte mededeling of campagne.

Door deze raadpleging van het Rekenhof wordt de oorspronkelijke termijn van één maand waarover de Controlemcommissie beschikt om een beslissing te nemen, verlengd met één maand. Zodra zij in kennis wordt gesteld van het advies van het Rekenhof, doet de Controlemcommissie, uiterlijk binnen twee maanden nadat de zaak bij haar aanhangig is gemaakt, definitief uitspraak. Uiterlijk tien werkdagen nadat de definitieve beslissing is genomen, wordt die beslissing bij een ter post aangetekende brief ter kennis gebracht van de betrokkene, die tegen de beslissing beroep kan instellen bij de Raad van State. Ingeval de definitieve beslissing een sanctie inhoudt, wordt zij onverwijld bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* en meegedeeld aan de andere wetgevende assemblees.

De taak van het Rekenhof bestaat er aldus in advies te verstrekken over de juistheid en de volledigheid van de communicatie- en campagnekosten die ter kennis zijn gebracht door de betrokken persoon (minister, Kamer- of Senaatsvoorzitter enzovoort). In verband met die taak rijzen bepaalde opmerkingen.

Ten eerste stelt het Rekenhof vast dat de Kamer- en de Senaatsvoorzitter hem kunnen verzoeken advies uit te brengen over de communicatie- en campagnekosten die zijzelf hebben gemaakt.

Voorts vraagt het Rekenhof zich af op basis van welke elementen het de communicatie- en campagnekosten op hun juistheid en volledigheid zal moeten beoordelen.

Ingeval het Rekenhof louter beschikt over de elementen van het dossier dat hem wordt overgezonden, zal het de kosten alleen op hun juistheid en volledigheid

seule base des éléments fournis par les intéressés à la Commission. Qui plus est, il n'est pas prévu que l'avis de la Cour soit rendu dans le cadre d'une procédure où le respect des droits de la défense sont garantis, contrairement à ce qui prévaut pour la Commission. Dans ce contexte, il est permis de s'interroger sur la nécessité ou la plus-value d'une telle intervention de la Cour.

Si, en revanche, l'objectif poursuivi est que la Cour des comptes procède à des investigations allant au-delà des éléments du dossier, en vue de déterminer effectivement le coût d'une communication, d'autres réserves s'imposent. En effet, l'on imagine difficilement sur quelle base la Cour des comptes pourrait exiger la communication de renseignements de la part des présidents des assemblées législatives, en particulier de la Chambre. Ces assemblées ne sont pas soumises au contrôle de la Cour et la Chambre est la première destinataire des rapports de contrôle de la Cour menés sur le plan fédéral. Une remarque similaire, relative à l'absence de compétence de contrôle de la Cour, devrait aussi être formulée à l'égard de la Commission communautaire flamande, si celle-ci était visée par ces dispositions comme le laisse supposer le commentaire de l'article 3 de la proposition. Quant au contrôle des communications ou campagnes menées par les ministres dont les services sont soumis au contrôle de la Cour, il pourrait certes s'appuyer sur les documents ou informations que la Cour est autorisée à réclamer aux entités qu'elle contrôle mais ce contrôle restera un contrôle administratif et sera tributaire de la bonne volonté de l'autorité concernée. La Cour ne dispose d'aucun pouvoir coercitif et aucune sanction n'est prévue en cas d'obstruction de la part des organes contrôlés. L'exhaustivité et l'exactitude des coûts risqueront donc d'être relatives.

Enfin, la Cour relève que le délai de quatorze jours dont elle disposerait pour rendre son avis ne semble pas tenable.

— *Le contrôle du financement et de la comptabilité des partis politiques*

La note de travail ne propose pas d'apporter des modifications aux actuelles missions de contrôle de la Cour des comptes concernant le financement des partis politiques.

kunnen toetsen op basis van de elementen die de betrokkenen aan de Controlegeschiede verstrekken. Bovendien wordt er niet in voorzien dat het Rekenhof zijn advies moet uitbrengen in het raam van een procedure waarbij de naleving van de rechten van de verdediging gewaarborgd is, in tegenstelling tot wat het geval is voor de Controlegeschiede. In dat verband rijst de vraag naar de noodzaak of de meerwaarde van een dergelijk optreden van het Rekenhof.

Als het daarentegen de bedoeling is dat het Rekenhof onderzoeken over de dossierelementen heen kan uitvoeren om de daadwerkelijke communicatie- en campagnekosten te bepalen, rijzen weer andere vragen. Het is niet bepaald duidelijk op welke grond het Rekenhof van de voorzitters van de wetgevende assemblees, meer bepaald van de Kamer van volksvertegenwoordigers, zou kunnen eisen bepaalde gegevens mee te delen. Die assemblees zijn niet onderworpen aan de controle van het Rekenhof; bovendien is de Kamer de eerste ontvanger van de controleverslagen van het Rekenhof over federale beleidsaangelegenheden. Die opmerking dat het Rekenhof terzake geen controlebevoegdheid heeft, geldt in zekere zin ook ten aanzien van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, mocht die onder het toepassingsgebied van de voorgestelde bepalingen vallen, wat de commentaar bij artikel 3 van het ontwerp van wetsvoorstel alvast doet uitschijnen. Aangaande de controle op de communicaties en de campagnes die worden gevoerd door de ministers van wie de diensten aan zijn controle onderworpen zijn, kan het Rekenhof uiteraard terugvallen op de documenten en gegevens die het mag opvragen bij de entiteiten die onder zijn controle vallen, maar die controle zal louter administratief zijn en afhankelijk zijn van de goede wil van de betrokken overheid. Het Rekenhof beschikt over geen enkele dwingende bevoegdheid en er is in geen enkele sanctie voorzien in geval van obstructie door een gecontroleerde instantie. Een eventuele beoordeling van de juistheid en volledigheid van de kosten dreigt dus heel relatief te zijn.

Tot slot wijst het Rekenhof erop dat de termijn van veertien dagen waarover het beschikt om zijn advies uit te brengen, niet realistisch lijkt.

— *De controle op de financiering en boekhouding van de politieke partijen*

In de werknota van de werkgroep worden geen wijzigingen aan de huidige controleopdrachten van het Rekenhof met betrekking tot de financiering van de politieke partijen voorgesteld.

Le groupe de travail renvoie néanmoins aux avis de la Cour des comptes sur l'information financière relative aux comptes annuels des partis politiques, dans lesquels la Cour des comptes fait invariablement observer qu'elle *“ne s'est donc pas prononcée sur la validité et sur la réalité des opérations sous-jacentes dans la mesure où elle n'a pas accès aux pièces justificatives.”*

La Cour des Comptes souligne cependant qu'en émettant cette réserve, elle entend simplement indiquer la portée de son examen des rapports financiers, mais quelle n'insiste certainement pas pour que ses compétences de contrôle soient étendues.

Enfin, les considérations suivantes peuvent être prises en considération en ce qui concerne l'élargissement potentiel de l'examen de la Cour des Comptes aux opérations sous-jacentes par une vérification des pièces justificatives.

La première considération est plutôt d'ordre pratique. Un contrôle des opérations sous-jacentes suppose la possibilité d'examiner les comptabilités et les pièces sous-jacentes tant des partis politiques que de leurs composantes. Comme déjà indiqué précédemment à propos du contrôle des dépenses électorales, un tel travail requiert la mobilisation d'un personnel beaucoup plus important. Sans une augmentation significative des moyens de la Cour des Comptes, il aura des conséquences inévitables sur l'exécution adéquate et dans les délais des autres missions de la Cour des comptes.

Par ailleurs, force est de constater que les partis politiques ne disposent pas seulement de moyens publics provenant de la dotation mais aussi de moyens provenant de sources privées. On peut dès lors s'interroger sur la portée de la compétence de contrôle de la Cour des comptes en ce qui concerne l'examen des opérations sous-jacentes: pourra-t-elle contrôler uniquement les dépenses imputées sur des fonds publics ou également celles imputées sur des fonds privés?

À cet égard, la Cour des comptes rappelle que, tout comme pour le contrôle des dépenses électorales, elle ne dispose pas à l'heure actuelle d'une compétence de contrôle à l'égard des partis politiques ou de leurs composantes, qui sont des entités de droit privé. La Cour des comptes n'a pas davantage accès à leur comptabilité ou aux pièces sous-jacentes de cette comptabilité.

Eu égard au délai restreint — un mois — dans lequel la Cour doit formuler son avis, des problèmes peuvent en outre se poser dans le cadre de la procédure contradictoire. Il est généralement admis que l'entité contrôlée a le droit de réagir aux constatations faites.

Niettemin verwijst de werkgroep naar de adviezen van het Rekenhof over de financiële verslaggeving over de jaarrekeningen van de politieke partijen, waarin het Rekenhof steevast opmerkt dat *“het zich dus niet heeft uitgesproken over de geldigheid en de werkelijkheid van de onderliggende verrichtingen aangezien het geen toegang heeft tot de verantwoordingsstukken”*.

Het Rekenhof benadrukt evenwel dat het met dit voorbehoud de draagwijdte van zijn onderzoek van de financiële verslagen wil aangeven, maar zeker niet aanstuurt op een uitbreiding van zijn controlebevoegdheden.

Ten aanzien van de potentiële uitbreiding van het onderzoek van het Rekenhof naar de onderliggende verrichtingen door verificatie van de verantwoordingsstukken, kunnen tenslotte volgende overwegingen in beschouwing worden genomen.

Een eerste overweging is eerder praktisch van aard. Een controle van de onderliggende verrichtingen veronderstelt dat de boekhoudingen en de onderliggende stukken van zowel de politieke partijen als hun componenten kunnen worden onderzocht. Zoals voorheen al aangehaald voor de controle op de verkiezingsuitgaven, vraagt dit de inzet van heel wat meer personeel. Dit zal, zonder een significante verhoging van de middelen van het Rekenhof, onvermijdelijk gevolgen hebben op de tijdige en adequate uitvoering van de andere opdrachten van het Rekenhof.

Daarnaast moet worden vastgesteld dat politieke partijen niet enkel beschikken over publieke middelen afkomstig van de dotatie maar ook over middelen afkomstig van private bronnen. De vraag kan worden gesteld hoever de controlebevoegdheid van het Rekenhof zal reiken om de onderliggende verrichtingen te onderzoeken: kunnen enkel uitgaven aangerekend op publieke fondsen worden gecontroleerd of ook uitgaven aangerekend op private fondsen?

Hierbij aansluitend herhaalt het Rekenhof, net zoals bij de controle op de verkiezingsuitgaven, dat het momenteel niet over controlebevoegdheid beschikt ten aanzien van de politieke partijen of hun componenten, die privaatrechtelijk van aard zijn. Het Rekenhof heeft evenmin toegang tot hun boekhouding of de onderliggende stukken van deze boekhouding.

Gelet op de beperkte termijn waarbinnen het Hof zijn advies dient te formuleren — binnen één maand —, kunnen daarenboven ook problemen ontstaan in het kader van de tegensprekelijke procedure. Het is een algemeen aanvaard principe dat de gecontroleerde entiteit het recht heeft te reageren op de gedane vaststellingen.

Dans le cas d'une procédure contradictoire écrite, qui se recommande en termes de transparence et de responsabilité, le délai d'un mois s'avérera très probablement trop court.

Enfin, la Cour des comptes se demande si le contrôle des opérations sous-jacentes, si celui-ci devait être effectué par la Cour des Comptes, ne s'apparenterait pas à la mission du réviseur d'entreprises. L'article 23, § 2, de la loi du 4 juillet 1989 prévoit en effet que l'assemblée générale de l'institution qui reçoit la dotation désigne un réviseur d'entreprises, qui établit chaque année un rapport sur le rapport financier sur la comptabilité des partis politiques. L'annexe à la loi dispose que le rapport du réviseur d'entreprises comporte trois volets: il confirme que les comptes consolidés sont établis conformément aux dispositions réglementaires, il expose si l'organisation administrative et comptable du parti et de ses composantes est suffisante pour permettre d'établir des comptes consolidés et il analyse les données des comptes consolidés.

3. Conclusion

Après avoir rappelé les missions actuelles d'avis de la Cour des comptes et détaillé les remarques et observations que la proposition de texte à l'examen soulève dans le chef de celle-ci, il convient de terminer en insistant sur deux éléments essentiels à prendre en considération dans ce débat.

Le premier est que la Cour des comptes s'est vue confier ces dernières années de nombreuses nouvelles tâches, mobilisant une partie substantielle de ses ressources et lui imposant de réorganiser ses travaux en raison des délais parfois stricts et contraignants qui lui sont impartis. Ces nouvelles compétences, parmi lesquelles l'on peut citer le contrôle du bon emploi des deniers publics, le contrôle des recettes fiscales, les listes de mandats et déclarations de patrimoine, le comptage des élèves, la loyauté fiscale, l'évaluation de l'impact financier de propositions de lois, n'ont pas été accompagnées d'une augmentation des moyens humains et matériels de l'institution. Lui confier de nouvelles tâches ou étendre ses missions de contrôle mettrait en danger la réalisation des tâches qui relèvent de son cœur de métier.

Le second élément est encore plus fondamental. Il tient à la nature même de la Cour des comptes. Est-il indiqué de lui confier de telles missions?

La Cour des comptes est, dans le système institutionnel belge, l'institution chargée du contrôle du

Ingeval van een schriftelijke tegensprekelijke procedure, wat aangewezen is met het oog op transparantie en *accountability*, zal de termijn van één maand zeer waarschijnlijk te beperkt blijken.

Ten slotte stelt het Rekenhof zich de vraag of de controle van de onderliggende verrichtingen, ingeval deze door het Rekenhof moet worden verricht, niet samenvalt met de opdracht van de bedrijfsrevisor. De wet van 4 juli 1989, stelt in artikel 23, § 2, dat de algemene vergadering van de dotatie-ontvangende instelling een bedrijfsrevisor aanstelt die jaarlijks een verslag opstelt over het financieel verslag over de boekhouding van de politieke partijen. De bijlage bij de wet bepaalt dat het verslag van de bedrijfsrevisor betrekking heeft op drie elementen: een bevestiging dat de geconsolideerde jaarrekening is opgesteld overeenkomstig de reglementaire bepalingen, een toelichting of de administratieve en boekhoudkundige organisatie van de partij en haar componenten voldoende is om geconsolideerde rekeningen op te maken, en een ontleding van de gegevens van de geconsolideerde rekening.

3. Conclusie

Nadat in wat voorafgaat de huidige adviesopdrachten van het Rekenhof werden beschreven en de op- en aanmerkingen van het Rekenhof met betrekking tot de voorliggende ontwerp tekst werden toegelicht, dient tot slot te worden gewezen op twee elementen die in deze discussie essentieel zijn.

Om te beginnen heeft het Rekenhof er de voorbije jaren tal van nieuwe taken bij gekregen, zodat het een groot deel van zijn werkmiddelen daaraan moest besteden en het zijn werkzaamheden moest reorganiseren om de soms strikte en dwingende termijnen te kunnen nakomen. Enkele van die nieuwe bevoegdheden zijn het toezicht op de goede besteding van het overheidsgeld, het toezicht op de fiscale ontvangsten, de controle van de lijsten van mandaten en vermogensaangiften, de evaluatie van de leerlingentelling, het toezicht op de fiscale loyaliteit en de evaluatie van de financiële impact van wetsvoorstellen. Tegenover die nieuwe taken stond echter geen uitbreiding van de personele en materiële middelen van de instelling. Als het Rekenhof bijkomende taken krijgt of zijn controleopdrachten worden uitgebreid, bestaat het risico dat het zijn kerntaken niet langer naar behoren kan vervullen.

Het tweede element is nog fundamenteeler. Het draait om het wezen van het Rekenhof zelf. Is het aangewezen de instelling met dergelijke opdrachten te belasten?

Het Rekenhof is in het Belgische institutionele systeem de instelling die belast is met het toezicht op de

pouvoir exécutif, dont elle rend compte aux assemblées législatives.

Eu égard à la proximité qu'elle entretient avec la Chambre, la Cour est parfois appelée "organe collatéral du Parlement". Est-elle dès lors la mieux à même, eu égard au mode de désignation de ses membres par la Chambre, de contrôler les dépenses électorales exposées par les parlementaires ou les frais de communication ou de campagne menés par les présidents des assemblées législatives?

Les contrôles de la Cour portent sur les activités et le fonctionnement de services ou d'organismes publics et s'appuient sur les pièces et documents qu'elle a le droit de leur réclamer. La Cour ne dispose pas de pouvoir d'enquête ni de sanction.

Enfin, la Cour n'est pas habilitée à contrôler les particuliers ou les personnes privées et n'est pas dotée de pouvoirs d'investigation à leur endroit.

B. M. Marc Bossuyt, président du groupe linguistique néerlandophone de la Cour constitutionnelle

M. Marc Bossuyt, président du groupe linguistique néerlandophone de la Cour constitutionnelle, explique que la Cour pourrait faire face à la charge supplémentaire qu'entraîneraient les nouvelles compétences éventuelles. La Cour dispose cependant uniquement de la compétence d'évaluer la constitutionnalité des normes législatives, et n'a aucune expérience en ce qui concerne le contentieux à l'examen.

L'orateur souligne par ailleurs certains aspects institutionnels de la problématique. Les trois plus hautes juridictions de Belgique correspondent aux trois pouvoirs: la Cour de cassation est la juridiction suprême pour le pouvoir judiciaire, le Conseil d'État pour le pouvoir exécutif et la Cour constitutionnelle pour le pouvoir législatif. Dans la mesure où il s'agit de matières concernant le Parlement, la Cour constitutionnelle peut jouer un rôle le cas échéant.

À cet égard, la Cour a pris connaissance avec attention du commentaire de l'article 5 du projet de texte présenté, où une distinction est établie entre les possibilités de recours auprès du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle. Cette distinction se justifie à la lumière de la coexistence précitée de trois juridictions. Lorsqu'il s'agit de candidats individuels, le litige peut mener à la déchéance du mandat du parlementaire. Cette décision concerne le Parlement, et la

uitvoerende macht, waarover ze bij de wetgevende vergaderingen verslag uitbrengt.

Door de nauwe banden die het Rekenhof met de Kamer onderhoudt, wordt de instelling soms "flankerend orgaan van het parlement" genoemd. Is het Rekenhof daarom, gelet op de wijze waarop zijn leden door de Kamer worden aangesteld, het best geplaatst om de verkiezingsuitgaven van de parlementsleden of de communicatie- of campagnekosten van de voorzitters van de wetgevende vergaderingen te controleren?

De controlebevoegdheid van het Hof heeft betrekking op de activiteiten en de werking van openbare diensten of instellingen en is gebaseerd op de stukken en documenten waar het Hof die diensten en instellingen om mag verzoeken. Het Rekenhof heeft geen onderzoeks- of sanctiebevoegdheid.

Ten slotte is het Hof niet gemachtigd om particulieren of privépersonen te controleren en beschikt het ten aanzien van die personen niet over een onderzoeksbevoegdheid.

B. De heer Marc Bossuyt, voorzitter van de Nederlandse taalgroep van het Grondwettelijk Hof

De heer Marc Bossuyt, voorzitter van de Nederlandse taalgroep van het Grondwettelijk Hof, legt uit dat het Hof de bijkomende belasting, die de eventuele nieuwe bevoegdheden met zich mee zouden brengen, het hoofd zou kunnen bieden. Het Hof heeft echter enkel de bevoegdheid om de grondwettelijkheid van wetgevende normen te beoordelen, en mist de ervaring met het voorliggend contentieux.

De spreker wijst tevens op een aantal institutionele aspecten van de problematiek. De drie hoogste rechtscolleges in België stemmen overeen met de drie machten: het Hof van Cassatie is de hoogste rechter voor de rechterlijke macht, de Raad van State voor de uitvoerende macht en het Grondwettelijk Hof voor de wetgevende macht. In de mate dat het gaat over aangelegenheden die het Parlement aangaan, kan het Grondwettelijk Hof desgewenst een rol vervullen.

Het Hof heeft in dat verband met aandacht kennis genomen van het commentaar bij artikel 5 van de voorgelegde ontwerp tekst, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de beroepsmogelijkheden bij de Raad van State en het Grondwettelijk Hof. Dat onderscheid valt te verantwoorden in het licht van het hierboven geschetste bestaan van drie rechtscolleges. Wanneer het gaat om individuele kandidaten kan het geschil leiden tot het verval van het mandaat van parlements lid.

Cour constitutionnelle peut donc être désignée comme organe juridictionnel approprié. S'il s'agit des partis politiques, il n'y a pas de lien direct avec le fonctionnement du pouvoir législatif.

Il va aussi de soi que si l'on opte pour la distinction précitée, il est nécessaire, en ce qui concerne la Cour constitutionnelle, de modifier la loi spéciale du 6 janvier 1989. Tant pour le Conseil d'État que pour la Cour constitutionnelle, il importe qu'il ne s'agisse pas d'une compétence d'annulation, mais d'une compétence de pleine juridiction. En outre, il faudrait prévoir des délais brefs.

À cela s'ajoute la question de l'avenir de la vérification des pouvoirs. Cette vérification est aujourd'hui effectuée par le Parlement lui-même. Ne convient-il pas également de prévoir une possibilité de recours contre ces décisions auprès d'un organe juridictionnel? On évoquera à cet égard l'arrêt Grosaru de la Cour européenne des droits de l'homme du 2 mars 2010. Cela soulève aussi la question de savoir si les parlements des entités régionales et communautaires devront également suivre le niveau fédéral s'il s'engage dans cette voie. Il ressort d'une étude de droit comparé que la vérification des pouvoirs incombe à la Cour constitutionnelle, au moins en dernière instance, dans dix-sept pays du Conseil de l'Europe. C'est notamment le cas en Allemagne, en Autriche, en Espagne, en France et au Portugal. Si l'intention est de prendre cette direction, il conviendra de revoir les articles 142 et 148 de la Constitution.

Le thème de la vérification des pouvoirs a également un lien évident avec la déchéance des mandats abordée dans le texte soumis à la Cour. Il y a en effet un lien entre une déchéance de mandat pour dépassement des dépenses électorales et le non-exercice d'un mandat en raison de la constatation d'une irrégularité lors de la vérification des pouvoirs.

L'orateur renvoie également à l'arrêt n° 20/2000 de la Cour constitutionnelle du 23 février 2000, dans lequel la Cour a elle-même établi un lien entre le système relatif aux dépenses électorales et celui de la vérification des pouvoirs.

Il est possible qu'une autre problématique soit également en jeu, à savoir la réglementation relative aux communications gouvernementales. La sanction est en l'occurrence une imputation aux dépenses électorales. Contrairement aux litiges relatifs aux élections, il s'agirait plutôt, pour les communications gouvernementales, d'un contentieux continu.

Die beslissing gaat het Parlement aan, waarvoor het Grondwettelijk Hof als geschikt juridisch orgaan kan worden aangewezen. Indien het gaat om de politieke partijen, is er geen rechtstreeks verband met de werking van de wetgevende macht.

Het spreekt ook voor zich dat bij een keuze voor voornoemd onderscheid voor wat het Grondwettelijk Hof betreft een wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereist is. Zowel voor de Raad van State als voor het Grondwettelijk Hof is het van belang dat het niet gaat om een bevoegdheid tot nietigverklaring, maar om een bevoegdheid met volle rechtsmacht. Bovendien zouden korte termijnen moeten worden voorzien.

Bovendien stelt zich de vraag wat er zal gebeuren op het vlak van het onderzoek van de geloofsbrieven. Dat onderzoek gebeurt momenteel door het Parlement zelf. Moet tegen die beslissingen ook geen beroepsmogelijkheid worden voorzien bij een juridisch orgaan? In dat verband moet worden gewezen op het arrest Grosaru van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 2 maart 2010. Tegelijk rijst de vraag of, indien het federale niveau die weg inslaat, ook de deelstaatarlamenten dezelfde weg zullen moeten volgen. Uit rechtsvergelijkend onderzoek blijkt dat er binnen de Raad van Europa 17 landen zijn waar het onderzoek van de geloofsbrieven minstens in laatste instantie toekomt aan het Grondwettelijk Hof. Dat is onder meer het geval in Duitsland, Oostenrijk, Spanje, Frankrijk en Portugal. Indien men die weg wenst te bewandelen, is het noodzakelijk dat de artikelen 142 en 148 van de Grondwet worden herzien.

Het thema van het onderzoek naar de geloofsbrieven heeft ook een duidelijke band met de vervallenverklaring van mandaten, waarvan sprake is in de aan het Hof voorgelegde tekst. Er is immers een verband met een vervallenverklaring van mandaat wegens de overschrijding van de verkiezingsuitgaven, en het niet opnemen van een mandaat wegens het vaststellen van een onregelmatigheid bij het onderzoek van de geloofsbrieven.

De spreker wijst ook op het arrest nr. 20/2000 van het Grondwettelijk Hof van 23 februari 2000, waarin het Hof zelf het verband heeft gelegd tussen het systeem rond de verkiezingsuitgaven en dat van het onderzoek van de geloofsbrieven.

Mogelijks is ook een andere problematiek aan de orde, met name de regeling aangaande de regeringsmededelingen. De sanctie is daar een aanrekening op de verkiezingsuitgaven. In tegenstelling tot de geschillen rond de verkiezingen zou het in verband met de regeringsmededelingen veeleer om een continu contentieux gaan.

M. Bossuyt conclut que la Cour constitutionnelle n'est pas impatiente d'assumer les nouvelles compétences proposées. Cependant, si le Parlement estime que la Cour doit remplir certaines nouvelles tâches, la Cour est bien sûr prête à le faire.

C. M. Robert Andersen, premier président du Conseil d'État

M. Robert Andersen, premier président du Conseil d'État, explique que pas plus que la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État n'est à la recherche de nouvelles compétences, mais se déclare prêt, si le Parlement le souhaite, à exercer celles qu'il lui plairait de lui confier.

Contrairement à la Cour, le Conseil d'État peut se prévaloir d'une vaste expérience en matière de contentieux électoral puisque d'une part, depuis longtemps, il est le juge de la régularité des élections locales, au niveau des communes et des centres publics d'aide sociale, et connaît également des autres contestations liées à ces élections, et que, d'autre part, plus récemment, il s'est vu confier le soin de se prononcer en assemblée générale sur la suppression ou réduction de la dotation aux partis politiques dits liberticides.

Ceci ne signifie pas pour autant que le Conseil d'État estime que, parmi les différentes solutions envisagées par la commission, celle qui consisterait à lui confier tout le contentieux s'imposerait. Il est conscient que d'autres arguments peuvent être invoqués en faveur de la compétence exclusive de la Cour constitutionnelle (exemple de l'étranger, institution éventuelle d'un recours juridictionnel en matière de vérification des pouvoirs). À la réflexion cependant, les chefs de corps du Conseil d'État sont enclins à considérer que la meilleure solution consisterait, comme il est suggéré dans l'avant-projet qui leur a été soumis, à partager le contentieux entre les deux Hautes juridictions selon la nature du litige: les contestations relatives aux partis politiques seraient de la compétence du Conseil d'État, tandis que celles à caractère individuel relèveraient de celle de la Cour constitutionnelle.

Il estime également — et la Cour constitutionnelle semble partager ce point de vue — que le contentieux relatif aux communications gouvernementales devrait également entrer dans les attributions du Conseil d'État.

De heer Bossuyt besluit dat het Grondwettelijk Hof niet staat te springen om de voorgestelde nieuwe bevoegdheden op te nemen. Indien het Parlement echter van oordeel is dat het Hof sommige nieuwe taken dient te vervullen, is het Hof uiteraard bereid dat te doen.

C. De heer Robert Andersen, eerste voorzitter bij de Raad van State

De heer Robert Andersen, eerste voorzitter bij de Raad van State, licht toe dat de Raad, evenmin als het Grondwettelijk Hof, nieuwe bevoegdheden nastreeft, maar bereid is om, indien het Parlement dat wenst, de bevoegdheden uit te oefenen die het Parlement hem wenst toe te vertrouwen.

In tegenstelling tot het Grondwettelijk Hof kan de Raad van State bogen op een ruime ervaring inzake geschillen in verkiezingszaken. Immers, enerzijds treedt hij al een geruime tijd op als rechter inzake de regelmatigheid van de lokale verkiezingen, op het niveau van de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, en oordeelt hij ook over andere betwistingen in verband met deze verkiezingen. Anderzijds is hem, korter geleden, de taak opgedragen in algemene vergadering uitspraak te doen over de afschaffing of de vermindering van de dotaties aan zogenaamde "vrijheidsvernietigende" politieke partijen.

De Raad van State is daarmee echter niet van oordeel dat van de verschillende mogelijkheden die de commissie overweegt, het belasten van de Raad van State met heel de geschillenberechting als beste oplossing naar voren zou komen. Hij is er zich van bewust dat andere argumenten kunnen worden aangevoerd ten gunste van de exclusieve bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof (voorbeeld van het buitenland, eventuele instelling van een rechterlijk beroep inzake het onderzoek van de geloofsbriefjes). Bij nader inzien neigen de korpschefs evenwel tot de mening dat de beste oplossing erin zou bestaan om, zoals is voorgesteld in het voorontwerp dat hun is voorgelegd, de geschillenberechting onder de twee hoge rechtscolleges te verdelen naargelang van de aard van het geschil. De betwistingen inzake de politieke partijen zouden tot de bevoegdheid van de Raad van State behoren en de betwistingen van individuele aard tot die van het Grondwettelijk Hof.

De Raad van State is ook van oordeel — en naar het zich laat aanzien is het Grondwettelijk Hof het hiermee eens — dat hij bevoegd zou moeten worden voor de geschillenberechting betreffende de regeringsmededelingen.

Enfin, quelle(s) que soi(en)t la (ou les) juridiction(s) appelée(s) à connaître de ce nouveau contentieux, le Conseil d'État est d'avis que celle-ci doit disposer d'une compétence de pleine juridiction, et pas seulement d'une compétence d'annulation, et cette compétence, s'agissant du Conseil d'État, devrait de préférence être exercée par l'assemblée générale plutôt que par la chambre bilingue.

M. Andersen résume la position du Conseil d'État comme suit:

Le Conseil d'État se déclare prêt à exercer les nouvelles attributions juridictionnelles qui lui seraient confiées.

Le Conseil d'État marque sa préférence pour un partage des compétences avec la Cour constitutionnelle selon la ligne tracée par la commission dans l'avant-projet à ceci près que la contentieux relatif aux communications gouvernementales devrait également lui revenir.

Cette compétence devrait être une compétence de "pleine juridiction", exercée de préférence en assemblée générale.

Interrogé par le président de la Commission et en complément de ce qui vient d'être dit par le premier président, l'auditeur général relève qu'un des partis politiques représentés au sein du groupe de travail *ad hoc* s'interroge sur le point de savoir si, pour prendre en charge cette nouvelle compétence dans sa totalité "le Conseil d'État est suffisamment équipé, en moyens humains et matériels".

Et ce parti politique de s'interroger également sur la nécessité éventuelle de créer une procédure accélérée pour ce contentieux et sur l'incidence de cette "priorité" sur le traitement des affaires ordinaires. Telle est précisément la raison pour laquelle, selon ce parti, il est "utile sinon nécessaire d'entendre préalablement les représentants du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle". L'auditeur général confirme que ces interrogations ne peuvent en effet pas être éludées.

II.— ÉCHANGE DE VUES

Un membre souligne que d'autres pays ont déjà tenté ou tentent actuellement de développer un système de contrôle adéquat du financement public des partis politiques. Il est dès lors nécessaire de soumettre le respect des règles imposées à un contrôle démocratique. Un modèle comporte des éléments de contrôle,

Door welk(e) rechtscollege(s) ook over deze nieuwe geschillenberechting moet worden geoordeeld, de Raad van State meent ten slotte dat hiervoor een bevoegdheid met volle rechtsmacht, en niet alleen een vernietigingsbevoegdheid, noodzakelijk is, en dat deze bevoegdheid, wat de Raad van State betreft, bij voorkeur door de algemene vergadering zou moeten worden uitgeoefend, veeleer dan door de tweetalige kamer.

De heer Andersen vat het standpunt van de Raad van State als volgt samen:

De Raad van State verklaart zich bereid om de nieuwe rechtsprekende bevoegdheden die hem zouden worden opgedragen, uit te oefenen.

De Raad van State geeft zijn voorkeur te kennen voor gedeelde bevoegdheden met het Grondwettelijk Hof, volgens een verdeling die de commissie in het voorontwerp uitwerkt, met dien verstande dat de geschillenberechting betreffende de regeringsmededelingen de Raad van State zou toekomen.

Deze bevoegdheid zou een bevoegdheid met volle rechtsmacht moeten zijn die bij voorkeur door de algemene vergadering wordt uitgeoefend.

Naar aanleiding van een vraag van de commissievoorzitter en als aanvulling van de uiteenzetting van de eerste voorzitter, geeft de auditeur-generaal aan dat een van de politieke partijen die in de ad hoc werkgroep is vertegenwoordigd, zich afvraagt of "*de Raad van State voldoende is uitgerust met personele en materiële middelen*" om deze nieuwe bevoegdheid volledig op zich te nemen.

Voorts rijst bij deze politieke partij ook de vraag of het misschien noodzakelijk is een versnelde procedure voor deze geschillenberechting in te stellen en wat de weerslag van deze "voorrangsregeling" zou zijn op de behandeling van de gewone zaken. Daarom is het volgens deze partij juist "*nuttig, zelfs noodzakelijk, vooraf de vertegenwoordigers van de Raad van State en van het Grondwettelijk Hof te horen*". De auditeur-generaal beaamt dat deze vragen inderdaad niet uit de weg kunnen worden gegaan.

II.— GEDACHTEWISSELING

Een lid wijst erop dat ook andere landen op zoek zijn gegaan of op zoek zijn naar een geschikt controlesysteem op de publieke financiering van de politieke partijen. Een democratische controle op de naleving van de opgelegde regels is dan ook noodzakelijk. Een model bevat elementen van controle, onafhankelijkheid,

d'indépendance, de juridiction et de sanction. Parmi les modèles existants, quel est celui que la Cour des comptes juge le plus acceptable et le plus adéquat?

Le membre explique que dans certains pays, la commission de contrôle est assistée par des représentants des trois institutions ou de leurs équivalents (Cour des comptes, Cour constitutionnelle et Conseil d'État). Ainsi, au Danemark, la commission de contrôle est assistée par deux représentants de chacune de ces trois institutions. Un tel contrôle conjoint pourrait-il être une solution pour la Belgique?

Une autre piste à explorer pourrait être celle des ordres professionnels, au sein duquel siègent également d'anciens magistrats. Songeons notamment à cet égard à l'Ordre des médecins et à l'Ordre des pharmaciens.

M. Philippe Roland, premier président de la Cour des comptes, confirme qu'il existe une grande diversité de systèmes de contrôle. La Cour des comptes n'a cependant pas réalisé d'étude de droit comparé en la matière.

L'implication des services de la Cour des comptes dans l'appréciation de dossiers individuels (qui concernent en effet la personne des parlementaires) semble contraire au rôle confié à cette institution et risque de compromettre dans certains cas la complémentarité qu'elle offre dans le cadre du travail parlementaire. Il convient en outre de souligner que les membres de la Cour des comptes sont nommés tous les six ans par le Parlement.

Le GRECO indique d'ailleurs lui-même dans le rapport (point 79):

"(...) L'implication de la Cour des Comptes dans le processus de contrôle n'offre pas (dans le présent contexte) toutes les garanties de compenser la politisation des commissions de contrôle: la Cour, même si elle est en principe indépendante, demeure un organe co-latéral du parlement fédéral et ses membres sont amovibles (...)".

M. Roland fait enfin observer que la question de l'implication de la Cour des comptes dans le contrôle des partis politiques a déjà été posée dans le passé, dans le cadre des travaux législatifs en la matière. À l'époque, cette piste avait été rejetée lors de l'examen au Parlement.

Le président souligne que le GRECO demande notamment la création d'un organe de contrôle qui soit aussi indépendant que possible des partis politiques. Qui d'autre que le Parlement pourrait désigner cet

jurisdictie en sanctionnering. Welk bestaand model komt het Rekenhof voor als het meest aanvaardbaar en geschikt?

Het lid legt uit dat in sommige landen de controlecommissie wordt bijgestaan door vertegenwoordigers van de drie instellingen of hun equivalenten (Rekenhof, Grondwettelijk Hof en Raad van State). Zo wordt de controlecommissie in Denemarken bijgestaan door twee vertegenwoordigers van elk van de drie instellingen. Kan een dergelijke samenwerkingscontrole een oplossing zijn voor België?

Een andere denkpiste vormen de beroepsordes, waarin ook gewezen magistraten zetelen. Voorbeelden daarvan zijn de Orde van Geneesheren of de Orde der Apothekers.

De heer Philippe Roland, eerste voorzitter van het Rekenhof, geeft aan dat er inderdaad een grote verscheidenheid aan controlesystemen bestaat, maar dat het Rekenhof geen rechtsvergelijkend onderzoek heeft gevoerd naar de verschillende systemen.

Het betrekken van de diensten van het Rekenhof in de beoordeling van individuele dossiers (zij hebben immers betrekking op de persoon van de parlementairen) lijkt in strijd met de rol die het Rekenhof bekleedt, en dreigt in bepaalde gevallen de complementariteit van het Rekenhof bij het parlementaire werk in gevaar te brengen. Bovendien dient te worden aangestipt dat de leden van het Rekenhof om de zes jaar worden benoemd door het Parlement.

GRECO wijst in het rapport trouwens zelf op het volgende (punt 79 van het verslag):

"(...) De betrokkenheid van het Rekenhof in het controleproces biedt (in de huidige context) niet alle waarborgen dat de politisering van de controlecommissies gecompenseerd wordt: ook al is het Rekenhof in principe onafhankelijk, het blijft een collateraal orgaan van het federaal parlement en de leden ervan zijn onafzetbaar (...)".

De heer Roland wijst er ten slotte op dat de vraag naar het betrekken van het Rekenhof bij de controle op de politieke partijen in het verleden reeds is gesteld in het kader van de wetgevende werkzaamheden ter zake. Toen werd die denkpiste tijdens de parlementaire bespreking afgewezen.

De voorzitter wijst op de vraag van GRECO om onder meer een controleorgaan op te richten dat zo onafhankelijk mogelijk functioneert van de politieke partijen. Wie anders dan het Parlement kan dat controleorgaan

organe? Il s'agira bien entendu de définir clairement les rapports qui doivent exister entre le Parlement et l'organe de contrôle.

L'intervenant relève que la question de l'instruction du dossier — et en particulier de la collecte d'informations — se pose en ce qui concerne le contentieux des dépenses électorales. Le Conseil d'État semble être le mieux équipé pour assumer cette tâche, car il dispose d'un auditorat doté de pouvoirs d'investigation.

M. Jean Spreutels, juge à la Cour constitutionnelle, fait observer qu'il est essentiel de savoir si un organe auquel on entend confier de nouvelles tâches dans le cadre de la discussion actuelle dispose des moyens humains et financiers nécessaires pour mener ces missions à bien.

Le président renvoie à l'arrêt Grosaru, qui non seulement offre un aperçu des différents systèmes de validation des opérations électorales, mais légitime également l'insertion de certaines dispositions. Le cadre institutionnel belge est bien entendu plus compliqué que celui de nombreux autres pays, en particulier en raison de l'existence d'élections régionales, qui peuvent avoir une incidence sur les élus d'une autre assemblée.

M. Jean Spreutels, juge à la Cour constitutionnelle, estime que la collecte d'informations au niveau de l'instance de recours revêt moins d'intérêt. En effet, ce travail a déjà été accompli par le Parlement et par la Cour des comptes. L'examen d'un recours porte principalement sur des questions juridiques. Or, la Cour constitutionnelle est parfaitement à même de répondre à de telles questions. Si elle est confrontée à des questions très spécifiques, elle a toujours la possibilité de désigner un expert.

Par ailleurs, c'est à juste titre qu'un parallèle a été établi avec la vérification des pouvoirs. Les recommandations de la Commission de Venise proposent par exemple de confier cette vérification à un organe juridictionnel. En comparant les différents systèmes juridiques, on constate que les pays d'Europe optent généralement en la matière pour la Cour constitutionnelle, qui est le juge naturel du pouvoir législatif. De plus, il y va en l'espèce d'un droit fondamental, à savoir le droit de vote et d'éligibilité. Il en va de même pour les aspects individuels du contentieux en matière de dépenses électorales.

Dans son arrêt n° 20/2000 du 23 février 2000, auquel il a déjà été envoyé, la Cour ne considère pas que l'absence de voie de recours devant le Conseil d'État contre les décisions de la Commission de contrôle

aanduiden? Het zal uiteraard zaak zijn om de relatie tussen het Parlement en het controleorgaan goed te omschrijven en in te vullen.

Hij merkt op dat op het vlak van het contentieux rond de verkiezingsuitgaven zich de vraag stelt naar het onderzoek van het dossier, en meerbepaald de informatieverzameling. De Raad van State lijkt het best uitgerust om die taak op zich te nemen, aangezien hij beschikt over een auditoraat met onderzoeksbevoegdheid.

De heer Jean Spreutels, rechter bij het Grondwettelijk Hof, wijst op het belang van de vraag of een orgaan dat in het kader van de voorliggende bespreking bijkomende taken krijgt, daartoe ook op het vlak van mensen en middelen terdege is uitgerust.

De voorzitter verwijst naar het arrest Grosaru, dat niet alleen een overzicht biedt van verschillende systemen van validering van kiesverrichtingen, maar ook legitimiteit verleent aan de invoering van sommige bepalingen. Uiteraard is het Belgische institutionele kader ingewikkelder dan in vele andere landen, niet in het minst wegens het bestaan van de regionale verkiezingen. Dat laatste maakt dat er een impact mogelijk is op verkozenen van een andere assemblee.

De heer Jean Spreutels, rechter bij het Grondwettelijk Hof, duidt dat de informatieverzameling op het niveau van de beroepsinstantie van minder belang is. Dat werk is immers reeds verricht door het Parlement en het Rekenhof. In het geval van een beroep gaat het vooral om juridische vragen, en daartoe is het Grondwettelijk Hof terdege uitgerust. Indien het gaat om zeer specifieke vragen, kan ook steeds een deskundige worden aangesteld.

Daarnaast werd terecht een parallel getrokken met het onderzoek naar de geloofsbrieven. In de aanbevelingen van de Commissie van Venetië wordt bijvoorbeeld voorgesteld om dat onderzoek toe te vertrouwen aan een jurisdictioneel orgaan. Uit rechtsvergelijkend onderzoek blijkt dat in Europa in dat geval veelal wordt geselecteerd voor het Grondwettelijk Hof. Het Grondwettelijk Hof is immers de natuurlijke rechter van de wetgevende macht. Het gaat daarenboven over een fundamenteel recht, zijnde het (passief) kiesrecht. Hetzelfde geldt voor de individuele aspecten van het contentieux inzake de verkiezingsuitgaven.

Er werd reeds verwezen naar het arrest nr. 20/2000 van het Grondwettelijk Hof van 23 februari 2000. Daarin wordt het gebrek aan een beroepsmogelijkheid voor de Raad van State tegen beslissingen van de

relatives aux dépenses électorales et à la comptabilité des partis politiques est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. L'absence d'une voie de recours a été motivée par l'indépendance la plus large possible du Parlement. Selon l'arrêt, cette indépendance s'exprimait également au travers du contrôle exercé sur les parlementaires. S'il faut quand même une instance d'appel — ce qui, selon les normes internationales, semble le cas —, la Cour constitutionnelle est l'organe qui convient le mieux à cet effet.

Le président demande si, dans cette procédure de recours, la Cour doit disposer de la pleine juridiction. Que se passe-t-il si un litige porte tant sur un candidat élu individuel que sur le parti politique?

M. Robert Andersen, premier président du Conseil d'État, explique qu'il n'y a pas d'incompatibilité d'emblée. Le litige peut être partagé entre deux instances juridictionnelles, du moment que l'on respecte, bien sûr, un ordre logique.

Le président - rapporteur,

Joseph GEORGE

Controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen niet als strijdig geacht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De afwezigheid van de beroepsmogelijkheid werd gemotiveerd door de zo ruim mogelijke onafhankelijkheid van het Parlement. Die onafhankelijkheid uitte zich volgens het arrest ook in de controle op de parlementsleden. Indien er toch een beroepsinstantie moet zijn — en dat blijkt volgens de internationale standaarden het geval — is het Grondwettelijk Hof daartoe het meest geschikt.

De voorzitter vraagt of het Hof in die beroepsprocedure over volle rechtsmacht moet beschikken. Wat gebeurt er indien een geschil zowel betrekking heeft op de individuele verkozen kandidaat als op de politieke partij?

De heer Robert Andersen, eerste voorzitter bij de Raad van State, legt uit dat er niet onmiddellijk een onverenigbaarheid is. Het geschil kan worden verdeeld over twee jurisdictionele instanties, waarbij uiteraard wel een logische volgorde moet worden aangehouden.

De voorzitter - rapporteur,

Joseph GEORGE