

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

27 septembre 2022

PROPOSITION DE LOI

**modifiant, en vue d'interdire
le financement étranger de partis politiques,
la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation
et au contrôle des dépenses électorales
engagées pour l'élection
de la Chambre des représentants,
ainsi qu'au financement et à la comptabilité
ouverte des partis politiques**

(déposée par M. Guillaume Defossé et
MME Melissa Depraetere et
M. Kristof Calvo)

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

27 september 2022

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 4 juli 1989
betreffende de beperking en de controle
van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing
van de Kamer van volksvertegenwoordigers,
de financiering en de open boekhouding
van de politieke partijen
teneinde de buitenlandse financiering
van politieke partijen te verbieden**

(ingediend door de heer Guillaume Defossé en
mevrouw Melissa Depraetere en
de heer Kristof Calvo)

RÉSUMÉ

Cette proposition de loi vise à interdire le financement étranger de partis politiques. Suivant l'exemple des règles en vigueur dans d'autres pays européens, seules les personnes disposant du droit de vote en Belgique pourront désormais effectuer des dons en faveur de partis politiques belges et de leurs candidats. Cette règle permettra de préserver du mieux possible l'intégrité de notre système politique.

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel stelt een verbod in op de buitenlandse financiering van politieke partijen. Naar het voorbeeld van andere Europese landen, zullen giften aan politieke partijen en hun kandidaten alleen mogelijk zijn voor Belgen, en voor personen die in België stemrecht hebben. Zo wordt de integriteit van ons politieke systeem zo goed mogelijk gewaarborgd.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Écolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
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 (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'organisation d'élections libres et équitables constitue l'essence de notre démocratie. Il appartient aux citoyens de ce pays, aux détenteurs du droit de vote, de définir en toute liberté les orientations politiques à suivre en Belgique. Les manipulations étrangères sont absolument à proscrire. Il faut donc prévenir toute tentative étrangère d'influencer notre système politique.

On a toutefois pu constater ces dernières années que le risque d'ingérence étrangère dans les sociétés démocratiques est bien réel. Il est vital pour tout régime démocratique de lutter contre cette menace. Tel est l'objectif de la présente proposition de loi: interdire les dons étrangers aux partis politiques et aux candidats.

1. Une ingérence étrangère accrue

Il apparaît de plus en plus souvent que des puissances étrangères tentent d'orienter à leur profit le débat public et les élections, qui sont pourtant censés célébrer la démocratie.

Ainsi, on a pu constater en 2018 que la Russie avait tenté d'influencer l'élection présidentielle américaine. Le Sénat américain avait alors conclu à la suite d'un rapport des services de renseignement que la tentative russe d'influencer l'élection présidentielle était substantielle et sophistiquée et qu'elle avait été ordonnée par le président Poutine lui-même dans le but d'aider Donald Trump et de nuire à Hillary Clinton.¹

Dans notre pays également, le Comité R avait prévenu au cours de la même année 2018 que la Russie tenterait d'influencer les élections locales.² Guy Rapaille, qui était à l'époque président du Comité R, avait alors déclaré ce qui suit:

“Je vais le dire de manière claire: la Russie a parfois des contacts avec des partis d'extrême droite. Est-ce qu'en Belgique la même chose se produit? Je ne vais pas répondre à la question. Il y a eu en France des

¹ *De Standaard*, 18/05/2018, “Senaatscommissie bevestigt Russische inmenging”. Disponible à l'adresse: https://www.standaard.be/cnt/dmf20180517_03518738.

² *Politico*, 13/06/2018, “Belgian intelligence watchdog warns of Russian election meddling”. Disponible à l'adresse: <https://www.politico.eu/article/belgian-intelligence-watchdog-warns-of-russian-election-meddling/>.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De kern van onze democratie bestaat uit vrije en eerlijke verkiezingen. Het is aan de burgers van dit land, aan de houders van het kiesrecht, om in alle vrijheid de politieke richting van ons land te bepalen. Buitenlandse manipulatie is daarbij uit den boze. Elke poging tot buitenlandse beïnvloeding van ons politiek bestel moet daarom worden vermeden.

De laatste jaren is echter gebleken dat het risico van buitenlandse inmenging in de democratische samenlevingen niet slechts denkbeeldig is. Het is van levensbelang voor elk democratisch bestel dat daartegen wordt opgetreden. Dat is de doelstelling van dit wetsvoorstel: buitenlandse giften aan politieke partijen en kandidaten verbieden.

1. Toenemende buitenlandse inmenging

Steeds vaker blijkt dat buitenlandse mogendheden het publieke debat en de verkiezingen, die een feest van de democratie behoren te zijn, naar hun hand proberen te zetten.

In 2018 werd bijvoorbeeld vastgesteld dat Rusland geprobeerd heeft om de Amerikaanse presidentsverkiezingen te beïnvloeden. De Amerikaanse Senaat besloot toen, na een eerder rapport van de inlichtingendiensten, dat de Russische poging om de presidentsverkiezingen te beïnvloeden, substantieel was, “verfijnd en bevolen door president Poetin zelf, met als doel Donald Trump te helpen en Hillary Clinton schade toe te brengen”.¹

In eigen land waarschuwde het Comité I er in hetzelfde jaar 2018 voor dat Rusland zou proberen invloed uit te oefenen op de lokale verkiezingen.² De toenmalige voorzitter van het Comité I, Guy Rapaille, stelde toen het volgende:

“Je vais le dire de manière claire: la Russie a parfois des contacts avec des partis d'extrême droite. Est-ce qu'en Belgique la même chose se produit? Je ne vais pas répondre à la question. Il y a eu en France des

¹ *De Standaard*, 18/05/2018, “Senaatscommissie bevestigt Russische inmenging”. Beschikbaar op: https://www.standaard.be/cnt/dmf20180517_03518738.

² *Politico*, 13/06/2018, “Belgian intelligence watchdog warns of Russian election meddling”. Beschikbaar op: <https://www.politico.eu/article/belgian-intelligence-watchdog-warns-of-russian-election-meddling/>.

relations un peu troubles avec le Front National, on pourrait imaginer qu'en Belgique aussi.”³

En janvier 2019, son successeur, Serge Lipszyc, mettait en garde contre le même danger:

“Nous savons que la Belgique, comme d'autres pays démocratiques, peut subir des attaques visant à influencer les électeurs et ainsi à peser sur les résultats des élections. Il incombe aux services de renseignement de veiller à ce que ce phénomène d'ingérence étrangère potentielle ne mette pas en péril notre démocratie. Ils doivent s'assurer que les institutions sont sûres, et que nos valeurs et libertés sont sauvegardées.” (traduction)⁴

Ces avertissements se sont révélés non dénués de fondement: le Service général du renseignement et de sécurité (SGRS) a en effet détecté une ingérence étrangère, fût-elle “limitée”, lors des élections de mai 2019.⁵

Au cours de la même période, des cas d'ingérence ont également été évoqués dans d'autres pays européens. En Autriche, en 2019, il est apparu que le FPÖ, parti d'extrême droite – alors au pouvoir – entretenait des liens très étroits avec le régime russe, bien qu'aucune preuve n'ait été trouvée que le parti bénéficiait également d'un financement russe.⁶ En Espagne, la même année, une enquête a été ouverte sur l'ingérence potentielle d'un département spécial des renseignements militaires

relations un peu troubles avec le Front National, on pourrait imaginer qu'en Belgique aussi.”³

In januari 2019 waarschuwde zijn opvolger, Serge Lipszyc, voor hetzelfde gevaar:

“We weten dat België, net als andere democratische landen, aangevallen kan worden in een poging om de kiezers te beïnvloeden en zo te wegen op de verkiezingsresultaten. Het is de taak van de inlichtingendiensten om erover te waken dat dat fenomeen van potentiële buitenlandse inmenging onze democratie niet in gevaar brengt. Zij moeten zich ervan verzekeren dat de instellingen veilig zijn, en dat onze waarden en vrijheden gevrijwaard zijn.”⁴

Deze waarschuwingen bleken niet zonder grond: de Algemene Dienst Inlichtingen en Veiligheid (ADIV) detecteerde inderdaad, weliswaar “beperkte”, buitenlandse inmenging tijdens de verkiezingen van mei 2019.⁵

Ook in andere Europese landen was in die periode sprake van inmenging. In Oostenrijk bleek in 2019 dat de extreemrechtse FPÖ – toen een regeringspartij – erg nauwe banden onderhield met het Russische regime, hoewel er geen bewijs werd gevonden dat er ook Russisch geld naar de partij vloeide.⁶ In Spanje werd in hetzelfde jaar een onderzoek geopend naar mogelijke inmenging door een speciale afdeling van de Russische militaire inlichtingendienst, met als doel

³ *Le Soir*, 13/06/2018, “Guy Rapaille, président du Comité R: “La Belgique doit craindre l'ingérence russe”. Disponible à l'adresse: <https://www.lesoir.be/162326/article/2018-06-13/guy-rapaille-president-du-comite-r-la-belgique-doit-craindre-lingerence-russe>.

⁴ *De Morgen*, 03/01/2019, “voorzitter Comité I: “Waakzaam zijn voor buitenlandse inmenging bij verkiezingen””. Disponible à l'adresse: <https://www.demorgen.be/nieuws/voorzitter-comite-i-waakzaam-zijn-voor-buitenlandse-inmenging-bij-verkiezingen-ba02718f/>.

⁵ *Het Nieuwsblad*, 14/07/2021, “Inlichtingendienst detecteerde “beperkte” buitenlandse inmenging tijdens verkiezingen van mei 2019.” Disponible à l'adresse: https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20210714_96072366; *De Morgen*, 15/07/2021, “Inlichtingendienst geeft toe: ‘beperkte’ inmenging door buitenlandse machten in ons land”. Disponible à l'adresse: <https://www.demorgen.be/nieuws/inlichtingendienst-geeft-toe-beperkte-inmenging-door-buitenlandse-machten-in-ons-land-b049d8b7/>.

⁶ *De Standaard*, 20/05/2019, “FPÖ laat zich al sinds 2008 in met pro-Kremlin activiteit”. Disponible à l'adresse: https://www.standaard.be/cnt/dmf20190519_04411437.

³ *Le Soir*, 13/06/2018, “Guy Rapaille, président du Comité R: “La Belgique doit craindre l'ingérence russe”. Beschikbaar op: <https://www.lesoir.be/162326/article/2018-06-13/guy-rapaille-president-du-comite-r-la-belgique-doit-craindre-lingerence-russe>.

⁴ *De Morgen*, 03/01/2019, “voorzitter Comité I: “Waakzaam zijn voor buitenlandse inmenging bij verkiezingen””. Beschikbaar op: <https://www.demorgen.be/nieuws/voorzitter-comite-i-waakzaam-zijn-voor-buitenlandse-inmenging-bij-verkiezingen-ba02718f/>.

⁵ *Het Nieuwsblad*, 14/07/2021, “Inlichtingendienst detecteerde “beperkte” buitenlandse inmenging tijdens verkiezingen van mei 2019.” Beschikbaar op: https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20210714_96072366; *De Morgen*, 15/07/2021, “Inlichtingendienst geeft toe: ‘beperkte’ inmenging door buitenlandse machten in ons land”. Beschikbaar op: <https://www.demorgen.be/nieuws/inlichtingendienst-geeft-toe-beperkte-inmenging-door-buitenlandse-machten-in-ons-land-b049d8b7/>.

⁶ *De Standaard*, 20/05/2019, “FPÖ laat zich al sinds 2008 in met pro-Kremlin activiteit”. Beschikbaar op: https://www.standaard.be/cnt/dmf20190519_04411437.

russes dans le but de provoquer une instabilité politique.⁷ Le même service aurait aussi été actif dans d'autres pays européens.⁸

Les élections du Parlement européen de 2019 ont également fait l'objet de tentatives d'ingérence: selon un rapport de la Commission européenne, la Russie a essayé de limiter la participation aux élections et d'influencer le vote, principalement par la désinformation:

“les données recueillies ont révélé des activités de désinformation constantes et soutenues de la part de sources russes visant à réduire le taux de participation des électeurs et à influencer leurs préférences. Ces activités ont couvert un large éventail de sujets, allant de la contestation de la légitimité démocratique de l'Union à l'exploitation de débats publics clivants sur des thèmes tels que la migration et la souveraineté”.⁹

Cette même année, le Parlement européen adoptait également une résolution dans laquelle il indiquait à son tour “qu'à l'approche de toutes les grandes élections nationales et européennes, l'ingérence étrangère présente un mécanisme systématique, prenant la forme de campagnes sur les médias sociaux, de cyber-attaques contre les infrastructures liées aux élections ou de financements de partis politiques. Une grande partie de cette ingérence profitent aux candidats anti-UE, extrémistes et populistes.”¹⁰

En 2020, le Parlement britannique constatait que le Royaume-Uni était lui aussi la cible de tentatives d'ingérence russes, mais que celles-ci n'avaient jamais été examinées correctement:

“Russia has mounted a prolonged, sophisticated campaign to undermine Britain's democracy and corrupt

politieke instabiliteit te veroorzaken.⁷ Dezelfde afdeling zou ook in andere Europese landen actief geweest zijn.⁸

Ook de Europese parlementsverkiezingen van 2019 waren het doelwit van inmenging: volgens een rapport van de Europese Commissie probeerde Rusland de opkomst voor de verkiezingen te beperken, en de stemming te beïnvloeden, vooral met desinformatie:

*“the evidence collected revealed a continued and sustained disinformation activity by Russian sources aiming to suppress turnout and influence voter preferences. These covered a broad range of topics, ranging from challenging the Union's democratic legitimacy to exploiting divisive public debates on issues such as of migration and sovereignty”*⁹

Het Europees Parlement nam datzelfde jaar nog een resolutie aan, waarin het er op zijn beurt op wees “dat buitenlandse inmenging een systematisch patroon kent, of het nu gaat om campagnes op sociale media, cyberaanvallen op de infrastructuur gerelateerd met verkiezingen of financiële steun aan politieke partijen in de aanloop naar alle grote landelijke en Europese verkiezingen. Een groot deel van deze inmenging komt ten goede aan eurosceptische, extremistische en populistische kandidaten.”¹⁰

In 2020 stelde het Britse Parlement vast dat ook in het Verenigd Koninkrijk sprake was van Russische pogingen tot inmenging, maar dat die nooit goed onderzocht werden:

“Russia has mounted a prolonged, sophisticated campaign to undermine Britain's democracy and corrupt

⁷ Parlement européen, *Question parlementaire - P-003967/2019*. Disponible à l'adresse: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2019-003967_EN.html; El País, 21/09/2019, “Spain's High Court opens investigation into Russian spying unit in Catalonia”. Disponible à l'adresse: https://english.elpais.com/elpais/2019/11/21/inenglish/1574324886_989244.html.

⁸ *New York Times*, 08/10/2019, “Top Secret Russian Unit Seeks to Destabilize Europe, Security Officials Say”. Disponible à l'adresse: <https://www.nytimes.com/2019/10/08/world/europe/unit-29155-russia-gru.html>; BBC, 19/04/2021, “The GRU: Blast puts spotlight on shadowy Russian force”. Disponible à l'adresse: <https://www.bbc.com/news/world-europe-56798784>.

⁹ Commission européenne, 14/06/2019, *COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS*. Disponible à l'adresse: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0012&from=FR>.

¹⁰ Parlement européen, 10/10/2019, “Lutte de l'UE contre les fausses informations et l'ingérence électorale étrangère”. Disponible à l'adresse: <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20191007IPR63550/lutte-de-l-ue-contre-la-desinformation-et-l-ingerence-electorale-etrangere>.

⁷ European Parliament, *Parliamentary question - P-003967/2019*. Beschikbaar op: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2019-003967_EN.html; El País, 21/09/2019, “Spain's High Court opens investigation into Russian spying unit in Catalonia”. Beschikbaar op: https://english.elpais.com/elpais/2019/11/21/inenglish/1574324886_989244.html.

⁸ *New York Times*, 08/10/2019, “Top Secret Russian Unit Seeks to Destabilize Europe, Security Officials Say”. Beschikbaar op: <https://www.nytimes.com/2019/10/08/world/europe/unit-29155-russia-gru.html>; BBC, 19/04/2021, “The GRU: Blast puts spotlight on shadowy Russian force”. Beschikbaar op: <https://www.bbc.com/news/world-europe-56798784>.

⁹ European Commission, 14/06/2019, *JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS*. Beschikbaar op: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_report_on_disinformation.pdf.

¹⁰ Europees Parlement, 10/10/2019, “EU moet optreden tegen buitenlandse inmenging in verkiezingen en desinformatie”. Beschikbaar op: <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20191007IPR63550/eu-moet-optreden-tegen-buitenlandse-inmenging-in-verkiezingen-en-desinformatie>.

its politics, while successive British governments have looked the other way, according to a long-delayed report released on Tuesday by a British parliamentary committee.

From meddling in elections and spreading disinformation to funneling dirty money and employing members of the House of Lords, the Russians have tried to co-opt politicians and corrode institutions, often with little resistance from law enforcement or intelligence agencies that ignored years of warning signs.”¹¹

Enfin, le Parlement européen a adopté, en 2022, une nouvelle résolution dans laquelle il confirme de nouveau que le financement étranger d'activités politiques présente un risque pour le caractère démocratique de l'Union européenne et appelle à l'instauration d'une interdiction des dons étrangers.¹²

“87. souligne que, s’il est encore nécessaire de mieux comprendre les effets du financement dissimulé des activités politiques sur, par exemple, les tendances anti-démocratiques en Europe, il n’en demeure pas moins que le financement étranger d’activités politiques par des opérations secrètes constitue une atteinte grave à l’intégrité du fonctionnement démocratique de l’Union et de ses États membres, en particulier en période électorale, et viole donc le principe d’élections libres et équitables; insiste sur le fait qu’il convient donc de rendre illégale dans tous les États membres la participation à toute activité secrète financée par des acteurs étrangers qui vise à influencer le processus des politiques européennes ou nationales; relève, à cet égard, que des pays comme l’Australie ont adopté des lois qui interdisent l’ingérence étrangère en politique;

[...]

89. demande aux États membres, lorsqu’ils harmoniseront davantage les réglementations nationales, de combler notamment toutes les failles qui suivent et d’interdire les dons étrangers;

(a) les contributions en nature provenant d’acteurs étrangers aux partis politiques, aux fondations, aux personnes occupant une fonction publique ou aux élus, y compris les prêts financiers provenant de toute personne morale ou physique basée en dehors de l’Union et de

¹¹ *New York Times*, 21/07/2020, “‘No One’ Protected British Democracy From Russia, U.K. Report Concludes”. Disponible à l’adresse: <https://www.nytimes.com/2020/07/21/world/europe/uk-russia-report-brexite-interference.html>.

¹² Parlement européen, 09/03/2022, *Résolution du Parlement européen du 9 mars 2022 sur l’ingérence étrangère dans l’ensemble des processus démocratiques de l’Union européenne, y compris la désinformation (2020/2268(INI))*. Disponible à l’adresse: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0064_FR.html.

its politics, while successive British governments have looked the other way, according to a long-delayed report released on Tuesday by a British parliamentary committee.

From meddling in elections and spreading disinformation to funneling dirty money and employing members of the House of Lords, the Russians have tried to co-opt politicians and corrode institutions, often with little resistance from law enforcement or intelligence agencies that ignored years of warning signs.”¹¹

In 2022, ten slotte, nam het Europees Parlement opnieuw een resolutie aan. Daarin bevestigde het Parlement andermaal dat buitenlandse financiering van politieke activiteiten een risico vormt voor het democratische karakter van de Europese Unie, en riep het op om een verbod in te stellen op buitenlandse giften.¹²

“87. Stresses that, while there is still a need for a better understanding of the effects of covert financing of political activities on, for example, anti-democratic tendencies in Europe, foreign funding of political activities through covert operations nevertheless represents a serious breach of the integrity of the democratic functioning of the EU and its Member States, in particular during election periods, and therefore violates the principle of free and fair elections; stresses that it should therefore be made illegal in all Member States to engage in any covert activity financed by foreign actors that aims to influence the process of European or national politics; notes in this respect that countries such as Australia have implemented laws that ban foreign interference in politics;

[...]

89. Calls on the Member States to close in particular all the following loopholes when further harmonising national regulations, and to implement a ban on foreign donations:

(a) in-kind contributions from foreign actors to political parties, foundations, people who hold public office or elected officials, including financial loans from any legal or physical persons based outside the EU and the European Economic Area (EEA) (except European voters),

¹¹ *New York Times*, 21/07/2020, “‘No One’ Protected British Democracy From Russia, U.K. Report Concludes”. Beschikbaar op: <https://www.nytimes.com/2020/07/21/world/europe/uk-russia-report-brexite-interference.html>.

¹² Europees Parlement, 09/03/2022, *European Parliament resolution of 9 March 2022 on foreign interference in all democratic processes in the European Union, including disinformation (2020/2268(INI))*. Beschikbaar op: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0064_EN.html.

l'espace économique européen (EEE) (à l'exception des électeurs européens), les dons anonymes dépassant un certain seuil et l'absence de limites en matière de dépenses des campagnes politiques, qui permet d'exercer une influence par des dons importants; les personnes, acteurs ou partis politiques qui se sont vu offrir et/ou ont accepté une contribution financière ou en nature d'un acteur étranger doivent être tenus de le signaler aux autorités compétentes et ces informations devraient à leur tour être communiquées au niveau de l'Union pour permettre une surveillance à l'échelle de l'Union;

(b) les citoyens prête-noms(17): la transparence concernant les donateurs en tant que personnes physiques et morales doit être appliquée au moyen de déclarations de conformité attestant du statut du donateur et en accordant des pouvoirs d'application plus importants aux commissions électorales; les dons provenant de l'Union qui dépassent un seuil minimal déterminé devraient être consignés dans un registre officiel public et liés à une personne physique et un plafond devrait être fixé pour les dons provenant de personnes physiques et morales (et les subventions) en faveur de partis politiques;

(c) les sociétés-écrans et les filiales nationales de sociétés mères étrangères(18): les sociétés-écrans devraient être interdites et des exigences plus strictes devraient être établies afin de révéler les origines du financement par l'intermédiaire de sociétés mères; le financement et les dons à des partis politiques supérieurs à un certain seuil doivent être consignés dans un registre public et central avec un nom et une adresse officiels pouvant être liés à une personne existante, et les États membres devraient collecter ces informations; invite la Commission à veiller à ce que les autorités des États membres aient le droit d'enquêter sur l'origine des financements afin de vérifier les informations provenant des filiales nationales et de remédier au manque de données dans les registres nationaux, en particulier dans les situations où un réseau de sociétés-écrans est utilisé;

(d) les organisations à but non lucratif et les tiers(19), coordonnés par des acteurs étrangers et créés dans le but d'influencer les processus électoraux: des règles plus uniformes et une plus grande transparence devraient être envisagées dans toute l'Union pour les organisations visant à financer des activités politiques lorsqu'elles cherchent à influencer directement les processus électoraux tels que les élections et les campagnes référendaires; ces règles ne devraient pas empêcher les organisations à but non lucratif et les tiers de recevoir un financement pour des campagnes thématiques; des règles garantissant la transparence des financements ou des dons doivent également s'appliquer aux fondations politiques;

[...]"

anonymous donations above a certain threshold, and the lack of spending limits for political campaigns which allows for influence through large donations; political individuals, actors or parties who have been offered and/or accepted a financial or in-kind contribution by a foreign actor must be obliged to report it to the competent authorities and this information should be reported in turn at EU level to allow for EU-wide monitoring;

(b) straw donors with domestic citizenship(17): transparency on physical and legal donors must be enforced through conformability statements attesting to the status of the donor and greater enforcement powers given to electoral commissions; donations from within the EU that exceed a certain minimum threshold should be registered in an official and public register and linked to a natural person, and a ceiling should be set for donations from private and legal persons (and subsidies) to political parties;

(c) shell companies and domestic subsidiaries of foreign parent companies(18): shell companies should be prohibited and more robust requirements established in order to reveal the origins of funding through parent companies; funding and donations to political parties beyond a certain threshold must be registered in a public and central register with an official name and address that can be linked to an existing person, and Member States should collect that information; calls on the Commission to ensure that authorities in Member States have the right to investigate the origins of funding to verify the information from domestic subsidiaries and to address the lack of sufficient data in national registers, especially in situations in which a network of shell companies is used;

(d) non-profit organisations and third parties(19), coordinated by foreign actors and created with a view to influencing electoral processes: more uniform rules and transparency should be considered across the EU for organisations aiming to finance political activities when seeking to directly influence electoral processes such as elections and referendum campaigns; such rules should not prevent non-profit organisations and third parties from receiving funding for issue campaigns; rules ensuring the transparency of funding or donations must also apply to political foundations;

[...]"

2. Une interdiction des financements étrangers: exemples à l'étranger

Pour garantir l'intégrité de nos élections et de nos partis politiques, il importe de prévenir autant que possible le risque d'ingérence étrangère. Un moyen d'y parvenir serait – comme le demande le Parlement européen dans la résolution précitée – d'instaurer une interdiction légale des dons et des parrainages étrangers. Une interdiction de cette nature existe déjà dans plusieurs pays européens et non européens.

En France, les candidats ne peuvent recevoir que des dons de personnes possédant la nationalité française ou résidant en France:

“Une personne physique peut verser un don à un candidat si elle est de nationalité française ou si elle réside en France”

“Aucun candidat ne peut recevoir, directement ou indirectement, pour quelque dépense que ce soit, des contributions ou aides matérielles d'un État étranger ou d'une personne morale de droit étranger”¹³

Une réglementation similaire est d'application en Irlande. Les “dons étrangers” y sont en effet interdits. Il convient d'entendre par don étranger tout don d'une personne ne résidant pas en Irlande et ne disposant pas de la nationalité irlandaise.

“A political party or any of its sub-units may not accept a donation, of any value, from an individual (other than an Irish citizen) who resides outside the island of Ireland. Similarly no donation, of any value, may be accepted from a body corporate or an unincorporated body of persons which does not keep an office in the island of Ireland from which at least one of its principal activities is directed.”¹⁴

Une interdiction comparable est également en vigueur en Islande. Sa formulation est toutefois légèrement différente. Les étrangers ne peuvent pas y faire de dons aux partis politiques, à moins de disposer du droit de vote en Islande.

“Contributions may not be accepted from foreign citizens, enterprises or other parties registered in other countries. This prohibition shall not apply, however, to

¹³ Article L. 52-8, Code électoral (modifié par l'article 26, Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017).

¹⁴ Standard in Public Office Commission, 11/2015, *Guidelines for Political Parties*. Disponible à l'adresse: <https://www.sipo.ie/acts-and-codes/guidelines/donations/Guidelines-for-political-parties-on-donations-and-prohibited-donations.pdf>.

2. Een verbod op buitenlandse financiering: buitenlandse voorbeelden

Om de integriteit van onze verkiezingen en onze politieke partijen te waarborgen, is het belangrijk om het risico van buitenlandse inmenging zo veel mogelijk uit te sluiten. Eén manier om dat te doen, is – zoals het Europees Parlement in de bovenvermelde resolutie vraagt – door in de wet een verbod in te schrijven op giften en sponsoring uit het buitenland. Dergelijke verboden bestaan al in verschillende andere Europese en niet-Europese landen.

In Frankrijk, mogen kandidaten alleen giften ontvangen van personen met de Franse nationaliteit, of van personen die in Frankrijk wonen:

“Une personne physique peut verser un don à un candidat si elle est de nationalité française ou si elle réside en France”

“Aucun candidat ne peut recevoir, directement ou indirectement, pour quelque dépense que ce soit, des contributions ou aides matérielles d'un État étranger ou d'une personne morale de droit étranger”¹³

In Ierland is een gelijkaardige regeling van toepassing. Daar zijn “buitenlandse giften” verboden. Onder buitenlandse giften wordt verstaan, een gift van een persoon die niet in Ierland woont, en die niet de Ierse nationaliteit heeft.

“A political party or any of its sub-units may not accept a donation, of any value, from an individual (other than an Irish citizen) who resides outside the island of Ireland. Similarly no donation, of any value, may be accepted from a body corporate or an unincorporated body of persons which does not keep an office in the island of Ireland from which at least one of its principal activities is directed.”¹⁴

In IJsland geldt eveneens een dergelijk verbod. Het is er echter iets anders geformuleerd. Buitenlanders mogen er geen giften doen aan politieke partijen, tenzij ze stemrecht hebben in IJsland.

“Contributions may not be accepted from foreign citizens, enterprises or other parties registered in other countries. This prohibition shall not apply, however, to

¹³ Artikel L. 52-8, Code électoral (gewijzigd door Article 26, Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017).

¹⁴ Standard in Public Office Commission, 11/2015, *Guidelines for Political Parties*. Beschikbaar op: <https://www.sipo.ie/acts-and-codes/guidelines/donations/Guidelines-for-political-parties-on-donations-and-prohibited-donations.pdf>.

*contributions from foreign citizens who have voting rights in Iceland as provided for in the third paragraph of Art. 2 of Act No. 5/1998, on municipal elections*¹⁵

Le raisonnement est identique en Norvège:

“§ 17a. Prohibition on receiving donations from certain donors. Special obligations associated with illegal donations

(1) Political parties and party units cannot receive donations if the donor is unknown to the party (anonymous donations).

(2) Political parties and party units cannot receive donations from:

a) legal entities controlled by the state or another public authority,

b) foreign donors, which means private persons who are not Norwegian citizens or who do not fulfil the criteria for voter eligibility for municipal and county elections, cf. Section 2-2 of the Election Act, or legal entities registered abroad.”

D'autres pays européens envisagent actuellement aussi d'instaurer une interdiction similaire.

Aux Pays-Bas, une interdiction des dons aux partis politiques et à leurs organisations connexes entrera prochainement en vigueur.¹⁶ Seuls les “donateurs néerlandais” pourront encore offrir des contributions financières ou en nature.

Par donateur néerlandais, on entend une personne disposant du droit de vote pour l'élection des membres de la *Tweede Kamer* ou une personne morale ou une entreprise inscrite au *Handelsregister* néerlandais offrant une contribution à un parti politique.¹⁷ Cela signifie que comme dans les autres exemples cités, une exception est prévue pour les étrangers disposant du droit de vote pour les élections néerlandaises.

¹⁵ *Act on the Finances of Political Organisations and Candidates and their Information Disclosure No. 162 of 21 December 2006.* Disponible à l'adresse: https://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Iceland/Iceland_Act%20on%20Political%20Party%20Funding_2006_en%20amended%202011.pdf.

¹⁶ Rijksoverheid, 12/04/2022, “Tweede Kamer stemt in met wijziging Wet financiering politieke partijen”. Disponible à l'adresse: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/04/12/tweede-kamer-stemt-in-met-wijziging-wet-financiering-politieke-partijen>.

¹⁷ Tweede Kamer, *Wijziging van de Wet financiering politieke partijen in verband met de evaluatie van deze wet (Evaluatiewet Wfpp)*. Disponible à l'adresse: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35657>.

*contributions from foreign citizens who have voting rights in Iceland as provided for in the third paragraph of Art. 2 of Act No. 5/1998, on municipal elections*¹⁵

In Noorwegen is de redenering dezelfde:

“§ 17a. Prohibition on receiving donations from certain donors. Special obligations associated with illegal donations

(1) Political parties and party units cannot receive donations if the donor is unknown to the party (anonymous donations).

(2) Political parties and party units cannot receive donations from:

a) legal entities controlled by the state or another public authority,

b) foreign donors, which means private persons who are not Norwegian citizens or who do not fulfil the criteria for voter eligibility for municipal and county elections, cf. Section 2-2 of the Election Act, or legal entities registered abroad.”

Ook andere Europese landen denken op dit moment na over een gelijkaardig verbod.

In Nederland komt er binnenkort een verbod op giften uit het buitenland aan politieke partijen en hun neveninstellingen.¹⁶ Alleen “Nederlandse gevers” zullen nog geldelijke bijdragen of bijdragen in nature mogen doen.

Onder Nederlandse gever wordt dan verstaan: een voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer kiesgerechtigde persoon of een in het Handelsregister ingeschreven rechtspersoon of onderneming, die een bijdrage verleent aan een politieke partij.¹⁷ Dat wil zeggen dat er, net zoals in de andere genoemde voorbeelden, een uitzondering gemaakt wordt voor buitenlanders die gerechtigd zijn deel te nemen aan de verkiezingen in Nederland.

¹⁵ *Act on the Finances of Political Organisations and Candidates and their Information Disclosure No. 162 of 21 December 2006.* Beschikbaar op: https://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Iceland/Iceland_Act%20on%20Political%20Party%20Funding_2006_en%20amended%202011.pdf.

¹⁶ Rijksoverheid, 12/04/2022, “Tweede Kamer stemt in met wijziging Wet financiering politieke partijen”. Beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/04/12/tweede-kamer-stemt-in-met-wijziging-wet-financiering-politieke-partijen>.

¹⁷ Tweede Kamer, *Wijziging van de Wet financiering politieke partijen in verband met de evaluatie van deze wet (Evaluatiewet Wfpp)*. Beschikbaar op: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35657>.

Enfin, en Suisse, il est également interdit de recevoir des dons en provenance de l'étranger.¹⁸

3. Situation en Belgique

Dans notre pays, il n'est aujourd'hui pas interdit aux personnes physiques étrangères d'effectuer des dons en faveur de partis politiques et à leurs candidats ou de les parrainer. À la suite d'observations formulées par le Groupe d'États contre la Corruption (ci-après: "GRECO")¹⁹, la Chambre des représentants et le Sénat ont encore adopté en 2021 une proposition, qui précise que la législation actuelle s'applique tant aux personnes physiques belges qu'aux personnes physiques étrangères.

Selon la Chambre des représentants, c'était de toute manière déjà le cas, étant donné que le texte de loi demandait déjà de mentionner la nationalité du donateur. Comme le GRECO continuait toutefois à insister sur ce point, il a finalement été précisé dans la loi que par "personnes physiques", il fallait entendre "personnes physiques belges ou étrangères".²⁰

À la lumière des cas répétés d'influence étrangère dans les démocraties européennes notamment, la question se pose de savoir si cette réglementation suffit. Nous sommes convaincus qu'une interdiction, telle que celle qui existe déjà dans les différents pays précités, offre une sécurité accrue.

Notre pays peut s'inspirer de ces réglementations étrangères. Il semble indiqué à cet égard d'utiliser la réglementation qui permet aux personnes ayant la nationalité belge, d'une part, et à celles qui disposent du droit de vote en Belgique, d'autre part, d'effectuer des dons. Cette catégorie semble mieux correspondre à

In Zwitserland, ten slotte, wordt het eveneens verboden om giften uit het buitenland te ontvangen.¹⁸

3. De stand van zaken in België

In ons land is het vandaag niet verboden voor buitenlandse natuurlijke personen om giften te doen aan politieke partijen en kandidaten, of hen te sponsoren. In 2021 hebben de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat, naar aanleiding van opmerkingen van de Groep van Staten tegen Corruptie (hierna: "GRECO"),¹⁹ nog een voorstel aangenomen dat expliciteert dat de huidige wetgeving van toepassing is op zowel Belgische als buitenlandse natuurlijke personen.

Volgens de Kamer van volksvertegenwoordigers was dat sowieso al het geval, omdat de wettekst al vroeg de nationaliteit van de donateur te vermelden. Omdat GRECO evenwel op dezelfde nagel bleef slaan, werd uiteindelijk in de wet verduidelijkt dat onder "natuurlijke personen", "Belgische of buitenlandse natuurlijke personen" begrepen moest worden.²⁰

In het licht van de herhaalde gevallen van buitenlandse beïnvloeding in onder meer Europese democratieën, stelt zich de vraag of deze regeling volstaat. Wij zijn ervan overtuigd dat een verbod, zoals dat in de verschillende, hierboven vermelde landen al bestaat, een zekerder en veiliger systeem is.

Ons land kan zich op deze buitenlandse regelingen inspireren. Daarbij lijkt het aangewezen de regeling te hanteren die giften mogelijk maakt voor personen met de Belgische nationaliteit enerzijds, en voor personen die het stemrecht in België genieten anderzijds. Die categorie lijkt beter aan te sluiten bij de doelstelling van

¹⁸ Swissinfo, 16/06/2021. "Politicians approve legislation for more funding transparency". Disponible à l'adresse: <https://www.swissinfo.ch/eng/politicians-approve-legislation-for-more-funding-transparency/46670404>; 20min.ch, 18/12/2021, "Les dons anonymes ou provenant de l'étranger seront interdits." Disponible à l'adresse: <https://www.20min.ch/fr/story/les-dons-anonymes-ou-provenant-de-letranger-seront-interdites-123424094043>; Office fédéral de la justice OFJ, *Transparence du financement de la vie politique*. Disponible à l'adresse: <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/etat/gesetzgebung/transparenz-politikfinanzierung.html#:~:text=Le%20Parlement%20a%20adopt%C3%A9%20un,initiative%20le%2018%20juin%202021.&text=Les%20nouvelles%20r%C3%A8gles%20sur%20la,1976%20sur%20les%20droits%20politiques>.

¹⁹ Conseil de l'Europe, *Belgique*. Disponible à l'adresse: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/belgium>.

²⁰ Sénat, *Projet de loi modifiant l'article 16bis de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, en ce qui concerne les donateurs (7-239/3)*. Disponible à l'adresse: <https://www.senate.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MlcolObj=pdf&MlnamObj=pdfid&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=117440882>.

¹⁸ Swissinfo, 16/06/2021. "Politicians approve legislation for more funding transparency". Beschikbaar op: <https://www.swissinfo.ch/eng/politicians-approve-legislation-for-more-funding-transparency/46670404>; 20min.ch, 18/12/2021, "Les dons anonymes ou provenant de l'étranger seront interdits." Beschikbaar op: <https://www.20min.ch/fr/story/les-dons-anonymes-ou-provenant-de-letranger-seront-interdites-123424094043>;

Office fédéral de la justice OFJ, *Transparence du financement de la vie politique*. Beschikbaar op: <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/etat/gesetzgebung/transparenz-politikfinanzierung.html#:~:text=Le%20Parlement%20a%20adopt%C3%A9%20un,initiative%20le%2018%20juin%202021.&text=Les%20nouvelles%20r%C3%A8gles%20sur%20la,1976%20sur%20les%20droits%20politiques>.

¹⁹ Council of Europe, *Belgium*. Beschikbaar op: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/belgium>.

²⁰ Senaat, *Wetsontwerp tot wijziging van artikel 16bis van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, wat de schenkers betreft (7-239/3)*. Beschikbaar op: <https://www.senate.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MlcolObj=pdf&MlnamObj=pdfid&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=117440882>.

l'objectif de la proposition de loi que celle des "personnes résidant en Belgique". Toutes les personnes qui résident en Belgique ne peuvent en effet pas voter pour autant, alors qu'inversement, il se justifie difficilement qu'une personne qui bénéficie effectivement du droit de vote dans notre pays ne puisse pas faire de la politique de la même manière que les autres électeurs.

het wetsvoorstel dan de categorie "personen met verblijfplaats in België". Niet iedereen met verblijfplaats in België mag immers meteen ook stemmen, maar omgekeerd is het moeilijk te verantwoorden dat iemand die wél in ons land mag stemmen, niet op een gelijkwaardige manier aan politiek kan doen als andere kiezers.

Guillaume DEFOSSÉ (Ecolo-Groen)
Melissa DEPRAETERE (Vooruit)
Kristof CALVO (Ecolo-Groen)

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 16*bis* de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, inséré par la loi du 18 juin 1993 et modifié en dernier lieu par la loi du 4 juin 2021, les modifications suivantes sont apportées:

1° dans l'alinéa 1^{er}, les mots "Seules les personnes physiques belges ou étrangères" sont remplacés par les mots "Seules les personnes physiques belges et les personnes physiques disposant du droit de vote en Belgique";

2° dans l'alinéa 2, les mots "personnes physiques belges ou étrangères" sont remplacés par les mots "personnes physiques belges et des personnes physiques disposant du droit de vote en Belgique".

7 septembre 2022

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 16*bis* van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, ingevoegd bij de wet van 18 juni 1993 en laatstelijk gewijzigd met de wet van 4 juni 2021, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste lid worden de woorden "Alleen Belgische of buitenlandse natuurlijke personen" vervangen door de woorden "Alleen Belgische natuurlijke personen en natuurlijke personen met stemrecht in België";

2° in het tweede lid worden de woorden "Belgische of buitenlandse natuurlijke personen" vervangen door de woorden "Belgische natuurlijke personen en natuurlijke personen met stemrecht in België".

7 september 2022

Guillaume DEFOSSÉ (Ecolo-Groen)
Melissa DEPRAETERE (Vooruit)
Kristof CALVO (Ecolo-Groen)