

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

12 juin 2023

**LE FINANCEMENT DES PARTIS
POLITIQUES EN BELGIQUE –
AUDITION DU 19 AVRIL 2023****Rapport**

fait au nom de la commission
de la Constitution et
du Renouveau institutionnel
par
M. Jan Briers

Sommaire**Pages**

I. Réunion du matin	3
A. Exposés introductifs.....	3
B. Questions et interventions des membres	22
C. Réponses et répliques	29
II. Réunion de l'après-midi.....	36
A. Exposés introductifs.....	36
B. Questions et interventions des membres	49
C. Réponses et répliques	50

*Voir:*Doc 55 **3194/ (2022/2023)**:

001: Rapport.

002: Annexe: étude juridique comparative.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

12 juni 2023

**DE FINANCIERING VAN DE
POLITIEKE PARTIJEN IN BELGIË –
HOORZITTING VAN 19 APRIL 2023****Verslag**

namens de commissie
voor Grondwet en
Institutionele vernieuwing
uitgebracht door
de heer **Jan Briers**

Inhoud**Blz.**

I. Voormiddagvergadering	3
A. Inleidende uiteenzettingen.....	3
B. Vragen en betogen van de leden	22
C. Antwoorden en replieken	29
II. Namiddagvergadering	36
A. Inleidende uiteenzettingen.....	36
B. Vragen en betogen van de leden	49
C. Antwoorden en replieken	50

*Zie:*Doc 55 **3194/ (2022/2023)**:

001: Verslag.

002: Bijlage: vergelijkende juridische studie.

09736

**Composition de la commission à la date de dépôt du rapport/
Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag**
Président/Voorzitter: Özlem Özen

A. — Titulaires / Vaste leden:

N-VA	Peter De Roover, Yngvild Ingels, Sander Loones
Ecolo-Groen	Kristof Calvo, Claire Hugon, Gilles Vanden Burre
PS	Khalil Aouasti, Ahmed Laaouej, Özlem Özen
VB	Katleen Bury, Joris De Vriendt
MR	Mathieu Bihet, Sophie Wilmès
cd&v	Jan Briers
PVDA-PTB	Sofie Merckx
Open Vld	Patrick Dewael
Vooruit	Ben Segers

B. — Suppléants / Plaatsvervangers:

Christoph D'Haese, Sophie De Wit, Wim Van der Donckt, Kristien Van Vaerenbergh
Wouter De Vriendt, Guillaume Defossé, Louis Mariage, Stefaan Van Hecke
Chanelle Bonaventure, Jean-Marc Delizée, Eliane Tillieux, Laurence Zanchetta
Marijke Dillen, Dominiek Sneepe, Wouter Vermeersch
Emmanuel Burton, Michel De Maegd, Philippe Pivin
Wouter Beke, Servais Verherstraeten
Raoul Hedebouw, Thierry Warmoes
Maggie De Block, Katja Gabriëls
Melissa Depraetere, Joris Vandenbroucke

C. — Membres sans voix délibérative / Niet-stemgerechtigde leden:

Les Engagés	Catherine Fonck
DéFI	François De Smet

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-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)

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a consacré sa réunion du 19 avril 2023 à des auditions concernant le financement des partis politiques, au cours desquelles elle a entendu les personnes suivantes:

- M. Bart Maddens, professeur à la KUL;
- M. Wouter Wolfs, professeur à la KUL;
- M. Jean Faniel, directeur du CRISP;
- Mme Emilie Van Haute, professeur au Centre d'étude de la vie politique (Cevipol), ULB;
- M. Kars Veling, ancien président de "ProDemos" (Pays-Bas).

I. — RÉUNION DU MATIN

A. Exposés introductifs

M. Bart Maddens, professeur à la KU Leuven, tient à souligner à l'attention des membres que c'est déjà la deuxième fois au cours de cette législature qu'il a l'honneur d'être entendu. Il a ainsi l'occasion d'approfondir quelque peu certaines questions qui n'ont été abordées que brièvement la fois précédente. L'orateur avait notamment fait valoir à l'époque qu'il fallait en priorité améliorer et clarifier la législation existante. En ce qui concerne les quatre thèmes à l'examen, il apporte les éclairages suivants.

1. *Transparence et contrôle*

Il existe déjà actuellement pas mal d'organes qui contrôlent les finances des partis: les réviseurs d'entreprises, la Cour des comptes, les quatre experts de la Commission de contrôle parlementaire, la Commission de contrôle plénière et la commission spéciale Comptabilité. L'orateur mentionne les quatre experts comme un organe à part entière, car il constate qu'ils fonctionnent de plus en plus comme un collège distinct au sein de la Commission de contrôle. En effet, le fait que les quatre experts aient réalisé une analyse comparative en tant que groupe pour la commission de la Constitution et aient formulé certaines recommandations sur cette base en est l'illustration la plus parlante.

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft op 19 april 2023 hoorzittingen gehouden over de financiering van de politieke partijen, met de volgende gastsprekers:

- de heer Bart Maddens, hoogleraar aan de KU Leuven;
- de heer Wouter Wolfs, hoogleraar aan de KU Leuven;
- de heer Jean Faniel, directeur van het CRISP;
- mevrouw Emilie Van Haute, hoogleraar aan de ULB (*Centre d'étude de la vie politique – Cevipol*);
- de heer Kars Veling, gewezen voorzitter van ProDemos (Nederland).

I. — VOORMIDDAGVERGADERING

A. Inleidende uiteenzettingen

De heer Bart Maddens, hoogleraar aan de KU Leuven, vestigt er de aandacht van de leden op dat het tijdens deze legislatuur al de tweede keer is dat hem de eer te beurt valt om te worden gehoord. Dit biedt hem dan ook de gelegenheid om wat dieper in te gaan op een aantal kwesties die de vorige keer slechts kort ter sprake zijn gekomen. De spreker heeft destijds onder meer geargumenteed dat er prioritair werk dient te worden gemaakt van een verbetering en verduidelijking van de bestaande wetgeving. Met betrekking tot de ter bespreking voorliggende vier thema's werkt hij dit verder uit als volgt.

1. *Transparantie en controle*

Er zijn vandaag al behoorlijk wat instanties die de partijfinanciën controleren: de bedrijfsrevisor, het Rekenhof, de vier experts van de parlementaire Controlecommissie, de voltallige Controlecommissie en de bijzondere commissie Comptabiliteit. De vier experts worden hier afzonderlijk vermeld omdat de spreker vaststelt dat zij binnen de Controlecommissie meer en meer functioneren als een apart college. Dat blijkt eigenlijk het duidelijkst uit het feit dat de vier experts als groep een vergelijkende analyse hebben gemaakt voor de commissie voor de Grondwet en op basis daarvan een aantal aanbevelingen hebben geformuleerd.

Malgré cet arsenal impressionnant d'organes de contrôle, on a toutefois l'impression que le contrôle proprement dit reste en grande partie une formalité. L'orateur n'est lui-même pas un expert en comptabilité, mais en examinant les rapports financiers des partis, il constate malgré tout toujours certaines anomalies qui soulèvent des questions et qui ne sont manifestement pas abordées au sein de la Commission de contrôle. On peut certes toujours rêver d'un organe de contrôle constitué d'une tout autre manière mais, selon lui, il serait plus réaliste d'examiner si le contrôle ne pourrait pas être renforcé et optimisé au sein du cadre institutionnel existant.

À cet égard, le professeur Maddens formule les suggestions suivantes:

— À l'heure actuelle, la Cour des comptes peut déjà, conformément à l'article 24 de la loi de 1989, demander, lors de l'examen des rapports financiers, des renseignements supplémentaires à l'ASBL financière des partis. Cette demande pourrait revêtir la forme d'un véritable audit où les différents partis seraient, à tour de rôle, soumis à un contrôle plus approfondi.

— Le "collège" des experts pourrait, en étroite concertation avec la Cour des comptes, procéder à un contrôle distinct des rapports financiers, lequel pourrait donner lieu à un rapport distinct, qui serait ensuite examiné au sein de la Commission de contrôle plénière et joint en annexe au rapport de la Commission.

— Selon le Règlement de la Chambre relatif aux allocations destinées aux frais de fonctionnement des groupes politiques, l'utilisation de l'allocation de groupe est contrôlée par le Bureau sur présentation des comptes par le bureau de chaque groupe politique. Toujours selon le Règlement, ce contrôle doit être exercé, par délégation, par la commission de la Comptabilité. Or, selon le professeur, les renseignements obtenus sont restés sans effet. En scindant le contrôle de l'utilisation des allocations de groupe (par la commission de la Comptabilité) du contrôle du financement des partis (par la Commission de contrôle), il serait pourtant davantage fait droit à la logique des allocations de groupe, qui servent en principe à soutenir le fonctionnement parlementaire, et non pas à financer indirectement les partis.

En matière de transparence, quelques mesures relativement simples pourraient également représenter un gain significatif:

— Le site web de la Chambre pourrait comporter une page distincte contenant tous les documents pertinents portant sur le financement des partis et de leurs campagnes et le calcul actuel de leur dotation.

Ondanks dit indrukwekkend arsenaal van controleinstanties bestaat de indruk dat de controle zelf grotendeels een formaliteit blijft. De spreker is zelf geen expert inzake boekhouding, maar bij het nalezen van financiële verslagen van de partijen merkt hij toch altijd een aantal anomalieën op die vragen doen rijzen en die kennelijk niet aan bod komen in de Controlecommissie. Er kan worden gedroomd van een volledig anders samengestelde controleautoriteit, maar volgens hem is het realistischer om te onderzoeken of de controle niet zou kunnen worden verscherpt en geoptimaliseerd binnen het bestaande institutionele kader.

Professor Maddens doet in dit verband enkele suggesties.

— Het Rekenhof heeft vandaag krachtens artikel 24 van de wet van 1989 al de bevoegdheid om in het kader van het onderzoek naar de financiële verslagen bijkomende inlichtingen te vragen aan de financiële vzw van de partijen. Dit zou de vorm kunnen aannemen van een echte audit, waarbij de partijen volgens een beurtrol aan een meer diepgaande controle worden onderworpen.

— Het "college" van experts zou, in nauwe samenwerking met het Rekenhof, een aparte controle kunnen doen van de financiële verslagen. Dit zou kunnen uitmonden in een apart verslag, dat vervolgens in de voltallige Controlecommissie wordt besproken en als bijlage bij het Commissieverslag wordt toegevoegd.

— Volgens het Kamerreglement inzake de toelagen voor de werkingskosten van de politieke fracties dient de aanwending van de fractietoelage te worden gecontroleerd door het Bureau op voorlegging van de rekeningen door het bureau van elke politieke fractie. Nog volgens dit Reglement dient die controle, bij delegatie, te worden uitgeoefend door de commissie Comptabiliteit. Dit blijft volgens de door de professor bekomen informatie echter dode letter. Door de controle op de aanwending van de fractietoelagen (door de commissie Comptabiliteit) los te koppelen van de controle van de partijfinanciën (door de Controlecommissie) zou men nochtans meer recht doen aan het rationale van de fractietoelagen, die in principe moeten dienen als ondersteuning van de parlementaire werking en niet als indirecte partijfinanciering.

Inzake transparantie valt ook een aanzienlijke winst te boeken met een aantal relatief eenvoudige maatregelen.

— De website van de Kamer zou een aparte pagina kunnen bevatten met alle relevante documenten betreffende de partij- en campagnefinanciering en de actuele berekening van de partijdotatie.

— Aujourd'hui, les rapports financiers des partis ne sont disponibles que dans un format PDF figé, ce qui, du fait de l'impossibilité d'utiliser une fonction de recherche, réduit considérablement leur convivialité. Ce problème peut être corrigé facilement.

— Cette même page web de la Chambre devrait également présenter des tableaux ou graphiques clairs et intelligibles résumant les recettes et les dépenses des partis.

Toujours à propos du contrôle, l'orateur évoque ensuite le vade-mecum de la Commission parlementaire de contrôle, dont le statut est peu clair. Il s'agit de recommandations n'ayant pas force de loi et portant, en principe, uniquement sur l'interprétation de la loi de 1989 par la Commission fédérale de contrôle dans le cadre d'élections fédérales bien définies. En réalité, le vade-mecum contient aussi des dispositions plus larges, et les Commissions de contrôle des entités fédérées n'ayant pas de vade-mecum distinct, il leur sert également *de facto* de vade-mecum lors des élections régionales.

Dans la pratique, le vade-mecum s'est érigé en une sorte de loi parallèle parfois contraire à la loi elle-même, comme le démontre le professeur à la lumière de l'exemple concret suivant: on lui demande parfois si la réglementation relative au dons s'applique également aux sections locales des partis. L'article 16*bis* de la loi de 1989 dispose que "[s]eules les personnes physiques peuvent faire des dons à des partis politiques et à leurs composantes, à des listes, à des candidats et à des mandataires politiques". Se pose alors la question suivante: qu'est-ce qu'un parti politique? Cette notion est clairement délimitée dans l'article 1^{er}, qui définit le parti politique en termes de composantes. Les sections locales des partis, à savoir les sections d'un parti relevant d'un niveau inférieur à l'arrondissement, ne sont pas considérées comme des composantes et n'appartiennent donc pas au parti. En d'autres termes, il ressort d'une lecture stricte de la loi que les règles relatives aux dons ne s'appliquent pas aux sections locales des partis. Cette philosophie était précisément celle qui sous-tendait la modification législative de 1998: après le scandale Agusta, l'objectif était de préciser une fois pour toutes quelles instances appartiennent ou non formellement au parti.

Les sections locales des partis n'ont pas été inscrites dans le périmètre de consolidation pour des raisons pratiques, ce qu'a critiqué le GRECO. Or, les partis ne souhaitent et ne souhaitent pas que tous ces comptes soient intégrés dans une comptabilité consolidée. Il en découle évidemment que les sections locales des partis échappent aux règles.

— De financiële verslagen van de partijen zijn nu enkel beschikbaar via een fotografische PDF, wat, omdat er geen zoekfunctie kan worden gebruikt, de gebruiksvriendelijkheid ervan aanzienlijk bemoeilijkt. Dit kan gemakkelijk worden aangepast.

— Diezelfde webpagina van de Kamer zou ook een aantal inzichtelijke tabellen of grafieken moeten bevatten met een overzicht van de inkomsten en uitgaven van de partijen.

Nog in verband met de controle gaat de spreker vervolgens dieper in op het vademecum van de parlementaire Controlecommissie. De status daarvan is onduidelijk. Het zijn aanbevelingen zonder kracht van wet die in principe enkel betrekking hebben op de interpretatie van de wet van 1989 door de federale Controlecommissie, met betrekking tot een welbepaalde federale verkiezing. In werkelijkheid bevat het vademecum ook ruimere bepalingen. Het fungeert *de facto* ook als vademecum bij de regionale verkiezingen, aangezien de deelstatelijke Controlecommissies geen apart vademecum hebben.

In de praktijk is het vademecum geworden tot een soort van parallelle wet die soms in strijd is met de wet zelf. De professor toont dit aan de hand van volgend concreet voorbeeld aan: is de regelgeving inzake giften ook van toepassing op lokale partijafdelingen, zo wordt hem soms gevraagd. Artikel 16*bis* van de wet van 1989 stelt: "Alleen natuurlijke personen kunnen giften doen aan politieke partijen (en hun componenten), lijsten, kandidaten en politieke mandatarissen." Dan rijst de vraag: wat is een politieke partij? Dat wordt duidelijk bepaald in artikel 1. Dat artikel definieert een politieke partij in termen van de componenten. Lokale partijafdelingen, dit wil zeggen partijafdelingen op een lager niveau dan het arrondissement, worden niet beschouwd als een component en behoren dus niet tot de partij. Met andere woorden, volgens een strikte lezing van de wet zijn de regels inzake giften niet van toepassing op lokale partijafdelingen. Dat was precies de filosofie van de wetswijziging van 1998: men wou na het Agustaschandaal voor eens en voor altijd duidelijk maken welke instanties formeel tot de partij horen en welke niet.

Om praktische redenen zijn de lokale partijafdelingen niet opgenomen in de consolidatiekring. Daarop is kritiek gekomen van de GRECO. Maar de partijen zagen en zien het niet zitten om al die boekhoudingen op te nemen in de geconsolideerde boekhouding. De consequentie daarvan is natuurlijk dat lokale partijafdelingen buiten de regels vallen.

Le vade-mecum expose toutefois une vision tout à fait différente. “La Commission de contrôle estime que la libre circulation des moyens financiers s’applique également aux sections locales, bien que celles-ci ne puissent pas, sur le plan comptable, être considérées comme des composantes des partis politiques, de même qu’aux associations étroitement liées aux partis politiques, comme les sections de jeunes, de femmes ou de seniors.”. “Mais”, peut-on y lire ensuite, “cette extension de la notion de parti politique n’est pas sans limite. C’est ainsi que sont notamment exclues toutes les associations qui seraient liées à des mutuelles, à des syndicats ou à des organisations patronales.”.

Où trace-t-on exactement la frontière? La notion de “lien étroit” n’est pas définie sur le plan juridique. La société immobilière coopérative Greenhouse.Brussels détenue par Groen et Ecolo relève-t-elle également de cette notion? La maison d’édition Egmont est-elle suffisamment “étroitement liée” au VB pour transférer sans problème ses bénéfices au parti?

En fait, nous observons en l’occurrence que les partis politiques jouent sur deux tableaux. D’une part, ils affirment que la consolidation des comptes de ces centaines de sections locales est trop complexe sur le plan administratif. Cet argument leur permet de balayer d’un revers de main les critiques du GRECO. D’autre part, ils refusent d’en accepter les conséquences juridiques. Ils les évitent en s’appuyant sur une recommandation contestable formulée dans le vade-mecum.

Cette pratique crée une faille dans le système. Les partis peuvent recevoir des fonds d’“associations étroitement liées” sans que ces dernières ne soient précisément identifiées.

Quid des dons des personnes non physiques à ces “associations étroitement liées” telles que les sections locales des partis? Autoriser ces dons et la libre circulation des moyens entre les “associations étroitement liées” reviendrait à mettre à mal la réglementation en matière de dons. Le vade-mecum tente de combler cette lacune en étendant la réglementation en matière de dons à tous les partis politiques “au sens large”. Concrètement: “Cela signifie que leurs services d’études, les organisations de seniors, de femmes et de jeunes qui y sont attachées, les sections régionales ou locales, etc. y sont également soumis”. Cependant, les règles ne s’appliquent pas aux “associations qui n’interfèrent pas avec les partis”. Cela signifie clairement que ces associations ne peuvent effectuer aucun transfert financier vers leur partis respectifs. En d’autres termes, un don privé de 1000 euros à la maison d’édition Uitgeverij Egmont du VB est un don légal pour autant qu’il n’y ait aucun flux financier entre cette maison d’édition et le parti. Mais personne

Maar in het vademecum staat iets helemaal anders: “De Controlecommissie is van oordeel dat het vrij stromen van de financiële middelen zich ook uitstrekt tot de lokale afdelingen, hoewel die boekhoudkundig niet als componenten van de partij kunnen worden beschouwd en tot de verenigingen die nauw verbonden zijn met de politieke partijen zoals de jongerenafdeling, de vrouwenafdeling of de seniorenafdeling.” Maar, zo staat er verder: “Die uitbreiding van het begrip politieke partij is echter niet onbeperkt. Zo zijn onder meer de ziekenfondsen, vakbonden of verenigingen van werkgevers uitgesloten.”

Alleen, waar wordt dan precies de grens getrokken? Het concept “nauw verbonden” wordt juridisch niet gedefinieerd. Valt de coöperatieve vastgoedvennootschap Greenhouse.Brussels van Groen en Ecolo hier ook onder? Is Uitgeverij Egmont voldoende “nauw verbonden” met het VB om de winst probleemloos te kunnen overhevelen naar de partij?

Wat we hier eigenlijk zien, is dat de politieke partijen van twee walletjes eten. Aan de ene kant zeggen ze dat het administratief te complex is om de boekhoudingen van al die honderden lokale afdelingen te consolideren. Met dat argument wimpelen ze de kritiek van de GRECO weg. Aan de andere kant weigeren ze om de juridische consequenties daarvan te aanvaarden. Ze omzeilen die via een juridisch betwistbare aanbeveling in het vademecum.

Op die manier ontstaat er een lek in het systeem. Partijen kunnen geld binnenkrijgen van “nauw verbonden verenigingen” zonder dat precies geweten is welke dat zijn.

En wat dan met giften aan die “nauw verbonden verenigingen”, zoals lokale partijafdelingen, door niet-natuurlijke personen? Als die zijn toegelaten en middelen wel vrij mogen stromen tussen de “nauw verbonden entiteiten”, dan wordt de regeling inzake giften vanzelfsprekend ondergraven. Deze leemte probeert het vademecum dan weer te dichten door de regels voor de giften uit te breiden tot “de politieke partij in de ruime zin van het woord”. Concreet: “Dat betekent dat ze ook van toepassing zijn op hun studiediensten, verbonden senioren-, vrouwen- en jongerenorganisaties, regionale of lokale afdelingen enzovoort.” Anderzijds zijn de regels niet van toepassing op “verenigingen die niet interfereren met de partij.” Daarmee wordt kennelijk bedoeld dat er geen financiële transfers mogen zijn van die verenigingen naar de partij. Met andere woorden, een particuliere schenking van 1000 euro aan Uitgeverij Egmont van het VB is, op voorwaarde dat er geen geldstroom is van de uitgeverij naar de partij, legaal. Alleen weet niemand

ne le sait, car cette maison d'édition ne figure pas dans le périmètre de consolidation du VB. La maison d'édition Uitgeverij Egmont peut-elle, oui ou non, transférer des fonds au VB? Non selon la loi, mais oui selon le vademecum, mais cette maison d'édition sera alors considérée comme une "association étroitement liée" et elle sera dès lors soumise à la réglementation en matière de dons. En d'autres termes, le statut juridique dépend de transactions financières que personne ne connaît. Étant donné qu'il s'agit de faits qui peuvent faire l'objet de poursuites pénales, c'est extrêmement compliqué.

La distinction claire que le législateur a établie en 1998 entre les instances faisant, oui ou non, partie du parti est ici factuellement remise en cause par le vade-mecum. Le vade-mecum sape la sécurité juridique établie par le législateur en 1998, ce qui crée de nouvelles incertitudes sur le plan juridique.

C'est pourquoi, il convient de distinguer à nouveau clairement les instances qui font partie du périmètre de consolidation de celles qui n'en font pas partie. La solution la plus évidente serait d'inclure les sections locales dans le périmètre de consolidation. Selon le professeur Maddens, grâce aux moyens actuels, cela ne devrait pas poser de problème aux partis, qui pourraient demander aux sections locales de leur fournir un aperçu des recettes et des dépenses.

En conclusion, en ce qui concerne le contrôle de l'application de la loi, il semble que le vade-mecum, et donc, au fond, la Commission de contrôle responsable de son élaboration, sont surtout sources d'interférences. En vue des élections de l'année prochaine, il conviendrait donc d'examiner cette question en profondeur.

2. Financement non public (réglementation en matière de dons, financement étranger, rétrocession de mandataires)

En ce qui concerne la différence entre les cotisations des membres, d'une part, et les dons (cette problématique concernant surtout le PVDA-PTB), d'autre part, les experts proposent que les cotisations des membres soient soumises aux mêmes limitations que les dons. Cela signifierait que la cotisation annuelle serait plafonnée à 2000 euros, soit quatre paiements de 500 euros répartis entre les différentes composantes du parti. Une conséquence importante de cette disposition serait qu'elle obligerait le PVDA-PTB à communiquer l'identité des membres ayant versé 125 euros ou plus à la Commission de contrôle. L'orateur indique que cela poserait toutefois un problème à l'égard de la protection de la vie privée dès lors qu'il s'agirait d'informations très confidentielles. Les noms ne seraient certes pas divulgués, mais on ne sait pas exactement qui aurait accès à ces informations.

dat, omdat Uitgeverij Egmont niet in de consolidatiekring zit van het VB. En mag Uitgeverij Egmont eigenlijk wel middelen overhevelen naar het VB? Volgens de wet natuurlijk niet. Volgens het vademecum wel, maar zulk een transfer maakt Uitgeverij Egmont dan tot een "nauw verbonden verenging", die daardoor aan de giftenregeling onderworpen is. Met andere woorden, de juridische status hangt af van financiële transacties die niemand kent. Dit is, aangezien het hier gaat over feiten die strafrechtelijk kunnen worden vervolgd, meer dan muggenzifterij.

De duidelijke begrenzing die de wetgever in 1998 heeft gemaakt van wat al dan niet tot de partij behoort, wordt hier in de feiten ondergraven door het vademecum. De rechtszekerheid die de wetgever in 1998 heeft gecreëerd, wordt via het vademecum onderuitgehaald, waardoor men weer in juridisch drijfzand terechtkomt.

Er moet daarom opnieuw een duidelijke lijn worden getrokken tussen de instanties in de consolidatiekring en die erbuiten. De meest voor de hand liggende oplossing zou erin bestaan de lokale afdelingen op te nemen in de consolidatiekring. Met de moderne technieken kan het volgens professor Maddens voor de partijen geen probleem zijn om bij de lokale afdelingen een overzicht op te vragen van de inkomsten en de uitgaven.

Kortom, als het gaat om de controle op de toepassing van de wet, dan lijkt het vademecum, en dus de Controlecommissie als opsteller van het vademecum, meer een stoorzender dan iets anders te zijn. Met het oog op de verkiezingen van volgend jaar is het dan ook raadzaam om dat toch eens grondig bekijken.

2. Niet-publieke financiering (regulering van giften, buitenlandse financiering, retrocessie van mandatarissen)

Wat de kwestie betreft van het verschil tussen ledenbijdragen enerzijds en giften (kwestie die zich vooral stelt met betrekking tot de PVDA) anderzijds, stellen de experts voor om de ledenbijdragen op dezelfde manier te beperken als de giften. Dat zou betekenen dat de ledenbijdrage maximaal 2000 euro per jaar kan bedragen, dat wil zeggen vier keer 500 euro gespreid over verschillende componenten van de partij. Een belangrijke implicatie daarvan zou zijn dat de PVDA de identiteit van de leden die 125 euro of meer betalen, zou moeten meedelen aan de Controlecommissie. Aangezien het hier evenwel over erg gevoelige informatie gaat, is dit vanuit privacyoogpunt volgens de spreker problematisch. Weliswaar worden die namen niet publiek gemaakt, toch is niet duidelijk wie die informatie precies onder ogen krijgt.

Selon le professeur Maddens, le modèle du PVDA-PTB présente à la fois des aspects négatifs et positifs. L'orateur est partagé à cet égard. Les cotisations élevées peuvent être considérées comme un moyen de contourner la réglementation en matière de dons, ce qu'il a déjà critiqué dans le passé. D'un autre côté, il en résulte également que le PVDA-PTB est de loin le parti qui bénéficie le plus de financements privés et utilise le moins de fonds publics. Le PVDA-PTB est le seul parti où il existe vraiment un mélange sain entre un financement public et privé. Une réforme qui aurait pour effet de rendre plus difficile, voire impossible, ce mode "sain" de financement des partis lui semble donc problématique. Dans ce contexte, il convient également de noter que les experts souhaiteraient créer un meilleur équilibre entre le financement privé et public dans d'autres partis également, par le biais d'un système de fonds de contrepartie, comme c'est déjà le cas au sein du PVDA-PTB.

Par conséquent, il suggère que la solution soit plutôt recherchée dans une délimitation juridique claire entre un "don" (qui est en principe unique et occasionnel et ne fournit aucun avantage ou droit au donateur), d'une part, et une cotisation (qui est structurelle, est payée à intervalle régulier et génère un avantage ou un droit clairement défini), d'autre part.

Ensuite, en ce qui concerne les cotisations des mandataires, l'orateur trouve étrange que certains parlements, dont visiblement la Chambre, les prélèvent à la source et les versent eux-mêmes au parti (même si c'est avec l'accord écrit du député). De cette manière, ces cotisations des mandataires deviennent encore plus une forme indirecte de financement public. Pourtant, il s'agit en réalité d'une transaction entre instances privées, le mandataire cédant volontairement une partie de sa rémunération au parti. Il n'est pas logique que cela passe par le parlement. Cela a également pour effet pervers que le député semble gagner beaucoup moins qu'en réalité. En outre, l'orateur peut imaginer que cela entraîne un travail administratif considérable pour les services des parlements, notamment parce que les réglementations relatives aux cotisations des mandataires varient considérablement d'un parti à l'autre.

Enfin, l'orateur note à cet égard que si, comme le prévoit le vade-mecum, on souhaite exclure les legs de la réglementation en matière de dons, il serait souhaitable de l'indiquer explicitement dans la loi.

3. *Objet et utilisation des dotations publiques*

Le principal problème à cet égard, selon le professeur Maddens, est que les subventions aux groupes politiques sont transférées aux partis. C'est d'ailleurs la raison pour

Volgens professor Maddens heeft het PVDA-model zowel negatieve als positieve kanten. Hijzelf heeft daar een dubbel gevoel bij. De hoge lidgelden kunnen worden gezien als een manier om de giftenregeling te omzeilen, iets wat hij in het verleden ook al heeft bekritiseerd. Anderzijds zorgen die er ook voor dat de PVDA de partij is die veruit het meest privéfinanciering heeft en het minst uit de hand van de overheid eet. De PVDA is de enige partij waar echt sprake is van een gezonde mix tussen publieke en privéfinanciering. Een hervorming die ertoe zou leiden dat een dergelijke "gezonde" wijze van partijfinanciering zou worden bemoeilijkt of zelfs onmogelijk wordt gemaakt, lijkt hem dan ook problematisch. Bemerkt in dit verband ook dat de experts via een systeem van *matching funds* ook bij andere partijen het grotere evenwicht tussen privé en publieke financiering zouden willen creëren, zoals dat bij de PVDA al bestaat.

Daarom stelt hij voor om de oplossing eerder te zoeken bij een duidelijke juridische afbakening tussen een "gift" (die in principe eenmalig en occasioneel is en de schenker geen enkel voordeel of recht oplevert) enerzijds, en een ledenbijdrage (die structureel is, volgens een vaste frequentie wordt betaald en een welomschreven voordeel of recht oplevert) anderzijds.

In verband met de mandatarisbijdragen vindt de spreker het voorts een vreemde praktijk dat sommige parlementen, blijkbaar ook de Kamer, die aan de bron afhouden en zelf aan de partij doorstorten (zij het wel nadat het parlementslid zich hiermee schriftelijk akkoord heeft verklaard). Op die manier wordt die mandatarisbijdrage nog meer een indirecte vorm van publieke financiering. In wezen gaat het hier nochtans om een transactie tussen privéinstanties, de mandataris die vrijwillig een deel van zijn of haar vergoeding afstaat aan de partij. Het is niet logisch dat dit verloopt via het Parlement. Dit heeft ook als pervers effect dat het parlementslid veel minder lijkt te verdienen dan in werkelijkheid. Bovendien kan hij zich voorstellen dat dit heel wat administratief werk voor de diensten van de parlementen meebrengt, ook omdat de regelingen inzake mandatarisbijdragen sterk verschillen tussen de partijen onderling.

Tot slot merkt de spreker in dit verband op dat als men, zoals bepaald in het vademecum, legaten buiten de giftenregeling wil houden, het raadzaam is dat expliciet in de wet op te nemen.

3. *Voorwerp en aanwending van de publieke dotaties*

Het grootste probleem in dit verband is volgens professor Maddens dat de fractietoelagen worden doorgestort aan de partij. Dat is ook waarom de overheidsfinanciering

laquelle le financement public est si anormalement élevé en Belgique. Les subventions aux groupes ne devraient être utilisées que pour soutenir le fonctionnement des groupes. Comme le prévoit le Règlement concerné, les groupes doivent rendre compte de l'utilisation de ces fonds devant la commission de la Comptabilité. S'il apparaît que seule une partie limitée de ces subventions peut être affectée au fonctionnement du groupe, elles devraient être réduites. Dans cette optique, il serait également logique de retirer les groupes du périmètre de consolidation. Cela impliquerait également qu'aucun transfert financier ne serait plus possible entre le groupe et le parti, du moins selon une lecture stricte de la loi, non selon le vade-mecum.

Par ailleurs, on pourrait envisager d'affecter une partie de la dotation à du travail de fond en accordant, comme aux Pays-Bas, des subventions distinctes aux services d'études et aux organismes scientifiques des partis. Un financement par projet (qui accorderait des moyens aux partis pour des projets de fond spécifiques, par analogie avec les projets scientifiques) semble plus difficile à mettre en place. Quelle serait l'instance qui devrait alors se charger de la délicate tâche de sélectionner et d'évaluer ces projets?

Si les moyens du groupe restent au sein du groupe et si une partie de la dotation peut être affectée à du travail de fond, il ne sera pas nécessaire, selon le professeur Maddens, de réguler davantage la partie restante des moyens accordés au parti. L'affectation de ces moyens relèvera alors de la liberté stratégique du parti. Comme indiqué au cours de l'audition précédente, il n'aurait guère de sens, dans cette hypothèse, de limiter les dépenses des partis en matière de communication en dehors de la période réglementée ou d'interdire aux partis d'investir dans l'immobilier.

4. Montant des dotations

Si les dotations accordées aux groupes dans l'ensemble des parlements ne sont plus versées aux partis, le financement total des partis diminuera de 29 %. L'orateur estime qu'il est logique de répartir largement la dotation en fonction du nombre de voix. Cette méthode revient *in fine* à permettre à l'électeur de décider de l'allocation des moyens, ce qui est positif d'un point de vue démocratique. Il lui semble donc qu'il serait peu judicieux de plafonner la dotation des plus grands partis, notamment parce que ces derniers disposent d'une plus grande organisation et ont donc plus de frais. La partie fixe limitée de la dotation (actuellement près de 10 % du total) peut se justifier en invoquant le fait qu'il convient de prévoir un financement de base pour les partis qui, bien qu'il soient représentés à la Chambre, ont obtenu relativement peu de voix. L'augmentation de la partie

in België zo abnormaal hoog is. De fractietoelagen mogen enkel worden gebruikt ter ondersteuning van het fractiewerk. Zoals bepaald in het desbetreffende Reglement dienen de fracties ten aanzien van de commissie Comptabiliteit verantwoording af te leggen over de besteding van die middelen. Als blijkt dat slechts een beperkt deel van die fractietoelagen kan worden aangewend voor de fractiewerking, dan moeten ze worden verminderd. Vanuit die filosofie zou het ook logisch zijn om de fracties uit de consolidatiekring te halen. Dat zou ook impliceren dat er geen financiële transfers meer mogelijk zijn tussen de fractie en de partij, althans volgens een strikte lezing van de wet, niet volgens het vademecum.

Daarnaast kan worden overwogen om een deel van de dotatie te oormerken voor inhoudelijk werk door, zoals in Nederland, de studiediensten of de wetenschappelijke bureaus van de partijen apart te subsidiëren. Een projectgerelateerde financiering (waarbij partijen geld krijgen voor specifieke inhoudelijke projecten, naar analogie van wetenschappelijke projecten) lijkt moeilijker te zijn. Welke instantie zou dan de delicate taak op zich moeten nemen om die projecten te selecteren en te beoordelen?

Als de fractiemiddelen in de fractie blijven en een deel van de dotatie kan worden geoormerkt voor inhoudelijk werk, dan hoeft volgens professor Maddens het overblijvende deel dat naar de partij gaat, niet verder te worden gereguleerd. De besteding daarvan behoort dan tot de strategische vrijheid van de partij. Zoals uitgelegd tijdens de vorige hoorzitting is het in die hypothese weinig zinvol om de communicatie-uitgaven van de partij buiten de sperperiode te beperken of de partijen te verbieden om te investeren in vastgoed.

4. Hoogte van de dotaties

Als de fractietoelagen in alle parlementen niet langer worden doorgestort aan de partij, dan zou dat al een daling van de totale partijfinanciering van 29 % impliceren. De spreker acht het logisch dat de dotatie grotendeels wordt verdeeld op basis van het aantal stemmen. Dat komt er eigenlijk op neer dat de kiezer beslist over de allocatie van de middelen, wat vanuit democratisch oogpunt een goede zaak is. Het aftoppen van de dotatie voor de grootste partijen lijkt hem dan ook weinig zinvol, ook al omdat grotere partijen nu eenmaal een grotere organisatie en daardoor meer uitgaven hebben. Het beperkte vaste deel van de dotatie (momenteel ongeveer 10 % van het totaal) kan worden verantwoord doordat er nood is aan een basisfinanciering voor partijen die weliswaar in de Kamer vertegenwoordigd zijn maar relatief weinig stemmen halen. Het verhogen van dit vaste deel zou echter

fixe aurait toutefois pour conséquence que l'allocation de la dotation s'écarterait encore davantage des choix des électeurs. Cette augmentation risque d'être perçue comme étant peu légitime, certainement dans le paysage politique actuel, où les deux plus grands partis (en nombre de voix) sont dans l'opposition au niveau fédéral.

La combinaison de la limitation de la dotation aux partis parlementaires et du seuil électoral de cinq pour cent compliquerait l'accès de nouveaux partis au Parlement et favoriserait l'inertie du système de partis. Si l'objectif est de répartir la dotation de manière plus égale dans le but de créer des conditions de concurrence plus équitables, il conviendra d'œuvrer en priorité à l'octroi d'une dotation limitée aux partis non parlementaires ayant atteint un seuil électoral limité (par ex. de 0,5 % ou 1 % des voix, comme en Allemagne).

Fixer un montant total pour le financement des partis ne fera pas une grande différence en pratique si ce montant correspond à la dotation actuelle. La conséquence principale de cette décision serait cependant que le montant de cette dotation ferait chaque année l'objet d'un débat politique public (au cours des discussions budgétaires), avec tous les avantages et les inconvénients que cela suppose. Ce total ne concernerait en outre que la dotation fédérale. Si le montant total fédéral était diminué, les partis pourraient le relever au Parlement flamand et/ou au Parlement wallon.

Ainsi s'achèvent les considérations ponctuelles du professeur Maddens à propos des quatre thèmes abordés par la commission.

M. Wouter Wolfs indique qu'il entend comparer le système de financement des partis politiques belges aux pratiques en vigueur dans d'autres pays européens. L'orateur souligne qu'il n'existe pas de modèle unique à suivre pour réguler le financement des partis politiques, mais que certaines recommandations ont été formulées à ce sujet par plusieurs organisations internationales comme le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA) et le Groupe d'États contre la Corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe.

Transparence et contrôle

M. Wolfs indique qu'en matière de transparence et de contrôle, la Belgique figure, en fait, en queue de peloton au niveau européen. La transparence politique va au-delà de la simple mise à disposition d'informations

impliciter que la dotation de la dotatie verder afwijkt van de beslissing van de kiezers. Dit dreigt als weinig legitiem te worden ervaren, zeker binnen de huidige politieke constellatie, waarbij de twee grootste partijen (in stemmen) federaal in de oppositie zitten.

Het beperken van de dotatie tot parlementaire partijen, gecombineerd met een 5 %-kiesdrempel, bemoeilijkt de toegang van nieuwe partijen tot het Parlement en werkt de inertie van het partijsysteem in de hand. Als men met het oog op het creëren van een gelijk spelveld de verdeling van de dotatie egalier wil maken, dan moet prioriteitswerk worden gemaakt van het toekennen van een beperkte dotatie aan de niet-parlementaire partijen die een beperkte drempel (bijvoorbeeld 0,5 % of 1 % van de stemmen, zoals in Duitsland) halen.

Het bepalen van een totaalbedrag voor de partijfinanciering zou in de praktijk niet zoveel verschil uitmaken als dat bedrag overeenstemt met de huidige dotatie. De belangrijkste implicatie van een dergelijke regeling zou allicht zijn dat de omvang van de dotatie elk jaar opnieuw (bij de begrotingsbesprekingen) het voorwerp uitmaakt van een publiek politiek debat, met alle voor- en nadelen van dien. Het totaalbedrag zou ook enkel betrekking hebben op de federale dotatie. Als het federale totaalbedrag zou worden verlaagd, dan zouden de partijen in het Vlaams en/of het Waals Parlement het weer kunnen optrekken.

Tot zover de specifieke beschouwingen van professor Maddens bij de vier door de Commissie aangereikte thema's.

De heer Wouter Wolfs wil het Belgische partijfinancieringssysteem in een vergelijkend perspectief plaatsen ten opzichte van de praktijken in andere Europese landen. De spreker beklemtoont dat er niet één na te volgen standaardmodel is voor de regulering van de financiering van politieke partijen, maar er zijn wel een aantal aanbevelingen van internationale organisaties, zoals het Bureau voor Democratie en Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), de Commissie van Venetië van de Raad van Europa, het Internationaal Instituut voor Democratie en Electorale Assistentie (IDEA) en de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (GRECO).

Transparantie en controle

De heer Wolfs betoogt dat België op het vlak van transparantie en controle eigenlijk de hekkensluiter in Europa is. Politieke transparantie gaat verder dan het louter ter beschikking stellen van financiële informatie,

financières. Cette notion concerne également les modalités et le calendrier de la publication de ces informations. Le professeur Wolfs évoque en particulier la publication numérique des données financières des partis et des candidats, de préférence sous la forme de fichiers téléchargeables ou dans lesquels des recherches peuvent être effectuées.

Le professeur montre une carte de l'Europe qui donne un aperçu de la disponibilité en ligne des comptes annuels. Les pays colorés en bleu mettent à disposition une banque de données étendue qui permet d'effectuer des recherches dans les comptes annuels et de les analyser. Dans les pays colorés en vert sur la carte, les comptes annuels peuvent être téléchargés, parfois même sous la forme de fichiers Excel que le visiteur peut ensuite analyser. Dans les pays colorés en jaune, les rapports sont scannés et rassemblés sur un site web, mais il n'est pas possible d'y effectuer des recherches. Dans les pays colorés en orange ou en rouge comme la Belgique, les partis décident eux-mêmes des modalités de publication et il faut donc chercher effectivement ces documents.

Selon M. Wolfs, la Suisse faisait encore pire que la Belgique par le passé, mais elle a récemment adopté une nouvelle législation qui oblige les partis à communiquer leurs revenus. Un site web spécifique y sera également créé pour la publication de ces informations. L'orateur en conclut que la Suisse fera également mieux que la Belgique à partir de cette année.

En ce qui concerne la publication en ligne des informations sur les dépenses de campagne, la Belgique figure également en queue de peloton au niveau européen. S'agissant des dons, il y a davantage de pays qui ne sont pas très transparents, mais la Belgique ne figure pas non plus parmi les mieux classés au niveau européen à cet égard.

M. Wolfs souligne qu'il existe dans d'autres pays de nombreuses bonnes pratiques dont nous pourrions nous inspirer. Des pays comme la Norvège, la Suède, la Finlande, les États baltes et le Royaume-Uni ont développé de vastes sites web où toutes les informations relatives aux partis politiques peuvent être consultées, à partir desquels la comptabilité des partis peut être téléchargée, et où des recherches peuvent être effectuées dans des documents et des tableaux.

Il existe également des banques de données reprenant les dons. Il est par ailleurs possible d'effectuer des recherches sur d'autres aspects des finances des partis à l'aide de mots-clés. Pour illustrer son propos, l'orateur présente une banque de données, créée au Royaume-Uni, qui permet d'identifier les donateurs des

mais heeft ook betrekking op de nadere regels voor en de timing van de bekendmaking van die informatie. De professor wijst daarbij in het bijzonder op de digitale publicatie van de financiële gegevens van de partijen en de politieke kandidaten, bij voorkeur in de vorm van downloadbare of doorzoekbare databestanden.

De professor toont een Europese overzichtskaart met betrekking tot de onlinebeschikbaarheid van de jaarrekeningen. Landen die in het blauw zijn gekleurd, bieden een uitgebreide databank aan, waarin men jaarrekeningen kan opzoeken en analyseren. In de groene landen op de kaart kan men de jaarrekeningen downloaden, soms zelfs in Excelbestanden, die men vervolgens kan analyseren. In de gele landen zijn de verslagen gescand en samengebracht op een website, maar zijn ze niet doorzoekbaar. In de oranje of rode landen, zoals België, wordt de publicatie aan de partijen zelf overgelaten en moet men dus echt gaan zoeken naar die documenten.

Zwitserland deed het in het verleden volgens de heer Wolfs nog slechter dan België, maar dat land heeft recentelijk nieuwe wetgeving aangenomen die partijen verplicht hun inkomsten aan te geven. Ook daar zal een speciale website worden gecreëerd om die informatie beschikbaar te maken. De spreker concludeert daaruit dat ook Zwitserland vanaf dit jaar beter scoort dan België.

Ook op het vlak van het online beschikbaar stellen van informatie over de campagne-uitgaven is België een van de hekkensluiters in Europa. Wat de giften betreft, zijn er meer landen die niet zo goed scoren, maar opnieuw is België niet bij de beste leerlingen van de klas.

De heer Wolfs stipt aan dat in andere landen heel veel goede praktijken te vinden zijn die als model kunnen dienen voor ons land. Landen als Noorwegen, Zweden, Finland, de Baltische staten en het Verenigd Koninkrijk hebben uitgebreide websites ontwikkeld waarop alle info over politieke partijen kan worden geraadpleegd, de boekhoudingen kunnen worden gedownload en documenten en spreadsheets kunnen worden doorzocht.

Niet alleen zijn er databanken van giften, ook kunnen andere aspecten van de partijfinanciën via zoektermen worden onderzocht. Ter illustratie toont de spreker een databank uit het Verenigd Koninkrijk, waarin men donoren van politieke partijen kan opzoeken. Daarnaast toont hij de Noorse website, waarop bezoekers zelf grafieken

partis politiques. Il présente aussi un site web norvégien dont les visiteurs peuvent créer leurs propres graphiques ou comparer les partis. L'orateur indique que de plus en plus de pays ont développé ce type de sites web.

La République tchèque obtient de très bons résultats en matière de transparence. Dans ce pays, tous les partis politiques ont l'obligation d'utiliser, durant la campagne électorale, un seul numéro de compte bancaire sur lequel toutes les transactions doivent être effectuées et celles-ci peuvent être suivies et consultées en ligne par les électeurs.

L'orateur se concentre ensuite sur la question du contrôle. Il relève à nouveau que la Belgique fait partie d'une minorité de pays où le pouvoir de contrôle n'a pas été confié à un organe indépendant. Le Danemark est le seul pays à ne pas disposer d'un organe de contrôle clairement identifié. Ailleurs, par exemple en Allemagne, en Italie ou en Belgique, c'est un organe parlementaire qui a le dernier mot sur le contrôle des finances des partis. Les directives internationales soulignent toutefois la nécessité de garantir l'autonomie et l'indépendance de ces instances par rapport aux influences politiques. C'est pourquoi la plupart des pays de l'Union européenne ont confié le contrôle du financement des partis à une entité indépendante. Ce contrôle est effectué par la commission électorale nationale ad-hoc dans cinq des vingt-sept États membres de l'Union européenne, par l'organisme supérieur d'audit dans neuf États membres et par une entité indépendante spécialement créée pour contrôler les partis politiques dans neuf autres États membres.

L'Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes, qui est chargée d'enregistrer, de contrôler et de sanctionner les partis politiques au niveau de l'Union européenne, constitue un bon exemple en la matière. L'indépendance de cette institution est garantie par le fait que son directeur est nommé sur la base de ses qualités personnelles et professionnelles par les trois principales institutions de l'Union européenne, à savoir le Parlement européen, le Conseil des ministres et la Commission européenne. Le directeur ne peut exercer aucun mandat politique et il ne peut ni travailler, ni avoir travaillé pour un parti politique européen ou pour une fondation politique européenne.

Les Pays-Bas se sont inspirés de cette instance pour réformer leur système. Ils entendent créer une autorité indépendante qui ne pourra pas accueillir d'anciens parlementaires, membres du gouvernement, bourgmestres et échevins afin de garantir l'indépendance et l'autonomie de l'institution.

kunnen genereren of partijen met elkaar kunnen vergelijken. Steeds meer landen, zo verzekert de spreker, hebben zulke websites ontwikkeld.

Tsjechië scoort heel sterk qua transparantie. Daar moeten alle politieke partijen tijdens de verkiezingscampagne één bankrekening gebruiken voor alle transacties, die door de kiezers online gevolgd en geraadpleegd kunnen worden.

Vervolgens focust de spreker op de controle. Daarbij stelt hij opnieuw vast dat België tot een minderheid van landen behoort waar de controlebevoegdheid niet is toevertrouwd aan een onafhankelijke instantie. Denemarken is het enige land zonder een duidelijk toezichtsorgaan. In een aantal andere landen, zoals Duitsland, Italië en België, heeft een parlementair orgaan het laatste woord over de controle op de partijfinanciën. In internationale richtlijnen wordt echter de nood aan autonomie en onafhankelijkheid van politieke beïnvloeding beklemtoond. Om die reden hebben de meeste EU-landen het toezicht op de partijfinanciering toevertrouwd aan een onafhankelijke entiteit. In 5 van de 27 EU-lidstaten gaat het om de nationale kiescommissie, in 9 lidstaten heeft de hoogste auditinstelling het laatste woord en 9 andere lidstaten hebben een speciale onafhankelijke entiteit opgericht die speciaal is belast met het toezicht op de politieke partijen.

Een goed voorbeeld is de Autoriteit voor Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen, die is belast met de registratie, controle en sanctionering van politieke partijen op het niveau van de EU. De onafhankelijkheid van die instelling wordt gegarandeerd doordat de directeur van de Autoriteit op basis van persoonlijke en werkgerelateerde kwaliteiten wordt aangesteld door de drie belangrijkste EU-instellingen, namelijk het Europees Parlement, de Raad van ministers en de Europese Commissie. De directeur mag geen politiek mandaat bekleden of een werknemer of voormalige werknemer zijn van een van de Europese politieke partijen of stichtingen.

Nederland heeft hieruit inspiratie geput om zijn eigen systeem te hervormen. Ook daar wil men een onafhankelijke autoriteit oprichten, waarin geen voormalige parlementsleden, regeringsleden, burgemeesters en wethouders zullen mogen zetelen om aldus de onafhankelijkheid en autonomie van de instelling te garanderen.

Financement non public

En revanche, M. Wolfs constate que la Belgique est l'un des pays les plus réglementés en matière de financement non public. Il ajoute que cette forme de financement est considérée comme favorable par les observateurs, à condition qu'elle s'inscrive dans des cadres et des limites clairs. La demande de cotisations est généralement considérée comme conciliable avec le principe de la liberté d'association, pour autant qu'il s'agisse de montants raisonnables. Pour s'assurer que les cotisations des membres ne soient pas utilisées pour contourner les règles et les limites en matière de dons, l'orateur estime qu'il serait approprié d'appliquer également les plafonds des dons aux cotisations. C'est d'ailleurs ce qui se fait dans de très nombreux pays.

Les dons sont une forme de participation politique, mais il est souhaitable d'en limiter le montant afin d'éviter les formes abusives d'influence et de rendre le processus aussi transparent que possible. La Belgique fait partie des pays les plus stricts de l'UE à cet égard.

D'une manière générale, de plus en plus de pays européens tendent à restreindre les dons provenant d'entreprises et d'organismes publics. Les dons provenant de personnes morales sont interdits dans 13 États membres de l'UE, tandis que les dons provenant d'organismes publics ou d'entreprises publiques sont interdits dans 22 États membres de l'UE. Certains pays, comme le Danemark, la Slovaquie et la Suède, ont également introduit une disposition spécifique visant à prévenir la corruption, en vertu de laquelle les entreprises qui ont obtenu d'importants contrats publics ne peuvent pas faire de dons aux partis politiques.

L'introduction de montants maximaux pour les dons provenant d'un même donateur est généralement considérée comme un moyen efficace de limiter l'influence politique et les possibilités de corruption. Toutefois, l'orateur constate que certains pays européens, tels que la Bulgarie, les Pays-Bas, le Danemark et l'Allemagne, n'ont pas instauré de plafond. La Belgique, en revanche, possède une réglementation stricte à cet égard.

Les directives internationales prescrivent également de limiter autant que possible les dons anonymes. Le professeur Wolfs constate cependant l'utilisation croissante du *crowdfunding* numérique ou physique, dans le cadre duquel un donateur peut donner un petit montant à des partis politiques sans que son identité ne soit enregistrée. En vue de réduire la charge administrative, l'anonymat peut être autorisé pour ces dons. Toutefois, pour s'assurer que cette voie n'est pas utilisée pour contourner les limites en matière de dons, il s'indique,

Niet-publieke financiering

De heer Wolfs stelt daarentegen vast dat België op het gebied van de niet-publieke financiering een van de meest gereguleerde landen is. Hij voegt eraan toe dat die vorm van financiering door waarnemers als gunstig wordt beschouwd, op voorwaarde dat het binnen duidelijke kaders en limieten gebeurt. Het vragen van lidmaatschapsbijdragen wordt algemeen beschouwd als verzoenbaar met het principe van de vrijheid van vereniging, zolang het over redelijke bedragen gaat. Om ervoor te zorgen dat lidmaatschapsbijdragen niet worden gebruikt om de regels en limieten inzake giften te omzeilen, is het volgens de spreker aangewezen om de maximumbedragen die voor giften gelden, ook toe te passen op de lidgelden van leden. Ook dat wordt in heel veel landen gedaan.

Giften zijn een vorm van politieke participatie, maar het is wenselijk de hoogte van de giften te begrenzen om oneigenlijke vormen van beïnvloeding tegen te gaan en om het proces zo transparant mogelijk te maken. België behoort op dat vlak bij de strengere landen in de EU.

In het algemeen is er in Europa een tendens waarbij steeds meer landen giften vanuit bedrijven en overheidsinstellingen aan banden leggen. Giften van rechtspersonen zijn in 13 EU-lidstaten verboden; giften van overheidsinstellingen of -bedrijven in 22 EU-lidstaten. Een aantal landen, zoals Denemarken, Slowakije en Zweden, hebben ook de specifieke bepaling ingevoerd dat bedrijven die grote overheidscontracten hebben binnengehaald, ter preventie van corruptie geen giften mogen doen aan politieke partijen.

Het invoeren van maximale bedragen voor giften van eenzelfde donor wordt algemeen beschouwd als een effectieve manier om politieke beïnvloeding en mogelijke corruptie in te perken. Toch stelt de spreker vast dat een aantal Europese landen, zoals Bulgarije, Nederland, Denemarken, Duitsland, geen plafond heeft ingevoerd. België is op dat vlak wel sterk gereguleerd.

Internationale richtlijnen schrijven eveneens voor om anonieme giften zoveel mogelijk te beperken. Professor Wolfs constateert echter dat steeds meer wordt gebruikgemaakt van digitale of fysieke crowdfunding, waarbij een donor een klein bedrag mag schenken aan politieke partijen zonder dat diens identiteit wordt geregistreerd. Om de administratieve lasten te beperken, kan de anonimiteit voor zulke giften worden toegelaten. Om ervoor te zorgen dat deze weg niet wordt gebruikt om de limieten op donaties te omzeilen, is het volgens

selon l'orateur, de limiter le montant maximum collecté par cette méthode à une proportion relativement faible du revenu total d'un parti, par exemple de 1 à 3 %. L'orateur confirme que la situation actuelle en Belgique est tout à fait conforme aux normes internationales.

La restriction ou l'interdiction de financements provenant de l'étranger est fortement recommandée par les institutions internationales pour réduire toute influence induite de l'étranger, et certainement d'autorités étrangères. Un nombre croissant de pays ont interdit les dons étrangers. En 2022, seuls 5 des 27 États membres autorisaient encore les dons étrangers. En Allemagne et en Autriche, ils n'étaient autorisés qu'en dessous d'un certain plafond. En Belgique, les dons étrangers sont toujours possibles, mais l'orateur nuance en soulignant que le risque d'ingérence étrangère dans notre pays est limité grâce au fait que le plafond général en matière de dons est relativement bas. La situation est plus problématique dans les pays où le plafond est très élevé, comme les Pays-Bas, mais ce pays a également décidé cette année de mettre fin aux dons étrangers.

Les prêts sont utilisés dans de nombreux pays, mais même dans ce cas, il est important que le cadre réglementaire impose une transparence suffisante et exclue l'utilisation de prêts pour contourner les restrictions en matière de dons, par exemple en accordant des prêts à des conditions trop favorables ou en n'exigeant pas leur remboursement par la suite.

M. Wolfs ne connaît aucun autre parlement en Europe où le système de versements ou de cotisations des mandataires est organisé de la même manière qu'au sein de la Chambre des représentants de Belgique. C'est en effet la Chambre qui déduit directement les sommes versées des rémunérations des parlementaires. À supposer qu'il s'agisse en l'espèce d'une transaction privée – une contribution financière volontaire –, ces cotisations des mandataires relèvent, dans la plupart des pays, du régime des dons ou des cotisations des membres afin de garantir qu'elles ne contreviennent pas aux restrictions et règles fixées pour cette catégorie de revenus. Cela signifie donc également que ces versements et dons peuvent, dans de nombreux pays, être soumis à une obligation d'enregistrement ou de publication.

Le professeur Wolfs souligne l'importance de réglementer ces versements, dès lors qu'ils confèrent un avantage improprie aux partis politiques établis au détriment des nouveaux ou petits partis politiques. L'orateur se rallie à l'observation du professeur Maddens selon laquelle il s'agit d'un usage improprie de moyens publics. Ces moyens sont destinés aux parlementaires, mais si cette

de spreker wel aangewezen het maximale bedrag dat via deze methode wordt ingezameld, te beperken tot een relatief laag aandeel van het totale inkomen van een partij, bijvoorbeeld 1 tot 3 %. De spreker bevestigt dat de huidige situatie in België zeker beantwoordt aan de internationale standaarden.

Het inperken of verbieden van buitenlandse financiering wordt door internationale instellingen sterk aangeraden om oneigenlijke beïnvloeding vanuit het buitenland, en zeker vanuit buitenlandse overheden, te beperken. Een steeds groter aantal landen heeft buitenlandse giften verboden. In 2022 lieten nog slechts 5 van de 27 lidstaten buitenlandse giften toe. In Duitsland en Oostenrijk was dat enkel onder een bepaald grensbedrag. In België zijn buitenlandse giften nog altijd mogelijk, maar de spreker nuanceert dat het risico op buitenlandse inmenging in België dankzij het relatief lage algemene plafond voor giften wel beperkt is. De toestand is problematischer in landen met een heel hoog plafond, zoals Nederland, maar dat land heeft dit jaar beslist om te stoppen met die buitenlandse giften.

In veel landen wordt er gewerkt met leningen, maar ook dan is het van belang dat het regelgevende kader voldoende transparantie oplegt en uitsluit dat leningen worden gebruikt om de beperkingen op giften te omzeilen, bijvoorbeeld door leningen aan te gunstige voorwaarden toe te kennen of achteraf kwijt te schelden.

De heer Wolfs kent geen enkel ander parlement in Europa waar het systeem van afdrachten of bijdragen van mandatarissen op een gelijkaardige wijze als in de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers is georganiseerd. Hier is het immers de Kamer zelf die de afdrachten meteen inhoudt op de salarissen van de parlementsleden. In de veronderstelling dat het hier gaat om een privétransactie – een vrijwillige financiële bijdrage – vallen deze mandatarisbijdragen in de meeste landen onder het regime van giften of ledenbijdragen om ervoor te zorgen dat ze niet ingaan tegen beperkingen en regels die voor deze inkomstencategorieën zijn vastgelegd. Dat betekent dus ook dat die afdrachten en giften in veel landen onderworpen kunnen worden aan een registratie- of publicatieplicht.

Professor Wolfs beklemtoont dat het belangrijk is die afdrachten te reguleren, aangezien ze een oneigenlijk voordeel bieden aan de gevestigde partijen ten nadele van nieuwe of kleine politieke partijen. De spreker sluit zich aan bij de opmerking van professor Maddens dat het gaat om een oneigenlijk gebruik van publieke middelen. Die middelen zijn bestemd voor de parlementsleden,

procédure est réglée par le biais du Parlement, il s'agit d'une forme déguisée de financement des partis.

L'orateur conclut que le financement non public est fortement réglementé dans notre pays. Si l'on envisageait d'évoluer vers un système de cofinancement, ces règles pourraient éventuellement être assouplies, pour autant que cette évolution s'accompagne d'une plus grande transparence et que la possibilité de faire des dons depuis l'étranger soit supprimée.

Affectation des dotations publiques

M. Wolfs indique qu'il existe quatre grands modèles en matière de traitement des dotations publiques.

Dans le modèle du remboursement, les partis doivent d'abord collecter eux-mêmes les fonds, surtout dans le cadre des élections. Les dépenses de campagne sont ensuite remboursées partiellement ou intégralement. Ce modèle est notamment appliqué en France et confère un avantage aux partis établis, car il leur est plus simple de récolter ces fonds.

Le deuxième modèle est le modèle du projet. Les partis éligibles à un financement public doivent réintroduire chaque année une demande de subventions, éventuellement accompagnée d'un programme de travail, d'une estimation détaillée des coûts et d'un rapport financier relatif à l'année précédente. C'est le cas au niveau de l'Union européenne, au Danemark et au Portugal. Au niveau de l'Union européenne, la partie inutilisée des subventions doit être reversée à la fin de l'année. L'orateur conclut qu'il s'agit véritablement d'une forme de subventions de projet.

M. Wolfs cite ensuite le modèle de l'affectation, dans lequel des subventions sont octroyées automatiquement et *ex ante* aux partis politiques, certaines parties du montant de ces subventions étant toutefois réservées à des dépenses spécifiques, comme les dépenses liées aux campagnes électorales, aux services d'études ou aux groupes de réflexion. Ce modèle est appliqué en Allemagne et au niveau de l'Union européenne. L'orateur indique que la plupart des experts internationaux recommandent ce modèle.

Le quatrième modèle est le modèle le plus libéral, au sens évidemment non politique du terme. Dans ce modèle, des dotations publiques sont octroyées automatiquement aux partis, sans trop de conditions ou de restrictions supplémentaires en ce qui concerne leur affectation. C'est plus ou moins le cas en Belgique.

L'orateur poursuit en indiquant que l'utilisation de dotations publiques fait souvent l'objet de restrictions

mais de la régulation via le Parlement verloop, gaat het over een verkapt vorm van partijfinanciering.

De spreker besluit dat de niet-publieke financiering in België sterk is gereguleerd. Als zou worden overwogen om te evolueren naar een systeem van cofinanciering, zouden die regels eventueel kunnen worden versoepeld, doch alleen als dat gepaard gaat met meer transparantie en het afschaffen van de mogelijkheid giften te doen vanuit het buitenland.

Aanwending van de publieke dotaties

De heer Wolfs geeft aan dat er vier grote modellen zijn inzake de omgang met publieke dotaties.

In het terugbetalingsmodel moeten partijen eerst zelf fondsen verzamelen, vooral in het kader van verkiezingen. Daarna wordt een deel of de volledige campagne terugbetaald. Dit model wordt onder meer in Frankrijk gehanteerd en biedt een voordeel aan gevestigde partijen, aangezien het voor hen eenvoudiger is die fondsen te werven.

Het tweede model is een projectmodel. Partijen die in aanmerking komen voor overheidsfinanciering moeten elk jaar opnieuw een aanvraag doen om subsidies te ontvangen, eventueel vergezeld van een werkprogramma, een gedetailleerde kostenraming en een financieel verslag van het voorgaande jaar. Dat is het geval bij de Europese Unie en in Denemarken en Portugal. Bij de EU moet het ongebruikte deel van de subsidies op het einde van het jaar worden teruggestort. De spreker concludeert dat het echt om een vorm van projectsubsidies gaat.

Bij het oormerkmodel, zo vervolgt de heer Wolfs, worden subsidies automatisch en *ex ante* verleend aan politieke partijen, maar daarbij worden bepaalde delen van het subsidiebedrag voorbehouden voor specifieke uitgaven, zoals verkiezingscampagnes, studiediensten of denktanks. Dat is het geval in Duitsland en op het niveau van de EU. De spreker stipt aan dat de meeste internationale experts dit model aanraden.

Het vierde model is het meest liberale model, uiteraard in de niet-partijpolitieke betekenis van het woord. Daarbij worden overheidsdotaties automatisch aan partijen toegekend, zonder al te veel bijkomende voorwaarden of limieten inzake de besteding ervan. Dat is min of meer het geval in België.

De spreker vervolgt dat bij de aanwending van publieke dotaties vaak beperkingen worden opgelegd voor

pour les campagnes électorales. Dans un peu moins de la moitié des États membres de l'Union européenne et au Royaume-Uni, les dépenses sont plafonnées en période électorale. Ce choix est considéré à l'échelle internationale comme la voie à suivre, car il permet d'éviter toute distorsion électorale due à des dépenses disproportionnées au profit d'un ou de plusieurs candidats.

Campagnes organisées par des tiers

M. Wolfs constate que les avis divergent quant aux campagnes qui sont organisées par des tiers. D'une part, ces campagnes peuvent être considérées comme une forme de participation politique; d'autre part, elles peuvent être utilisées en vue de contourner les règles qui s'appliquent aux campagnes électorales. Dans certains pays, des indices montrent toutefois que c'est effectivement le cas, par exemple lors des élections législatives hongroises de l'an dernier.

Le professeur fait un lien avec les dépenses consacrées aux réseaux sociaux. Les cadres réglementaires qui s'appliquent à ceux-ci n'ont pas encore été suffisamment adaptés dans la plupart des pays et la problématique n'y est pas, ou pas suffisamment, traitée, bien que tous les pays y travaillent. En 2021, les dépenses consacrées aux médias sociaux n'ont été interdites qu'en France et ont été réglementées dans moins de la moitié des États membres européens.

L'orateur évoque une proposition néerlandaise visant à accroître radicalement le rapportage et la transparence en matière de dépenses relatives aux réseaux sociaux. Selon cette proposition, chaque parti politique devrait, dans les cinq jours ouvrables qui précèdent toute annonce politique, en transmettre une copie et une déclaration à une autorité indépendante. Outre le donneur d'ordre, cette déclaration de devrait mentionner le montant dépensé, les groupes auxquels le message est adressé et les données personnelles utilisées. M. Wolfs conclut qu'il s'agit d'une proposition audacieuse engendrant des coûts administratifs considérables. Les Pays-Bas font toutefois figure d'exception en la matière.

Hauteur des dotations

Les directives internationales insistent sur la recherche d'un équilibre entre financement public et financement privé des partis. La hauteur du financement public ne peut avoir pour effet de rendre les contributions privées superflues, dès lors que les partis deviendraient alors trop dépendants de l'État.

M. Wolfs déduit d'une étude comparée qu'en Belgique, les partis politiques tirent près de 80 % de leurs moyens de subventions publiques, ce qui place la Belgique parmi

de campagnes électorales. In iets minder dan de helft van de EU-lidstaten en het Verenigd Koninkrijk gelden er uitgavenlimieten tijdens de verkiezingsperiode. Dat wordt internationaal beschouwd als de te volgen weg. Dat zorgt er immers voor dat verkiezingen niet vervormd worden via disproportionele uitgaven ten voordele van een of meerdere kandidaten.

Campagnes door derden

De heer Wolfs stelt vast dat er uiteenlopende opvattingen bestaan over campagnes die worden georganiseerd door derden. Aan de ene kant kunnen die campagnes worden beschouwd als een vorm van politieke participatie, aan de andere kant kunnen zulke campagnes ook worden gebruikt om de regels rond verkiezingscampagnes te omzeilen. Er zijn in sommige landen wel enige aanwijzingen dat dit ook gebeurt, bijvoorbeeld bij de Hongaarse parlementsverkiezingen van vorig jaar.

De professor legt een verband met de uitgaven voor sociale media. De regelgevende kaders daarvoor zijn in de meeste landen nog onvoldoende aangepast en behandelen deze aangelegenheid nog niet of onvoldoende. Alle landen zijn er wel mee bezig. In 2021 waren socialemedia-uitgaven enkel verboden in Frankrijk en gereguleerd in minder dan de helft van de EU-lidstaten.

De spreker wijst op een voorstel in Nederland om de rapportering en transparantie inzake socialemedia-uitgaven drastisch te verhogen. Volgens dat voorstel zou een politieke partij binnen de vijf werkdagen voor elke politieke advertentie een kopie en een verklaring moeten bezorgen aan een onafhankelijke autoriteit. Die verklaring moet daarnaast de opdrachtgever bevatten, het uitgegeven bedrag, de groepen waarop de boodschap is gericht en de gebruikte persoonsgegevens. De heer Wolfs besluit dat het om een verregaand voorstel gaat, met aanzienlijke administratieve kosten. Nederland is op dat vlak wel een uitzondering.

Hoogte van dotaties

In internationale richtlijnen wordt erop aangedrongen om een evenwicht te zoeken tussen de publieke en private financiering van partijen. De hoogte van de publieke financiering mag er niet voor zorgen dat private bijdragen overbodig worden omdat partijen daardoor te afhankelijk worden van de staat.

De heer Wolfs leidt uit een vergelijkend onderzoek af dat politieke partijen in België ongeveer 80 % van hun middelen halen uit publieke subsidies. Daarmee behoort

les pays dont les partis politiques tirent l'essentiel de leurs moyens de subventions publiques.

L'orateur constate que l'octroi de subventions publiques est plutôt la règle que l'exception. Dans quelques pays, comme l'Italie et Malte, ce n'est pas le cas. Une tendance visant à élargir le financement public à davantage de partis se dessine toutefois clairement en Europe. Lors de l'instauration des dotations de partis il y a plusieurs décennies, seize des actuels États membres de l'Union européenne limitaient le financement aux partis ayant une représentation parlementaire. Aujourd'hui, ils ne sont plus que quatre, dont la Belgique, à limiter encore les subventions aux partis représentés au Parlement.

En ce qui concerne le mécanisme de répartition, la plupart des pays s'efforcent de trouver une combinaison entre une répartition équitable et proportionnelle fondée sur le nombre de voix ou de sièges obtenus. Il est recommandé d'atteindre un niveau élevé d'égalité de la répartition, car cela permet de renforcer le pluralisme politique et l'équité des conditions de concurrence. M. Wolfs ne partage pas l'avis de M. Maddens à cet égard. Si une distinction est opérée entre le financement accordé pour le fonctionnement quotidien des partis et le financement pour l'organisation des campagnes électorales, les dotations annuelles serviront à soutenir les affiliations, l'ancrage sociétal, et le développement d'une vision à long terme pour les défis sociétaux et pour un programme électoral. Les coûts de l'élaboration de propositions et d'un programme politiques sont effectivement similaires pour les différents partis politiques. Pourquoi les grands partis supporteraient-ils des coûts supérieurs à ceux des petits partis? Il n'existe pas, selon l'orateur, d'argument clair pour étayer cette thèse. On pourrait soutenir qu'un parti qui compte davantage de membres a plus de frais dès lors que la gestion des membres coûte plus cher. C'est pourquoi l'orateur estime qu'il est sensé de subordonner une partie de la dotation au nombre de membres, comme c'est notamment le cas aux Pays-Bas. Dans ce cas, il conviendra toutefois d'exercer un contrôle ciblé sur l'authenticité des affiliations. Aux Pays-Bas, il est arrivé que des affiliations soient remises en cause. Certains partis rassemblent davantage de membres dans l'unique but de percevoir des financements plus importants alors que ces membres ne participent guère à leurs activités en pratique.

M. Jean Faniel, directeur du CRISP explique que si, par le passé, le sujet du financement des partis politiques était peu souvent abordé, il est désormais régulièrement sous les feux de l'actualité. La presse y consacre régulièrement des articles. Des publications scientifiques, menées en particulier par le CRISP et par le service du Professeur Bart Maddens de la KU Leuven, ont suivi l'évolution des règles dans ce domaine,

België tot de groep van landen waar politieke partijen het gros van hun middelen uit publieke subsidies halen.

De spreker stelt vast dat het verlenen van publieke subsidies veeleer de regel is. Enkele landen, met name Italië en Malta, doen dat niet. Er is in Europa wel een duidelijke trend merkbaar om de toegang tot publieke financiering uit te breiden naar meer partijen. Bij de invoering van de partijdotaties een aantal decennia geleden beperkten 16 van de huidige EU-lidstaten de financiering tot partijen met een parlementaire vertegenwoordiging. Tegenwoordig beperken nog slechts 4 landen, waaronder België, de subsidies tot de partijen die in het Parlement vertegenwoordigd zijn.

Wat het verdelingsmechanisme betreft, wordt in de meeste landen een combinatie gezocht van een gelijke en proportionele verdeling, op basis van het aantal behaalde stemmen of zetels. Een hoge mate van gelijke verdeling wordt aangeraden, omdat daardoor het politieke pluralisme en het gelijk speelveld wordt versterkt. De heer Wolfs verschilt op dat vlak van mening met de heer Maddens. Als er een onderscheid wordt gemaakt tussen de financiering voor de dagelijkse werking van partijen en voor het voeren van verkiezingscampagnes, dan dienen de jaarlijkse dotaties voor het ondersteunen van de ledenwerking, voor de maatschappelijke verankering, voor het ontwikkelen van een langetermijnvisie voor maatschappelijke uitdagingen en voor een verkiezingsprogramma. De kosten voor het ontwikkelen van beleidsvoorstellen en een politiek programma zijn eigenlijk vergelijkbaar tussen politieke partijen. Waarom zouden de kosten hoger zijn voor grote partijen dan voor kleine? Daarvoor zijn volgens de spreker geen duidelijke argumenten te vinden. Men zou wel kunnen stellen dat een partij met meer leden meer uitgaven heeft, aangezien die ledenwerking meer geld kost. Daarom acht de spreker het wel zinvol om een deel van de dotatie afhankelijk te maken van het aantal leden. Dat is onder meer het geval in Nederland. In dat geval moet men wel een doelgerichte controle op de authenticiteit van het lidmaatschap uitoefenen. In Nederland zijn er gevallen bekend waar daarover getwijfeld kan worden. Sommige partijen verzamelen enkel meer leden om meer financiering te ontvangen, terwijl die leden in de praktijk weinig te vertellen hebben.

De heer Jean Faniel, directeur van het CRISP, stelt dat de financiering van de politieke partijen in het verleden niet vaak onder de aandacht kwam maar tegenwoordig geregeld in het nieuws komt. De pers wijdt er herhaaldelijk artikels aan. Wetenschappelijke publicaties, met name door het CRISP en door de dienst van professor Bart Maddens van de KU Leuven, hebben de evolutie van de regelgeving ter zake gevolgd, de bedragen

ont analysé en détail les sommes en jeu et ont tenté de cerner les positions des différents partis politiques. La commission de la Constitution et du Renouveau institutionnel s'est elle-même emparée de ce sujet alors qu'il était traditionnellement débattu dans la commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, instaurée par la loi du 4 juillet 1989. Enfin, un panel citoyen (*We need to talk*) débat de ce sujet, auquel le Professeur Maddens et l'orateur ont été invités à présenter un historique et un état des lieux du dispositif actuel de financement des partis politiques en Belgique.

Les travaux scientifiques ont montré que ce financement est essentiellement alimenté par des moyens publics, de manière directe via les dotations aux partis, ou de manière indirecte par le biais des subsides octroyés aux groupes, ou encore par des rétrocessions consenties aux formations par les mandataires sur la rémunération perçue pour l'exercice de charges publiques. L'impression qui se dégage des articles de presse est que le financement des partis politiques est réglé par ces derniers eux-mêmes et que les partis politiques sont ainsi juges et parties en cette matière, disposant de l'argent du contribuable pour financer leurs propres besoins.

M. Faniel relève à ce propos que l'introduction de quatre experts dans la commission de contrôle rencontre une des remarques formulées par le Greco, qui a lui aussi pointé cette situation comme problématique, mais qu'elle paraît bien insuffisante pour être de nature à satisfaire pleinement cette observation. Il sera intéressant de voir ce que, sur ce point, le panel *We need to talk* fera émerger comme sentiment auprès des soixante citoyens tirés au sort qui se penchent sur cette problématique et quelles recommandations il formulera en la matière.

L'intervenant souligne que les perceptions relatives au financement des partis politiques sont loin d'être optimales et cette situation contribue manifestement à creuser le déficit démocratique et à délégitimer les décideurs politiques. Prendre l'initiative sur cette question semble donc être une démarche bienvenue mais qui ne peut se faire en vase clos, au risque sinon de renforcer cette image de partis politiques qui "font leurs petites affaires pour eux-mêmes dans leur coin".

Quant au mode de financement des partis lui-même, le système belge présente plusieurs caractéristiques. Il repose sur l'interdiction du financement par des personnes morales (entreprises, syndicats, etc). L'histoire de la Belgique, marquée par différentes affaires, et les soupçons de corruption par des États étrangers qui pèsent actuellement sur certains acteurs au sein du Parlement européen permettent de penser qu'un juste

waarover het gaat geanalyseerd en geprobeerd de standpunten van de verschillende politieke partijen in kaart te brengen. De commissie voor Grondwet en Institutionele Vernieuwing heeft dat onderwerp naar zich toe getrokken, hoewel het gewoonlijk werd besproken in de controlecommissie betreffende de Verkiezingsuitgaven en de Boekhouding van de politieke partijen, ingesteld bij de wet van 4 juli 1989. Tot slot wordt dat onderwerp besproken binnen een burgerpanel (*We need to talk*), dat professor Maddens en de spreker heeft gevraagd een historisch overzicht en een stand van zaken van de huidige regeling van de financiering van de politieke partijen in België uiteen te zetten.

Wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat de financiering voornamelijk wordt gestijfd met overheidsmiddelen – rechtstreeks via partijdotaties of onrechtstreeks via aan de fracties toegekende subsidies – of met afdrachten die de partijen op de vergoeding van hun mandatarissen mogen inhouden voor publieke kosten. De berichtgeving in de pers wekt de indruk dat de politieke partijen hun eigen financiering regelen en dan ook tegelijk rechter en partij zijn, waarbij zij met het geld van de belastingbetaler hun eigen noden kunnen financieren.

In dat verband attendeert de heer Faniel erop dat het betrekken van vier deskundigen bij de Controlecommissie weliswaar tegemoetkomt aan een van de opmerkingen van de GRECO, die deze situatie ook als problematisch heeft aangemerkt, maar bij lange niet volstaat om volledig aan die opmerking te beantwoorden. De spreker is benieuwd wat het burgerpanel *We need to talk* op dat punt teweeg zal brengen bij de zestig door loting aangewezen burgers die zich over dat vraagstuk buigen, en welke aanbevelingen het ter zake zal formuleren.

De spreker benadrukt dat de percepties over de financiering van de politieke partijen verre van optimaal zijn en dat zulks het democratisch deficit uiteindelijk alleen maar groter maakt en de legitimiteit van de politieke leiders uitholt. Een initiatief ter zake lijkt dus een welkome stap te zijn, al mag ze niet in de eigen bubbel worden genomen, op het gevaar af het beeld te versterken dat politieke partijen "hun zaakjes goed voor zichzelf weten te regelen in hun eigen hoekje".

Het Belgische systeem van partijfinanciering op zich heeft verschillende kenmerken. Het stoelt op een verbod van financiering door rechtspersonen (ondernemingen, vakbonden enzovoort). Het feit dat België in de loop van zijn geschiedenis niet van onfrisse praktijken gespaard is gebleven, en de verdenkingen van omkoping door buitenlandse staten die momenteel ten aanzien van bepaalde actoren in het Europees Parlement rijzen,

financement des partis politiques par des moyens publics et transparents est vraisemblablement quelque chose de sain afin que ces organisations qui représentent différentes tendances présentes dans l'opinion publique puissent effectuer un travail correct et utile en démocratie.

Une deuxième caractéristique est que seules les formations représentées à la Chambre ont accès à une dotation publique fédérale. Pour ce faire, il faut franchir un seuil électoral conséquent situé entre 5 % et, pour les plus petites circonscriptions, 15 % des votes valablement exprimés. Les autres formations politiques n'ont pas accès à ce mode de financement ou n'ont accès à aucun financement public. Ainsi, le parti ProDG, qui est pourtant le seul parti du pays à disposer de la moitié des ministres d'un gouvernement, en Communauté germanophone, n'a pas accès à la dotation publique. On peut donc considérer qu'elles ne participent pas à la compétition électorale sur des bases équivalentes par rapport aux partis déjà insérés dans le système, et ce, alors même que le seuil électoral constitue un obstacle important à franchir. À l'inverse, le contrôle des finances de ces formations est difficile puisqu'elles ne sont pas soumises aux mêmes règles de transparence. Un mécanisme de remboursement de certains frais de campagne à partir d'un résultat certes insuffisant pour remporter un siège mais témoignant d'une certaine représentativité pourrait être étudié: il existe dans d'autres pays. Une autre piste pourrait consister à réfléchir au financement de nouveaux partis ou de partis qui ne disposent pas d'une représentation parlementaire, selon des critères précis (notamment de représentativité), en les dotant de moyens à définir.

De même, et c'est une troisième caractéristique du système belge actuel, les dotations varient significativement en fonction du résultat électoral engrangé. Même si des plafonds de dépenses existent durant les campagnes électorales, les méthodes de calcul des dotations fédérale, flamande et wallonne génèrent des inégalités assez substantielles entre partis. De plus, elles placent les formations politiques en situation de dépendance assez sensible à ces résultats et un revers de fortune électorale peut bien souvent se transformer en un revers de fortune tout court. Réduire la partie variable de la dotation ou la rendre dégressive permettrait de tempérer cet écart important que l'on connaît à l'heure actuelle et, partant, de rétablir un certain équilibre dans la compétition électorale.

Quatrièmement, si la loi du 4 juillet 1989 régit pour une bonne partie le financement des partis politiques, les études ont montré que d'autres niveaux de pouvoir peuvent financer, parfois substantiellement, les partis politiques. L'orateur invite, en cas de réforme

doen vermoeden dat een eerlijke financiering van de politieke partijen met openbare en transparante middelen allicht een goede zaak zou zijn opdat die organisaties, die verschillende stromingen in de publieke opinie vertegenwoordigen, werk kunnen verrichten dat in een democratie correct en nuttig is.

Een tweede kenmerk bestaat erin dat alleen de in de Kamer vertegenwoordigde partijen een federale overheidsdotatie ontvangen. Daartoe moet de partij uitkomen boven een relatief hoge kiesdrempel van 5 % – voor de kleinste kieskringen 15 % – van de geldig uitgebrachte stemmen. De andere politieke partijen hebben geen toegang tot die financiering of tot enige vorm van overheidsfinanciering. Zo heeft ProDG – nochtans in het land de enige partij die de helft van de ministers levert binnen een regering (Duitstalige Gemeenschap) – geen toegang tot de overheidsdotatie. Derhalve kan worden gesteld dat deze partijen niet op gelijkwaardige basis als de reeds in het systeem opgenomen partijen aan de verkiezingsstrijd deelnemen, terwijl de kiesdrempel zo al een te overwinnen omvangrijk obstakel is. Omgekeerd is de controle van de financiën van die partijen moeilijk, aangezien zij niet aan dezelfde regels inzake transparantie zijn onderworpen. Er zou kunnen worden nagedacht over een systeem om campagnekosten terug te betalen zodra een partij een resultaat behaalt dat misschien niet volstaat om een zetel te behalen, maar toch doet blijken van een zekere representativiteit. Dat bestaat trouwens in andere landen. Voorts zou kunnen worden nagedacht over de financiering, volgens nauwkeurige criteria (met name representativiteit) en met nader te bepalen middelen, van nieuwe partijen of van partijen die geen parlementaire vertegenwoordiging hebben.

Bovendien – en dit is dan het kenmerk van het huidige Belgisch systeem – schommelen die dotaties aanzienlijk naargelang van het behaalde kiesresultaat. Zelfs al bestaan er tijdens de verkiezingscampagnes uitgavenplafonds, dan nog veroorzaken de respectieve berekeningswijzen van de federale, de Vlaamse en de Waalse dotaties grote ongelijkheden tussen partijen. Bovendien zijn de politieke partijen daardoor zeer sterk gebonden aan die resultaten en kan een verkiezings-tegenslag al snel uitdraaien op algemene tegenspoed. Door het variabele deel van de dotatie te verminderen of ze degressief te maken, zou de bestaande discrepantie kunnen worden gemilderd en de verkiezingsstrijd in zekere zin weer wat evenwichtiger worden gemaakt.

Ten vierde regelt de wet van 4 juli 1989 de financiering van de politieke partijen weliswaar voor een groot deel, maar hebben studies aangetoond dat andere bevoegdheidsniveaus de politieke partijen soms in grote mate kunnen financieren. Mochten de geldende regels

significative des règles qui prévalent en matière de dotation publique fédérale ou de subsides aux groupes, de travailler de manière concertée et coordonnée avec les autres assemblées du pays. Il met en garde: si une baisse du financement d'un côté devait être suivie par un relèvement d'un autre, la presse ne manquerait pas de dénoncer un simple jeu de vases communicants, voire une duperie.

Un cinquième aspect que l'intervenant épingle concerne les dépenses. Au cours des périodes électorales, celles-ci sont comptabilisées de manière assez stricte durant, en principe, quatre mois. Or, cette période ne représente qu'un quinzième d'une législature, qui dure soixante mois. Dès lors, la plupart du temps, certaines dépenses – de communication, par exemple – paraissent illimitées, si ce n'est qu'elles dépendent des avoirs de chaque parti. Autrement dit, et à tout le moins en théorie, les partis les plus forts, étant par hypothèse également les plus riches, peuvent investir davantage et constamment pour convaincre les électeurs afin de renforcer encore leur position au rendez-vous électoral suivant et, partant, leur financement. Ce caractère illimité des dépenses peut aussi inciter à maintenir des niveaux de financement élevés, alors même qu'un des fondements de la législation adoptée le 4 juillet 1989 consiste à limiter les dépenses de campagne afin d'enrayer l'escalade à laquelle on assistait auparavant et dont on voit, par exemple, la manifestation tous les quatre ans à l'occasion des élections présidentielles aux États-Unis, où chaque campagne est la plus chère de l'histoire, jusqu'à la suivante.

M. Faniel mentionne également une autre caractéristique: certains partis politiques belges figurent en tête des partis en Europe du point de vue de leurs dépenses en publicités commerciales sur un réseau tel que Facebook. À l'heure où la bonne gestion des deniers publics est vantée de toutes parts, il se demande s'il est cohérent que les contribuables alimentent cette course qui ne semble jusqu'ici guère avoir de limites. Il souligne que les partis belges qui consentent les principales dépenses en la matière soulignent que l'exercice du pouvoir confère une vitrine, notamment médiatique, dont ne jouissent pas de manière semblable les partis d'opposition. Participer au pouvoir exécutif offre également des moyens, notamment humains (à travers les cabinets ministériels, en partie employés pour assurer la communication des partis de la majorité et de leurs principaux représentants). Aussi faut-il veiller à considérer cette problématique dans sa globalité et à l'envisager sous l'angle de l'information. Une démocratie ne peut fonctionner que si les citoyens peuvent recevoir une information libre et plurielle.

inzake de federale overheidsdotatie of de subsidies aan de partijen in belangrijke mate worden hervormd, dan roept de spreker ertoe op overleg te plegen en samen te werken met de andere assemblees van het land. Wel waarschuwt hij ervoor dat de pers, mocht een verlaging van de financiering aan de ene kant worden gevolgd door een verhoging ervan aan een andere kant, niet zal aarzelen te spreken van een laakbaar spel van communicerende vaten en zelfs van bedrog.

Een vijfde element waar de spreker op wijst, betreft de uitgaven. Tijdens verkiezingsperiodes worden die gedurende in principe vier maanden nogal nauwkeurig geboekt. Die periode vertegenwoordigt echter slechts een vijftiende van een zittingsperiode, die zestig maanden duurt. Meestal lijkt er op sommige uitgaven – voor communicatie bijvoorbeeld – dan ook geen maat te staan, zij het dat ze afhangen van de eigen partijmiddelen. Anders gezegd, en minstens in theorie, kunnen de sterkste partijen, waarvan dus mag worden verondersteld dat ze ook de rijkste zijn, meer en onafgebroken investeren om kiezers binnen te halen, teneinde bij de eerstvolgende verkiezingen nog sterker voor de dag te komen en dus ook financieel beter gewapend te zijn. Dat onbeperkte karakter van de uitgaven kan ook een stimulans zijn om hoge financieringsniveaus te handhaven, ook al was een van de pijlers van de wet van 4 juli 1989 de beperking van de campagne-uitgaven om een dam op te werpen tegen de tot dusverre bestaande escalatie, die men bijvoorbeeld elke vier jaar ziet bij de Amerikaanse presidentsverkiezingen, waar elke nieuwe campagne telkens weer de duurste in de geschiedenis is.

De heer Faniel wijst nog op een ander kenmerk: sommige Belgische politieke partijen zijn koploper onder de Europese partijen wat hun uitgaven voor reclame op een netwerk als Facebook betreft. Op een moment dat iedereen het heeft over het belang van een goed beheer van overheidsgeld, vraagt hij zich af of het wel gepast is dat de belastingbetalers bijdragen in die wedren, die tot op heden nauwelijks grenzen lijkt te kennen. Hij wijst erop dat de Belgische partijen die op dat vlak het meest besteden, beklemtonen dat de regerende partijen alleen al door aan de macht deel te nemen in met name de media over een klankbord beschikken waar de oppositiepartijen niet in gelijke mate toegang toe hebben. Deelname aan de uitvoerende macht betekent eveneens middelen, met name personele middelen (via kabinetten, die deels dienen om de communicatie tussen de meerderheidspartijen en hun voornaamste vertegenwoordigers te garanderen). Dat vraagstuk moet dan ook in zijn geheel en vanuit het oogpunt van de informatie worden bekeken. Een democratie kan slechts werken indien de burgers vrije, meerzijdige informatie kunnen ontvangen.

M. Faniel estime qu'il est également important que les électeurs puissent connaître et confronter différents points de vue. Comment dès lors garantir un accès effectivement équitable de toutes les tendances politiques aux principaux médias et comment faire en sorte que les points de vue se confrontent, se répondent et ne soient pas simplement promus dans des sphères qui, vu les particularités des réseaux sociaux, par exemple, favorisent les monologues dans des bulles plutôt que la discussion et l'échange d'arguments? L'enjeu ici n'est pas seulement financier, mais la réglementation de la dimension financière peut constituer un aspect important du débat.

Plus largement, les mécanismes actuels de financement des partis politiques ne semblent guère s'interroger sur leur finalité. En fait, à quoi doivent ou peuvent servir les moyens reçus? Quelles sont les dépenses qui doivent être couvertes par ce financement? Y a-t-il des dépenses qui ne peuvent pas être envisagées dans ce cadre?

Il indique que récemment, les organisateurs du panel citoyen *We need to talk*, lui ont demandé, en tant qu'expert, de répondre de manière informelle à quelques questions en vue de la préparation de la communication autour de leur démarche. Ils voulaient ainsi savoir s'il est permis à un parti politique, grâce notamment à sa dotation publique, d'acheter un club de football, d'ouvrir une boîte de nuit, d'acquérir un parc d'attractions ou un gîte en Ardenne. Après avoir consulté plusieurs sources, M. Faniel a dû leur répondre que non: rien parmi ces exemples n'est interdit. Il ajoute qu'il serait sans doute opportun de se demander à quoi doivent servir les moyens récoltés, en fonction du rôle que les partis doivent pouvoir jouer dans une société démocratique, financement correct à l'appui.

Selon M. Faniel, les partis politiques ne doivent pas devenir des acteurs économiques comme les autres, décidant dans quels secteurs d'activité ils vont investir. Ils sont des acteurs financés par des deniers publics pour remplir une fonction déterminée dans la vie publique. C'est donc en s'interrogeant sur les fonctions que les partis politiques doivent remplir, d'une part, et en rendant ceux-ci moins tributaires des aléas de la compétition électorale par la limitation des écarts entre les niveaux de financement, d'autre part, que l'on pourra adapter le plus justement le système de financement des partis politiques, tant dans son volet recettes qu'en ce qui concerne les dépenses. Et c'est ainsi que ce financement cessera de susciter la méfiance ou les critiques, comme c'est le cas actuellement. Il considère que cela ne peut se faire qu'à la condition de ne pas réfléchir en vase clos, de considérer notamment les recommandations

De heer Faniel acht het tevens belangrijk dat kiezers kennis kunnen nemen van verschillende standpunten en ze aan elkaar kunnen toetsen. Hoe dus te bewerkstelligen dat alle politieke strekkingen echt een billijke toegang tot de voornaamste media hebben en ervoor te zorgen dat standpunten tegenover elkaar worden geplaatst, tegenspraak mogelijk maken en niet louter worden bepleit in omgevingen die, gelet op de bijzonderheden van bijvoorbeeld de sociale media, veeleer monologen binnen de eigen bubbel bevorderen dan dat ze aansturen op debat en op de uitwisseling van argumenten? De uitdaging is hier niet louter financieel, maar de regelgeving rond de financiële dimensie kan een belangrijk onderdeel van het debat vormen.

Ruimer gezien lijkt in de huidige mechanismen voor financiering van de politieke partijen het doel ervan nauwelijks aan de orde te zijn. Waartoe moeten of mogen de ontvangen middelen dienen? Welke uitgaven moet die financiering dekken? Zijn bepaalde uitgaven niet mogelijk?

Hij wijst erop dat hij onlangs als deskundige enkele vragen van de organisatoren van het burgerpanel *We need to talk* informeel heeft beantwoord met het oog op de voorbereiding van de communicatie over hun actie. Zo wilden zij weten of het een politieke partij zou zijn toegestaan om met name met behulp van haar overheidsdotatie eigenaar te worden van een voetbalclub, een nachtclub te openen, een pretpark over te nemen of een huisje in de Ardennen te kopen. Na raadpleging van verschillende bronnen heeft de heer Faniel hen moeten antwoorden dat van die voorbeelden er geen enkele verboden is. Hij voegt eraan toe dat het wellicht goed zou zijn zich af te vragen waarvoor de ingezamelde middelen moeten worden gebruikt, op basis van de rol die de partijen in een democratische samenleving moeten kunnen spelen, met passende financiering.

De heer Faniel is van oordeel dat politieke partijen geen economische actoren als alle andere mogen worden, die zelf beslissen in welke activiteitensectoren ze investeren. Het zijn actoren die met overheidsgeld worden gefinancierd om een welomschreven opdracht in het openbaar leven te vervullen. Door licht te werpen op de rol die de politieke partijen moeten spelen enerzijds en ze minder afhankelijk van de onzekerheden van de verkiezingsstrijd te maken door de verschillen tussen de financieringsniveaus te beperken anderzijds, zal het stelsel van de financiering van de politieke partijen zo correct mogelijk kunnen worden aangepast, zowel naar ontvangsten als naar uitgaven. Zodoende zal die financiering ook niet langer wantrouwen of kritiek opwekken. Zulks is volgens hem alleen mogelijk als bij de reflectie buiten de eigen bubbel wordt getreden, als acht wordt geslagen op de aanbevelingen van de GRECO,

du Greco qui n'ont pas toutes été rencontrées à ce jour, ou d'entendre ce qui ressortira du panel citoyen qui se penche actuellement sur cette thématique.

B. Questions et interventions des membres

M. Kristof Calvo (*Ecolo-Groen*) reconnaît que le financement des partis politiques constitue un thème important et qu'il a une grande incidence sur notre démocratie. Il estime que ce thème va également bien au-delà de la question du montant du financement des partis, qui en constitue toutefois évidemment une dimension importante. Une plus grande sobriété est possible et s'impose, mais le débat ne s'arrête pas là.

L'intervenant estime que l'importance du contrôle est certes un sujet technique et peu attrayant, mais que ce sujet constitue cependant un élément important de toute future réforme. Le rapport des experts et un dossier publié par *La Libre Belgique* ont également attiré l'attention sur la question des cotisations. M. Calvo annonce que son groupe prépare une proposition de loi à ce propos. En résumé, il convient d'avancer concrètement sur plusieurs points. En somme, la question fondamentale est de savoir à quoi les partis politiques servent. Quelle est leur mission? Qu'attendons-nous d'eux? Et que n'attendons-nous pas d'eux? La réforme du financement des partis doit découler, selon M. Calvo, de la réponse à cette question plus fondamentale.

M. Calvo souhaite poser deux questions au professeur Maddens, qui préconise explicitement d'élargir le périmètre de consolidation tout en proposant d'en exclure les groupes. Ces deux propositions ne sont-elles pas contradictoires? L'intervenant convient qu'il faut opérer une distinction plus claire entre le groupe et le parti. Il est en effet très préoccupé par la hausse des transferts effectués à partir des groupes vers les partis. Cela signifie-t-il toutefois qu'il faut exclure les groupes du périmètre de consolidation? Le professeur propose-t-il d'inclure les maisons d'édition et les sociétés immobilières coopératives dans le périmètre de consolidation mais d'en exclure les groupes?

En ce qui concerne le poids du financement forfaitaire et du financement variable, M. Calvo estime qu'il convient que les voix des électeurs se traduisent dans le financement. Il doit donc y avoir une différence, mais du point de vue démocratique, certains arguments plaident pour son atténuation. Le professeur Maddens estime que les grands partis ont des frais plus élevés, par exemple en raison de la taille des congrès, mais il apparaît néanmoins que ce sont principalement les très grands partis qui constituent des réserves très importantes. L'intervenant estime que le modèle des dépenses ne peut pas justifier les différences actuelles entre les

waaraan vooralsnog niet volledig tegemoet is gekomen, of als wordt geluisterd naar de bevindingen van het burgerpanel dat zich momenteel over dit thema buigt.

B. Vragen en betogen van de leden

De heer Kristof Calvo (*Ecolo-Groen*) beaamt dat de financiering van de politieke partijen een belangrijk thema is, met een grote impact op onze democratie. Voor hem gaat het ook om meer dan alleen het volume van de partijfinanciering, wat uiteraard wel een belangrijk aspect ervan is. Het kan en moet soberder, maar het gaat over veel meer dan dat alleen.

Het belang van controle is volgens het lid een weinig sexy en technisch onderwerp, maar het is wel een zeer belangrijk onderdeel van een toekomstige hervorming. Het expertenrapport en een dossier in *La Libre Belgique* hebben ook de kwestie van het lidgeld onder de aandacht gebracht. De heer Calvo kondigt aan dat zijn fractie een wetsvoorstel ter zake voorbereidt. Kortom, voor verschillende aspecten moeten er concrete stappen vooruit worden gezet. Uiteindelijk luidt de fundamentele vraag wat de finaliteit is van politieke partijen. Welke opdracht hebben zij, wat verwachten we van hen en wat verwachten we niet van hen? De hervorming van de partijfinanciering moet voor de heer Calvo voortvloeien uit het antwoord op die meer fundamentele vraag.

De heer Calvo heeft twee vragen voor professor Maddens, die er uitdrukkelijk voor pleit om de consolidatiekring te verruimen, maar tegelijk voorstelt de fracties erbuiten te houden. Zit daar geen spanning op? De spreker is het eens dat er een duidelijkere muur moet komen tussen de fractie en de partij. Hij maakt zich immers ernstig zorgen over de toenemende transfers van de fracties naar de partijen. Maar betekent dit dan ook dat de fracties uit de consolidatiekring moeten? Stelt de professor dan voor dat de uitgeverijen en huisvestingscoöperaties in de consolidatiekring moeten, maar de fracties niet?

Wat het gewicht van de forfaitaire en variabele financiering betreft, is de heer Calvo van mening dat de stem van de kiezer moet worden vertaald in de financiering. Er moet dus een verschil zijn, maar vanuit een democratisch oogpunt zijn er wel argumenten om het verschil kleiner te maken. Professor Maddens stelt dat grote partijen meer kosten hebben, bijvoorbeeld door de omvang van de congressen, maar tegelijk blijkt toch dat vooral de zeer grote partijen ook zeer grote reserves opbouwen. Het uitgavenpatroon kan volgens de spreker de huidige verschillen tussen kleine en grote partijen niet rechtvaardigen. Hij illustreert zijn betoog door te

petits partis et les grands partis. Il renvoie à cet égard au parti DéFI, qui a atteint le seuil électoral et compte deux élus à la Chambre. Le membre estime que ce parti apporte une réelle contribution au débat parlementaire mais qu'il est actuellement sous-financé. Le seuil à atteindre pour pouvoir bénéficier d'un financement est déjà relativement élevé. C'est pourquoi l'intervenant estime qu'il conviendrait de relever le financement forfaitaire afin de mieux soutenir les plus petits groupes et les plus petits partis. M. Calvo est très curieux d'entendre les avis des autres intervenants à ce sujet.

L'intervenant conclut en indiquant qu'il partage l'avis des orateurs sur de nombreux points. Il espère que cette audition ne contribuera pas à l'enterrement de la réforme mais plutôt à son véritable lancement.

Mme Sofie Merckx (PVDA-PTB) remercie le professeur Maddens pour son observation positive à propos du financement du PVDA-PTB. Elle indique que son parti est fier de recevoir de ses membres des contributions élevées grâce auxquelles il ne dépend pas uniquement des dotations. Son parti souhaite d'ailleurs perpétuer ce modèle. C'est pourquoi l'intervenante soutient le principe du fonds de contrepartie (*matching funds*). Que pensent les autres intervenants de cette idée?

Mme Merckx est également favorable à l'idée de créer une forme de financement pour les partis qui n'atteignent pas le seuil électoral. Cette mesure permettrait de réduire les inégalités lors des campagnes électorales. Le PVDA ne reçoit des dotations que depuis peu de temps. Auparavant, ce parti ne pouvait pas lutter à armes égales. Cette forme de financement permettrait de créer des conditions plus équitables. L'intervenante ajoute que lors des élections présidentielles françaises, une règle impose aux médias d'accorder également une grande attention à de nombreux candidats de plus petits partis. Cette mesure est positive pour la démocratie, notamment parce qu'elle permet à ces candidats d'exercer une influence sur le programme des candidats qui accèderont au tour suivant.

Pour conclure, Mme Merckx adresse une question au professeur Maddens. Le professeur préconise d'empêcher à l'avenir les partis d'utiliser les dotations des groupes politiques. Mme Merckx n'y est pas opposée par principe, mais n'y a-t-il pas plutôt un problème de surfinancement des groupes? L'intervenante cite les dotations des groupes, les indemnités parlementaires, l'ensemble des avantages parlementaires et le droit d'engager du personnel. Que peut-on déduire des comparaisons avec d'autres pays à ce sujet? De combien de collaborateurs les députés d'autres pays disposent-ils?

verwijzen naar de partij DéFI, die de kiesdrempel heeft gehaald en twee verkozen Kamerleden telt. Die partij draagt echt bij aan het parlementaire debat, maar zij wordt volgens het lid vandaag te weinig gefinancierd. De drempel ligt sowieso al vrij hoog om voor financiering in aanmerking te komen. Daarom vindt de spreker dat de forfaitaire financiering zou moeten worden verhoogd, zodat kleinere fracties en partijen beter kunnen worden ondersteund. De heer Calvo is heel erg benieuwd naar de standpunten hierover van de andere sprekers.

De spreker besluit dat hij het op heel veel punten eens is met de sprekers. Hij hoopt dat deze hoorzitting niet zal bijdragen aan de begrafenis maar aan de echte lancering van de hervorming.

Mevrouw Sofie Merckx (PVDA-PTB) dankt professor Maddens voor zijn positieve opmerking over de financiering van de PVDA. Ze stelt dat haar partij er ook fier op is dat ze belangrijke ledenbijdragen ontvangt, waardoor ze niet enkel afhankelijk is van het overheidsinflux. Haar partij wil dat model ook graag behouden. Om die reden steunt de spreekster het principe van de *matching funds*. Kunnen de andere sprekers zich eveneens uitspreken over dat idee?

Mevrouw Merckx vindt het ook een goed idee om een vorm van financiering in het leven te roepen voor partijen die de kiesdrempel niet halen. Dat kan de ongelijkheid in de verkiezingsstrijd temperen. De PVDA krijgt zelf pas recent dotaties; voordien moest de partij een ongelijke strijd voeren. Met zo'n financiering zou het spel eerlijker kunnen worden gespeeld. De spreekster voegt eraan toe dat in Frankrijk bij de presidentsverkiezingen een bepaalde regel is opgelegd waardoor ook veel kandidaten van kleinere partijen veel media-aandacht krijgen. Dat is positief voor de democratie, ook omdat die kandidaten op die manier toch een inhoudelijke stempel kunnen drukken op de kandidaten die wel naar de volgende verkiezingsrondes overgaan.

Ten slotte heeft mevrouw Merckx nog een vraag voor professor Maddens. De professor pleit ervoor om te verhinderen dat de fractietoelagen nog door de partij kunnen worden gebruikt. Op zich is mevrouw Merckx daar niet tegen, maar zijn de fracties dan niet overgefinancierd? Er zijn al de fractietoelagen, de parlementaire lonen, alle parlementaire voordelen en het recht om personeel aan te werven. Wat kunnen we op dat vlak leren uit vergelijkingen met andere landen? Over hoeveel medewerkers beschikken parlementsleden in andere landen?

M. Servais Verherstraeten (cd&v) estime, lui aussi, qu'il est essentiel de renforcer le contrôle externe. En effet, le contrôle révisoral actuel n'est qu'un test de légalité effectué par un réviseur nommé par le parti lui-même. Il s'agit donc d'un réviseur bienveillant. Les pouvoirs publics accordent souvent des subventions à diverses organisations dont les objectifs sont tout à fait légitimes, mais ils leur imposent simultanément des conditions à remplir pour pouvoir bénéficier de ces subventions, et précisent à quoi ces montants doivent être affectés. Selon l'intervenant, il ne serait donc pas illogique d'appliquer également ce raisonnement aux partis politiques. L'intervenant a entendu formuler à ce effet de belles idées sur la transparence qui ne nécessiteraient pas de modifier fondamentalement la réglementation. On pourrait certes organiser une forme de contrôle externe, par exemple en conférant davantage de pouvoirs à la Cour des comptes – le cd&v a rédigé une proposition de loi à ce sujet –, mais la meilleure forme de contrôle externe consiste à garantir la transparence. Cela permet à tout citoyen autonome et vigilant d'observer ce qui se passe.

Le professeur Maddens préconise, d'une part, de renforcer l'indépendance des groupes politiques – alors que ce sont précisément ces composantes qui pourraient aisément être consolidées – et, d'autre part, d'intégrer les sections locales, ce qui est presque impossible à réaliser en pratique. C'est du moins ce que pense M. Verherstraeten à la lumière de ses années d'expérience, y compris dans le domaine de la politique locale. L'intervenant doute en outre qu'il y ait des flux de capitaux importants du niveau local vers le niveau supralocal. Si c'était le cas, de nombreuses sections locales prendraient probablement leur indépendance à l'égard du parti national, comme certaines le font parfois aujourd'hui pour d'autres raisons. Il est préférable qu'une section locale soit aussi indépendante que possible des structures supralocales pour pouvoir conserver toutes les cotisations de ses membres.

M. Verherstraeten constate que les dotations dont les groupes bénéficient sont supérieures à leurs besoins, car il s'agit en principe de dotations accordées aux partis politiques. Lorsque les compétences du Sénat ont été vidées de leur substance par la sixième réforme de l'État, les dotations allouées par le Sénat aux partis politiques ont en quelque sorte été intégrées dans les dotations accordées aux groupes de la Chambre. M. Verherstraeten a le sentiment que deux membres présents aujourd'hui sont résolument favorables au renforcement du mur séparant les groupes des partis. Il tient à les prévenir qu'il y aura toujours des portes et des fenêtres dans ce mur. Lorsque les parlementaires préparent des propositions de loi, ils le font en concertation avec des collaborateurs de groupe, avec des personnes extérieures (par exemple avec des universitaires), mais aussi avec

De heer Servais Verherstraeten (cd&v) is het er volledig mee eens dat de externe controle moet worden versterkt. De huidige revisorale controle is immers louter een legaliteitstoets en gebeurt bovendien door een revisor die door de partij zelf wordt aangeduid. Dat is dus een bevriende revisor. De overheid verleent vaak subsidies aan diverse organisaties met zeer legitieme doelstellingen, maar daarbij legt ze wel voorwaarden op waaraan die organisaties moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de subsidies. Ook schrijft ze voor wat de organisaties met die bedragen mogen doen. Daarom vindt de spreker het niet onlogisch dat die redenering ook voor politieke partijen wordt gevolgd. Hij heeft daartoe mooie ideeën inzake transparantie gehoord, eigenlijk zonder de regelgeving fundamenteel aan te passen. Men kan weliswaar een vorm van externe controle organiseren, bijvoorbeeld door het Rekenhof meer bevoegdheden te geven – cd&v heeft ter zake een wetsvoorstel opgesteld –, maar de grootste vorm van externe controle is het garanderen van transparantie. Op die manier kan de mondige en wakkere burger toekijken.

Enerzijds pleit professor Maddens ervoor om de fracties onafhankelijker te maken, terwijl net die onderdelen van een partij heel gemakkelijk kunnen worden geconsolideerd. Anderzijds is hij er voorstander van om de lokale afdelingen te integreren, wat in de praktijk bijna niet haalbaar is. Dat is althans de inschatting die de heer Verherstraeten maakt, vanuit zijn jarenlange ervaring, ook met lokale politiek. Hij vermoedt trouwens dat er ook niet veel geldstromen zijn van het lokale naar het bovenlokale niveau. In dat geval zouden veel lokale afdelingen er wellicht voor kiezen om onafhankelijk van de nationale partij te worden, wat ze vandaag reeds hier en daar om andere redenen doen. Een lokale afdeling staat best zo los mogelijk van bovenlokale structuren, zodat ze de lidgelden integraal voor zichzelf kan houden.

De heer Verherstraeten stelt vast dat de dotaties van de fracties hoger liggen dan hun noden omdat het in principe om dotaties aan de politieke partijen gaat. Naar aanleiding van de zesde staatsherforming, waarbij de bevoegdheden van de Senaat zijn uitgehold, zijn de dotaties van de Senaat aan de politieke partijen als het ware verankerd in de dotaties aan de Kamerfracties. De heer Verherstraeten vermoedt dat twee leden in de zaal absolute voorstanders zijn van een grotere scheidingsmuur tussen fracties en partijen, maar hij waarschuwt ervoor dat in die muur ook altijd deuren en ramen zullen zitten. Als parlementsleden wetsvoorstellen voorbereiden, doen ze dat in samenwerking met de fractiemedewerkers, met externen (zoals academici), maar ook met partijmedewerkers. Werken die parlementsleden dan voor de fractie of voor de partij? Zulks is volgens

des collaborateurs de leurs partis respectifs. Ces parlementaires travaillent-ils dans ce cas pour le groupe ou pour le parti? Il est difficile de faire la distinction entre les deux. Il faut donc considérer que les collaborateurs des partis travaillent implicitement aussi pour les groupes. Lorsque le groupe cd&v prépare une proposition de révision de la Constitution, un collaborateur du parti expert en la matière est également présent à chaque réunion du groupe. Si M. Verherstraeten est favorable au principe du système des groupes indépendants, il s'interroge sur la façon dont les choses doivent être organisées en pratique. En effet, ce mur de séparation ne sera jamais complètement hermétique.

L'intervenant aborde ensuite la question du financement. Si tous les partis, y compris ceux qui n'atteignent pas le seuil électoral, doivent recevoir de l'argent – il existe certainement des arguments intellectuels en ce sens – et si chaque parti doit en outre disposer d'une certaine base, on dépensera encore beaucoup plus d'argent en fin de compte. Le membre précise ce qu'il entend par "base": le parti devra au moins disposer d'un service d'étude et d'un service attaché à son mouvement et il devra avoir suffisamment d'argent pour faire campagne durant la période réglementée et en dehors de cette période. Cela posera un problème, car on ne peut plus défendre aujourd'hui l'idée de dépenser davantage d'argent pour financer les partis politiques. Toutefois, si les dépenses sont limitées, les partis n'auront plus besoin d'autant de revenus. Si on limite par exemple aussi les dépenses exposées pour garantir une présence sur les réseaux sociaux en dehors des périodes réglementées, voire les dépenses afférentes à toutes les formes de publicité, les revenus pourraient éventuellement aussi diminuer. M. Verherstraeten est curieux d'entendre les avis des experts à ce sujet.

Mme Sophie Wilmès (MR) souligne que si un parti se voit obligé d'aller chercher des fonds privés pour se financer, elle ne pense pas que cela va empêcher toutes formes d'abus ou de difficultés dans le futur, que du contraire. Elle estime aussi que les partis doivent éviter d'aller chercher de l'argent chez les particuliers car cela donne, en contrepartie, une dynamique qui n'est ni saine, ni raisonnable. Sur le paiement de la cotisation des mandataires, elle se demande s'il est normal que la Chambre puisse se charger de retirer une partie de la rémunération pour la donner à une tierce personne.

Concernant le financement et le contrôle des sections locales, Mme Wilmès rappelle qu'elle ne sont pas uniquement constituées de comptes mais aussi d'êtres humains: elle craint qu'il sera difficile pratiquement d'entrer dans un périmètre de consolidation. Si l'objectif affiché est

de spreker toch moeilijk af te bakenen. Om die reden werken partijmedewerkers impliciet ook voor de fractie. Als de cd&v-fractie een voorstel tot herziening van de Grondwet voorbereidt, dan is op elke vergadering van de fractie ook een partijmedewerker met expertise in die materie aanwezig. De heer Verherstraeten is op zich dus wel te vinden voor onafhankelijke fracties, maar hij vraagt zich af hoe een en ander praktisch moet worden geregeld. Die scheidingsmuur zal immers nooit volledig afgesloten zijn.

Vervolgens stipt de spreker het thema van de financiering aan. Als iedere partij, ook zij die de kiesdrempel niet haalt, geld behoort te krijgen – waarvoor zeker intellectuele argumenten te geven zijn – en als bovendien elke partij een zekere basis moet hebben, dan zal men op het einde van de rit nog een pak geld meer kwijt zijn. En een basis betekent voor het lid dat de partij op zijn minst over een studie- en bewegingsdienst beschikt en genoeg geld heeft om campagne te kunnen voeren, zowel in als buiten de sperperiode. Dat is een probleem, want nog meer geld besteden aan de financiering van politieke partijen is vandaag niet verkoopbaar. Als de uitgaven echter worden gelimiteerd, zal de honger ook minder groot zijn. Als men bijvoorbeeld de socialemidia-uitgaven of desnoods alle vormen van publiciteit ook buiten de sperperioden zou limiteren, dan kunnen eventueel ook de inkomsten verminderen. De heer Verherstraeten is benieuwd om daarover de visie van de experts te vernemen.

Mevrouw Sophie Wilmès (MR) is er allerm minst van overtuigd dat alle vormen van misbruik of van moeilijkheden in de toekomst zullen worden voorkomen indien de partijen ertoe worden gedwongen voor hun financiering privémiddelen te vergaren. Zij meent voorts dat partijen beter geen geld vragen aan privépersonen, want zulks brengt een dynamiek op gang die gezond noch verstandig is. Wat de betaling van de mandatarisbijdrage betreft, vraagt zij zich af of het normaal is dat de Kamer een deel van de wedde kan afhouden om het aan een derde door te storten.

Aangaande de financiering en de controle van de lokale afdelingen wijst mevrouw Wilmès erop dat die afdelingen niet alleen werken met rekeningen maar ook met mensen. Zij vreest dat het in de praktijk moeilijk zal zijn de lokale afdelingen op te nemen in de consolidatiekring. Indien

de pouvoir mieux les contrôler, alors elle penche plutôt pour un contrôle à partir d'un certain montant.

Concernant la proposition de définir la hauteur du financement en fonction des voix et non des sièges au Parlement, elle pointe les équilibres communautaires fragiles existants sur ce sujet.

Sur les questions de transparence et de légitimité, elle aimerait savoir si des études démontrent dans les faits dans d'autres pays européens une corrélation entre, d'une part, plus de transparence et de contrôle et, d'autre part, la confiance dans les gouvernements et la montée des extrêmes.

M. Khalil Aouasti (PS) se pose la question de savoir quel financement et quelles missions doivent avoir les partis politiques. Au regard des impératifs du respect du champ démocratique, de la transparence et des actions que mènent les partis politiques, il se demande si le financement public est aujourd'hui adapté ou trop élevé en Belgique.

Sur la question de comment financer les partis politiques, il souligne qu'il existe les cotisations des membres et les contributions des mandataires. Il s'interroge sur le statut fiscal et successoral de ces contributions, qui pourraient être assimilées à des dons.

Concernant le financement public, il relève que la question centrale est la destination de ce financement. Il pointe la place prise par la publicité avec l'importance croissante du numérique et du développement des supports digitaux depuis 15 ans. Il relève que des propositions visent à limiter la propagande électorale pendant les périodes suspectes pour que ces périodes soient apaisées afin de permettre d'avoir un vrai débat et dialogue.

Sur le mode de financement des partis politiques, il rappelle qu'il existe la dotation fixe et la dotation variable. Il se pose la question de savoir si tous les partis politiques doivent avoir droit à la dotation fixe et s'il est souhaitable qu'il y ait un seuil d'élus à atteindre. À contrario, *M. Aouasti* se demande s'il est juste que n'importe quel parti politique ait droit à un financement alors qu'une série d'associations remplissant des missions d'intérêt général ne sont pas financées, ne se présentant pas aux élections. Il invite à une réflexion à ce sujet, en fixant des critères objectifs.

het de bedoeling is meer toezicht uit te oefenen op die afdelingen, is zij veeleer voorstandster van controle vanaf een bepaald bedrag.

Aangaande het voorstel om de omvang van de financiering te doen afhangen van het aantal stemmen, en dus niet van het aantal parlementszetels, wijst zij op de delicate communautaire evenwichten ter zake.

Wat de transparantie en de legitimiteit betreft, zou mevrouw Wilmès willen vernemen of uit studies is gebleken dat in andere Europese landen inderdaad een correlatie bestaat tussen meer transparantie en controle enerzijds en vertrouwen in de regering dan wel toenemend extremisme anderzijds.

De heer Khalil Aouasti (PS) stelt de vraag naar de financiering en de opdrachten van de politieke partijen. Rekening houdend met de vereisten inzake het respect voor de democratische ruimte, met de transparantie en met het optreden van de partijen, vraagt hij zich af of de overheidsfinanciering in België momenteel gepast dan wel te hoog is.

Met betrekking tot de vraag hoe de politieke partijen moeten worden gefinancierd, beklemtoont hij dat de leden bijdragen betalen en de mandatarissen afdrachten doen. Het lid zit met vragen over de fiscale en successierechtelijke status van die bijdragen, want zij zouden kunnen worden gelijkgesteld met giften.

Aangaande de overheidsfinanciering merkt de heer Aouasti op dat de kernvraag de bestemming van die financiering betreft. Hij wijst erop dat reclame almaar belangrijker is geworden in een almaar digitalere wereld, met sinds 15 jaar almaar meer digitale instrumenten. Het lid merkt op dat sommige voorstellen ertoe strekken de verkiezingspropaganda tijdens de in het vizier genomen periodes aan banden te leggen om een serener klimaat te creëren en een debat en dialoog die naam waard mogelijk te maken.

Met betrekking tot de wijze waarop de politieke partijen worden gefinancierd, herinnert de heer Aouasti eraan dat er een vaste en een variabele dotatie bestaat. Hij vraagt zich af of alle politieke partijen recht moeten hebben op de vaste dotatie en of het wenselijk is dat een minimumaantal verkozenen moet worden gehaald. Andersom stelt hij zich de vraag of het terecht is dat eender welke politieke partij recht heeft op financiering als verenigingen die opdrachten van algemeen belang vervullen daar verstoken van blijven omdat zij niet deelnemen aan de verkiezingen. Hij spoort aan over dat aspect na te denken en objectieve criteria vast te leggen.

Sur les rapports entre les groupes et partis politiques, l'intervenant estime qu'il est important que chacun puisse fonctionner avec une certaine autonomie. Une dotation non liée lui semble intéressante à étudier. Si en termes de transparence et de lisibilité, une fusion entre les deux est certes cohérente sur le plan du financement, elle pose question sur le plan démocratique.

Concernant l'associations des autres structures partisans, il estime qu'il sera difficile d'associer dans la pratique les structures locales dans le champ même du parti politique car les réalités sont différentes: une section locale n'est pas l'autre en termes de membres, de participation au pouvoir, de locaux à disposition, etc.

Sur la notion d'avantages évoquée par le Professeur Maddens, qu'il lie au financement des partis politiques, M. Aouasti aimerait savoir ce que cela englobe. À défaut de financement public, il se demande quelles seraient les autres sources envisageables, complétées de quelles balises pour limiter les potentiels abus et dérives.

M. Wim Van der Donckt (N-VA) est d'accord pour dire que dans ce dossier, la transparence est primordiale. Sur ce plan, des améliorations restent certainement encore possibles. L'intervenant estime que les différents partis politiques collaborent activement par-delà les clivages majorité-opposition. Il y a déjà le rapport très étoffé rédigé par les experts en octobre 2022, complété par un avis tout récent rendu par ces mêmes experts concernant les contrôles des dépenses électorales.

L'intervenant enchaîne sur les conseils dispensés par le professeur Maddens, notamment sur la nécessité de faciliter la consultation des rapports financiers. L'élargissement du périmètre de consolidation, notamment aux partis locaux, constitue également une piste de réflexion intéressante. M. Van der Donckt émet toutefois des doutes quant à la faisabilité pratique de cette proposition. Au sein de la N-VA, la transparence est de rigueur. En tant que membre du conseil d'administration d'une section locale, l'intervenant a déjà pu constater que rédiger et envoyer des rapports financiers à la section principale n'est pas chose aisée. Il s'interroge également sur le traitement qu'il conviendrait de réserver dans ce cas aux listes du bourgmestre locales sur lesquelles différents partis se réunissent pour convaincre l'électeur. Le membre présume qu'elles ont leur propre financement, car sinon elles ne pourraient pas participer aux élections. Comment faudrait-il procéder en cas d'élargissement du périmètre de consolidation?

Wat de verhoudingen tussen de fracties en de partijen betreft, meent de spreker dat het zaak is dat elkeen over een zekere werkingsautonomie beschikt. Een niet-verbonden dotatie lijkt hem een interessant denkspoor. Met het oog op transparantie en bevattelijkheid is een fusie tussen beide op financieringsvlak weliswaar verdedigbaar, maar op democratisch vlak kunnen er vraagtekens bij worden geplaatst.

Aangaande de consolidatie van de andere partijstructuren meent de heer Aouasti dat het in de praktijk moeilijk zal blijken de lokale structuren in te bedden in de eigenlijke politieke partij, aangezien hun situaties uiteenlopend zijn: niet alle lokale afdelingen hebben evenveel leden, nemen in gelijke mate deel aan de macht, beschikken over evenveel lokalen enzovoort.

Professor Maddens heeft gewag gemaakt van voordelen en heeft die in verband gebracht met de financiering van de politieke partijen. De heer Aouasti zou willen vernemen wat dat zoal omvat. Indien geen overheidsfinanciering zou worden toegekend, vraagt het lid zich af welke andere financieringsbronnen zouden kunnen worden aangeboord en welke ijkpunten dan zouden moeten worden toegepast om mogelijk misbruik en eventuele uitwassen te voorkomen.

De heer Wim Van der Donckt (N-VA) onderschrijft dat transparantie in dit dossier zeer belangrijk is. Op dat vlak zijn er zeker nog verbeteringen mogelijk. De spreker meent dat de verschillende politieke fracties hieraan constructief meewerken, over de grenzen van meerderheid en minderheid heen. Er is reeds het zeer uitgebreide expertenverslag van oktober 2022, aangevuld met een zeer recent advies van diezelfde experten over de controles op de verkiezingsuitgaven.

De spreker gaat in op de tips die professor Maddens heeft gegeven, onder meer over het gemakkelijker raadpleegbaar maken van financiële verslagen. Ook de uitbreiding van de consolidatiekring met onder meer de lokale partijen vormt een interessant denkspoor. Wel betwijfelt de heer Van der Donckt of zoiets ook praktisch mogelijk zal zijn. Bij de N-VA is er daarover wel transparantie. Als bestuurslid van een lokale afdeling heeft de spreker al ondervonden dat het opmaken en verzenden van de financiële verslagen aan de hoofdafdeling een hele klus is. Hij vraagt zich ook af wat er in dat geval zou moeten gebeuren met de lokale burgemeesterslijsten, waarop verschillende partijen zich verenigen om naar de gunst van de kiezer te dingen. Het lid veronderstelt dat zij met een eigen financiering werken, anders kunnen zij niet meedoen aan de verkiezingen. Hoe moeten we daarmee omgaan als de consolidatiekring zou worden uitgebreid?

S'agissant de la distinction entre les dons et les cotisations des membres, l'intervenant rappelle que dans leurs rapports, les experts ont proposé de définir clairement les deux. Ainsi, on pourrait limiter la cotisation à un montant déterminé – 100 ou 125 euros – et considérer que tout ce qui dépasse constitue un don versé par un donateur dont l'identité doit être rendue publique. L'intervenant n'y voit aucune objection en termes de respect de la vie privée.

Le professeur Maddens trouve étrange que les contributions des mandataires soient retenues par le Parlement. Est-ce bizarre et anti-démocratique? Selon M. Van der Donck, il s'agit effectivement d'une contribution privée versée par le mandataire à son parti, mais que le Parlement ne déduit pas automatiquement du traitement. Cette demande est formulée par les mandataires et validée par les services du Parlement. C'est facile pour les partis politiques, qui ne sont ainsi pas tenus de devoir réclamer les contributions. Le membre reconnaît que les charges administratives sont déplacées, mais doute que celles-ci engendrent une importante surcharge pour les services parlementaires. Ceux-ci peuvent encoder ces données dans leur système, après quoi la suite s'opère de manière quasiment automatique. Ce système existe d'ailleurs également au niveau communal. Ainsi, la commune de Bonheiden a également automatisé le processus. M. Van der Donck conclut que ce système ne pose aucun problème sérieux.

S'agissant de la répartition des moyens, le parti de M. Van der Donck préconise une séparation claire entre le fonctionnement des groupes et le fonctionnement des partis. En matière de financement des groupes et des partis, il faut également plus de clarté et de transparence. L'intervenant pensait avoir compris que la plupart des partis sont de cet avis. La question se pose toutefois de savoir qui va contrôler ces groupes qui disposeront de leur propres ressources. Est-ce une compétence relevant de la commission de contrôle ou faut-il créer un autre organe indépendant à cette fin?

L'intervenant aborde ensuite la question de la communication avec les citoyens et de l'utilisation des ressources, y compris pour les annonces sur les médias sociaux. Selon l'intervenant, la proposition de M. Verherstraeten risque d'aller à l'encontre de la liberté stratégique des partis de dépenser les moyens reçus dans le cadre de leurs objectifs. La communication avec les citoyens, y compris par le biais des médias sociaux, est nécessaire pour que les partis puissent assurer leur propre promotion. Par conséquent, l'intervenant estime qu'il est particulièrement antidémocratique de restreindre ces dépenses en dehors des périodes électorales.

Wat het onderscheid tussen giften en ledenbijdragen betreft, herinnert de spreker eraan dat de experts in hun verslag hebben voorgesteld om de twee duidelijk te definiëren. Zo zou men het lidgeld kunnen beperken tot een bepaald bedrag – 100 of 125 euro – en alles daarboven kunnen beschouwen als een gift, waarbij de identiteit van de gever moet worden bekendgemaakt. De spreker heeft daarmee op het vlak van privacy geen problemen.

Professor Maddens vindt het eigenaardig dat de mandatarisbijdragen door het Parlement worden afgehouden. Is dat bizar en ondemocratisch? Volgens de heer Van der Donck gaat het inderdaad om een privébijdrage van de mandataris aan zijn partij, maar het Parlement trekt dat bedrag natuurlijk niet automatisch af van het loon. Het gebeurt op vraag van de mandataris, en de diensten van het Parlement gaan er vervolgens mee akkoord. Dat is gemakkelijk voor de politieke partijen, die op die manier de bijdragen niet moeten opvragen. Het lid erkent dat het om een verschuiving van administratieve lasten gaat, maar hij betwijfelt toch of het veel overlast veroorzaakt voor de parlementaire diensten. Zij kunnen die gegevens invoeren in hun systeem, waardoor een en ander quasi automatisch wordt afgehandeld. Dat systeem bestaat trouwens ook op gemeentelijk niveau. Zo doet men dat in de gemeente Bonheiden ook automatisch. De heer Van der Donck besluit dat het geen ernstig probleem vormt.

Wat de verdeling van de middelen betreft, verdedigt de partij van de heer Van der Donck een duidelijke scheiding tussen de fractiewerking en de partijwerking. Ook op het vlak van de financiering van de fractie en de partij moet er meer duidelijkheid en transparantie komen. De spreker meent begrepen te hebben dat de meeste partijen die mening delen. Wel rijst de vraag wie die fracties, die dan over eigen middelen zullen beschikken, gaat controleren. Is dat een bevoegdheid van de Controlecommissie of moet daarvoor een ander onafhankelijk orgaan worden opgericht?

Vervolgens komt de spreker tot de communicatie met de burger en de besteding van de middelen, onder meer voor advertenties op de sociale media. Het voorstel van de heer Verherstraeten dreigt volgens de spreker in te gaan tegen de strategische vrijheid van de partijen om de ontvangen middelen te besteden in het kader van hun doelstellingen. Communicatie met de burger, onder meer via de sociale media, is voor de partijen noodzakelijk om zichzelf te promoten. Daarom lijkt het de spreker bijzonder ondemocratisch om zulke uitgaven buiten de verkiezingsperiodes te gaan inperken.

M. Van der Donckt n'est pas favorable à l'introduction d'un plafond pour les grands partis. Il est démocratique qu'un parti qui a plus d'électeurs obtienne aussi plus de moyens. En effet, il doit aussi embaucher plus de personnel. Sur la base de quels critères devrait-on fixer ce plafond? Ne serait-ce pas antidémocratique?

L'intervenant conclut en remerciant les experts pour leur investissement. Il estime que les membres disposent désormais de suffisamment de documentation et d'avis de spécialistes pour faire avancer le dossier.

C. Réponses et répliques

M. Bart Maddens souhaite tout d'abord apporter quelques précisions sur le périmètre de consolidation. Il est important de commencer par s'interroger sur la signification exacte de ce terme. Faut-il suivre le vademecum ou la lettre de la loi? Si l'on suit le vademecum, il y a un flou artistique et il importe alors peu de savoir quelles entités sont ou ne sont pas dans le périmètre de consolidation. Ce n'est qu'à partir du moment où l'on détermine clairement qu'il ne peut y avoir de flux financiers des entités non consolidées vers le périmètre de consolidation que ce périmètre devient vraiment important. Si l'on retire les groupes politiques du périmètre de consolidation, cela a des implications importantes. Si l'on suit l'interprétation du vademecum, les groupes ne sont peut-être plus consolidés mais étroitement liés au parti, et des flux financiers restent alors possibles.

Le professeur conclut qu'il faudrait donc d'abord examiner cette question. Il faudrait également éliminer les anomalies du système. Selon la liste de l'article 1^{er} de la loi de 1998, les organisations de jeunesse ne font en principe pas partie du périmètre de consolidation, mais l'organisation de jeunesse politique Ecolo-J en fait bel et bien partie et figure également dans le rapport financier du parti. Comment est-ce possible? Les partis eux-mêmes peuvent-ils le décider arbitrairement? Selon l'orateur, c'est tout de même problématique.

M. Maddens a de nouveau entendu l'argument selon lequel la consolidation des sections locales serait très difficile à mettre en œuvre. M. Van der Donckt a toutefois laissé entendre qu'au sein de la N-VA, les sections locales ont déjà l'habitude de faire rapport au parti national. Cette situation prouve qu'il n'est pas impossible, sur le plan administratif, d'organiser une procédure de ce type. L'orateur apprécie la proposition intéressante de Mme Wilmès d'inclure également les flux financiers provenant des entités liées non consolidées et à destination de ces entités dans le rapport financier des partis politiques. Le rapport financier contient actuellement des rubriques relatives aux recettes des entités liées non

De heer Van der Donckt is er geen voorstander van om voor grotere partijen een plafond in te voeren. Het is democratisch dat wie meer kiezers heeft, ook meer middelen krijgt. Men moet dan immers ook meer personeel in dienst nemen. Op basis van welke criteria zou men zo'n plafond moeten bepalen? Zou dat niet ondemocratisch zijn?

De spreker besluit met de experts te danken voor hun inzet. Hij meent dat de leden nu over voldoende documentatie en inzichten van specialisten beschikken om in het dossier vooruitgang te boeken.

C. Antwoorden en replieken

De heer Bart Maddens wil vooreerst nog enkele verduidelijkingen geven inzake de consolidatiekring. Het is belangrijk om eerst na te gaan wat de precieze betekenis is van een consolidatiekring. Volgt men het vademecum of de letter van de wet? Als men het vademecum volgt, blijft er een flou artistique en dan maakt het ook niet zoveel uit welke entiteiten al dan niet in de consolidatiekring zitten. Pas wanneer men duidelijk bepaalt dat er geen financiële stromen mogen zijn van niet-geconsolideerde entiteiten naar de consolidatiekring, wordt het echt belangrijk. Als men dan de fracties uit de consolidatiekring haalt, heeft dat belangrijke implicaties. Als men de interpretatie van het vademecum volgt, zijn de fracties misschien niet meer geconsolideerd maar wel nauw verbonden met de partij, en dan blijven er financiële stromen mogelijk.

De professor concludeert dat men dat dus eerst zou moeten bekijken. Men zou ook de anomalieën uit het systeem moeten halen. Jongerenorganisaties behoren volgens de lijst in artikel 1 van de wet van 1998 in principe niet tot de consolidatiekring, maar de jongerenpartij écolo j staat wel in de consolidatiekring en is ook opgenomen in het financieel verslag van de partij. Hoe kan dat? Mogen de partijen daar zelf arbitrair over beslissen? Dat is volgens de spreker toch problematisch.

De heer Maddens heeft opnieuw het argument gehoord dat het consolideren van lokale afdelingen praktisch heel moeilijk haalbaar zou zijn. Nochtans liet de heer Van der Donckt uitschijnen dat het bij de N-VA reeds een normale praktijk is dat lokale afdelingen rapporteren aan de nationale partij. Dat bewijst dat het administratief gezien toch geen onmogelijke opdracht is om zoiets te organiseren. De spreker apprecieert de interessante suggestie van mevrouw Wilmès om de geldstromen van en naar de niet-geconsolideerde verbonden entiteiten ook op te nemen in het financieel verslag van de politieke partijen. Nu zijn er rubrieken in het financieel verslag over de inkomsten van niet-geconsolideerde verbonden

consolidées et aux dépenses destinées à ces entités. On pourrait préciser clairement l'origine et la destination de ces moyens dans le rapport financier. Cela permettrait de faire effectivement la transparence sur la teneur de ces entités non consolidées. L'orateur souligne toutefois que, dans cette hypothèse également, le financement des partis au niveau local restera dans l'ombre, ce qu'a critiqué le GRECO. Ce n'est peut-être pas très important pour une petite commune, mais il s'agira également des sections du PS de Liège et de Charleroi ou de la section anversoise de la N-VA. M. Maddens estime qu'on ne peut pas se permettre de ne pas appliquer les règles de transparence aux acteurs de ce type.

Au niveau local, la situation est très opaque. En réponse à la question de savoir ce qu'il doit advenir des listes du bourgmestre, l'orateur indique que les décrets régionaux entrent en vigueur dès le début de la période réglementée pour les élections locales. Le décret flamand relatif aux élections locales se fonde sur les listes: elles sont régies par la réglementation en matière de dons et sont soumises aux limitations en matière de dépenses, quel que soit le lien avec les partis nationaux. Abstraction faite de ces dispositions, la situation est floue. Il existe, en plus des sections des partis, une multitude d'amicales telles que l'amicale libérale, les amis du bourgmestre ou l'ASBL qui organise le bal du bourgmestre. Si les sections locales des partis sont intégrées dans le périmètre de consolidation, il conviendra également d'identifier les instances considérées comme un parti politique au niveau local. Par exemple, il pourrait y avoir à Courtrai une Equipe du Bourgmestre, une association de fait de Vincent Van Quickenborne et l'Open Vld Kortrijk. Le parti pourrait alors déclarer que l'Open Vld Kortrijk appartient à l'Open Vld, qu'il est donc également consolidé et qu'il est soumis à la réglementation en matière de dons. L'orateur estime que cette situation aboutirait à une forme d'enregistrement des sections locales des partis qui permettrait de clarifier immédiatement la situation. La Commission de contrôle a déjà commencé à préparer un nouveau vade-mecum pour les élections de 2024. Le professeur Maddens estime que c'est l'occasion de clarifier la situation.

L'orateur aborde ensuite les questions concernant le rapport entre le nombre de voix et le montant de la dotation accordée au parti. M. Maddens ne partage pas tout à fait l'avis de son collègue Wolfs à ce sujet. Il revient sur son argument selon lequel les grands partis ont aussi une organisation plus étendue et qui coûte plus cher. Si le montant de la dotation est lié au nombre de membres des partis, il faudra pouvoir établir ce nombre. Or, les politologues rencontrent des difficultés lorsqu'ils veulent le faire car ces données sont également peu transparentes. Il conviendra alors de commencer par éliminer cet obstacle. En outre, le nombre de membres

entités en over de uitgaven aan die entiteiten. Men zou in het financieel verslag van de partijen duidelijk kunnen specificeren vanwaar die middelen komen en waar ze naartoe gaan. Dan zou men effectief zien wat die niet-geconsolideerde entiteiten inhouden. De spreker wijst er echter op dat ook in dat scenario de partijfinanciering op het lokale niveau onder de radar blijft, een situatie die de GRECO heeft bekritiseerd. Voor een kleine gemeente is het misschien niet zo belangrijk, maar we spreken dan ook over PS-afdelingen in Luik en Charleroi of de N-VA-afdeling in Antwerpen. Volgens de heer Maddens kan men het niet maken om zulke actoren buiten de transparantieregels te houden.

Op lokaal niveau is de situatie verre van transparant. Er werd ook gevraagd wat er moet gebeuren met de lijsten van de burgemeester. De spreker antwoordt daarop dat zodra de sperperiode begint voor de lokale verkiezingen, de regionale decreetgeving in werking treedt. In het Vlaamse lokale kiesdecreet kijkt men naar de lijsten: zij vallen onder de regelgeving inzake giften en zij zijn onderworpen aan uitgavenbeperkingen, ongeacht de link met de nationale partijen. Daarbuiten is er sprake van een flou artistique, met enerzijds de partijafdelingen en anderzijds allerlei vriendenkringen, zoals de liberale vriendenkring, de vrienden van de burgemeester of de vzw die het bal van de burgemeester organiseert. Als de lokale partijafdelingen worden opgenomen in de consolidatiekring, zou het ook duidelijk moeten zijn welke instanties op lokaal niveau als een politieke partij worden beschouwd. Zo zou er in Kortrijk bijvoorbeeld een Team Burgemeester kunnen zijn, een feitelijke vereniging van Vincent Van Quickenborne, en daarnaast Open Vld Kortrijk. Dan zou de partij kunnen verklaren dat Open Vld Kortrijk behoort tot Open Vld en aldus ook geconsolideerd is en onderworpen aan de giftenregeling. Dat zou volgens de spreker een vorm van registratie van lokale partijafdelingen inhouden, die onmiddellijk duidelijkheid schept. De Controlecommissie is reeds gestart met de voorbereidingen van een nieuw vademecum voor de verkiezingen van 2024. Volgens professor Maddens is dat een goede gelegenheid om hierover klare wijn te schenken.

Vervolgens gaat de spreker in op de vragen over de verhouding tussen het aantal stemmen en de omvang van de partijdotatie. Op dat vlak verschilt de heer Maddens een beetje van mening met zijn collega, de heer Wolfs. Hij komt daarbij terug op zijn argument dat grote partijen ook een grotere organisatie hebben, die meer kosten met zich brengt. Als men de grootte van de dotatie echter zou linken aan het aantal partijleden, moet men dat aantal wel in kaart kunnen brengen. Politieke wetenschappers hebben het daar moeilijk mee, omdat ook die gegevens weinig transparant zijn. Die horde zou men eerst moeten nemen. Bovendien hangt het ledenaantal sterk samen

est fortement lié au poids électoral du parti. M. Maddens se demande dès lors si le résultat final différerait fondamentalement de la situation actuelle. Par ailleurs, l'intervenant estime que les partis qui récoltent un grand nombre de voix ont un poids nettement plus important dans la société. Il va de soi que les positions politiques des grands partis ont un impact bien plus important que celles des petits partis. C'est pourquoi l'orateur estime qu'il est normal et démocratiquement souhaitable de communiquer davantage à ce sujet. Les grands partis doivent également pouvoir disposer de moyens suffisants pour financer leurs études, car leur impact sur la politique est nettement plus grand. Il importe qu'ils puissent bien préparer leurs propositions politiques. M. Maddens estime qu'il s'agit d'un autre argument qui justifie d'accorder un financement plus important aux plus grands partis.

En ce qui concerne le maintien de conditions équitables pendant la campagne électorale, l'orateur indique que les dépenses électorales sont de toute façon déjà très limitées. Des situations comme celles observées aux États-Unis ne sont pas possibles chez nous dès lors que les plafonds sont relativement bas et qu'ils ne sont en outre pas indexés. Il s'agit d'ailleurs d'un problème pour M. Maddens, qui estime précisément que ces montants devraient être indexés. S'ils ne le sont pas, les partis ne pourront à terme plus rien dépenser du tout.

L'orateur déplore toutefois que les règles soient quelque peu modifiées à la tête du client. Lorsque les règles ont été établies, la règle prévoyant que les grands partis recevraient davantage de moyens en fonction du nombre de voix récoltées semblait évidente, mais les partis traditionnels étaient alors les plus grands partis. La situation a changé depuis lors. De grands partis opposés à l'*establishment* tels que le PTB, le VB et la N-VA profitent du système de financement élaboré il y a trente ans. Et il faudrait soudainement modifier ce système? L'orateur craint que cette intervention soit jugée peu légitime par l'électeur à un moment où la question du financement des partis est déjà très sensible au niveau politique. C'est pourquoi il convient d'éviter de prendre des décisions dont la légitimité pourrait être remise en cause par une majorité des électeurs.

M. Maddens confirme que tout député doit évidemment approuver le prélèvement de la cotisation de mandataire. L'orateur pense toutefois que cette pratique ne s'applique pas au Parlement wallon. Si un parlement prélève la cotisation de mandataire à la source, le député a alors, selon M. Maddens, une idée tronquée de son salaire réel. L'orateur fait une comparaison avec le ticket modérateur que tout patient doit payer chez le médecin. Il est parfois dit à ce propos que le patient doit d'abord payer l'intégralité du montant pour qu'il ait une idée

met de l'électorale omvang van de partij. Daarom vraagt de heer Maddens zich af of het eindresultaat wel zo sterk zou verschillen van de huidige situatie. Los daarvan vindt hij dat partijen die veel stemmen behalen, een veel groter maatschappelijk gewicht hebben. De beleidsstandpunten van grote partijen zijn nu eenmaal veel belangrijker dan de standpunten van kleine partijen. Om die reden vindt de spreker het normaal en ook democratisch wenselijk dat daarover meer wordt gecommuniceerd. Grote partijen moeten tevens over voldoende middelen kunnen beschikken voor studiewerk, aangezien hun impact op het beleid veel groter is. Zij moeten hun beleidsvoorstellen goed kunnen voorbereiden. Ook dat is voor de heer Maddens een argument om grotere partijen een grotere financiering te geven.

Wat het behoud van een gelijk speelveld tijdens de verkiezingscampagne betreft, worden de verkiezingsuitgaven sowieso al enorm beperkt. Amerikaanse toestanden zijn in België niet mogelijk, omdat de maximumbedragen vrij laag zijn en bovendien ook niet geïndexeerd worden. Dat is trouwens een pijnpunt voor de heer Maddens: die bedragen zouden volgens hem wél geïndexeerd moeten worden. Anders gaan de partijen op termijn helemaal niets meer mogen uitgeven.

De spreker betreurt wel dat de regels een beetje à *la tête du client* worden gewijzigd. Toen de regels tot stand kwamen, werd het als evident beschouwd dat grote partijen meer middelen kregen naar rato van het aantal stemmen, maar op dat moment waren de traditionele partijen het grootst. Nu is de situatie omgekeerd. Vandaag kunnen grote anti-establishmentpartijen als PVDA, VB en de N-VA profiteren van het financieringssysteem dat dertig jaar geleden werd opgezet. En dan zou men het systeem plots veranderen? De spreker vreest dat zo'n ingreep als weinig legitiem zou overkomen bij de kiezer, terwijl de kwestie van de partijfinanciering sowieso al politiek heel gevoelig ligt. Daarom moet men opletten met beslissingen die door een meerderheid van de kiezers misschien als weinig legitiem worden ervaren.

De heer Maddens bevestigt dat een parlements lid uiteraard akkoord moet gaan met het afhouden van de mandatarisbijdrage. De spreker meent echter dat die praktijk in het Waals Parlement niet bestaat. Als een parlement de partijbijdrage aan de bron afhoudt, krijgt een parlements lid volgens hem een verkeerd beeld van zijn werkelijk salaris. De spreker maakt de vergelijking met het remgeld dat een patiënt moet betalen bij een arts. In dat kader wordt soms gezegd dat de patiënt eerst zelf het volledige bedrag moet betalen, opdat de

précise du coût réel de ses soins pour la société. Par analogie, tout député devrait connaître le coût de son salaire pour la société. Une partie pourrait ensuite être reversée au parti politique.

M. Wim Van der Donckt (N-VA) précise que toutes ces données figurent de manière très détaillée sur la fiche de rémunération que reçoit un parlementaire. Ces contributions sont toutefois évidemment déjà déduites du montant versé chaque mois sur le compte.

M. Bart Maddens réplique que c'est le montant finalement versé sur le compte qui est le plus important. En tout état de cause, l'orateur a été étonné que les choses se passent ainsi. Comme probablement beaucoup de citoyens, il l'ignorait et il continue à trouver cette pratique singulière.

M. Wim Van der Donckt (N-VA) souligne que ce système n'a rien d'obscur. Si les choses sont organisées de cette manière, c'est uniquement pour éviter que les partis doivent eux-mêmes réclamer leur dû. Tous les mandataires ne seraient peut-être pas aussi enclins à payer leurs contributions à temps. Il s'agit d'une solution pratique, qui vise à éviter que les partis doivent même, dans certains cas, envoyer des lettres recommandées et entreprendre d'autres démarches pour obtenir les contributions.

M. Bart Maddens reconnaît que le système a été instauré dans l'intérêt des partis politiques. Mais si un parti politique décide de commencer à taxer ses mandataires, il doit aussi faire un sacrifice. Il ne doit tout de même pas répercuter cette charge sur les services de la Chambre. Indépendamment de cela, l'orateur reconnaît toutefois qu'il s'agit d'une question de détail.

Enfin, *M. Maddens* revient sur les questions relatives aux subventions accordées aux groupes politiques. *Mme Merckx* a souligné précédemment que les subventions accordées aux groupes étaient trop élevées. L'orateur comprend ce point de vue, mais il indique que si ces subventions restaient au niveau du groupe, elles pourraient être réduites drastiquement. *M. Maddens* a déjà souvent entendu l'argument selon lequel il ne serait pas réaliste de faire travailler les collaborateurs de groupe uniquement pour le groupe, compte tenu du morcellement des compétences. C'est la raison pour laquelle les collaborateurs issus des différents parlements peuvent travailler ensemble. Si l'orateur peut accepter cet argument, il estime par ailleurs qu'il existe également certaines anomalies. Il est notoire que les partis accaparent les collaborateurs personnels des parlementaires, qui sont ensuite chargés de poster des messages sur Facebook pour le parti. Le professeur *Maddens* considère

patient un beeld zou kunnen krijgen van de werkelijke kosten voor de maatschappij. Zo moet ook een parlements lid toch weten welk salaris de maatschappij aan hem wil betalen voor zijn werk? Nadien kan er een deel naar de politieke partij vloeien.

De heer Wim Van der Donckt (N-VA) stelt dat al die gegevens heel gedetailleerd terug te vinden zijn op het loonbriefje dat een parlements lid ontvangt. Op het bedrag dat maandelijks op de rekening wordt gestort, zijn die bijdragen uiteraard wel reeds afgehouden.

De heer Bart Maddens repliceert dat het bedrag dat uiteindelijk op de rekening wordt gestort, het belangrijkste is. In ieder geval heeft het de spreker verrast dat het op die manier gebeurt. Zoals vermoedelijk veel burgers wist hij dat niet en hij blijft het een vreemde praktijk vinden.

De heer Wim Van der Donckt (N-VA) beklemtoont dat er niets duisters aan is. De enige reden waarom dat zo wordt georganiseerd, is om te vermijden dat de partijen zelf achter hun centen moeten gaan. Niet alle mandatarissen zouden misschien even tijdig hun bijdragen betalen. Het gaat om een praktische oplossing, om te vermijden dat partijen in sommige gevallen zelfs aangetekende brieven en dergelijke zouden moeten versturen om de bijdragen te krijgen.

De heer Bart Maddens beaamt dat het systeem in het belang van de politieke partijen is ingevoerd. Maar als een politieke partij beslist om haar mandatarissen te gaan belasten, moet ze daar toch ook iets voor overhebben? Dan moet ze dat toch niet afwentelen op de diensten van de Kamer? Los daarvan wil de spreker wel erkennen dat het om een detailkwestie gaat.

Ten slotte gaat de heer *Maddens* in op de vragen over de fractietoelagen. *Mevrouw Merckx* stelde eerder dat de fractietoelagen te hoog zijn. Dat begrijpt de spreker, maar als die toelagen in de fractie zouden blijven, zouden ze ook drastisch verlaagd kunnen worden. De heer *Maddens* heeft al vaak het argument gehoord dat het niet realistisch zou zijn om fractiemedewerkers enkel voor de fractie te laten werken, gelet op de versnipperde bevoegdheidsverdeling. Daarom moeten medewerkers uit verschillende parlementen kunnen samenwerken. De spreker kan die argumentatie aanvaarden, maar daarnaast is er volgens hem toch ook sprake van bepaalde anomalieën. Het is gekend dat partijen soms zelfs beslag leggen op de persoonlijke medewerkers van parlementsleden, die zich dan gaan bezighouden met het maken van Facebookberichten voor de partij. *Professor Maddens* vindt dat een aberratie, een voorbeeld van afwending van publieke middelen. Samenwerking

que c'est une aberration, un exemple de détournement de moyens publics. Il doit pouvoir y avoir une collaboration entre les collaborateurs de groupe des différents parlements, mais la question cruciale demeure: qui est le mandant et qui est l'agent? Qui détermine ce que font les collaborateurs de groupe? Est-ce le président de parti ou le président de groupe? L'orateur estime que c'est le président de groupe qui devrait déterminer ce que font les collaborateurs de groupe et quelles sont les priorités substantielles du groupe.

Selon M. Maddens, cette question fait partie d'un débat plus large sur la participatie. Le fait que les subventions accordées aux groupes politiques et les collaborateurs de groupe soient absorbés par les partis politiques, qui sont déjà financés de manière excessive, favorise encore davantage la participatie. M. Maddens considère que ce débat est également beaucoup plus important que la discussion qui a lieu actuellement dans les médias sur les indemnités des parlementaires et les compléments de pension. On peut poser de nombreuses questions à propos de la rémunération des parlementaires et des régimes particuliers qui ont été mis en place, mais ces éléments n'ont pas d'effets systémiques. En revanche, l'organisation du financement des partis a un énorme impact sur le fonctionnement du système politique. Elle détermine dans quelle mesure le système est participatif, dans quelle mesure il est accessible aux nouveaux partis, etc. C'est par cette observation que M. Maddens conclut son exposé.

M. Wouter Wolfs enchaîne sur les dernières paroles du professeur Maddens. Selon le professeur Wolfs, les groupes politiques sont surfinancés, tandis que les parlementaires individuels sont sous-financés. Les parlementaires belges, et *a fortiori* les députés, disposent, si on les compare avec d'autres parlements, de peu de collaborateurs personnels. Au Parlement européen, chaque député compte au moins cinq à six collaborateurs qui se chargent uniquement de le soutenir quotidiennement dans ses travaux. Le but n'est pas que ces collaborateurs soient affectés au quartier général du parti.

Les collaborateurs des groupes politiques doivent pouvoir travailler à la préparation des propositions de loi. À cet égard, le professeur considère que la question n'est pas tant de savoir s'ils fournissent également un soutien au parti ou collaborent avec d'autres parlements: le tout est qu'il s'agisse de missions stratégiques de fond. L'orateur constate toutefois qu'aujourd'hui, les collaborateurs des groupes politiques s'occupent généralement moins de politique que de communication. Tout le problème est là, selon lui.

M. Wolfs ajoute que l'administration parlementaire est également sous-financée, et en particulier sa capacité

tussen fractiemedewerkers van verschillende parlementen moet kunnen, maar de cruciale vraag blijft: wie is de *principal* en wie is de *agent*? Wie bepaalt wat de fractiemedewerkers doen? Is dat de partijvoorzitter of de fractievoorzitter? Voor de spreker zou de fractievoorzitter moeten bepalen wat de fractiemedewerkers doen en wat de inhoudelijke prioriteiten zijn van de fractie.

Die kwestie maakt voor de heer Maddens deel uit van een bredere discussie over participatie. Het feit dat zowel de fractietoelagen als de fractiemedewerkers worden opgeslokt door de politieke partijen, die reeds overdadig gefinancierd zijn, werkt de participatie nog verder in de hand. Die discussie is voor de heer Maddens ook veel belangrijker dan de huidige discussie in de media over de vergoedingen van de parlementsleden en de pensioenbonussen. Men kan allerlei vragen stellen over het salaris van de parlementsleden en over de bijzondere regelingen die in het leven zijn geroepen, maar die zaken hebben geen systemische effecten. De organisatie van de partijfinanciering heeft daarentegen wel een enorme impact op de werking van het politieke systeem. Ze bepaalt in welke mate het systeem participatief is, in welke mate het toegankelijk is voor nieuwe partijen enzovoort. Met die bemerking besluit de heer Maddens zijn betoog.

De heer Wouter Wolfs bouwt voort op de laatste woorden van professor Maddens. Volgens professor Wolfs zijn de fracties overgefinancierd en de individuele parlementsleden ondergefinancierd. De Belgische parlementsleden, en zeker de Kamerleden, hebben in vergelijking met andere parlementen te weinig persoonlijke medewerkers. In het Europees Parlement heeft elk parlements lid minstens vijf of zes medewerkers die enkel instaan voor de dagelijkse ondersteuning van de parlementsleden. Het is niet de bedoeling dat die medewerkers worden ingeschakeld voor het partijhoofdkwartier.

De fractiemedewerkers moeten kunnen werken aan het voorbereiden van wetsvoorstellen. Daarbij maakt het voor professor Wolfs niet zoveel uit of zij ook ondersteuning bieden aan de partij of samenwerken met andere parlementen, maar het moet wel gaan om inhoudelijke beleidsopdrachten. De spreker stelt echter vast dat fractiemedewerkers vandaag vaak niet meer met beleid bezig zijn, maar met communicatie. Dat is voor hem het grote probleem.

De heer Wolfs voegt eraan toe dat ook de parlementaire administratie ondergefinancierd wordt, en in het bijzonder

stratégique. Tout le monde sait, selon l'orateur, que des parlements forts, capables de faire réellement contre-poids au gouvernement, disposent d'une capacité stratégique étendue dans l'administration parlementaire. Ils devraient pouvoir disposer de chercheurs qui procèdent à des analyses d'impact des propositions gouvernementales. L'orateur cite des exemples aux Pays-Bas et au Parlement européen.

Le professeur Wolfs évoque ensuite le débat qui a lieu actuellement aux Pays-Bas sur la réforme de la législation relative aux partis, qui envisage un financement distinct pour les sections locales des partis, ainsi qu'une séparation entre les niveaux national et local. Dans ce cadre, des règles relatives aux fusions de sections locales de partis sont également en cours d'élaboration. L'orateur conclut que ce modèle pourrait inspirer notre pays.

En ce qui concerne la corrélation entre la transparence et la confiance, M. Wolfs confirme que dans les pays qui sont les plus avancés en termes de transparence, la confiance du public dans la politique est souvent plus grande. Il fait référence aux pays nordiques et aux États baltes, où la confiance dans la politique est traditionnellement élevée.

Une plus grande transparence des finances politiques n'a pas nécessairement un effet positif sur la confiance à court terme, mais les irrégularités financières ont certainement un effet négatif.

M. Wolfs souligne qu'il existe deux modèles à l'étranger pour mettre un terme à la dépendance entre le réviseur et le parti. Dans le premier modèle, le Parlement nomme lui-même un réviseur qui contrôle tous les partis. C'est alors le Parlement qui paie ce réviseur. Dans le second modèle, la durée pendant laquelle un même réviseur peut contrôler un parti politique est limitée dans le temps. En général, il ne s'agira que d'un ou deux ans. Après cette période, le parti doit chercher un autre réviseur.

Une question a également été posée sur les possibilités, pour les membres d'un parti, de désigner la direction du parti et de déterminer son programme. Ce point est lié à la question de savoir si les partis bénéficiant du plus grand soutien électoral ne sont pas les mêmes que ceux qui ont le plus de membres. M. Wolfs souligne que ce n'est pas le cas aux Pays-Bas. Le VVD y est le plus grand parti, mais ce n'est certainement pas lui qui compte le plus de membres. C'est le parti *Forum voor democratie* qui en compte le plus. Il y a également un

de beleidscapaciteit van de parlementaire administratie. Het is volgens de spreker bekend dat sterke parlementen, die een belangrijk tegenwicht kunnen bieden aan de regering, over een uitgebreide beleidscapaciteit in de parlementaire administratie beschikken. Zij zouden over onderzoekers moeten kunnen beschikken die impactanalyses kunnen doen van regeringsvoorstellen. De spreker verwijst naar de voorbeelden in Nederland en bij het Europees Parlement.

Vervolgens verwijst professor Wolfs naar de discussie die momenteel in Nederland wordt gevoerd over de hervorming van de partijwetgeving, waarbij wordt nagedacht over een aparte financiering voor de lokale partijafdelingen, in combinatie met een scheiding tussen het nationale en het lokale niveau. Zij denken ook na over regels voor fusies van lokale partijafdelingen. De spreker besluit dat zo'n model België zou kunnen inspireren.

Wat de correlatie tussen transparantie en vertrouwen betreft, bevestigt de heer Wolfs dat in landen die het verst staan op het vlak van transparantie, er vaak ook meer publiek vertrouwen is in de politiek. Hij verwijst naar de Scandinavische landen en de Baltische staten, waar het vertrouwen in de politiek traditioneel hoog is.

Meer transparantie op het vlak van de politieke financiën heeft op korte termijn niet noodzakelijk een positief effect op het vertrouwen, maar financiële onregelmatigheden hebben zeker een negatief effect.

De heer Wolfs stipt aan dat er in het buitenland twee modellen bestaan om de afhankelijkheid tussen de revisor en de partij af te bouwen. In het ene model stelt het Parlement zelf een revisor aan die alle partijen controleert. Het parlement betaalt die revisor. In het tweede model is er een beperking in de tijd waarin eenzelfde revisor een politieke partij mag controleren. Meestal gaat het om slechts een of twee jaar. Daarna moet de partij op zoek naar een andere revisor.

Er was ook een vraag over de mogelijkheden van partijleden om de partijleiding te kunnen aanduiden en het partijprogramma te kunnen bepalen. Die kwestie is gekoppeld aan de vraag of partijen met de hoogste electorale steun niet dezelfde zijn als de partijen met de meeste leden. De heer Wolfs wijst erop dat dit in Nederland niet het geval is. De VVD is er de grootste partij, maar ze heeft zeker niet de meeste leden; Forum voor Democratie heeft er de meeste leden. Er is daar ook een risico op misbruik, waarbij men meer partijleden

risque d'abus consistant à attirer davantage de membres pour obtenir un meilleur financement. Il est visiblement possible, aux Pays-Bas, de réaliser une cartographie des membres.

Le professeur Wolfs est en partie d'accord sur le fait que les partis ayant un poids social plus important devraient recevoir davantage de moyens financiers, mais c'est déjà le cas, dans une certaine mesure, au parlement. Les partis qui ont davantage de représentants obtiennent également plus de moyens financiers. Selon M. Wolfs, il convient certainement de maintenir ce principe. Selon lui, les différences en termes de coûts sont toutefois moins significatives en ce qui concerne les organisations extraparlimentaires des partis. Elles ont toutes un fonctionnement participatif, elles doivent développer un programme et elles créent des liens entre les citoyens et la politique. Une partie des moyens destinés à ces aspects pourrait certainement être répartie proportionnellement, mais M. Wolfs reste favorable à une répartition un peu plus égalitaire qu'aujourd'hui. Selon lui, c'est nécessaire pour créer des conditions de concurrence équitables, afin que ce soit la force de l'argument et non la taille du trésor de guerre qui détermine le soutien électoral dont bénéficie un parti. Souhaitons-nous que les citoyens soutiennent les partis qui ont les arguments les plus solides ou ceux qui dépensent le plus d'argent? Qu'ils soutiennent ceux qui ont les meilleurs points de vue ou les meilleures stratégies de communication? Cette discussion devrait être poursuivie dans une perspective démocratique.

M. Jean Faniel, directeur du CRISP revient sur deux distinctions à garder à l'esprit:

— il existe des partis de notables et des partis de masse, avec des profils différents dont les réalités des rétrocessions aux partis vont être abordées de manière différente;

— il y a des visions différentes de la démocratie entre un financement sur la base des voix (avancée par le Pr Maddens) ou sur la base de conditions équitables pour chacun dans le jeu électoral (qui a sa préférence). Suivant l'approche envisagée, les règles seront différentes.

Sur la corrélation entre la transparence, la confiance dans le système et sa répercussion sur le vote pour les extrêmes, il explique que c'est vraisemblable mais qu'il s'agit seulement d'un élément de la réponse.

aantrekt om meer financiering te kunnen krijgen. Het in kaart brengen van de leden is daar blijkbaar wel mogelijk.

Professor Wolfs is het gedeeltelijk eens met de stelling dat partijen met een groter maatschappelijk gewicht meer financiële middelen moeten krijgen, maar dat is al voor een stuk het geval in het Parlement. De partijen hebben meer vertegenwoordigers en krijgen daarvoor ook meer financiële middelen. Dat zou de heer Wolfs zeker behouden. Hij ziet echter minder grote verschillen in kosten voor de extraparlamentaire partijorganisaties. Zij hebben allemaal een ledenwerking, moeten een programma ontwikkelen en betrekken burgers bij de politiek. Een deel van de middelen voor die aspecten zou zeker proportioneel kunnen worden verdeeld, maar de heer Wolfs is toch voorstander van een iets gelijkere verdeling dan vandaag het geval is. Dat is voor hem noodzakelijk om een gelijk speelveld te creëren, zodat de sterkte van het argument en niet de grootte van de oorlogskas bepaalt hoeveel electorale steun een partij krijgt. Wil men dat burgers partijen steunen die de sterkste argumenten hebben of die het meeste geld uitgeven? Wil men dat burgers partijen steunen met de beste standpunten of met de beste communicatiestrategieën? Die discussie zou vanuit democratisch oogpunt verder moeten worden gevoerd.

De heer Jean Faniel, directeur van het CRISP, komt terug op twee zaken die duidelijk moeten worden onderscheiden:

— er bestaan zowel partijen van notabelen als volkspartijen, met uiteenlopende profielen, waarbij de afdrachten aan de partijen in de praktijk ook anders worden ingevuld;

— de zienswijzen op de democratie lopen uiteen: sommigen (zoals professor Maddens) pleiten voor financiering op basis van het aantal stemmen, anderen (onder wie de heer Faniel zelf) geven de voorkeur aan financiering op basis van billijke voorwaarden voor elkeen in de verkiezingsstrijd. Afhankelijk van de gekozen benadering zullen de regels verschillen.

Volgens de spreker bestaat er een plausibele correlatie tussen transparantie, vertrouwen in het bestel en de weerslag van een en ander op de verkiezingsresultaten van extreme partijen; zulks is evenwel slechts één aspect van het antwoord.

Concernant la réflexion de M. Aouasti sur la suppression du seuil électoral de 5 %, il considère que c'est passer à côté d'un effet du seuil électoral. Il observe qu'en réalité, si le seuil est légalement de 5 %, dans la grande majorité des circonscriptions, il est beaucoup plus élevé: il est ainsi de 15 % dans la province de Luxembourg et *ipso facto* supérieur à 5 % dans toutes les circonscriptions wallonnes.

En cas de financement public des petits partis politiques, il ne pense pas que le coût risque d'exploser. De même, si on instaure le droit de fonder un nouveau parti politique et de défendre ses idées avec un financement public, il n'est pas sûr que les médias et l'opinion publique crieront au scandale. Il n'a cependant pas formulé à ce jour de proposition à ce sujet.

À la question de M. Aouasti sur le montant à accorder aux partis politiques en termes de financement et pour remplir quelles missions, M. Faniel n'avance pas une proposition finalisée. Il a l'impression que certains partis ont des difficultés financières pour mener leur action politique tandis que d'autres ont des réserves importantes leur permettant d'investir, notamment dans l'immobilier. Entre les deux, il pense qu'il y a moyen de réfléchir à une fourchette qui serait mieux balisée.

Quant aux missions, il relève que les différents partis politiques présentent des profils fort différents, certains ayant un service d'étude important, d'autres quasi inexistant. La même remarque vaut pour la publicité digitale. Cela n'empêche pas de creuser la question des missions que tout parti politique est potentiellement amené à remplir, des finalités de ce financement et des balises. Il cite le cas de l'Allemagne où certaines missions sont explicitement autorisées.

En conclusion, M. Faniel invite les élus à faire évoluer la législation sans Big Bang, en associant les entités fédérées à la réflexion.

II. — RÉUNION DE L'APRÈS-MIDI

A. Exposés introductifs

Mme Emilie Van Haute, Professeur au Centre d'étude de la vie politique (Cevipol, ULB), aborde la question du contrôle du financement des partis politiques et celle

Wat de bedenking van de heer Aouasti aangaande de afschaffing van de kiesdrempel van 5 % betreft, stelt de spreker dat dan voorbijgegaan wordt aan een effect van de kiesdrempel. De wettelijke kiesdrempel is inderdaad vastgesteld op 5 %, maar in werkelijkheid is hij in de meeste kieskringen aanzienlijk hoger, namelijk 15 % in de provincie Luxemburg en hoe dan ook hoger dan 5 % in alle Waalse kieskringen.

De heer Faniel denkt niet dat de kosten de pan uit zouden rijzen mochten kleine politieke partijen overheidsfinanciering krijgen. Evenmin staat het volgens hem vast dat de media en de publieke opinie in rep en roer zouden staan mocht het recht worden verankerd een nieuwe partij op te richten en het gedachtegoed ervan te verdedigen met overheidsfinanciering. Daarover heeft de heer Faniel alleszins nog geen voorstel geformuleerd.

De heer Faniel heeft evenmin een panklaar voorstel als antwoord op de vraag van de heer Aouasti aangaande het bedrag dat ter financiering aan de politieke partijen moet worden toegekend en aangaande de opdrachten waarvoor dat geld moet worden gebruikt. De spreker heeft de indruk dat sommige partijen het financieel lastig hebben om hun politiek optreden te volbrengen, terwijl andere partijen over grote reserves beschikken, in die mate dat ze onder meer in vastgoed kunnen investeren. Volgens hem moet het mogelijk zijn een gulden middenweg met een beter afgebakende boven- en ondergrens te bepalen.

Wat de opdrachten betreft, merkt de heer Faniel op dat de politieke partijen heel uiteenlopende profielen hebben, want bij sommige partijen is de studiedienst omvangrijk terwijl ze bij andere nagenoeg onbestaande is. Hetzelfde geldt voor digitale reclame. Een en ander verhindert niet dieper na te denken over de opdrachten die elke politieke partij potentieel kan vervullen, over de doeleinden van die financiering en over de ijkpunten ter zake. De spreker verwijst naar Duitsland, waar bepaalde opdrachten uitdrukkelijk zijn toegestaan.

Tot besluit spoort de heer Faniel de volksvertegenwoordigers ertoe aan de wetgeving bij te sturen zonder een big bang te creëren, en de deelstaten bij de denkoefening te betrekken.

II. — NAMIDDAGVERGADERING

A. Inleidende uiteenzettingen

Mevrouw Emilie Van Haute, hoogleraar aan het Centre d'étude de la vie politique (Cevipol, ULB), heeft het over de controle op de partijfinanciering en over de

de la transparence du processus, notamment pour les citoyens.

Le contrôle du financement des partis concerne les règles officielles de rapportage par les partis politiques de leur comptabilité (pendant et en dehors des périodes électorales) auprès d'autorités publiques et leur application, en ce compris le pouvoir de sanction. La question du contrôle du financement des partis politiques est essentielle: sans contrôle efficace de la mise en œuvre de la législation, elle considère que celle-ci ne sert à rien.

La transparence concerne les règles officielles de divulgation et de mise à disposition du rapportage des partis vers le public: elle permet de combattre le risque de corruption et renforce les incitants pour les partis politiques à respecter les règles de financement, au risque de faire face à l'opinion publique, qui joue par là le rôle de second mécanisme de contrôle. De plus, elle permet de prévenir l'abus de deniers publics, dans un contexte où les partis politiques dépendent pur une très large part de dotations publiques dans leur financement. Enfin, elle renforce la responsabilité des partis envers les citoyens.

Cette analyse s'appuie sur une approche comparée avec les pays voisins afin de mettre en lumière les spécificités du cas belge. De manière générale, elle constate dans les pays d'Europe de l'Ouest, les effets d'une tradition libérale ayant pour conséquence une régulation moins forte des partis politiques, et donc de leur financement, en comparaison avec les autres pays d'Europe. Néanmoins, l'Europe de l'Ouest se situe dans une tendance généralisée vers une consolidation des législations liées aux partis politiques et à leur financement, afin de remédier à une situation de législations souvent éclatées. Elle observe aussi une croissance de la régulation, en particulier sur les aspects de contrôle et de transparence, plus récents, sous l'impulsion d'acteurs internationaux (Conseil de l'Europe (justice constitutionnelle de la Commission de Venise), OSCE, GRECO, ONG Transparency International).

Qui contrôle?

Le choix de l'institution de contrôle est généralement posé par le législateur. En Belgique, depuis 1989, c'est la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques qui est chargée du contrôle. Un débat a eu lieu en 2002-2003 sur l'opportunité de l'intégration de représentants de la Cour des comptes au sein de la Commission, mais ce débat n'a pas abouti. Sur la suggestion du Greco, des experts ont été ajoutés à la Commission en 2014, donnant la composition suivante:

transparantie van het controleproces, met name naar de burger.

De controle op de partijfinanciering betreft de officiële regels inzake rapportering aan de overheid door de politieke partijen over hun boekhouding (tijdens en buiten de verkiezingsperiodes) en de toepassing ervan, inclusief de bevoegdheid om sanctionerend op te treden. Controle van partijfinanciering is essentieel: volgens de spreker dient wetgeving tot niets als niet doeltreffend wordt toegezien op de tenuitvoerlegging ervan.

Transparantie heeft te maken met de officiële regels inzake het openbaar maken van de rapportering en het beschikbaar stellen ervan voor de burger. Dankzij transparantie kan het risico op corruptie worden verkleind en worden de politieke partijen er extra toe aangezet de regels inzake financiering na te leven, op straffe van confrontatie met de publieke opinie, die als een tweede controlemechanisme fungeert. Bovendien kan transparantie misbruik van overheidsmiddelen voorkomen; de politieke partijen hangen voor hun financiering immers voor een zeer groot deel van overheidsdotaties af. Tot slot plaatst transparantie de partijen in grotere mate voor hun verantwoordelijkheid jegens de burgers.

Mevrouw Van Haute zal in haar analyse de specifieke kenmerken van de Belgische casus belichten via een vergelijkende analyse met de buurlanden. De spreker stelt algemeen vast dat de West-Europese landen de invloed van een liberale traditie ondergaan, waardoor de politieke partijen, en dus ook de financiering ervan, er in vergelijking met de andere Europese landen minder strak zijn geregeld. Dat neemt niet weg dat er zowat overal in West-Europa een tendens is om de wetgevingen op de politieke partijen en op de financiering ervan te consolideren als antwoord op een situatie waarbij die wetgevingen vaak versnipperd zijn. Inzonderheid inzake de recentere aspecten van controle en transparantie stelt zij tevens een toenemende regulering vast, onder impuls van internationale actoren (Raad van Europa (constitutieel recht van de Commissie van Venetië), de OESO, GRECO, alsook de ngo Transparency International).

Wie oefent de controle uit?

Doorgaans bepaalt de wetgever welke instelling de controle zal uitoefenen. In België is de controlecommissie betreffende de Verkiezingsuitgaven en de Boekhouding van de politieke partijen sinds 1989 met de controle belast. Er is in 2002-2003 een debat gevoerd over de wenselijkheid om vertegenwoordigers van het Rekenhof in die commissie op te nemen, maar zonder concreet gevolg. Op aanwijzing van de GRECO werden in 2014 deskundigen aan de commissie toegevoegd, waardoor die nu als volgt is samengesteld:

— le président de la Chambre;

— dix-sept membres de la Chambre désignés sur proposition des groupes politiques suivant le principe de représentation proportionnelle;

— quatre experts (deux néerlandophones, deux francophones) dont l'appartenance linguistique déterminée par leur acte de nomination en séance plénière de la Chambre.

Cette composition est renouvelée à chaque renouvellement de la Chambre.

La Commission de contrôle bénéficie du soutien croissant de la Cour des comptes dans son travail. Cependant, la Cour des comptes rend uniquement un avis et ne se prononce pas sur la validité des opérations financières, celle-ci n'ayant pas accès aux pièces justificatives. L'état de la législation ne permet pas à la Cour des Comptes d'opérer seule ce contrôle car elle ne peut que contrôler l'État et les personnes morales qui bénéficient de subventions à charge des deniers publics. Or, les partis n'ont pas de personnalité juridique et sortent dès lors de ce périmètre.

À noter également que la comptabilité des partis politiques doit faire l'objet d'une analyse et d'un rapport de la part d'un réviseur d'entreprise. Néanmoins, en raison de la structure complexe des partis et de leurs entités, les réviseurs d'entreprises opèrent un travail de contrôle *a posteriori* qui ne peut conduire qu'à une attestation donnant un niveau d'assurance limité. Des normes plus exigeantes en matière d'audit des comptes, et une extension aux dépenses électorales, pourraient être envisagés (recommandation du Greco dans son rapport de conformité de 2011).

Le choix de l'institution de contrôle varie largement en Europe. La situation la plus fréquente est celle où des Commissions parlementaires (comme en Belgique et en Allemagne) ou une branche de l'exécutif assurent ce contrôle, soit directement, soit via des institutions ou commissions spéciales liées à l'exécutif. C'est le cas au Lichtenstein et aux Pays-Bas, où une commission indépendante composée de trois membres – dont aucun ne représente les partis au pouvoir – conseille le ministre sur les questions politiquement sensibles, dont l'imposition de sanctions). Dans d'autres pays, comme au Luxembourg, le contrôle est effectué par une cour (la Cour des comptes). Le choix peut également se porter sur des agences d'audit, comme en Autriche. Enfin, la France et le Royaume-Uni ont confié cette mission de contrôle à une autorité indépendante (Commission Nationale des Comptes de Campagne et

— de voorzitter van de Kamer;

— zeventien Kamerleden die op voordracht van de fracties volgens het principe van de evenredige vertegenwoordiging worden aangewezen;

— vier deskundigen (twee Nederlandstaligen, twee Franstaligen), naargelang van hun taalaanhorigheid als bepaald in hun akte van benoeming in de plenaire zitting van de Kamer.

Die samenstelling wordt bij elke hernieuwing van de Kamer hernieuwd.

De Controlemcommissie kan voor haar werkzaamheden steeds vaker een beroep doen op ondersteuning vanuit het Rekenhof. Het Rekenhof brengt echter enkel advies uit en spreekt zich bij gebrek aan toegang tot de stavingsstukken niet uit over de geldigheid van de financiële verrichtingen. In de huidige stand van de wetgeving kan het Rekenhof die controle niet alleen uitoefenen, aangezien het louter toezicht kan uitoefenen op de Staat en op de rechtspersonen die met overheidsmiddelen worden betoelaagd. Vermits politieke partijen geen rechtspersoonlijkheid hebben, vallen ze dus buiten de controle van het Rekenhof.

Er zij eveneens opgemerkt dat de boekhouding van de politieke partijen door een bedrijfsrevisor dient te worden geanalyseerd en dat die analyse in een verslag moet worden gevat. Door de complexe structuur van de partijen en van hun componenten vinden de controles van de bedrijfsrevisoren echter *a posteriori* plaats, waardoor hun vaststellingen slechts beperkte zekerheid bieden. Er zou kunnen worden overwogen de normen voor het auditen van de rekeningen aan te scherpen en ze uit te breiden tot de verkiezingsuitgaven (aanbeveling uit het conformiteitsverslag van de GRECO van 2011).

In Europa loopt de keuze voor de toezichtinstelling wijd uiteen. Meestal wordt de controle uitgeoefend door parlementaire commissies (zoals in België en Duitsland) of een tak van de uitvoerende macht, hetzij rechtstreeks, hetzij via aan de uitvoerende macht gebonden specifieke instellingen of commissies. Dat laatste is het geval in Liechtenstein en in Nederland, waar een onafhankelijke commissie met drie leden, die geen van allen de aan de macht zijnde partijen vertegenwoordigen, de minister adviseert over politiek heikele thema's, zoals het opleggen van sancties. In andere landen, zoals Luxemburg, wordt de controle uitgeoefend door een hof (het Rekenhof). Voor de controle kan eveneens worden gekozen voor auditbureaus, zoals in Oostenrijk. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, ten slotte, hebben die controleopdracht toevertrouwd aan een onafhankelijke overheid (de Franse *Commission nationale des comptes de campagne*

des Financements Politique pour la France, *Electoral Commission* pour le Royaume-Uni). Mme Van Haute pointe également le pouvoir informel de contrôle des médias et de l'opinion publique, souvent à l'origine de la mise à jour de scandales et sources de réformes, en lien avec la dimension de transparence.

Le choix de l'institution de contrôle soulève les trois enjeux suivants:

— le degré d'indépendance et de liberté de l'organe de contrôle par rapport au politique. Cette indépendance est cruciale pour la crédibilité du système et l'efficacité du processus. Dans le cas où le contrôle s'effectue par les pouvoirs législatif ou exécutif, l'impartialité et l'indépendance peuvent poser question, ceux-ci étant liés aux partis politiques. Le risque est de favoriser sa formation politique, d'opérer une entente mutuelle pour protéger les intérêts respectifs, de favoriser les partis au pouvoir, de sanctionner les partis d'opposition ou de défavoriser les plus petits partis politiques pas nécessairement représentés dans les organes de contrôle. Dans les faits, ce risque est peu présent dans le débat public car tout abus de position de force serait dommageable pour l'image des partis impliqués;

— le degré de dispersion des responsabilités. On constate parfois un éclatement entre le pouvoir d'audit, de contrôle, et de sanction, ce qui est néfaste à la coordination et l'efficacité du processus. Le risque est pour l'organe de contrôle, en l'absence de pouvoir d'investigation, de se focaliser sur les aspects de procédure;

— le degré de professionnalisation de l'organe de contrôle. Les organes à renouvellement fréquent limitent la capacité de professionnalisation de l'organe de contrôle.

Qu'est-ce qui est contrôlé?

Dans la plupart des pays, le contrôle est lié à l'octroi des subsides publics. Les partis politiques répondant au critère d'octroi d'un subside public sont dès lors également visés par le contrôle de leur financement. Dans le cas belge, le contrôle porte dès lors sur les partis politiques disposant d'au moins un élu au parlement fédéral. En l'absence de personnalité juridique des partis politiques se pose la question de la délimitation d'un parti politique. Le législateur belge a listé le périmètre de consolidation des partis politiques en y intégrant les composantes suivantes:

et des financements politiques en de Britse *Electoral Commission*). Mevrouw Van Haute wijst eveneens op de informele controlemacht van de media en de publieke opinie, die vaak schandalen aan het licht brengen en aan de basis liggen van hervormingen en zo mee een rol spelen op het stuk van transparantie.

Bij de keuze voor deze of gene controle-instelling zijn de volgende drie aspecten van belang:

— de mate waarin het controleorgaan vrij en onafhankelijk kan optreden ten aanzien van de politiek. Die onafhankelijkheid is cruciaal voor de geloofwaardigheid van het systeem en voor de doeltreffendheid van het controleproces. Wanneer de controle door de wetgevende of de uitvoerende macht gebeurt, kunnen vragen rijzen omtrent de onpartijdigheid en onafhankelijkheid, aangezien ze verweven zijn met de politieke partijen. Dan dreigt het gevaar van het bevoordelen van de eigen partij, het maken van onderlinge afspraken om elkaars belangen te vrijwaren, het bevoordelen van de bewindspartijen, het afstraffen van de oppositiepartijen of het benadelen van de kleinere partijen, die niet noodzakelijkerwijs in de controleorganen zijn vertegenwoordigd. In werkelijkheid is dat gevaar nagenoeg afwezig in het publieke debat, aangezien elk misbruik van een machtspositie het imago van de betrokken partijen potentieel kan schaden;

— de mate waarin de verantwoordelijkheden zijn versnipperd. Vaak stelt men vast dat de respectieve bevoegdheden voor audits, controles en sanctionering versnipperd zijn, wat nefast is voor de samenhang en de doeltreffendheid van het controleproces. Het risico bestaat dat de controleorganen bij gebrek aan onderzoeksbevoegdheid op procedureaspecten gaan focussen;

— de mate van professionalisering van het controleorgaan. Bij controleorganen waarvan de samenstelling veelvuldig wordt hernieuwd, is het vermogen tot professionalisering beperkt.

Wat wordt gecontroleerd?

In de meeste landen houdt de controle verband met de toekenning van overheidssubsidies. De politieke partijen die beantwoorden aan het toekenningscriterium voor overheidssubsidies worden bijgevolg ook op hun financiering gecontroleerd. In België heeft de controle dus betrekking op de politieke partijen die minstens één verkozenen in het Federaal Parlement hebben. Aangezien politieke partijen geen rechtspersoonlijkheid hebben, rijst de vraag naar de afbakening van een politieke partij. De Belgische wetgever heeft bepaald dat de volgende componenten deel uitmaken van de consolidatiekring van elke politieke partij:

— asbl de gestion, destinée à recueillir les dotations publiques;

— service d'études;

— organismes scientifiques;

— instituts de formation politique;

— producteurs d'émissions politiques;

— entités constituées au niveau des arrondissements ou circonscriptions;

— groupes politiques des assemblées parlementaires et conseils provinciaux.

À l'inverse de ce qu'il se fait aux Pays-Bas, le législateur a décidé de ne pas inclure dans ce périmètre les sections locales des partis politiques ainsi que leurs organisations satellites. Cela s'explique par l'organisation différente des partis politiques en la matière. Néanmoins, cela a pour corollaire que les flux financiers de et vers ces entités ne sont pas pleinement contrôlés. Sur ces deux points (partis visés par le contrôle et périmètre du contrôle), le rapport de conformité du Greco de 2011 recommande à la Belgique d'adopter une logique plus extensive.

Mme Van Haute rappelle que le contrôle porte sur la comptabilité générale des partis et les dépenses électorales. Elle relève que le législateur belge a prévu peu de conditions et de restrictions à l'utilisation du financement public, à l'exception de la période réglementée (quatre mois avant l'élection) et sauf condition de respect des droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950, et ce, depuis 1999. En cas de non-respect de ces droits, une plainte peut être introduite par au moins un tiers des membres de la Commission de contrôle devant l'Assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'État.

D'autres pays limitent le périmètre des dépenses acceptées et excluent certaines dépenses, ou prévoient des limites de dépenses annuelles en termes d'information politique (publicité et propagande), soit sur la base d'un plafond fixe maximal, soit sur la base d'une proportion du budget du parti. Ainsi, les Pays-Bas déterminent de manière plus stricte l'usage possible de la dotation publique, en l'orientant vers des types d'activités (éducation et formation politiques ou en faveur de leurs cadres, information, entretien de contacts avec les partis apparentés, activités visant à promouvoir la participation politique des jeunes, recrutement de

— de vzw van beheer, die de overheidsdotaties ontvangt;

— de studiediensten;

— de wetenschappelijke instellingen;

— de politieke vormingsinstellingen;

— de politieke omroepverenigingen;

— de entiteiten georganiseerd op het niveau van de arrondissementen en/of van de kieskringen;

— de politieke fracties van de parlementaire assemblees en de provincieraden.

In tegenstelling tot wat in Nederland het geval is, heeft de wetgever beslist de lokale afdelingen van de politieke partijen alsook hun nevenorganisaties niet in die kring op te nemen. Dat komt omdat de politieke partijen er anders georganiseerd zijn. Als gevolg daarvan worden de financiële stromen van en naar die entiteiten echter niet volledig gecontroleerd. Voor die twee punten (gecontroleerde partijen en omvang van de controle) raadt het conformiteitsverslag van de GRECO België de benadering open te trekken.

Mevrouw Van Haute herinnert eraan dat de controle betrekking heeft op de algemene boekhouding van de partijen en op de verkiezingsuitgaven. Zij stelt dat de Belgische wetgever weinig voorwaarden en beperkingen voor de aanwending van het overheidsgeld heeft bepaald, met uitzondering van de sperperiode (vier maanden vóór de verkiezingen) en, sinds 1999, behoudens de voorwaarde van inachtneming van de rechten en vrijheden als gewaarborgd bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 1950. Bij schending van die rechten kan door minstens een derde van de leden van de Controlecommissie een klacht bij de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden ingediend.

Andere landen leggen de omvang van de toegestane uitgaven aan banden of sluiten bepaalde uitgaven uit, of beperken de jaarlijkse uitgaven voor politieke informatieverstrekking (reclame en propaganda) op basis van ofwel een vast maximum, ofwel een proportioneel aandeel van het partijbudget. Nederland is bijvoorbeeld strenger inzake het mogelijke gebruik van de overheidsdotatie en spitst die toe op welbepaalde soorten activiteiten (beleidsopleiding en -vorming, opleiding en vorming voor stafleden, voorlichting, betrekkingen met verwante partijen, activiteiten ter bevordering van de politieke participatie van jongeren, ledenwerving, betrekken van niet-leden

membres, association de non-membres aux activités du parti politique, recrutement, sélection et accompagnement de mandataires et activités dans le cadre de campagnes électorales). L'intervenante ajoute que cette démarche implique de mener une réflexion sur le rôle des partis politiques et les tâches que ces derniers doivent accomplir pour l'exercice de leurs fonctions dans les démocraties représentatives.

Enfin, elle observe que le Greco va plus loin et suggère de lier les dotations publiques au contrôle de l'exercice de certaines fonctions de représentation et/ou de participation politiques par les partis politiques. Ainsi, certains pays comme la France ou le Grand-Duché de Luxembourg, lient le subside public à des performances en termes d'égalité de genre ou de participation des jeunes. Les partis politiques sont alors invités à mettre en œuvre des quotas volontaires au sein de leurs organes ou dans les exécutifs, ou à utiliser un certain pourcentage de la dotation à des activités liées à la participation équilibrée des genres en politique ou à l'organisation de formations spécifiques pour les candidates.

Le lien avec le subside public peut alors prendre différentes formes: conditionnalité (octroi de la dotation si respect de certains critères), incitants (dotation supplémentaire si respect de certaines règles), sanctions (suppression de dotation si non-respect de certaines règles).

Comment se fait le contrôle?

La Commission de contrôle examine la comptabilité des partis politiques, les dépenses électorales et la liste des dons. Elle publie les relevés dans les documents parlementaires et inflige les sanctions. Elle adopte ses décisions à la majorité de deux tiers des suffrages, avec un quorum de présence d'au moins deux tiers des membres de la Commission.

Sur le contrôle de la comptabilité des partis politiques, la loi du 4 juillet 1989 prévoit que les partis politiques bénéficiaires de la dotation publique fédérale doivent désigner une asbl appelée à recevoir les fonds, qui doit être agréée par un arrêté pris en Conseil des ministres.

Les partis politiques sont tenus de rendre un rapport financier annuel contenant les éléments suivants:

- un document identifiant le parti et ses composantes (nom, siège, forme juridique, objet social, composition des organes de gestion et de contrôle de chacune des composantes du parti);

bij partijactiviteiten, werving, selectie en begeleiding van mandatarissen, alsook activiteiten in het raam van verkiezingscampagnes). De spreekster voegt er nog aan toe dat die benadering met zich brengt dat moet worden nagedacht over de rol van de politieke partijen en over de taken die zij moeten vervullen om hun opdrachten in een representatieve democratie uit te oefenen.

Zij stipt tot slot aan dat de GRECO nog een stap verder gaat en voorstelt de overheidsdotaties te linken aan de controle op de uitoefening van bepaalde politieke representatie- en/of participatiefuncties van politieke partijen. Landen als Frankrijk en het Groothertogdom Luxemburg verbinden de overheidssubsidie aan prestaties op het gebied van gendergelijkheid of van jongerenparticipatie. De politieke partijen worden er in dat opzicht toe opgeroepen binnen hun geledingen of in de regeringen waar zij deel van uitmaken, vrijwillige quota toe te passen of een bepaald percentage van de dotatie te gebruiken voor activiteiten met het oog op een groter genderevenwicht in het beleid of voor de organisatie van specifieke opleidingen voor vrouwelijke kandidaten.

Het verband met de overheidssubsidie kan dan ook verschillende vormen aannemen: voorwaardelijkheid (toekenning van de dotatie bij inachtneming van bepaalde criteria), stimulansen (bijkomende dotatie bij inachtneming van bepaalde regels), sancties (intrekking van de dotatie bij niet-naleving van bepaalde regels).

Hoe verloopt de controle?

De Controlecommissie onderzoekt de boekhouding van de politieke partijen, de verkiezingsuitgaven en de lijst met giften. Zij maakt de overzichten bekend in de parlementaire documenten en legt sancties op. Zij neemt haar beslissingen bij tweederdemeerderheid, met een aanwezigheidsquorum van minstens twee derde van de commissieleden.

Wat de controle van de boekhouding van de politieke partijen betreft, bepaalt de wet van 4 juli 1989 dat de politieke partijen die de federale publieke dotatie genieten een vzw moeten aanduiden die de fondsen zal ontvangen. Die vzw moet zijn erkend bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

De politieke partijen zijn verplicht een financieel jaarverslag in te dienen, met de volgende elementen:

- een document dat de partij en de componenten ervan identificeert (benaming, zetel, rechtsvorm, maatschappelijk doel, samenstelling van de beheers- en controleorganen van elk van de partijcomponenten);

— un rapport financier comprenant les comptes consolidés du parti et de ses composantes, avec annexes explicatives et, depuis 2015, les comptes synthétiques du parti et de chacune de ses composantes;

— le rapport du réviseur d'entreprise désigné par l'assemblée générale de l'asbl de gestion du parti.

Ces documents doivent être envoyés dans les 120 jours de la clôture des comptes. Ils sont transmis à la Cour des comptes pour avis et ensuite à la Commission de contrôle. La Commission examine les rapports, formule des observations, les approuve quant à leur exactitude et complétude. Les présidents des assemblées fédérales transmettent le résumé des rapports au *Moniteur belge* pour publication.

Concernant le contrôle des dépenses électorales pour les élections fédérales, la Commission de contrôle:

- reçoit les rapports des présidents de bureaux;
- reçoit l'avis de la Cour des comptes;
- statue dans les 180 jours après les élections sur l'exactitude et l'exhaustivité des rapports
- établit un rapport final;
- inflige les sanctions prévues aux partis (et candidats);
- dénonce au procureur du Roi les infractions;
- rend un avis motivé sur les plaintes dont elle a été informée (et peut sanctionner d'une amende les plaintes non-fondées avec intention de nuire).

L'exercice de ce travail de contrôle n'est pas toujours aisé car la Commission de contrôle ne dispose pas des documents comptables suffisants pour effectuer un contrôle optimal et elle doit travailler dans des délais très courts. Les partis politiques bénéficient d'une certaine latitude dans la présentation des données. Dès lors, tous les partis ne présentent pas les informations de la même manière ou changent de manière de procéder dans le temps: l'absence de canevas commun pour le rapportage a pour conséquences que les partis combinent plusieurs sources de financement ou de dépenses

— een financieel verslag met de geconsolideerde rekeningen van de partij en de componenten ervan, met verklarende toelichtingen en, sinds 2015, de samenvattende rekening van de partij en van elk van de componenten ervan;

— het verslag van de bedrijfsrevisor aangeduid door de algemene vergadering van de vzw van beheer van de partij.

Die documenten moeten binnen de 120 dagen na het afsluiten van de rekeningen worden toegezonden. Ze worden voor advies aan het Rekenhof bezorgd en vervolgens aan de Controlegeschiedenis. Die commissie onderzoekt de verslagen, formuleert opmerkingen en keurt ze goed wat hun juistheid en volledigheid betreft. De voorzitters van de parlementaire assemblees sturen de samenvatting van de verslagen naar het *Belgisch Staatsblad* voor publicatie.

Wat de controle op de verkiezingsuitgaven voor de federale verkiezingen betreft, doet de Controlegeschiedenis het volgende:

- ze ontvangt de verslagen van de bureauvoorzitters;
- ze ontvangt het advies van het Rekenhof;
- ze spreekt zich binnen de 180 dagen na de verkiezingen uit over de juistheid en de volledigheid van de verslagen;
- ze stelt een eindverslag op;
- ze legt de partijen (en de kandidaten) de vastgelegde sancties op;
- zij doet van de overtredingen aangifte bij de procureur des Konings;
- zij brengt een met redenen omkleed advies uit over de klachten waarvan ze in kennis is gesteld (en kan de ongegronde klachten met het oogmerk te schaden bestraffen met een geldboete).

De uitoefening van die controleopdracht is niet altijd eenvoudig, want de Controlegeschiedenis beschikt niet over alle nodige boekhoudkundige documenten voor een optimale controle en moet met krappe termijnen werken. De politieke partijen zijn enigszins vrij in de voorstelling van de gegevens. Partijen stellen de informatie dus niet altijd op dezelfde manier voor of veranderen van tijd tot tijd van werkwijze: het ontbreken van een gemeenschappelijk stramien brengt met zich dat de partijen onder dezelfde hoofdingen niet altijd dezelfde financieringsbronnen of uitgaven vermelden, vooral voor overheidssubsidies en

sous les mêmes labels, en particulier pour les subsides et dotations publiques, ce qui en brouille la lisibilité. De même, le rapportage contient peu de détails sur ces différents éléments.

Ces aspects limitent ainsi la possibilité de comparer la comptabilité des différents partis ou d'en analyser l'évolution dans le temps. D'autres pays, comme la France ou les Pays-Bas, fournissent aux partis un canevas de structure de rapport financier, approuvé au préalable par une autorité comptable.

Quelles sanctions?

En Belgique, en cas de non-remise des rapports, de remise tardive ou de non-approbation par la Commission de contrôle, ou en cas d'omission, de dépôt tardif, erroné ou incomplet de déclaration des dons et sponsoring, est prévue une suspension du versement de la dotation pour une période allant de un à quatre mois. En cas d'instruction judiciaire en cours, il est prévu une suspension du versement de la dotation pour une période d'un mois.

Si un parti ne dépose pas, dépose tardivement ou dépose une déclaration erronée ou incomplète, ou si un parti dépasse le montant maximum autorisé de dépenses électorales ou n'a pas respecté les règles de dépenses ou a violé les règles relatives à la propagande électorale, une amende est prévue. Depuis 2014, il existe une voie de recours contre les décisions de la Commission de contrôle.

Ces sanctions figurent parmi les sanctions les plus communes appliquées en Europe:

- amende;
- perte ou réduction de la subvention gouvernementale;
- emprisonnement.

D'autres pays appliquent également les sanctions suivantes:

- inéligibilité des candidats;
- perte d'un siège à la Chambre;
- perte de l'enregistrement d'un parti ou d'un candidat.

En Belgique, la Commission de contrôle a déjà procédé plusieurs fois à l'adoption de sanctions. Le premier cas est celui du parti Rossem en 1993. Le second est celui du FN entre 2004 et 2007: le parti avait fait l'objet

-dotaties, wat de bevattelijkheid helemaal niet ten goede komt. Ook bevat de rapportering weinig details over die verschillende elementen.

Een en ander maakt dat het nogal moeilijk is de boekhouding van de verschillende partijen te vergelijken of veranderingen in de boekhouding doorheen de tijd na te gaan. Andere landen, zoals Frankrijk en Nederland, bezorgen de partijen een model van financieel verslag, dat voorafgaandelijk door een boekhoudkundige instantie is goedgekeurd.

Welke sancties?

Wanneer in België verslagen niet of laattijdig worden ingediend of niet door de Controlemcommissie worden goedgekeurd, of schenkingen en sponsoring niet, laattijdig, foutief of onvolledig worden aangegeven, wordt de uitbetaling van de dotatie een tot vier maanden opgeschort. Ingeval er een gerechtelijk onderzoek loopt, wordt de uitbetaling van de dotatie een maand opgeschort.

Er wordt een boete opgelegd als een partij de aangifte niet, laattijdig, foutief of onvolledig indient of als ze het maximaal toegestane verkiezingsuitgavenbedrag overschrijdt, de uitgavenregels niet naleeft of de verkiezingspropagandaregels schendt. Sinds 2014 kan tegen de beslissingen van de Controlemcommissie in beroep worden gegaan.

De volgende sancties komen het meest voor in Europa:

- boete;
- intrekking of vermindering van overheidssubsidies;
- gevangenisstraf.

Andere landen passen ook de volgende sancties toe:

- onverkiesbaarheid van de kandidaten;
- verlies van een zetel in de Kamer;
- intrekking van de registratie van een partij of kandidaat.

In België heeft de Controlemcommissie al meermaals sancties toegepast. De eerste keer was met de partij ROSSEM in 1993; de tweede met het FN tussen 2004 en 2007: de partij kreeg een eerste sanctie

d'une première sanction de suspension de la dotation pour trois mois (décision à l'unanimité) pour non-respect des formes de présentation des comptes, absence de rapport d'un réviseur d'entreprise, non-réaction à la mise en demeure adressée par la Commission de contrôle. Après récidive en 2006, la Commission a adopté la sanction maximale de suspension de quatre mois. Cela met en lumière les limites du pouvoir de sanction dans le cas belge.

Pour avoir une efficacité maximale, les sanctions doivent avoir une visée de proportionnalité. Elles doivent être suffisamment dissuasives et proportionnées à la faute, à la taille et aux ressources du parti ou du candidat visé. Elles ne doivent cependant pas être trop sévères, au risque de ne pas être appliquées par l'autorité de sanction, comme ce fut le cas en Islande avec une peine de six années de prison pour des violations aux règles de financement. À l'aune de ces critères, les sanctions en Belgique peuvent être considérées comme peu efficaces: la sanction est légère (suspension brève du financement et uniquement à un niveau de pouvoir, sans effet sur les autres financements) et très peu de sanctions pénales sont prévues en cas de situation problématique structurelle ou de récidive.

Mme Van Haute explique ensuite que le principe de transparence n'implique pas simplement de mettre des documents à disposition mais aussi que l'information mise à disposition soit claire, lisible, et accessible. La transparence peut porter sur plusieurs séquences du processus de contrôle:

- l'état des règles;
- la composition, fonctionnement et décisions des organes de contrôle;
- les documents sur lesquels portent le contrôle.

Sur la transparence des règles, elle estime qu'il existe plusieurs freins à la transparence en Belgique:

- la complexité de la législation: la loi de 1989 a été révisée à de nombreuses reprises et nécessiterait une réécriture et des précisions pour éviter la nécessité de rédaction de longs *vade-mecum*: il s'agit d'une recommandation du Greco dans son rapport de conformité de 2011;
- l'éclatement des réglementations: seule la dotation fédérale est régie par la loi. Les dotations régionales et subsides versés par les assemblées aux groupes politiques sont réglés par des actes (règlement d'ordre intérieur ou décision du bureau) et non par la loi, ce qui n'assure pas autant de transparence des procédures, de

waarbij de dotatie drie maanden werd opgeschort (unanieme beslissing) wegens niet-conforme presentatie van de rekeningen en bij gebreke van een bedrijfsrevisorverslag en van enige reactie op de ingebrekestelling van de Controlegeschiedenis. Na recidive in 2006 heeft de Controlegeschiedenis de maximale opschorting van vier maanden toegepast. Het maakt duidelijk hoe beperkt de sanctiebevoegdheid in België is.

Om maximaal doelmatig te zijn, moeten sancties proportionaliteit beogen. Ze moeten voldoende afschrikkend zijn en in verhouding staan tot de fout, de omvang en de middelen van de beoogde partij of kandidaat. Toch mogen ze ook niet te streng zijn, omdat ze anders mogelijkerwijze niet zullen worden toegepast door de sanctionerende overheid – dat was het geval in IJsland, waar op het overtreden van de financieringsregels zes jaar gevangenis stond. Aan die criteria afgemeten kunnen de Belgische sancties als weinig efficiënt worden beschouwd: de sanctie valt licht uit (korte opschorting van de financiering en alleen op het ene overheidsniveau, zonder impact op de andere financieringen) en er bestaan amper strafsancties voor structurele problemen of herhaling.

Mevrouw Van Haute verklaart vervolgens dat het principe van transparantie niet louter betekent dat documenten ter beschikking worden gesteld, maar ook dat de ter beschikking gestelde informatie duidelijk, betrouwbare en toegankelijk is. De transparantie gaat dus over verschillende stappen in de controleprocedure:

- de staat van de regels;
- de samenstelling, werking en beslissingen van de controleorganen;
- de documenten waarop de controle betrekking heeft.

Ze is van mening dat er meerdere hindernissen zijn voor de transparantie van de regels in België:

- de complexe wetgeving: de wet van 1989 werd meermaals bijgesteld en zou helemaal moeten worden herzien en gepreciseerd, zodat lange vademecums overbodig zijn, zulks overeenkomstig een aanbeveling uit het conformiteitsverslag van de GRECO van 2011;
- versnippering van de regelgeving: de wet regelt enkel de federale dotatie. De gewestdotaties en de subsidies van de assemblees aan de fracties worden geregeld bij handeling (reglement van interne orde of beslissing van het bureau) en niet bij wet, waardoor de transparantie van de procedures, de openbaarheid van

publicité des règles et d'accessibilité pour les citoyens. Le Greco, dans son rapport de conformité de 2011, émet une recommandation de consolidation de la réglementation;

— l'éclatement des sources de financement et du rapportage des partis: il est difficile de rassembler l'information sur ce que reçoivent effectivement les partis politiques des pouvoirs publics, tous niveaux confondus;

— l'éclatement du contrôle (cinq commissions indépendantes), qui pourrait être davantage unifié ou, dans le contexte institutionnel, homogénéisé. Le Greco, dans son rapport de conformité de 2011, émet une recommandation en ce sens;

— l'asymétrie du contrôle: alors que les donations et legs sont étroitement contrôlés (plus que dans les autres pays européens), les autres revenus (patrimoine immobilier, cotisations des membres, recettes des événements) le sont moins. Le Greco, dans son rapport de conformité de 2011, émet une série de recommandations sur ce point.

Sur la transparence en termes de composition, de fonctionnement et de décisions des organes de contrôle, l'oratrice relève que c'est essentiellement sur la dimension décisionnelle que la transparence est la moins forte: les décisions de la Commission de contrôle sont peu mises en valeur. Sur les documents sur lesquels portent le contrôle, le frein principal tient au format de ces documents, dont la présentation est peu adéquate et lisible pour les personnes peu formées à la lecture comptable.

Sur ces aspects, elle cite l'exemple du Royaume-Uni comme cas de bonne pratique. Le site web de l'*Electoral Commission* met à disposition les rapports annuels, mais aussi des statistiques financières et des rapports analytiques.

La question du contrôle et de la transparence du financement des partis politiques est une question complexe et sensible. Il existe un conflit inhérent dans la législation sur le financement du politique: les législateurs sont aussi des partisans. Mme Van Haute considère qu'il est important que le législateur donne toutes les garanties d'impartialité lors de l'établissement d'une régulation de ce type, qui peut éventuellement passer par l'appui des citoyens dans la réflexion.

L'indépendance doit également être assurée lors du processus de contrôle. Confier ce rôle au politique les place dans une position inconfortable de juge et partie et peut ternir la légitimité de certaines décisions ou sanctions. De plus en plus de pays se dotent d'autorités

regels en de toegankelijkheid voor de burgers in mindere mate gewaarborgd zijn. De GRECO heeft in zijn conformiteitsverslag van 2011 een aanbeveling gedaan om de regelgeving te consolideren;

— versnippering van de financieringsbronnen en van de rapportering door de partijen: het is moeilijk informatie te verzamelen over wat de partijen daadwerkelijk ontvangen van de diverse overheden over alle beleidsniveaus heen;

— versnippering van de controle (vijf onafhankelijke commissies), die eenvormiger of, in een institutionele context, homogener zou kunnen worden gemaakt. De GRECO heeft in zijn conformiteitsverslag van 2011 daarover een aanbeveling gedaan;

— asymmetrie van de controle: schenkingen en legaten worden nauwkeurig gecontroleerd (meer dan in andere Europese landen), maar andere inkomsten (vastgoed, ledenbijdragen, opbrengsten van evenementen) al veel minder. De GRECO heeft in zijn conformiteitsverslag van 2011 daarover enkele aanbevelingen gedaan.

Over de transparantie inzake samenstelling, werking en besluitvorming van de controleorganen merkt de spreker op dat die het kleinst is op dat laatste punt: de beslissingen van de Controlecommissie worden niet echt naar voren gebracht. Het grootste pijnpunt met de gecontroleerde documenten heeft te maken met de opmaak van die documenten, die niet echt geschikt en bevattelijk is voor wie niet met boekhouding vertrouwd is.

Ze haalt het Verenigd Koninkrijk als goed voorbeeld aan. De website van de *Electoral Commission* stelt niet alleen de jaarverslagen ter beschikking, maar ook financiële statistieken en analyseverslagen.

De controle en transparantie van de financiering van de partijen is een complex en heikel onderwerp. De wetgeving inzake politieke financiering bevat een tegenstrijdigheid, in die zin dat de wetgevers zelf partijleden zijn. Mevrouw Van Haute vindt het belangrijk dat de wetgever alle garanties van onpartijdigheid verstrekt bij het opstellen van een dergelijke regelgeving, waarvoor in de voorbereidende reflectie eventueel ook te rade kan worden gegaan bij de burgers.

De onafhankelijkheid moet ook worden gewaarborgd tijdens de controleprocedure. Als de politici die rol krijgen, worden ze in een oncomfortabele positie van rechter en partij geplaatst en kan de wettigheid van bepaalde beslissingen of sancties worden aangetast. Steeds meer landen

indépendantes sur le modèle de l'*Electoral Commission* du Royaume-Uni. Outre l'indépendance, l'établissement de ce type d'organe permet de standardiser le processus de contrôle et de développer une expertise dans le temps et une professionnalisation du personnel attaché aux missions de contrôle et de transparence. La clarté des règles constitue une autre dimension essentielle. Le contrôle est facilité par des règles explicites, mais aussi exhaustives. La fragmentation et la dispersion des réglementations se fait au détriment de la capacité de contrôle et de transparence. Le processus de contrôle bénéficie à être standardisé afin de faciliter la tâche de l'organe de contrôle mais aussi de maximiser la transparence.

La définition du périmètre du contrôle est également cruciale. En la matière, elle estime qu'il peut être intéressant de privilégier la cohérence interne et d'accorder la même attention aux différentes dimensions du contrôle, que ce soit sur le plan des sources de financement ou des types de dépenses: réguler fortement certaines recettes ou dépenses peut créer un appel d'air vers des alternatives. De même, il peut être intéressant de réfléchir à ce qu'est un parti politique et à son rôle dans le processus démocratique, et d'éventuellement utiliser l'outil de contrôle pour rendre effectif l'exercice de ces fonctions, par exemple en termes d'animation de la participation et de la représentation politiques. Cela nécessite néanmoins une réflexion sur le statut juridique des partis politiques.

L'intervenante fait observer que la nature et la portée des sanctions sont souvent sous-estimées: elles sont pourtant essentielles à l'efficacité du système de contrôle, pour autant qu'elles soient proportionnelles et dissuasives, sans être trop sévères.

Enfin, la transparence est un outil complémentaire au contrôle, permettant d'élargir le champ du contrôle en donnant un rôle à la société civile. La transparence nécessite un réel travail de standardisation de l'information et un travail pédagogique de transformation en informations accessibles, claires et lisibles pour les citoyens. Sur ce point, elle juge qu'une marge de progression reste possible en Belgique. Sur l'ensemble de ces points, le rapport du Greco de 2011 formule une série de recommandations qui pourraient servir de base pour la réflexion sur les aménagements à envisager.

M. Kars Veling, ancien président de "ProDemos" (Pays-Bas), souligne que la question du financement public des partis politiques et de la fixation d'éventuelles règles contraignantes sur l'affectation de ces subventions

choisir pour onafhankelijke instanties, naar het voorbeeld van de *Electoral Commission* in het Verenigd Koninkrijk. Niet alleen is er het voordeel van de onafhankelijkheid, ook maakt de oprichting van een dergelijk orgaan het mogelijk het controleproces te standaardiseren en met-tijd deskundigheid en professionalisering te creëren bij het personeel dat controle- en transparantieopdrachten uitvoert. Een andere belangrijke dimensie is de duidelijkheid van de regels. De controle wordt gefaciliteerd door niet alleen expliciete, maar ook exhaustieve regels. Als reglementeringen al te zeer versnipperd en uitgewaaierd zijn, gaat dat ten koste van het vermogen te controleren en transparantie te creëren. De controleprocedure zou best worden gestandaardiseerd, niet alleen om de taak van het controleorgaan te vergemakkelijken, maar ook om de transparantie te maximaliseren.

Ook een nauwkeurige afbakening van de controle-perimeter is cruciaal. In dat verband zou het volgens de spreker interessant kunnen zijn voorrang te geven aan interne samenhang en dezelfde aandacht te besteden aan de verschillende controledimensies, aangaande zowel inkomende financiering als soorten uitgaven: bepaalde inkomsten of uitgaven sterk aan banden leggen kan een aanzuigeffect creëren voor alternatieven. Op dezelfde manier kan het interessant zijn na te denken over wat een partij is en wat haar rol is in het democratische proces, en eventueel van het controle-instrument gebruik te maken opdat die rol ook daadwerkelijk wordt gespeeld, bijvoorbeeld inzake het stimuleren van politieke participatie en vertegenwoordiging. Daarvoor moet worden nagedacht over de rechtspositie van de partijen.

De spreker doet opmerken dat de aard en de reikwijdte van de sancties vaak worden onderschat: ze zijn nochtans essentieel voor de doeltreffendheid van het controlesysteem, voor zover ze evenredig en afschrikkend zijn, zonder te streng te zijn.

Ten slotte is transparantie een aanvullend instrument op de controle, waardoor het controlegebied kan worden verruimd door een rol toe te kennen aan het middenveld. Om transparantie te bewerkstelligen, moet de informatie werkelijk worden gestandaardiseerd en moet worden ingezet op gebruiksvriendelijkheid, zodat de informatie toegankelijk, helder en bevattelijk is voor de burgers. Op dat punt denkt ze dat er in België nog marge voor verbetering is. Aangaande al die punten formuleert de GRECO in zijn verslag van 2011 een reeks aanbevelingen die als basis kunnen dienen voor de reflectie over mogelijke ontwikkelingen.

De heer Kars Veling, voormalig voorzitter van ProDemos (Nederland), benadrukt dat de vraag naar publieke financiering van politieke partijen en het afdwingen van mogelijke regels over de besteding van

devrait être abordée selon une approche plus globale. L'orateur relève une contradiction apparente à cet égard. D'une part, il est essentiel que les pouvoirs publics n'interfèrent pas dans la façon dont la société organise l'expression de sa volonté. D'autre part, en démocratie, les partis politiques ont aussi une fonction publique, celle d'intermédiaire entre les autorités publiques et la société. Ils sont chargés de formuler des opinions politiques et de rechercher un soutien public au travers des élections, mais aussi de définir ensemble des politiques publiques qui servent l'intérêt général. La question centrale est donc de savoir quelles sont les interventions publiques nécessaires et souhaitables pour que les partis politiques exercent correctement ces deux fonctions.

M. Veling évoque les travaux de la commission néerlandaise qui fut chargée, sous sa présidence, d'évaluer la loi néerlandaise sur le financement des partis politiques (*wet op de financiering van politieke partijen*), ainsi que les travaux de la commission Remkes, chargée quant à elle de renforcer la position de l'État de droit néerlandais. Cette dernière a proposé d'élaborer une loi sur les partis politiques (*wet op de politieke partijen*) devant définir non seulement la réglementation relative au financement des partis politiques, mais aussi la notion de parti politique et les missions de tout parti politique. M. Veling précise qu'il a également été envisagé à cette occasion d'interdire les partis dont le programme est activement antidémocratique.

L'orateur précise que le soutien financier aux partis politiques est légitime, étant donné que ces partis sont responsables du recrutement et de la sélection des candidats parlementaires et qu'ils rassemblent les souhaits et les intérêts qui émanent de la société pour les transformer en programme. C'est aussi au regard de leur mission à l'égard de la société que l'État doit veiller à ce que les partis politiques soient soutenus, de sorte qu'ils puissent avoir un accès égal à la société sans avoir besoin d'intérêts financiers privés supplémentaires ou d'appuis étrangers inappropriés.

M. Veling explique que les règles régissant le soutien aux partis politiques constituent une matière dynamique qui évolue notamment en fonction des changements qui s'opèrent au sein de la société. C'est ainsi qu'aux Pays-Bas, dans les années 1970, le soutien aux partis politiques est passé de rien à une modeste contribution à certaines organisations satellites (instituts scientifiques et de formation, organisations de jeunesse), jusqu'à ce qu'en 1999, une dotation directe sans affectation spécifique devienne possible.

dat subsidiegeld moeten worden benaderd vanuit een meer omvattende vraag. Hij maakt de leden er attent op dat er daarbij sprake is van een schijnbare tegenstrijdigheid. Enerzijds is het van essentieel belang dat de overheid zich niet mengt in de wijze waarop de samenleving haar zeggenschap organiseert. Anderzijds hebben politieke partijen in een democratie ook een publieke functie, namelijk als intermediair tussen de overheid en de samenleving. Ze hebben de taak om politieke opvattingen te formuleren en publieke steun te zoeken door middel van verkiezingen, maar ook om gezamenlijk richting te geven aan een overheidsbeleid dat het algemeen belang dient. De centrale vraag is dus welke overheidsinterventies noodzakelijk en wenselijk zijn voor een goede vervulling van deze beide functies van politieke partijen.

De heer Veling verwijst naar de werkzaamheden van de Nederlandse commissie, die onder zijn voorzitterschap tot doel had de wet op de financiering van politieke partijen te evalueren, en van de commissie-Remkes, die tot doel had de positie van de Nederlandse rechtstaat te versterken. Deze laatste heeft voorgesteld om een wet op de politieke partijen tot stand te brengen. Naast de regeling met betrekking tot de financiering van de politieke partijen is het de bedoeling daarin te omschrijven wat een politieke partij is en wat haar taken zijn. De heer Veling wijst erop dat daarbij ook is overwogen om partijen te weren die een actief antidemocratisch programma uitdragen.

De spreker verduidelijkt dat de financiële ondersteuning van politieke partijen legitiem is omdat deze partijen instaan voor de rekrutering en selectie van kandidaten voor de volksvertegenwoordiging, en omdat ze wensen en belangen uit de samenleving bundelen en omzetten in een programma. Ook omwille van hun opdracht naar de samenleving moet de overheid erop toezien dat politieke partijen ondersteund worden, zodat ze op gelijke wijze toegang kunnen hebben tot de samenleving zonder nood aan bijkomende private financiële belangen of aan oneigenlijke buitenlandse steun.

De heer Veling geeft aan dat de regels voor ondersteuning van politieke partijen een dynamisch gegeven vormen en met name samen evolueren met veranderingen in de samenleving. Op deze wijze groeide in Nederland de steun aan politieke partijen van nul naar een bescheiden bijdrage aan randorganisaties (wetenschappelijke instituten, vorming, jongerenorganisaties) in de jaren 1970, totdat in 1999 een rechtstreekse subsidiëring zonder specifieke bestemming mogelijk werd.

Dans ce contexte, l'orateur évoque également le fait que la déparlisation a joué un rôle dans l'acceptation du soutien financier aux partis politiques. Cette déparlisation a entraîné une diminution du nombre d'adhérents des partis politiques ainsi qu'une fragmentation croissante du paysage politique aux Pays-Bas. M. Veling évoque également le risque croissant de financement privé et étranger indésirable et l'émergence de partis politiques locaux qui ne bénéficient pas de l'appui d'un réseau national, deux éléments qui ont, selon lui, joué un rôle dans l'évolution de l'opinion sur le soutien accordé aux partis politiques.

M. Veling estime qu'il n'est pas souhaitable de soumettre l'octroi de subventions aux partis politiques au respect de certaines conditions. Il précise que cela pourrait inciter certains partis qui véhiculent un discours antidémocratique à renoncer à leur subvention et, ce faisant, à "acheter" leur position antidémocratique. L'orateur estime que l'on peut poser des conditions aux partis politiques, mais que le respect de celles-ci ne doit pas avoir d'impact sur les subventions. Dans un tel système, les partis qui ne remplissent pas les conditions ne peuvent pas être des partis politiques légaux. En revanche, tout parti qui remplit effectivement les conditions a automatiquement droit à une subvention.

L'orateur indique qu'il ne faut pas assimiler l'aide accordée par le Parlement aux groupes politiques à une subvention octroyée aux partis. Cette aide vise à permettre aux groupes d'effectuer un travail parlementaire de qualité. Elle dépend de la taille du groupe au Parlement et doit être affectée correctement.

La commission d'évaluation présidée par M. Veling avait principalement pour objectif de promouvoir des conditions de concurrence équitables pour les partis. Les indicateurs sur la base desquels l'aide financière est calculée doivent être les mêmes pour tous et pouvoir être fixés objectivement. La commission a recommandé de baser ce financement sur le nombre de sièges récoltés, ce qui apparaît très logique, mais aussi sur le nombre de membres que compte chaque parti politique. L'utilisation de ce critère du nombre de membres s'explique par la volonté de créer des conditions de concurrence plus équitables et de limiter quelque peu le caractère compétitif du résultat des élections, mais l'objectif est également d'encourager les partis politiques à investir dans le recrutement de membres et dans la participation active à la société.

M. Veling ajoute que les parlementaires qui quittent leur groupe en cours de législature n'ont plus accès au système de financement des partis, mais qu'ils peuvent

De genodigde haalt in dit verband ook aan dat de ontzuiling een rol heeft gespeeld in de acceptatie van financiële ondersteuning van politieke partijen. Deze ontzuiling heeft geleid tot een daling van de ledenaantallen van partijen en een toenemende versplintering van het politieke landschap in Nederland. Ook het toenemend risico op ongewenste private en buitenlandse financiering en de opkomst van lokale politieke partijen die niet het voordeel hebben van een nationaal netwerk, haalt de heer Veling aan als factoren die een rol hebben gespeeld in een gewijzigde visie op de ondersteuning van politieke partijen.

De heer Veling acht het stellen van voorwaarden aan politieke partijen om subsidies te ontvangen eerder onwenselijk. Hij verduidelijkt dat dit ertoe zou kunnen leiden dat politieke partijen die een antidemocratisch discours voeren gewoon kunnen afzien van subsidie en op die manier hun antidemocratische houding kunnen "afkopen". De spreker is van mening dat weliswaar voorwaarden mogen worden gesteld aan politieke partijen maar dat die voorwaarden best worden losgekoppeld van subsidiëring. Wie niet aan de voorwaarden voldoet, kan dan geen legale politieke partij zijn. En wie wel aan de voorwaarden voldoet, heeft dan ook meteen recht op de subsidie.

Hij wijst erop dat de steun die politieke fracties in het Parlement krijgen niet hetzelfde is als subsidiëring van politieke partijen. Die fractieondersteuning dient om het parlementaire werk op een behoorlijke wijze te kunnen uitvoeren, is gebaseerd op de grootte van de fractie binnen het Parlement en dient op een correcte wijze te worden aangewend.

De evaluatiecommissie onder leiding van de heer Veling nam het bevorderen van het gelijk speelveld voor partijen als voornaamste uitgangspunt. De indicatoren op basis waarvan de financiële steun wordt berekend, dient voor iedereen gelijk te zijn en objectief te kunnen worden vastgesteld. De commissie deed de aanbeveling om deze financiering te baseren op het aantal behaalde parlementaire zetels, wat een zeer logische keuze is, maar ook op basis van het aantal leden van een politieke partij. De argumenten om ook de ledenaantallen als criterium naar voren te schuiven komen voort uit de bekommernis om een gelijk speelveld te creëren en het competitieve karakter van de verkiezingsuitslag wat in te perken, maar het is ook de bedoeling om politieke partijen aan te moedigen te investeren in ledenwerving en betrokkenheid bij de samenleving.

De heer Veling vult aan dat parlementsleden die zich van een fractie afscheuren in het midden van de legislatuur geen aanspraak kunnen maken op partijfinanciering,

bien entendu bénéficier d'un soutien pour leur propre groupe politique.

En ce qui concerne les partis locaux, la commission présidée par M. Veling a recommandé d'également soutenir financièrement ces partis afin d'effacer les inégalités entre les partis locaux indépendants et les partis qui relèvent d'un réseau national et subsidié, et afin d'éviter qu'ils deviennent la cible d'offres financières indésirables. La Deuxième Chambre néerlandaise n'a toutefois pas suivi cette recommandation jusqu'à présent.

Aux Pays-Bas, lorsque la décision de principe a été prise de soutenir financièrement les partis politiques, il a initialement été décidé de ne plus prévoir de montants réservés. Deux exceptions ont toutefois été prévues à ce principe, notamment à la demande des partis politiques: les sections jeunesse des partis politiques et les instituts scientifiques liés aux partis sont subsidiés distinctement. Il est en effet ressorti de discussions avec les partis politiques que ceux-ci attachent une grande importance à l'autonomie de leurs sections jeunesse. La subvention affectée aux instituts scientifiques vise plutôt à protéger les partis d'eux-mêmes, en veillant à ce qu'ils n'affectent pas à des dépenses électorales urgentes des fonds qui étaient destinés à leurs tâches de contenu.

M. Veling conclut son intervention en avertissant qu'il est illusoire d'essayer de préserver un État de droit démocratique en prévoyant des règles, des lois, des procédures et des sanctions. En effet, tout État de droit démocratique dépend de l'investissement actif des pouvoirs publics pour servir les citoyens et leur rendre justice, et les partis politiques ont un rôle essentiel à jouer à cet égard. Il renvoie à cet égard au traité de Montesquieu intitulé "De l'esprit des lois", dont l'auteur présente la vertu comme le ressort de la démocratie et souligne l'importance de la transmettre également aux nouvelles générations, au travers de l'éducation, pour assurer la pérennité de l'État de droit.

B. Questions et interventions des membres

M. Mathieu Bihet (MR) rappelle que les contrôles se font par rapport à des règles que le Parlement fédéral a édictées. Il estime que le contrôle reste superficiel, se cantonnant à vérifier si les documents demandés ont été déposés. Il cite l'exemple des dépenses électorales où seule la remise des documents est contrôlée: le contenu et les annexes ne le sont pas véritablement, sauf en cas de contestation.

mais naturellement wel een eigen fractieondersteuning kunnen genieten.

Met betrekking tot de lokale partijen heeft de commissie onder leiding van de heer Veling aanbevolen ook deze partijen financieel te ondersteunen met als doel de ongelijkheid weg te werken tussen onafhankelijke lokale partijen en partijen die wel deel uitmaken van een nationaal en gesubsidieerd netwerk, alsook om te vermijden dat ze doelwit zouden worden van ongewenste financiële aanbiedingen. De Nederlandse Tweede Kamer heeft deze aanbeveling evenwel tot nu toe nog niet gevolgd.

Toen in Nederland eenmaal principieel werd beslist om politieke partijen financieel te ondersteunen, werd er aanvankelijk voor geopteerd om geen geoormerkte bedragen meer op te nemen. Mede op vraag van de politieke partijen zelf werden hierop twee uitzonderingen gemaakt: jongerenafdelingen van politieke partijen en wetenschappelijke instituten gelieerd aan politieke partijen worden apart ondersteund. Uit gesprekken met de politieke partijen is namelijk gebleken dat zij veel belang hechten aan de autonomie van hun jongerenorganisaties. De geoormerkte subsidie voor wetenschappelijke instituten dient eerder om de politieke partijen tegen zichzelf te beschermen door ervoor te zorgen dat ze geen middelen onttrekken aan hun inhoudelijke taken ten voordele van urgente electorale uitgaven.

De heer Veling rondt zijn betoog af met de waarschuwing dat het een illusie is om te proberen de democratische rechtstaat te waarborgen door middel van regels, wetten, procedures en sancties. De democratische rechtstaat is afhankelijk van de actieve inzet van overheden om burgers te dienen en recht te doen, en politieke partijen hebben daarin een essentiële rol te spelen. Hij verwijst daarbij naar het traktaat *De l'esprit des lois* van Montesquieu, waarin deze de deugd als drijfveer voor de democratie duidt en het belang ervan onderstreept om dit ook aan nieuwe generaties door te geven door middel van onderwijs teneinde het verdere bestaan van de rechtstaat te verzekeren.

B. Vragen en betogen van de leden

De heer Mathieu Bihet (MR) herinnert eraan dat de controles worden uitgevoerd volgens regels die het Federaal Parlement heeft uitgevaardigd. Hij meent dat de controle oppervlakkig blijft, aangezien louter wordt nagegaan of de gevraagde documenten werden ingediend. Als voorbeeld verwijst hij naar de verkiezingsuitgaven, want in dat geval wordt alleen de indiening van de documenten geverifieerd, maar krijgen de inhoud en de bijlagen ervan nagenoeg geen aandacht, behalve in geval van betwisting.

Sur les sections locales et associations satellites, M. Bihet invite à distinguer la consolidation des comptes dans les financements des partis du contrôle à proprement parler. Il observe que les organisations satellites sont contrôlées, à défaut d'être consolidées: un programme pluriannuel doit être rendu avec un contrôle des dépenses. Ce n'est pas parce qu'ils ne sont pas publiés sur le site de la Chambre que les comptes ne sont pas déposés et publics.

Si la question de la consolidation peut être débattue, il invite cependant à ne pas perdre de vue que certaines structures plus petites pourraient devoir répondre aux mêmes règles que des partis politiques avec une structure et une organisation bien établie (comptes révisés et approuvés par la commission des dépenses électorales de la Chambre).

Concernant les sources de financement, M. Bihet observe que les moyens sont avant tout issus de la dotation publique au bénéfice des partis politiques. Il craint qu'en cas d'intervention d'un financement privé, il existe un risque de renvoi d'ascenseur.

Sur les financements et l'ingérence étrangère, il souligne le risque réel d'influence de certains partis politique. Il fait référence au financement provenant de Russie du Rassemblement National (RN) en France lors de l'élection présidentielle de 2022.

Sur l'idée du financement lié au nombre de membres, il craint que cela porte atteinte à la liberté d'association et à la protection des données personnelles. La publication du listing de membres porte atteinte à ces principes; au contraire, le nombre de voix est tangible et facile à évaluer. Il pense cependant que cette règle doit évoluer: il cite l'exemple de la représentation au Sénat qui majore la dotation publique, alors qu'il n'y a plus d'élection directe pour cette assemblée.

C. Réponses et répliques

M. Kars Veling indique que c'est parce que la Chambre basse néerlandaise n'est confrontée à la prise d'ampleur des cadeaux que depuis peu que la commission d'évaluation présidée par M. Veling n'a formulé, il y a cinq ans, aucune recommandation de modification des contrôles à cet égard. Mais des changements ont eu lieu depuis lors, l'objectif étant de mettre en place aux Pays-Bas une organisation publique indépendante dotée d'une

Wat de lokale afdelingen en de satellietverenigingen betreft, stelt de heer Bihet dat met betrekking tot de partijfinanciering een onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen enerzijds de consolidatie van de rekeningen en anderzijds de eigenlijke controle. Hij merkt op dat de rekeningen van de satellietorganisaties weliswaar niet worden geconsolideerd, maar wel zijn onderworpen aan toezicht. Er moet namelijk een meerjarenprogramma worden bezorgd, met een controle van de uitgaven. Het is niet omdat de rekeningen niet op de website van de Kamer worden geplaatst, dat ze niet zijn ingediend of niet openbaar zijn.

Hoewel het debat over de consolidatie mag worden gevoerd, mag volgens de spreker niet uit het oog worden verloren dat sommige kleinere structuren dan zouden moeten beantwoorden aan dezelfde regels als politieke partijen met een gedegen structuur en organisatie (ge-reviseerde rekeningen, bovendien goedgekeurd door de Controlecommissie van de Kamer).

Wat de financieringsbronnen betreft, merkt de heer Bihet op dat de middelen hoofdzakelijk afkomstig zijn van de overheidsdotatie voor de politieke partijen. Hij meent dat indien een beroep wordt gedaan op privéfinanciering, de schenkers wederdiensten dreigen te vragen.

Het lid wijst op het risico dat sommige politieke partijen via financiering daadwerkelijk worden beïnvloed vanuit het buitenland. Zo werd in Frankrijk het Rassemblement National (RN) met het oog op de presidentsverkiezingen van 2022 gefinancierd vanuit Rusland.

Financiering op basis van het aantal leden zou de vrijheid van vereniging en de bescherming van de persoonsgegevens aantasten, zo vreest de heer Bihet. De bekendmaking van de ledenlijst schendt die beginselen, terwijl het aantal stemmen daarentegen vaststaat en gemakkelijk kan worden nagetrokken. Niettemin moet die regel volgens het lid evolueren. De vertegenwoordiging in de Senaat leidt bijvoorbeeld tot een hogere overheidsdotatie, terwijl die assemblee niet langer rechtstreeks wordt verkozen.

C. Antwoorden en replieken

De heer Kars Veling geeft aan dat de Nederlandse Tweede Kamer slechts recent werd geconfronteerd met een toename van de grootte van de giften, en dat er daardoor vijf jaar geleden in de evaluatiecommissie voorgezeten door de heer Veling geen aanbevelingen werden gedaan om die controle aan te passen. Maar nu is daar wel verandering in gekomen, waardoor men in Nederland beweegt richting een onafhankelijke publieke

compétence juridique contraignante pour réaliser les contrôles.

Mme Emilie Van Haute, professeur au Centre d'étude de la vie politique (Cevipol, ULB) revient sur le caractère juge et partie des élus qui sont amenés à contrôler leurs pairs. Elle rappelle qu'il existe d'autres alternatives de contrôle dans d'autres pays européens. En Belgique, la possibilité de confier ce contrôle à la Cour des comptes n'est pas envisageable car cela n'entre pas dans son champ de compétences. Dans d'autres pays, des agences d'audit ou des organes indépendants liés à la supervision des élections et au processus électoral (démocraties de Westminster) exercent ce contrôle.

Sur le périmètre du financement, l'oratrice a mentionné que celui-ci excluait les sections locales des partis.

Aux Pays-Bas, les partis nationaux incluent les sections locales, au contraire des partis non nationaux. Cette question pose la question de ce qu'est un parti politique: en Belgique, les organisations de jeunesse politique sont considérées comme des associations de jeunesse à visée éducative. Elles bénéficient d'un subside public différent des partis politiques et sont contrôlées d'une autre manière.

Mme Van Haute rappelle que tous les partis politiques rendent des comptes via des canaux différents, s'ils ont des élus au Parlement: la fragmentation de la réglementation a comme corolaire la fragmentation du contrôle et dans la transparence de l'information. La consolidation n'a pas que des effets positifs, notamment sur l'indépendance par rapport aux partis politiques. Il appartient de réfléchir sur ce qu'est un parti politique et ce qui en fait ou pas partie.

Sur les sources de financement, Mme Van Haute estime que les financements étrangers posent question: leur contrôle et leur interdiction doivent pouvoir être abordés.

Concernant la question des membres comme étant une des sources de financement, il faut dans de nombreux pays européens un certain nombre de membres pour être reconnu comme un parti politique. En Belgique, les partis politiques n'ont pas de statut juridique (absence de personnalité).

Dans les pays du sud, en Europe centrale et de l'est, les partis politiques sont plus régulés: la mesure de l'ancrage sociétal des partis porte souvent sur le nombre de membres.

organisation met afdwingbare rechtsbevoegdheid om de controle uit te oefenen.

Mevrouw Emilie Van Haute, hoogleraar aan het Centre d'étude de la vie politique (Cevipol – ULB), herinnert er andermaal aan dat verkozenen die andere verkozenen moeten controleren tegelijk rechter en partij zijn. Zij wijst erop dat er in andere Europese landen alternatieve controlewijzen worden toegepast. In België kan die controle niet worden toevertrouwd aan het Rekenhof omdat zulks geen deel uitmaakt van de bevoegdheden van die instelling. In andere landen wordt dergelijke controle uitgeoefend door auditbureaus of door onafhankelijke organen voor het toezicht op de verkiezingen en op het verkiezingstraject (Westminstermodel).

De spreekster heeft erop gewezen dat de lokale partijafdelingen buiten de financieringsperimeter vallen.

In Nederland zijn de lokale afdelingen wel opgenomen in de landelijke partijen, maar niet in de niet-landelijke partijen. Daarmee rijst de vraag wat precies onder het begrip "politieke partij" valt. In België worden politieke jongerenorganisaties beschouwd als jeugdverenigingen met educatief oogmerk. Zij krijgen een overheidssubsidie die verschilt van die van de politieke partijen en worden op een andere manier gecontroleerd.

Mevrouw Van Haute herinnert eraan dat alle politieke partijen via verschillende kanalen rekenschap afleggen als zij verkozenen in het Parlement hebben: versnipperde regelgeving leidt tot versnipperde controle en transparantie op het vlak van de informatie. Consolidatie heeft niet alleen positieve gevolgen, in het bijzonder wat de onafhankelijkheid jegens de politieke partij betreft. Er moet worden nagedacht over wat een politieke partij is en over wat er al dan niet deel van uitmaakt.

Met betrekking tot de financieringsbronnen geeft mevrouw Van Haute aan dat buitenlandse financiering inderdaad een aandachtspunt is. Toezicht en een verbod erop moeten bespreekbaar zijn.

Wat de leden als financieringsbron betreft, is in veel Europese landen een bepaald aantal leden vereist om als politieke partij te worden erkend. In België hebben de politieke partijen geen eigen rechtspositie of rechtspersoonlijkheid.

In Zuid-, Midden- en Oost-Europa zijn de partijen aan meer regelgeving onderworpen. De maatschappelijke verankering van de partijen wordt er vaak gemeten via het aantal leden.

Il existe également d'autres critères: aux Pays-Bas, le financement public donne un incitant à avoir un ancrage local. De même, toujours aux Pays-Bas, l'octroi du financement public peut être conditionné à l'organisation d'un certain nombre d'activités, impliquant d'avoir un ancrage avec la société civile. C'est une autre manière de lier le financement public à des tâches qui ressortent des missions des partis politiques, en dehors de l'adhésion des membres.

M. Kars Veling précise en complément que les Pays-Bas ont un statut particulier, car les organisations satellites, les instituts scientifiques et les sections jeunesse des partis politiques n'y sont pas financés directement, mais par le biais de contributions qui leur sont affectées par leur parti. Il n'existe pas pour le reste d'autres affectations obligatoires. Les partis politiques peuvent décider librement de la destination des fonds qu'ils reçoivent.

Au cours de ces cinq dernières années, on a également commencé à se préoccuper aux Pays-Bas de l'influence potentielle des dons étrangers ou commerciaux sur les élections. Les dons provenant de l'étranger ne sont pas autorisés et en ce qui concerne les dons des personnes morales, il est requis que l'origine de l'argent soit clairement établie. Le montant des dons anonymes a été réduit, de même que le plafond total des dons.

En ce qui concerne la remarque sur le respect de la vie privée dans le cadre du contrôle des listes des membres des partis politiques, *M. Veling* souligne que ce contrôle porte sur les procédures d'enregistrement des membres et non sur les données des membres eux-mêmes.

L'orateur indique qu'aux Pays-Bas, le nombre de sièges utilisé en tant que critère pour l'octroi de subventions est calculé sur la base du nombre combiné de sièges à la Première et à la Deuxième Chambre. Les subventions sont versées non pas aux parlementaires, mais directement aux partis politiques.

M. Veling conclut en indiquant qu'un mouvement tendant à accorder aux partis politiques un statut distinct soumis à certaines conditions est apparu aux Pays-Bas. Il ne s'agit pour le moment que d'un concept qui n'a pas encore été approuvé par la Deuxième Chambre néerlandaise.

Er zijn ook andere criteria: in Nederland dient de overheidsfinanciering ook om lokale verankering aan te moedigen. Eveneens in Nederland kan de toekenning van overheidsfinanciering afhankelijk worden gemaakt van de organisatie van een bepaald aantal activiteiten, die moeten helpen de verbondenheid met het middenveld in de hand te werken. Zulks is een manier om de overheidsfinanciering te verbinden met taken die, naast ledenwerving, deel uitmaken van de opdrachten van de politieke partijen.

Aansluitend verduidelijkt *de heer Kars Veling* dat Nederland een uitzonderlijke positie bekleedt omdat randorganisaties, wetenschappelijke instituten en jongerenafdelingen van politieke partijen niet rechtstreeks worden gefinancierd, maar wel via geoormerkte bijdragen die aan hun partij worden verschaft. Voor de rest zijn er geen andere oormerken. De politieke partijen zijn autonoom in de keuze van de besteding van de gelden die zij ontvangen.

De afgelopen vijf jaar is men zich in Nederland ook zorgen beginnen te maken over eventuele beïnvloeding van de verkiezingen door buitenlandse of commerciële giften. Giften uit het buitenland zijn niet toegestaan en bij giften van rechtspersonen moet de herkomst van het geld steeds duidelijk zijn. Het bedrag dat anoniem kan worden geschonken is verlaagd, evenals het plafond op het totaalbedrag dat gedoneerd kan worden.

In verband met de opmerking over de privacy bij het controleren van ledenlijsten van politieke partijen wijst *de heer Veling* erop dat er controle plaatsvindt op de procedures van ledenregistratie en niet op de gegevens van de leden zelf.

De spreker deelt mee dat in Nederland het aantal zetels als criterium om subsidies te ontvangen wordt berekend op basis van het gecombineerd aantal zetels in de Eerste en de Tweede Kamer. Het subsidiegeld gaat niet naar de volksvertegenwoordigers maar rechtstreeks naar de politieke partijen.

De heer Veling rondt af met de mededeling dat in Nederland een beweging is ontstaan die ernaar streeft politieke partijen een aparte status toe te kennen, met een aantal voorwaarden. Het gaat hier wel nog om een concept dat nog niet door de Nederlandse Tweede Kamer is goedgekeurd.

Le rapporteur,

Jan Briers

La présidente,

Özlem Özen

De rapporteur,

Jan Briers

De voorzitter,

Özlem Özen