

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

18 juillet 2023

**LA TRANSPARENCE ET
LE FINANCEMENT
DES PARTIS POLITIQUES –
ÉTUDE DE SYNTHÈSE**

ANNEXE

Voir:

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

001: Rapport.

002: Annexe: étude juridique comparative.

003 et 004: Rapports.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

18 juli 2023

**TRANSPARANTIE EN
FINANCIERING
VAN POLITIEKE PARTIJEN –
SAMENVATTENDE STUDIE**

BIJLAGE

Zie:

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

001: Verslag.

002: Bijlage: vergelijkende juridische studie.

003 en 004: Verslagen.

10074

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)

SOMMAIRE

Introduction
Généralités
Le financement de la vie politique en Belgique
Le fédéralisme et la répartition des compétences
La nécessité d'une révision d'ensemble de la législation
La définition juridique du parti politique
Les "composantes" et le périmètre de consolidation des partis politiques
Le financement public des partis politiques: la disproportion entre recettes publiques et recettes privées et la question de la réduction des dotations
La situation d'un parti qui ne bénéficie pas d'un financement public
Le financement privé des partis politiques
Aperçu
Le manque de cohérence des règles en matière de dons et de sponsoring
La problématique des cotisations des membres
Le régime fiscal
L'absence de règles sur le financement étranger
Les campagnes électorales
La complexité du régime de limitation des dépenses électorales
Les techniques de campagne
Les tiers
La durée des campagnes électorales
Le vade-mecum et son caractère purement informatif
L'utilisation des médias sociaux à des fins de propagande politique
Les dépenses des partis politiques

INHOUD

Inleiding
Algemene informatie
Financiering van het politieke leven in België
Federalisme en bevoegdheidsverdeling
Noodzaak van een allesomvattende herziening van de wetgeving
Wettelijke definitie van politieke partij
"Componenten" en consolidatiekring van politieke partijen
Publieke financiering van politieke partijen: de wanverhouding tussen publieke en private ontvangsten en de kwestie van de vermindering van de dotaties
Situatie van een partij die geen publieke financiering ontvangt
Private financiering van politieke partijen
Overzicht
Gebrek aan samenhang van regels voor giften en sponsoring
Problematiek van lidgelden
Belastingstelsel
Gebrek aan regels over buitenlandse financiering
Verkiezingscampagnes
Complexiteit van het systeem voor het beperken van verkiezingsuitgaven
Campagnetechnieken
Derden
Duur van de verkiezingscampagnes
Het vademecum en zijn louter informatieve aard
Gebruik van sociale media voor politieke propaganda
Uitgaven van politieke partijen

La comptabilité des partis politiques

Les comptes annuel et le rapport financier

Le contrôle annuel des comptes

Les réviseurs d'entreprises

La Cour des comptes

Le peu d'efficacité du régime des sanctions

Le contrôle des communications gouvernementales

Boekhouding van politieke partijen

Jaarrekening en financieel

Verslag jaarlijkse controle van de rekeningen

Bedrijfsrevisoren

Het Rekenhof

Beperkte doeltreffendheid van de sanctieregeling

Controle van de regeringscommunicatie

INTRODUCTION

Comme le sujet de cette nouvelle étude demandée par la Commission de la Constitution et du Renouveau est très vaste et que beaucoup de choses ont déjà été écrites depuis des années, les experts ont rédigé une synthèse reprenant les différents points qui posent problème pour une refonte de la loi du 4 juillet 1989, et sur lesquels les partis ne sont le plus souvent pas arrivés à un consensus. Une réforme globale du financement des partis politiques nécessite d'aborder de nombreuses questions.

Pour rédiger ce panorama du financement de la vie politique en Belgique, nous sommes partis des recommandations du GRECO non encore satisfaites (sauf celles qui sont irréalistes) et nous avons repris les rapports du groupe de travail Partis politiques et de la Commission de contrôle qui tentent en vain depuis 20 ans de simplifier et réformer la loi¹. S'y ajoutent les propositions des experts qui ont été auditionnés par le groupe de travail en octobre-novembre 2011², le rappel des propositions de lois les plus importantes³ et les perspectives évoquées lors de notre audition du 14 décembre 2022 devant la Commission de la Constitution⁴.

Nous avons également tenu compte des auditions d'autres spécialistes belges et étrangers par la Commission de la Constitution en date du 19 avril 2023⁵, et enfin des 34 recommandations du panel citoyen "We need to talk", qui ont été remises le 24 mai dernier à la Commission.

La combinaison de ces différentes sources constitue un fil conducteur pour procéder à une analyse critique en vue d'améliorer et d'actualiser la législation belge sur les partis politiques, dont certains textes datent des années 2000, voire des années 1990.

¹ Voy. DOC 53 2854/001 (rapport fait par M. Georges sur la transposition des recommandations du GRECO; DOC 50 1428/001 (rapport fait par M. Wille et Mme Douifi sur l'évaluation de la législation).

² Voy. DOC 53 2854/001: auditions de M. Faniel (CRISP) et des professeurs Matthijs (UGent et VUB), Verdussen (UCL), Weekers (KULeuven), Velaers (Université d'Anvers) et De Prins (Université d'Utrecht).

³ Voy. surtout: DOC 0747/001-88/89 (M. Dhoore et consorts), DOC 1376/5-93/94 (M. Peeters et consorts), DOC 50 1959/001 (M. Tavernier), DOC 51 0251/001 (M. Bourgeois), DOC 53 2972/001 (M. Henry et consorts).

⁴ Voy. DOC 55 3194/001.

⁵ Auditions des professeurs Maddens et Wolfs (KULeuven), de M. Faniel (CRISP), du professeur Van Haute (ULB) et de M. Veling (ProDemos Pays-Bas).

INLEIDING

Omdat het onderwerp van deze nieuwe studie op verzoek van de Commissie voor Grondwet en Institutionele Vernieuwing zeer veelomvattend is en er in de loop der jaren al veel over is geschreven, hebben de deskundigen een samenvatting gemaakt van de verschillende punten die problemen opleveren voor een herziening van de wet van 4 juli 1989 en waarover de partijen het vaakst geen consensus hebben kunnen bereiken. Voor een alomvattende hervorming van de financiering van politieke partijen moeten veel vragen aan de orde worden gesteld.

Bij het opstellen van dit overzicht van de financiering van het politieke leven in België zijn we uitgegaan van de aanbevelingen van de GRECO die nog niet zijn opgevolgd (behalve de aanbevelingen die onrealistisch zijn) en hebben we de verslagen van de Werkgroep Politieke partijen en de Controlecommissie overgenomen, die al 20 jaar tevergeefs proberen om de wet te vereenvoudigen en te hervormen¹. Daarbij komen nog de voorstellen van de deskundigen die in oktober-november 2011 door de werkgroep zijn gehoord², een herinnering aan de belangrijkste wetsvoorstellen³ en de vooruitzichten die zijn genoemd tijdens onze hoorzitting op 14 december 2022 voor de Commissie Grondwet⁴.

We hebben ook rekening gehouden met de hoorzittingen met andere Belgische en buitenlandse specialisten door de Commissie Grondwet op 19 april 2023⁵, en met de 34 aanbevelingen van het burgerpanel "We need to talk", die op 24 mei aan de Commissie werden voorgelegd.

De combinatie van deze verschillende bronnen biedt een rode draad voor een kritische analyse met het oog op het verbeteren en actualiseren van de Belgische wetgeving over politieke partijen, waarvan sommige dateren uit de jaren 2000 of zelfs de jaren 1990.

¹ Zie DOC 53 2854/001 (verslag door de heer Georges over de omzetting van de aanbevelingen van de GRECO; DOC 50 1428/001 (verslag door de heer Wille en mevrouw Douifi over de evaluatie van de wetgeving).

² Zie DOC 53 2854/001: hoorzitting met de heer Faniel (CRISP) en de professoren Matthijs (UGent en VUB), Verdussen (UCL), Weekers (KULeuven), Velaers (Universiteit Antwerpen) en De Prins (Universiteit Utrecht).

³ Zie vooral: DOC 0747/001-88/89 (De heer Dhoore en anderen), DOC 1376/5-93/94 (De heer Peeters en anderen), DOC 50 1959/001 (De heer Tavernier), DOC 51 0251/001 (De heer Bourgeois), DOC 53 2972/001 (De heer Henry en anderen).

⁴ Zie DOC 55 3194/001.

⁵ Hoorzittingen met professoren Maddens en Wolfs (KULeuven), de heer Faniel (CRISP), professor Van Haute (ULB) en de heer Veling (ProDemos Nederland).

Si cette étude de synthèse est une cartographie du financement de la vie politique en Belgique, les experts se sont aussi penchés sur la question de savoir comment rendre juridiquement opérationnelles toutes les propositions de réformes qui ont été présentées ces dernières années. On soulignera cependant que certaines de ces propositions soulèvent des questions de politique législative, qui relèvent donc du pouvoir d'appréciation du législateur, davantage que des questions juridiques de principe⁶.

GÉNÉRALITÉS

Le financement de la vie politique en Belgique

Notre étude comparative d'octobre 2022 avait montré qu'il existe une grande variété dans la réglementation du financement des partis et des campagnes électorales dans les différents pays membres du Conseil de l'Europe, en fonction du contexte juridique et politique de chaque État. Les réglementations peuvent porter sur le financement des partis dans leur ensemble et/ou sur les campagnes électorales. Les lois peuvent prévoir un financement public ou privé, ou les deux. Il existe des systèmes avec des plafonds de contributions et de dépenses, et d'autres sans. Il peut aussi y avoir des interdictions de certains types de dépenses.

Les circonstances historiques de la mise en œuvre en 1989 d'une législation sur le financement de la vie politique en Belgique ne sont toutefois pas différentes de celles qu'ont connues d'autres pays. C'est l'apparition d'une série d'affaires politico-financières dans les années 1980 qui a conduit à vouloir mettre un terme aux abus, notamment aux contrats et marchés octroyés par l'État en échange de soutiens financiers aux acteurs politiques.

La Belgique a ainsi organisé le financement des partis et des élections sur un modèle mixte combinant financements publics (au bénéfice des partis et non des candidats) et financements privés (excluant ceux provenant des personnes morales), et assorti de limites en matière de dépenses électorales. En outre, les partis qui bénéficient d'un financement public sont obligés de tenir une comptabilité ouverte.

En réalité, la loi du 4 juillet 1989 a mis en place une quasi-interdiction du financement privé et un montant

⁶ Il en est ainsi par exemple de la question controversée du montant des dotations aux partis politiques – gel, suppression de leur indexation, suppression ou statu quo? – ou encore de la question des dépenses des partis sur les réseaux sociaux – plafonnement ou non, ou régulation de la communication politique?

Hoewel deze samenvattende studie de financiering van het politieke leven in België in kaart brengt, hebben de experts zich ook gebogen over de vraag hoe alle hervormingsvoorstellen die de afgelopen jaren zijn gepresenteerd juridisch operationeel kunnen worden gemaakt. Er moet echter benadrukt worden dat sommige van deze voorstellen veeleer vragen van wetgevend beleid opwerpen, die dus onder de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever vallen, dan principiële juridische vragen⁶.

ALGEMEEN

Financiering van het politieke leven in België

Onze vergelijkende studie van oktober 2022 toonde aan dat er een grote verscheidenheid bestaat in de regelgeving over de financiering van partijen en verkiezingscampagnes in de verschillende lidstaten van de Raad van Europa, afhankelijk van de juridische en politieke context van elke staat. Regelgeving kan betrekking hebben op partijfinanciering als geheel en/of op verkiezingscampagnes. Wetten kunnen voorzien in publieke of private financiering, of beide. Er zijn systemen met bijdrage- en uitgavenbegrenzing, en andere zonder. Er kunnen ook verbodsbepalingen zijn voor bepaalde soorten uitgaven.

De historische omstandigheden rond de invoering van wetgeving over de financiering van het politieke leven in België in 1989 verschillen echter niet van die in andere landen. Het was het opduiken van een reeks politiek-financiële toestanden in de jaren tachtig dat leidde tot de wens om een einde te maken aan misbruiken, in het bijzonder contracten en aanbestedingen die door de staat werden toegekend in ruil voor financiële steun aan politieke spelers.

België heeft zo de partij- en verkiezingsfinanciering georganiseerd op basis van een gemengd model dat overheidsfinanciering (ten gunste van de partijen en niet van de kandidaten) en privéfinanciering (met uitsluiting van financiering door rechtspersonen) combineert, met grenzen aan de verkiezingsuitgaven. Bovendien zijn partijen die overheidsfinanciering ontvangen verplicht om een open boekhouding te voeren.

In werkelijkheid voerde de wet van 4 juli 1989 een quasi verbod op particuliere financiering en een hoog

⁶ Dit is bijvoorbeeld zo voor de controversiële kwestie van het bedrag van de dotaties aan politieke partijen – bevriezing, afschaffing van de indexering, afschaffing of statu quo? – of de kwestie van de uitgaven van partijen op sociale netwerken – begrenzen of niet, of regulering van politieke communicatie?

de financement public élevé. En Belgique, les partis dépendent de l'aide publique directe, en moyenne, pour plus de 75 % de leurs recettes.

Enfin, la loi du 4 juillet 1989 est basée sur la philosophie qu'une dotation ne peut être accordée qu'aux partis politiques qui bénéficient d'une représentativité suffisante, à savoir qui sont représentés à la Chambre ou au Sénat par au moins un élu direct. Par contre, d'autres pays ont choisi un système mixte, qui constitue un compromis entre, d'une part, la condition de représentativité et, d'autre part, la volonté d'éviter des inégalités trop grandes. Par exemple, en France, les candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour des élections obtiennent un remboursement forfaitaire pouvant atteindre 50 % du montant du plafond des dépenses.

Le fédéralisme et la répartition des compétences

La répartition des compétences en Belgique entre l'État fédéral et les entités fédérées (Régions et Communautés), ainsi que la réglementation de la vie politique applicable au niveau fédéral, régional et *infra*-régional aboutissent à un dispositif relativement complexe⁷. Il existe une multiplicité de textes, et par conséquent des risques de divergences. Ces risques sont accentués par l'existence de six commissions de contrôle des dépenses électorales, indépendantes les unes des autres, et qui sont appelées à appliquer et interpréter les règles.

On peut rappeler qu'il s'agit ici de compétences parallèles. Depuis la VI^e réforme de l'État en 2014, l'autorité fédérale est en principe compétente pour le financement des partis politiques, tandis que les Régions et les Communautés peuvent prévoir un financement complémentaire. L'autorité fédérale est également compétente pour la réglementation relative aux dépenses électorales (les plafonds de ces dépenses, les périodes réglementées et les techniques des campagne électorales), sauf pour les élections provinciales et communales, qui relèvent de la compétence des Régions. Pour ces dernières élections, le législateur régional dispose de la plénitude de compétence en matière de dépenses électorales, ce qui signifie qu'il est habilité à établir aussi bien la réglementation matérielle que celle relative à son contrôle. Par ailleurs, l'autorité fédérale est compétente pour le contrôle du respect des règles relatives aux dépenses électorales, tandis que les Régions sont compétentes pour les élections régionales, provinciales et communales. L'autorité régionale est aussi compétente pour

niveau van publieke financiering in. In België zijn partijen gemiddeld voor meer dan 75 % van hun ontvangsten afhankelijk van directe overheidssteun.

Tot slot is de wet van 4 juli 1989 gebaseerd op de filosofie dat een dotatie alleen kan worden toegekend aan politieke partijen die voldoende representatief zijn, d.w.z. die in de Kamer of Senaat vertegenwoordigd zijn door ten minste één rechtstreeks verkozenen. Andere landen hebben daarentegen gekozen voor een gemengd systeem, dat een compromis vormt tussen enerzijds de voorwaarde van representativiteit en anderzijds de wens om te grote ongelijkheden te voorkomen. In Frankrijk bijvoorbeeld krijgen kandidaten die ten minste 5 % van de stemmen behalen in de eerste verkiezingsronde een forfaitaire terugbetaling van maximaal 50 % van het bedrag van de uitgavengrenzen.

Federalisme en bevoegdheidsverdeling

De verdeling van de bevoegdheden in België tussen de Federale Staat en de gefedereerde entiteiten (gewesten en gemeenschappen) en de reglementering van het politieke leven op federaal, gewestelijk en infragewestelijk niveau leidt tot een relatief complex systeem⁷. Er is een veelheid aan teksten en bijgevolg een risico op divergentie. Deze risico's worden versterkt door het bestaan van zes controlecommissies voor verkiezingsuitgaven, elk onafhankelijk van de andere, die de regels moeten toepassen en interpreteren.

We herinneren eraan dat het hier om parallelle bevoegdheden gaat. Sinds de VI^e staatshervorming van 2014 is de federale overheid in principe bevoegd voor de financiering van politieke partijen, terwijl de gewesten en gemeenschappen voor aanvullende financiering kunnen zorgen. De federale overheid is ook bevoegd voor de reglementering van verkiezingsuitgaven (uitgavengrenzen, gereglementeerde periodes en verkiezingscampagnetechnieken), behalve voor provinciale en gemeentelijke verkiezingen, die onder de bevoegdheid van de gewesten vallen. Voor deze laatste verkiezingen heeft de gewestelijke wetgever de volledige bevoegdheid over de verkiezingsuitgaven, wat betekent dat hij gemachtigd is om zowel de materiële regelgeving als de regelgeving met betrekking tot zijn controle ervan vast te stellen. Daarnaast is de federale overheid bevoegd voor de controle op de naleving van de regels voor verkiezingsuitgaven, terwijl de gewesten bevoegd zijn voor gewestelijke, provinciale en gemeenteverkiezingen. De gewestelijke overheid is ook bevoegd om bij decreet of

⁷ Cette situation n'est toutefois pas propre à la Belgique. Ainsi en Italie, le cadre législatif en vigueur sur le financement des partis politiques est fragmenté en plusieurs instruments législatifs (13 textes de lois différents, selon les niveaux territoriaux).

⁷ Deze situatie is echter niet specifiek voor België. In Italië bijvoorbeeld is het geldende wetgevende kader over de financiering van politieke partijen versnipperd in verschillende wetgevende instrumenten (13 verschillende wetteksten, afhankelijk van het territoriale niveau).

régler, par voie de décret ou d'ordonnance, le contrôle des dépenses électorales relatives à l'élection de leur propre Parlement. Enfin, l'État fédéral est compétent pour le contrôle des communications et campagnes d'information des membres du gouvernement fédéral, alors que les Régions sont compétentes pour organiser le contrôle des communications et campagnes initiées par les membres du gouvernement régional.

Si cet éparpillement a été critiqué par le GRECO, on soulignera cependant que le système belge présente l'avantage que les règles en matière de dépenses électorales, à savoir les notions de campagne et dépenses électorales, la détermination des montants maximaux que les partis et les candidats peuvent consacrer à leur campagne électorale et l'énumération d'un certain nombre de méthodes de propagande interdites lors de la campagne électorale, sont identiques pour les élections fédérales, européennes, régionales et communautaires. Le législateur fédéral a ainsi entendu éviter toute confusion pour les partis et les candidats qui participent à des élections successives à différents niveaux de pouvoir.

Le GRECO a par ailleurs recommandé à plusieurs reprises de veiller à l'harmonisation de la réglementation sur la transparence du financement politique, voire de tendre à une unification, en mettant en place un seul et unique régime de financement et de contrôle pour toutes les dotations -fédérales, régionales, provinciales- à tous les niveaux de pouvoir. Cette exigence se heurte cependant aux spécificités institutionnelles de la Belgique⁸. Dans un État fédéral, chaque niveau de pouvoir doit pouvoir exercer ses compétences de façon autonome. Par exemple, il a été souligné qu'il serait inadéquat de priver un parti de la dotation publique dont il bénéficie au sein d'une entité fédérée pour des manquements constatés au niveau fédéral et vice versa.

ordonnantie de controle op de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van hun eigen parlement te regelen. Tot slot is de Federale Staat bevoegd voor de controle op mededelingen en informatiecampagnes van leden van de federale regering, terwijl de gewesten bevoegd zijn voor het organiseren van de controle op mededelingen en campagnes door leden van de gewestregering.

Hoewel de GRECO deze versnippering heeft bekritiseerd, moet worden opgemerkt dat het Belgische systeem het voordeel heeft dat de regels over verkiezingsuitgaven, d.w.z. de begrippen campagne en verkiezingsuitgaven, de bepaling van de maximumbedragen die partijen en kandidaten aan hun verkiezingscampagne mogen besteden en de opsomming van een aantal propaganda-methodes die tijdens de verkiezingscampagne verboden zijn, identiek zijn voor federale, Europese, gewest- en gemeenschapsverkiezingen. De federale wetgever wilde zo verwarring voorkomen voor partijen en kandidaten die deelnemen aan opeenvolgende verkiezingen op verschillende bevoegdheidsniveaus.

De GRECO heeft ook meermaals aanbevolen om de regelgeving over de transparantie van politieke financiering te harmoniseren, of zelfs te streven naar eenmaking ervan, door één enkel financierings- en controlesysteem in te voeren voor alle dotaties – federaal, gewestelijk en provinciaal – op alle bestuursniveaus. Deze eis botst echter met de specifieke institutionele kenmerken van België⁸. In een Federale Staat moet elk bestuursniveau zijn bevoegdheden autonoom kunnen uitoefenen. Er werd bijvoorbeeld op gewezen dat het ongepast zou zijn om een partij de overheidsdotatie te ontnemen die ze binnen een gefedereerde entiteit ontvangt wegens tekortkomingen die zijn vastgesteld op federaal niveau en vice versa.

⁸ Comme le relèvent S. Vandenbosch et E. Vandenbossche (Administration Publique, 2020), le caractère international du GRECO explique que son interlocuteur est l'autorité fédérale, mais cela conduit à des recommandations quelque peu surprenantes pour un constitutionnaliste belge. Ainsi le GRECO demande à l'autorité fédérale d'inviter les Régions à adopter des réformes afin qu'elles se conforment à ses recommandations. Or, si rien n'interdit à l'autorité fédérale de sensibiliser les entités fédérées aux recommandations du GRECO, celles-ci ne sont nullement contraintes de s'y conformer.

⁸ Zoals S. Vandenbosch en E. Vandenbossche (Administration Publique, 2020) opmerken, verklaart het internationale karakter van de GRECO waarom zijn gesprekspartner de federale overheid is, maar dit leidt tot aanbevelingen die enigszins verrassend zijn voor een Belgische grondwetgever. Zo vraagt de GRECO de federale overheid om de gewesten uit te nodigen om hervormingen door te voeren zodat ze voldoen aan zijn aanbevelingen. Maar hoewel niets de federale overheid belet om de gefedereerde entiteiten te sensibiliseren voor de aanbevelingen van de GRECO zijn ze geenszins verplicht om ze op te volgen.

Si juridiquement il est impossible d'entreprendre un processus de coordination ou de codification qui engloberait des textes adoptés par des niveaux de pouvoir différents⁹, les contraintes du fédéralisme ne s'opposent toutefois pas à la recherche d'une harmonisation entre les différents niveaux de pouvoir. À cet égard, il faut certainement favoriser les protocoles d'accord qui sont régulièrement conclus par la Conférence des sept présidents d'assemblée, par exemple en matière de dépenses électorales ou de contrôle des communications du pouvoir exécutif.

La nécessité d'une révision d'ensemble de la législation

Il y a un consensus évident sur le fait qu'aujourd'hui le texte de la loi du 4 juillet 1989 est de moins en moins lisible et est devenu un véritable labyrinthe. En 33 ans, cette loi a été modifiée à 28 reprises.

Au cours des travaux du groupe de travail Partis politiques qui a procédé en 2011-2012 à une évaluation de la législation sur le financement politique, chaque parti a été invité à faire connaître sa réaction à chacune des onze recommandations formulées par le GRECO ainsi qu'à faire connaître ses priorités concernant l'adaptation de la législation. Sur la base des notes déposées, un tableau comparatif reprenant les différents points de vue a été élaboré¹⁰.

Malheureusement, sur une série de points importants, on constate qu'il n'y a pas de véritable consensus entre les différents partis, de sorte que ces tableaux synoptiques constituent plutôt un inventaire des obstacles auxquels se heurte les tentatives de révision d'ensemble de la loi du 4 juillet 1989.

Dans la suite de cette étude, les experts ont examiné les différents points qui posent problème pour une révision d'ensemble de la législation en matière de financement des partis et des campagnes électorales. Dans les cas où nous n'avons pas pu résoudre les divergences de vues¹¹, nous avons donné la préférence à la proposition de la majorité ou au plus grand commun dénominateur.

⁹ Lors de son audition du 26 octobre 2011 par le groupe de travail Partis politiques, le professeur Verdussen (UCL) a exposé qu'il est possible de réunir tous les textes d'origine fédérale adoptés en matière de financement de la vie politique, mais non les textes d'origine régionale et communautaire.

¹⁰ DOC 53 2854/001, pp. 10-33.

¹¹ Il en va ainsi, par exemple, du montant des dotations – gel, suppression de leur indexation, suppression ou statu quo? – ou encore des dépenses des partis sur les réseaux sociaux – plafonnement ou non, ou régulation de la communication politique?

Hoewel het juridisch onmogelijk is om een coördinatie- of codificatieproces uit te voeren dat de teksten van de verschillende bestuursniveaus zou omvatten⁹, verhinderen de beperkingen van het federalisme echter niet om te streven naar harmonisatie tussen de verschillende bestuursniveaus. In dit opzicht moeten de protocolakkoorden die regelmatig worden gesloten door de Conferentie van de zeven assembleevoorzitters zeker worden aangemoedigd, bijvoorbeeld met betrekking tot verkiezingsuitgaven of de controle op mededelingen van de uitvoerende macht.

Noodzaak van een allesomvattende herziening van de wetgeving

Er bestaat een duidelijke consensus over het feit dat de tekst van de wet van 4 juli 1989 vandaag steeds minder leesbaar is en een echt labyrint is geworden. In 33 jaar tijd is deze wet 28 keer gewijzigd.

Tijdens de werkzaamheden van de werkgroep Politieke partijen, die in 2011-2012 een evaluatie van de wetgeving over politieke financiering heeft uitgevoerd, werd elke partij uitgenodigd om haar reactie te geven op elk van de elf aanbevelingen van de GRECO en om haar prioriteiten voor de aanpassing van de wetgeving aan te geven. Op basis van de ingediende nota's werd een vergelijkende tabel opgesteld met de verschillende standpunten¹⁰.

Helaas blijkt op een aantal belangrijke punten dat er geen echte consensus bestaat tussen de verschillende partijen, zodat deze synoptische tabellen eerder een inventaris zijn van de hindernissen die de pogingen om de wet van 4 juli 1989 als geheel te herzien in de weg staan.

In het vervolg van deze studie onderzochten de experts de verschillende punten die problemen opleveren voor een algehele herziening van de wetgeving over de financiering van partijen en verkiezingscampagnes. In de gevallen waarin we de uiteenlopende standpunten niet konden oplossen¹¹, gaven we de voorkeur aan het voorstel van de meerderheid of aan de grootste gemene deler.

⁹ Tijdens zijn hoorzitting op 26 oktober 2011 door de werkgroep Politieke Partijen legde professor Verdussen (UCL) uit dat het mogelijk is om alle teksten van federale oorsprong die zijn aangenomen met betrekking tot de financiering van het politieke leven samen te brengen, maar niet de teksten van de gewesten en de gemeenschappen.

¹⁰ DOC 53 2854/001, p. 10-33.

¹¹ Dit is bijvoorbeeld zo voor het bedrag van de dotaties – bevrozing, afschaffing van de indexering, afschaffing of statu quo? – of nog de uitgaven van partijen op sociale netwerken – begrenzen of niet, of regulering van politieke communicatie?

LA DÉFINITION JURIDIQUE DU PARTI POLITIQUE

Il convient d'examiner si la définition donnée par la loi du parti politique est toujours actuelle? En effet, en 1989, le paysage politique avait un aspect très différent et depuis, le fonctionnement des partis politiques a également beaucoup évolué, sans même évoquer le rôle des médias sociaux dans la propagande des partis.

Le concept de parti politique doit lui-même être mis en rapport avec les problèmes sociétaux et avec les solutions envisageables pour les résoudre. Ainsi que des spécialistes l'ont souligné¹², il apparaît difficile de déterminer ce que représenterait un financement adéquat des partis politiques, sans en définir préalablement le statut et le rôle.

On sait qu'en Belgique, les partis politiques ne connaissent pas de consécration explicite ou de statut particulier dans les textes tels que la Constitution ou le Code électoral. Par contre, la législation sur le financement des partis politiques et la réglementation des campagnes électorales contient une définition de la notion de parti politique¹³. Quant au Code électoral, il utilise la notion de "formation politique" mais sans la définir.

La législation ne prévoit pas non plus de conditions de reconnaissance et/ou d'enregistrement d'un parti politique, ni d'obligation pour les partis politiques de se doter de la personnalité juridique en s'enregistrant par exemple comme association sans but lucratif. En pratique, la plupart des partis sont donc des associations de fait.

Il faut tout d'abord se demander s'il est nécessaire que la loi donne une définition précise du parti politique? À l'heure actuelle, la définition qui figure à l'article 1^{er} de la loi du 4 juillet 1989 est sans doute trop stricte car elle pose plusieurs problèmes et est parfois à la source d'incohérences. Nous les énumérons ci-après:

— Il est question d'une "association de personnes physiques... qui présente des candidats au mandat de représentant dans chaque circonscription électorale d'une Communauté ou d'une Région...". Cela signifie-t-il

¹² E. Trasa et Kr. Deschouwer, Re.Bel 2021.

¹³ Article 1^{er} de la loi du 4 juillet 1989: il y a lieu d'entendre par parti politique "l'association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui participe aux élections prévues par la Constitution et par la loi, qui, conformément à l'article 117 du Code électoral, présente des candidats aux mandats de représentant dans chaque circonscription électorale d'une communauté ou d'une région et qui, dans les limites de la Constitution, de la loi, du décret et de l'ordonnance, tente d'influencer l'expression de la volonté populaire de la manière définie dans ses statuts ou son programme".

La même définition se retrouve, parfois avec de légères adaptations, dans les lois régionales.

WETTELIJKE DEFINITIE VAN POLITIEKE PARTIJ

Het is wenselijk om te onderzoeken of de definitie die de wet geeft van politieke partij vandaag nog actueel is. In 1989 zag het politieke landschap er heel anders uit en sindsdien is de werking van politieke partijen ook aanzienlijk veranderd, en dan hebben we het nog niet over de rol van sociale media in partijpropaganda.

Het concept van politieke partij moet zelf in verband worden gebracht met de maatschappelijke problemen en de mogelijke oplossingen daarvoor. Zoals specialisten hebben benadrukt¹², lijkt het moeilijk om te bepalen wat een adequate financiering van politieke partijen zou betekenen zonder eerst hun statuut en rol te definiëren.

In België zijn politieke partijen niet expliciet omschreven of krijgen ze geen speciaal statuut in teksten zoals de Grondwet of het Kieswetboek. De wetgeving over de financiering van politieke partijen en de reglementering van verkiezingscampagnes bevat echter wel een definitie van het begrip politieke partij¹³. In het Kieswetboek wordt het begrip "politieke formatie" gebruikt, maar zonder het te definiëren.

De wetgeving bevat ook geen voorwaarden voor de erkenning en/of registratie van een politieke partij, of een verplichting voor politieke partijen om rechtspersoonlijkheid te verwerven door zich bijvoorbeeld te laten registreren als vereniging zonder winstoogmerk. In de praktijk zijn de meeste partijen dus feitelijke verenigingen.

We moeten ons in de eerste plaats afvragen of de wet een precieze definitie van politieke partij moet geven. Op dit moment is de definitie in artikel 1 van de wet van 4 juli 1989 ongetwijfeld te strikt, want ze levert een aantal problemen op en is soms de bron van inconsistenties. We sommen ze hieronder op:

— Er is sprake van een "vereniging van natuurlijke personen (...) die (...) kandidaten voordraagt voor het mandaat van volksvertegenwoordiger in elke kieskring van een Gemeenschap of een Gewest (...)" Betekent

¹² E. Trasa en Kr. Deschouwer, Re.Bel 2021.

¹³ Artikel 1 van de wet van 4 juli 1989: Onder politieke partij moet worden verstaan: "de vereniging van natuurlijke personen, al dan niet met rechtspersoonlijkheid, die aan door de Grondwet en de wet bepaalde verkiezingen deelneemt, die overeenkomstig artikel 117 van het Kieswetboek kandidaten voordraagt voor het mandaat van volksvertegenwoordiger in elke kieskring van een Gemeenschap of een Gewest en die, binnen de grenzen van de Grondwet, de wet, het decreet en de ordonnantie, de totstandkoming van de volkswil beoogt te beïnvloeden op de wijze bepaald in haar statuten of haar programma".

Dezelfde definitie is, soms met kleine aanpassingen, terug te vinden in de gewestwetten.

qu'il ne peut exister de parti politique structuré au niveau national et qu'un tel parti ne pourrait bénéficier du financement public? Qu'en est-il par ailleurs du parti qui se présente comme "national" et non uniquement flamand ou francophone, et qui présente, sous des numéros différents, des listes dans toutes les circonscriptions du pays? Faut-il le reconnaître comme une seule et même entité?

— Pourquoi un parti qui présente une liste de candidats non pas dans chaque circonscription électorale d'une Communauté ou d'une Région mais dans une seule circonscription et qui remporte un siège à la Chambre, ne pourrait-il pas avoir droit à la dotation parlementaire?

— La définition précise ensuite que l'association doit agir "dans les limites de la Constitution, de la loi, du décret et de l'ordonnance...". Or, il n'est pas rare que des actes illégaux soient commis au cours d'une campagne électorale, par exemple l'affichage à des endroits interdits. Ces actes ont-ils pour conséquence que l'association en infraction perd le statut de parti politique et est exclue du financement?

— Une autre incohérence réside dans le fait que lors des élections la présentation des candidats du parti résulte en pratique du dépôt des listes au plus tard un mois avant les élections. Or, la période réglementée de la campagne est déjà en vigueur depuis trois mois à ce moment-là, en sorte que le parti politique est lié rétroactivement par les règles relatives aux dépenses de propagande électorales et aux techniques de campagne découlant des articles 4 à 6 de la loi. Ils sont donc liés par ces règles avant même d'être légalement un parti politique, au sens de l'article 1^{er} de la loi.

— Enfin, qu'en est-il des mouvements qui ont une activité politique, mais qui ne correspondent pas encore à la définition d'un parti politique (partis en devenir)?

Certains de ces problèmes avaient déjà été aperçus par le groupe de travail Partis politiques qui avait procédé en 2001 à une évaluation de la législation relative aux dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité des partis politiques. Le groupe de travail avait conclu ses travaux par une proposition de loi¹⁴. Sur la question de la définition du parti politique, cette proposition distinguait le "parti politique" (dont la définition correspondait à quelques nuances près, à l'actuelle définition de la loi du 4 juillet 1989) et "l'organisation politique". Celle-ci était définie comme "l'association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui participe aux élections... et qui tente

dit dat er geen op nationaal niveau gestructureerde partij kan bestaan en dat een dergelijke partij geen overheidsfinanciering kan krijgen? Wat met een partij die zich presenteert als "nationaal" en niet alleen Vlaams of Franstalig is, en die lijsten indient onder verschillende nummers in alle kieskringen in het land? Moet deze partij worden erkend als één enkele entiteit?

— Waarom zou een partij die niet in elke kieskring van een Gemeenschap of Gewest maar in één kieskring een kandidatenlijst indient en een zetel in de Kamer haalt, geen recht hebben op de parlementaire dotatie?

— In de definitie staat vervolgens dat de vereniging moet handelen "binnen de grenzen van de Grondwet, de wet, het decreet en de ordonnantie (...)". Het is echter niet ongewoon dat er illegale handelingen worden verricht tijdens een verkiezingscampagne, zoals het op hangen van affiches op verboden locaties. Leiden deze handelingen ertoe dat de overtredende vereniging haar statuut als politieke partij verliest en wordt uitgesloten van financiering?

— Een andere inconsistentie ligt in het feit dat bij verkiezingen de voordracht van de kandidaten van de partij in de praktijk gebaseerd is op het indienen van lijsten uiterlijk een maand voor de verkiezingen. Op dat moment is de gereguleerde campagneperiode echter al drie maanden van kracht, zodat de politieke partij met terugwerkende kracht gebonden is aan de regels voor uitgaven van verkiezingspropaganda en campagneteknieken in de artikelen 4 tot en met 6 van de wet. Ze zijn dus al gebonden aan deze regels voordat ze wettelijk een politieke partij zijn in de zin van artikel 1 van de wet.

— Wat gebeurt er ten slotte met bewegingen die politiek actief zijn, maar nog niet voldoen aan de definitie van een politieke partij (partijen in wording)?

Sommige van deze problemen waren al opgemerkt door de werkgroep Politieke partijen, die in 2001 een evaluatie uitvoerde van de wetgeving inzake de verkiezingsuitgaven alsmede de financiering en boekhouding van politieke partijen. De werkgroep sloot haar werkzaamheden af met een wetsvoorstel¹⁴. Wat de definitie van een politieke partij betreft, werd in dit voorstel een onderscheid gemaakt tussen "politieke partij" (waarvan de definitie, met enkele nuances, overeenkwam met de huidige definitie in de wet van 4 juli 1989) en "politieke organisatie". Die werd gedefinieerd als: "de vereniging van natuurlijke personen, al dan niet met rechtspersoonlijkheid, die deelneemt aan (...) verkiezingen (...), die (...) de

¹⁴ DOC 50 1959/001.

¹⁴ DOC 50 1959/001.

d'influencer l'expression de la volonté populaire de la manière définie dans ses statuts ou son programme et qui: a. ne compte pas deux élus dans l'une des assemblées précitées; b. ou bien a perdu sa qualité de parti politique".

Dans son avis du 25 octobre 2002, le Conseil d'État avait notamment critiqué, en ce qui concerne le régime des sanctions, la distinction entre partis et organisations politiques¹⁵. La section de législation avait souligné ce qui suit:

"La distinction entre l'organisation et le parti politiques repose sur le nombre d'élus, ce qui peut être considéré comme un critère objectif. Même s'il est difficile de comparer des sanctions de nature différente, il semble toutefois que l'interdiction d'utiliser un sigle pendant une durée de cinq ans est pour une organisation politique une sanction particulièrement grave qui est de nature à rendre singulièrement plus difficile sa progression dans le paysage politique.

En outre, le parti politique qui ne dispose pas de dotation est une catégorie qui échappe à toute sanction. (...)

La discrimination est manifeste entre le parti politique qui ne dispose pas d'une dotation et qui ne peut par conséquent faire l'objet d'une sanction et l'organisation qui n'en dispose pas davantage et qui peut être privée de son sigle pendant une durée de cinq ans. À cet égard, une organisation politique qui ferait usage de moyens prohibés et qui obtiendrait à la suite de ces manoeuvres deux élus dans l'une des chambres devrait être considérée comme un parti politique, sans pour autant avoir droit à une dotation et ne pourrait faire l'objet d'aucune sanction.

Si la même organisation, à la suite des mêmes comportements, n'avait obtenu qu'un seul élu, elle pourrait se voir priver de son sigle pendant une durée de cinq ans.

La disposition doit être revue sur ce point".

En conclusion, il serait opportun d'amender la loi de 1989 pour prendre en compte les partis qui ne bénéficient pas de financement public fédéral. Actuellement, ces partis sans élu ne peuvent pas être sanctionnés par une perte de financement en cas de violation des règles sur les plafonds de dépenses électorales ou sur

totstandkoming van de volkswil beoogt te beïnvloeden op de wijze bepaald in haar statuten of haar programma en die: a. ofwel geen twee gekozenen heeft in een van de voormelde assemblees; b. ofwel haar hoedanigheid van politieke partij (...) heeft verloren".

In zijn advies van 25 oktober 2002 bekritiseerde de Raad van State met name het onderscheid tussen politieke partijen en politieke organisaties met betrekking tot het sanctiestelsel¹⁵. De afdeling Wetgeving benadrukte het volgende:

"Het onderscheid tussen politieke organisatie en politieke partij steunt op het aantal gekozenen, wat als een objectief criterium kan worden beschouwd. Hoewel het moeilijk is sancties van verschillende aard met elkaar te vergelijken, blijkt evenwel dat het verbod om gedurende vijf jaar gebruik te maken van haar letterwoord voor een politieke organisatie een bijzonder zware sanctie is, die haar vooruitgang in het politieke landschap zeer sterk kan bemoeilijken.

Bovendien vormen politieke partijen die niet over een dotatie beschikken een categorie die aan elke sanctie ontsnapt. (...)

Er is een kennelijke discriminatie tussen de politieke partij die niet over een dotatie beschikt en die bijgevolg geen sanctie kan oplopen en de politieke organisatie die evenmin over een dotatie beschikt, maar gedurende vijf jaar het recht kan worden onzegd om gebruik te maken van haar letterwoord. Zo gezien zou een politieke organisatie die verboden middelen aanwendt en ten gevolge van die manoeuvres in een van de kamers twee gekozenen zou verkrijgen, moeten worden beschouwd als een politieke partij, die weliswaar geen recht zou hebben op een dotatie maar waaraan geen enkele sanctie zou kunnen worden opgelegd.

Als dezelfde organisatie naar aanleiding van dezelfde gedragingen slechts één gekozene had verkregen, zou ze gedurende vijf jaar het recht kunnen verliezen om gebruik te maken van haar letterwoord.

De bepaling behoort op dit punt te worden herzien."

Concluderend zou het wenselijk zijn om de wet van 1989 te wijzigen om rekening te houden met partijen die geen federale overheidsfinanciering ontvangen. Op dit moment kunnen deze partijen zonder gekozenen niet bestraft worden door een verlies van financiering in het geval van een overtreding van de regels over de

¹⁵ DOC 50 1959/003.

¹⁵ DOC 50 1959/003.

les techniques de campagne. Et ils ne sont pas tenus de déposer un rapport financier sur leur comptabilité.

Il serait utile de distinguer dans les définitions de la loi les partis bénéficiant d'une dotation de ceux qui n'en bénéficient pas, et de préciser à quelles conditions la comptabilité des partis politiques qui ne bénéficient pas d'une dotation doit satisfaire. On pourrait prévoir une obligation de déposer un compte de résultat relatif à l'année électorale. Cela permettrait un certain contrôle, notamment sur l'origine des fonds utilisés lors de la campagne. Par contre, il paraît difficile d'étendre cette obligation de compte de résultat au-delà de l'année électorale étant donné le caractère parfois éphémère des très petits partis.

Enfin, il est intéressant de faire référence à la définition des partis politiques au sein de l'Union européenne. Le règlement (CE) n° 2004/2003 a établi un statut officiel pour les partis politiques au niveau européen, les conditions requises pour l'obtenir ainsi que les règles qui permettent à ces organisations de demander un financement communautaire. Aux termes de l'article 2 de ce règlement, "on entend par parti politique une association de citoyens:

- qui poursuit des objectifs politiques, et
- qui est reconnue par, ou établie en conformité avec, l'ordre juridique d'au moins un État membre".

LES "COMPOSANTES" ET LE PÉRIMÈTRE DE CONSOLIDATION DU PARTI POLITIQUE

La question des composantes des partis politiques a été très discutée et controversée. On sait que le parti et ses composantes forment ensemble un périmètre de consolidation et que l'intérêt d'une définition des composantes réside dans l'obligation pour chaque composante de tenir, comme le parti politique lui-même, une comptabilité et de déposer des comptes synthétiques, ce qui permet une comparaison des rapports financiers des partis.

Les avis de la Cour des comptes concernant les rapports financiers des partis politiques ont parfois fait apparaître des choix ambigus quant à l'interprétation du terme "composante" donnée par les partis politiques. Par exemple, dans son avis donné lors du contrôle de l'exercice 2019¹⁶, la Cour des comptes constate "des

begrenzing van verkiezingsuitgaven of over campagne-technieken. En ze hoeven geen financieel verslag over hun boekhouding in te dienen.

Het zou nuttig zijn om in de definities van de wet onderscheid te maken tussen partijen die een dotatie ontvangen en partijen die er geen ontvangen, en om de voorwaarden te specificeren waaraan de boekhouding van politieke partijen die geen dotatie ontvangen, moet voldoen. Er zou een verplichting kunnen komen om een resultatenrekening over het verkiezingsjaar in te dienen. Dit zou een zekere mate van controle mogelijk maken, met name over de herkomst van het geld dat in de campagne wordt gebruikt. Aan de andere kant lijkt het moeilijk om deze verplichting om een resultatenrekening in te dienen uit te breiden na het verkiezingsjaar, gezien het soms kortstondige karakter van zeer kleine partijen.

Tot slot is het interessant om te verwijzen naar de definitie van politieke partijen binnen de Europese Unie. Verordening (EG) nr. 2004/2003 stelde een officieel statuut vast voor politieke partijen op Europees niveau, de voorwaarden om dit statuut te verkrijgen en de regels op basis waarvan organisaties communautaire financiering kunnen aanvragen. Volgens artikel 2 van deze verordening wordt verstaan onder een politieke partij: 'een vereniging van burgers:

- die politieke doeleinden nastreeft, en
- die erkend is door, of opgericht is in overeenstemming met, de rechtsorde van ten minste één lidstaat".

"COMPONENTEN" EN CONSOLIDATIEKRING VAN POLITIEKE PARTIJEN

De kwestie van de componenten van politieke partijen is veel besproken en controversieel. We weten dat de partij en haar componenten samen een consolidatiekring vormen en dat het belang van het definiëren van de componenten ligt in de verplichting voor elke component om een boekhouding bij te houden, net als de politieke partij zelf, en om samenvattende rekeningen in te dienen, wat het mogelijk maakt om de financiële verslagen van de partijen te vergelijken.

De adviezen van het Rekenhof over de financiële verslagen van de politieke partijen hebben soms dubbelzinnige keuzes aan het licht gebracht over de interpretatie van de term "component" door de politieke partijen. Het Rekenhof stelt in zijn advies bij de controle van het boekjaar 2019¹⁶ bijvoorbeeld vast "dat de verschillen in

¹⁶ DOC 55 1384/006.

¹⁶ DOC 55 1384/006.

différences dans la gestion des actifs immobilisés par les différents partis politiques, en fonction de leurs besoins et de leur propre organisation structurelle, aboutissant à des traitements comptables et à des rapports financiers différents, et souligne que cette situation va à l'encontre des objectifs d'uniformité et de comparabilité, poursuivis par la loi du 4 juillet 1989, en matière de comptabilité et de rapportage financier des partis politiques”.

Une première question consiste à se demander si la liste des composantes du parti, contenue à l'article 1^{er} de la loi du 4 juillet 1989, est limitative, ou simplement exemplative, lorsqu'elle vise “les organismes, associations, groupements et entités régionales d'un parti politique qui sont directement liés à ce parti”?

Lors de l'examen en 1998 de la proposition de loi élargissant le champ d'application de la loi du 4 juillet 1989¹⁷ et visant les “composantes d'un parti politique”, plusieurs parlementaires ont demandé si l'énumération de l'article 1^{er} est donnée à titre exemplatif ou exhaustif? Une large majorité de la Commission de l'Intérieur avait confirmé qu'elle est limitative (en faisant référence aux termes “à savoir/*met name*” qui précèdent l'énumération).

Si la liste est limitative, il faut ensuite se demander si elle ne présente pas des lacunes (par exemple, les sociétés patrimoniales) ou des incohérences (par exemple, l'exclusion des groupes politiques des conseils provinciaux alors que les fédérations sont, elles, bel et bien considérées comme des composantes?

On peut plaider pour plus de clarté des flux financiers entre les partis et leurs composantes, mais une association dans le périmètre de consolidation ne peut se concevoir que si le parti, en tant que structure faitière, a un véritable contrôle sur l'association satellite, ce qui n'est pas toujours le cas. Telle qu'elle est actuellement dressée à l'article 1^{er} de la loi, la liste limitative des composantes n'est pas complète du fait que tous les partis politiques ne sont pas organisés de la même façon. D'importants flux d'argent circulant au sein de certains partis politiques échapperaient dès lors au contrôle.

Les partis, qui disposent d'une large latitude dans l'organisation de leurs structures, ont souvent une vue minimaliste de la notion de “composante”¹⁸. Ils n'intègrent pas non plus systématiquement certaines structures

het beheer van de onroerende goederen door de diverse politieke partijen in functie van hun noden en eigen structurele organisatie, aanleiding geven tot verschillende boekhoudkundige verwerkingen en verschillende financiële verslaggevingen, wat niet strookt met de doelstellingen van uniformiteit en onderlinge vergelijkbaarheid beoogd door de wet van 4 juli 1989 inzake boekhouding en financiële verslaggeving van politieke partijen”

De eerste vraag is of de lijst van componenten van de partij in artikel 1 van de wet van 4 juli 1989 limitatief of louter exemplarisch is wanneer ze “de instellingen, verenigingen, groeperingen en regionale entiteiten van een politieke partij die rechtstreeks verbonden zijn met die politieke partij” bedoelt.

Tijdens de behandeling in 1998 van het wetsontwerp dat het toepassingsgebied van de wet van 4 juli 1989¹⁷ uitbreidt en verwijst naar de “componenten van een politieke partij”, vroegen verschillende parlementsleden of de opsomming in artikel 1 exemplarisch of exhaustief was. Een ruime meerderheid van de Commissie Binnenlandse Zaken bevestigde dat het om een limitatieve opsomming gaat (verwijzend naar de woorden “à savoir/*met name*” die aan de opsomming voorafgaan).

Als de lijst limitatief is, moeten we ons vervolgens afvragen of ze geen hiaten (bijvoorbeeld patrimoniale vennootschappen) of inconsistenties vertoont (bijvoorbeeld de uitsluiting van fracties van provincieraden terwijl federaties wel degelijk als componenten worden beschouwd).

We kunnen pleiten voor meer duidelijkheid in de financiële stromen tussen partijen en hun componenten, maar een vereniging in de consolidatiekring is alleen denkbaar als de partij, als overkoepelende structuur, echte controle heeft over de satellietvereniging, wat niet altijd het geval is. Zoals ze nu in artikel 1 van de wet staat, is de beperkende lijst van componenten niet volledig, omdat niet alle politieke partijen op dezelfde manier georganiseerd zijn. Grote geldstromen die binnen bepaalde politieke partijen circuleren, ontsnappen daardoor aan de controle.

Partijen, die veel armslag hebben bij het organiseren van hun structuren, hebben vaak een minimalistische kijk op het begrip “component”¹⁸. Ze nemen ook niet systematisch bepaalde structuren op zoals humanitaire

¹⁷ Amendements de MM. Deleuze et Taverniers (DOC 1158/002 – 96/97).

¹⁸ Notons toutefois que le périmètre de consolidation (exercice 2021) des partis politiques rassemble 302 entités consolidées déclarées.

¹⁷ Amendementen van de heren Deleuze en Taverniers (DOC 1158/002 – 96/97).

¹⁸ Er moet echter worden opgemerkt dat de consolidatiekring (boekjaar 2021) voor politieke partijen 302 aangegeven geconsolideerde entiteiten omvat.

comme les organismes à vocation humanitaire ou culturelle, ou les associations de jeunes, de femmes et de pensionnés.

En réalité, le champ de contrôle des partis politiques n'a pas été suffisamment délimité pour garantir une pratique uniforme en matière de comptabilisation ou non des avoirs. De ce fait, certains partis peuvent estimer qu'il est indispensable de reprendre certaines données dans le plan comptable, tandis que d'autres ne les jugent pas indispensables au regard de la législation. Il est d'ailleurs parfois très difficile de déterminer les liens des partis politiques avec certaines ASBL.

À notamment été évoquée la question de savoir si une société ou une ASBL de patrimoine, qui est la propriété d'un parti et qui gère les biens immobiliers du parti et de ses composantes, comme les immeubles dans lesquels sont établis le secrétariat du parti ou une de ses fédérations doit être considérée comme une composante du parti et être incorporée dans le périmètre de consolidation¹⁹. Certains ont répondu par l'affirmative, mais il n'y a pas de consensus à ce sujet, étant donné qu'actuellement de telles structures patrimoniales ne sont pas mentionnées explicitement dans l'énumération de la loi.

À également été très discuté le cas des sections locales du parti. Elles ne sont pas visées dans la liste des composantes, alors que ces sections peuvent être importantes dans les grandes villes et qu'elles participent aux élections locales, financent des campagnes individuelles de candidats et collectent des fonds dont une partie est reversée directement ou indirectement, au parti. Par contre, certains jugent excessive la proposition d'intégrer les sections locales des partis dans le périmètre de consolidation, et ce compte tenu que ces sections locales, surtout au niveau communal, n'ont généralement ni les connaissances ni le temps nécessaires pour tenir une comptabilité complète.

Il est utile d'examiner, à la lumière des travaux préparatoires de la loi du 4 juillet 1989 et de ses modifications, le sens que le législateur a entendu donner à l'expression "composante d'un parti politique". C'est une proposition déposée le 1^{er} août 1997 à la Chambre par M. Vanvelthoven et consorts²⁰ qui avait complété la loi du 4 juillet 1989 en vue d'étendre le champ d'application de la législation aux composantes des partis politiques,

of culturele organisaties of verenigingen van jongeren, vrouwen en gepensioneerden.

In werkelijkheid werd de reikwijdte van de controle van de politieke partijen niet voldoende afgebakend om een uniforme praktijk te garanderen voor het al dan niet boeken van activa. Als gevolg hiervan kunnen sommige partijen van mening zijn dat het essentieel is om bepaalde gegevens op te nemen in het rekeningstelsel, terwijl andere partijen dit niet essentieel vinden ten aanzien van de wetgeving. Bovendien is het soms erg moeilijk om de banden tussen politieke partijen en bepaalde vzw's vast te stellen.

In het bijzonder werd de vraag gesteld of een patrimoniumvennootschap of -vzw die eigendom is van een partij en de onroerend goederen van de partij en haar componenten beheert, zoals de gebouwen waarin het partijsecretariaat of een van haar federaties is gevestigd, moet worden beschouwd als een component van de partij en moet worden opgenomen in de consolidatiekring¹⁹. Sommigen hebben bevestigend geantwoord, maar er is hierover geen consensus, aangezien dergelijke patrimoniumstructuren momenteel niet expliciet worden genoemd in de opsomming van de wet.

Het geval van de lokale partijafdelingen is ook veel besproken. Ze zijn niet opgenomen in de lijst van componenten, ook al kunnen deze afdelingen in grote steden belangrijk zijn en deelnemen aan lokale verkiezingen, individuele campagnes van kandidaten financieren en geld inzamelen, waarvan een deel direct of indirect aan de partij wordt doorgestort. Sommigen vinden daarentegen het voorstel om lokale partijafdelingen op te nemen in de consolidatiekring overdreven, omdat deze lokale afdelingen, vooral op gemeentelijk niveau, over het algemeen noch de kennis noch de tijd hebben om een volledige boekhouding te voeren.

Het is nuttig om, in het licht van de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 4 juli 1989 en de wijzigingen ervan, na te gaan welke betekenis de wetgever heeft willen geven aan de uitdrukking "component van een politieke partij". Door een voorstel dat op 1 augustus 1997 door de heer Vanvelthoven en anderen²⁰ werd ingediend in de Kamer, werd de wet van 4 juli 1989 aangevuld om het toepassingsgebied ervan uit te breiden

¹⁹ Voy. le rapport établi en 2001 à l'occasion de l'examen des rapports financiers sur la comptabilité des partis politiques (DOC 50 0671/003).

²⁰ DOC 1158/001 – 96/97.

¹⁹ Zie het verslag dat in 2001 werd opgesteld naar aanleiding van het onderzoek van de financiële verslagen over de boekhouding van politieke partijen (DOC 50 0671/003).

²⁰ DOC 1158/001 – 96/97.

c'est-à-dire "les organismes, associations, groupements et entités régionales directement liées au parti".

Lors de la discussion de cette proposition, des parlementaires avaient déposé des amendements afin d'élargir le champ d'application de la loi²¹. Selon eux, la "composante" d'un parti devrait être "soit un organe de la structure interne d'un parti politique telle que définie dans ses statuts, soit l'association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, dont les organes de direction sont composés, en tout ou en partie, de représentants d'un seul parti politique désignés par un de ses organes, ou, en majorité, de mandataires politiques d'un seul parti". Selon la justification donnée par les auteurs de ces amendements, cette définition d'une composante est "à la fois plus précise et plus englobante que celle prévue dans le texte original. Elle permettra d'éviter la création de composantes masquées...".

Ces amendements ont toutefois été rejetés par la Commission de l'Intérieur²². L'un des auteurs de la proposition de loi a notamment souligné qu'il ne sera pas toujours évident de lier un organisme ou une ASBL à un parti politique sur la base du critère relatif au mode de composition des organes de gestion, et qu'il faut chercher un système où il est impossible d'alimenter des flux d'argent en faveur d'un parti politique par le biais d'associations "bidon".

Aujourd'hui, il faut admettre que la législation gagnerait en cohérence si elle évitait les lacunes évoquées ci-avant. Mais la question reste posée de savoir s'il est souhaitable d'élargir la liste limitative figurant à l'article 1^{er} (en y englobant par exemple les sociétés de patrimoine, les sections locales au niveau provincial, ou encore d'autres organisations satellites des partis) ou s'il vaut mieux donner une définition générale et exhaustive de la notion de composante? Une autre possibilité consiste à fixer un certain nombre de critères, tels que l'influence de l'organisation et/ou la dépendance à l'égard de subsides, permettant de déterminer s'il s'agit ou non d'une composante.

Bien que chaque parti soit libre, dans le respect des dispositions légales, de déterminer son périmètre de consolidation, il faudrait malgré tout tenter de fixer une norme précise, de manière à pouvoir distinguer une certaine concordance entre les différents périmètres et faire des comparaisons. Le caractère limitatif de l'actuelle énumération figurant à l'article 1^{er} de la loi ne saurait faire

tot componenten van politieke partijen, dat wil zeggen "de instellingen, verenigingen, groeperingen en regionale entiteiten van een politieke partij die rechtstreeks verbonden zijn met die politieke partij".

Tijdens de bespreking van dit voorstel dienden enkele parlamentsleden amendementen in om het toepassingsgebied van de wet uit te breiden²¹. Volgens hen moest een component van een partij zijn: "hetzij een orgaan van de interne structuur van een politieke partij, zoals bepaald in haar statuten, hetzij de vereniging van natuurlijke personen, al dan niet met rechtspersoonlijkheid, waarvan het bestuur geheel of ten dele bestaat uit vertegenwoordigers van één politieke partij die zijn aangewezen door een van haar organen, of waarvan de meerderheid van het bestuur bestaat uit politieke mandatarissen uit één partij". Volgens de motivering van de auteurs van deze amendementen is deze definitie van een component "tegelijkertijd preciezer en veelomvattender dan die uit de oorspronkelijke tekst. Deze definitie zal de vorming van nepcomponenten onmogelijk maken...".

Deze amendementen zijn echter verworpen door de Commissie Binnenlandse zaken²². Een van de auteurs van het wetsontwerp benadrukte met name dat het verbinden van een instelling of vzw aan een politieke partij via het criterium van de wijze van samenstelling van de bestuursorganen, niet altijd evident zal zijn en dat men op zoek moet gaan naar een systeem waarbij het onmogelijk is dat via nepverenigingen nog geldstromen voor een politieke partij gevoed worden.

Vandaag moet worden toegegeven dat de wetgeving coherenter zou zijn als de hierboven genoemde hiaten in de wet zouden worden vermeden. Maar de vraag blijft of het wenselijk is om de limitatieve lijst in artikel 1 uit te breiden (door bijvoorbeeld patrimoniumvennootschappen, lokale afdelingen op provinciaal niveau of andere satellietorganisaties van de partijen op te nemen) of dat het beter is om een algemene en exhaustieve definitie van het begrip component te geven? Een andere mogelijkheid is om een aantal criteria vast te stellen, zoals de invloed van de organisatie en/of de afhankelijkheid van subsidies van de organisatie, om te bepalen of het al dan niet om een component gaat.

Hoewel het elke partij vrij staat om zijn consolidatiekring te bepalen in overeenstemming met de wettelijke bepalingen, moet er toch een poging worden gedaan om een precieze norm vast te stellen, zodat het mogelijk wordt om een zekere overeenstemming tussen de verschillende kringen te onderscheiden en ze te vergelijken. De limitatieve aard van de huidige opsomming in artikel 1 van

²¹ Amendements de MM. Deleuze et Taverniers (DOC 1158/002 – 96/97).

²² DOC 1158/010 – 96/97.

²¹ Amendementen van de heren Deleuze en Taverniers (DOC. 1158/002 – 96/97).

²² DOC 1158/010 – 96/97.

oublier la finalité de la disposition en question, qui est de donner un aperçu de l'ensemble des organisations qui sont liées à un parti politique.

Les experts proposent de charger l'Institut des réviseurs d'entreprises, lors d'un prochain contrôle des comptes annuels des partis politiques, d'une enquête au sein de ceux-ci sur l'importance (en nombre et en valeur) des flux financiers, en rapport avec les entités non reprises dans le périmètre de consolidation, et ce en vue d'une meilleure perception et adaptation de la notion de composante du périmètre de consolidation.

Les experts rappellent également que la Commission de contrôle peut toujours recueillir l'avis indépendant de la Cour des comptes. Celle-ci, dans le cadre de son contrôle des rapports financiers des partis, est à même d'établir un périmètre de consolidation correspondant aux principaux flux d'argent au sein de chaque parti.

LE FINANCEMENT PUBLIC DES PARTIS POLITIQUES: LA DISPROPORTION ENTRE RECETTES PUBLIQUES ET RECETTES PRIVÉES ET LA QUESTION DE LA RÉDUCTION DES DOTATIONS

En 1989, le législateur a fait une évaluation des besoins de financement raisonnable des partis, et c'est sur cette base qu'ont été calculées les dotations publiques. Il va de soi que ces besoins ne se sont pas réduits avec le temps: ils sont en grande partie représentés par des frais de personnel qui évoluent avec l'inflation, de même que les loyers, ou les fournitures diverses.

Une question très débattue, notamment dans les médias, est celle qui concerne le rapport disproportionné entre les recettes publiques et les recettes privées des partis politiques. Une étude récente de la KULeuven²³ a chiffré l'ensemble des dotations publiques à 75, 376 millions d'euros en 2021, ce qui représente près de 80 % des recettes. Par contre, les cotisations et les dons représentent à peine 5 % des recettes totales des partis.

En réalité, pour l'année 2022, 32,6 millions ont été inscrits initialement au budget de la Chambre à titre de dotations aux partis. Il faut cependant relativiser ce montant qui ne représente que 0,009 % du budget général des dépenses de l'État (358 milliards d'euros, hors charges de la dette). Pour les années 2023 et 2024, le montant de la dotation des partis politiques sera réduit de 5,32 %, sans tenir compte des indexations. Mais on sait que les partis politiques reçoivent bien davantage

de la wet mag het doel van de betreffende bepaling niet doen vergeten, namelijk een overzicht geven van alle organisaties die verbonden zijn aan een politieke partij.

De deskundigen stellen voor om bij een volgende controle van de jaarrekening van politieke partijen het Instituut van Bedrijfsrevisoren te vragen om een enquête te houden binnen de partijen over het belang (in aantal en waarde) van de financiële stromen met betrekking tot entiteiten die niet in de consolidatiekring zijn opgenomen, en dit om het begrip component van het consolidatiebereik beter te begrijpen en aan te passen.

De deskundigen herinneren er ook aan dat de Controlemissie altijd onafhankelijk advies kan inwinnen bij het Rekenhof. Dat kan in het kader van zijn controle van de financiële verslagen van de partijen een consolidatiekring vaststellen die overeenkomt met de belangrijkste geldstromen binnen elke partij.

PUBLIEKE FINANCIERING VAN POLITIEKE PARTIJEN: DE WANVERHOUDING TUSSEN PUBLIEKE EN PRIVATE ONTVANGSTEN EN DE KWESTIE VAN DE VERMINDERING VAN DE DOTATIES

De wetgever heeft in 1989 een evaluatie uitgevoerd van de redelijke financieringsbehoeften van de partijen en op basis daarvan werden de overheidsdotaties berekend. Het spreekt voor zich dat deze behoeften in de loop der tijd niet kleiner zijn geworden: ze bestaan grotendeels uit personeelskosten, die stijgen met de inflatie, net als de huur en diverse benodigdheden.

Een veelbesproken onderwerp, vooral in de media, is de wanverhouding tussen publieke en private ontvangsten voor politieke partijen. Een recente studie van de KULeuven²³ schatte de totale overheidsdotaties op 75,376 miljoen euro in 2021, wat neerkomt op bijna 80 % van de ontvangsten. Lidgelden en giften zijn daarentegen goed voor amper 5 % van de totale partijontvangsten.

Voor het jaar 2022 werd in de Kamerbegroting aanvankelijk 32,6 miljoen ingeschreven als dotatie aan de partijen. Dit bedrag moet echter gerelativeerd worden, want het vertegenwoordigt slechts 0,009 % van de algemene uitgavenbegroting van de Staat (358 miljard euro, exclusief schuldenlasten). Voor de jaren 2023 en 2024 zal het bedrag van de dotatie aan de politieke partijen met 5,32 % worden verlaagd, zonder rekening te houden met indexeringen. Maar we weten dat de politieke

²³ B. Maddens, G. Vanden Eynde et J. Smulders (KULeuven).

²³ B. Maddens, G. Vanden Eynde en J. Smulders (KULeuven).

que le montant précité de la dotation fédérale. En tenant compte des dotations complémentaires que les parlements des entités fédérées accordent aux partis qui constituent un groupe parlementaire reconnu, ainsi que des subsides des provinces, on atteint un total annuel de dotations publiques de quelque 75 millions d'euros. Mais la Chambre n'a aucun droit de regard ni de marge de manœuvre à l'égard des dotations complémentaires octroyées par les parlements des entités fédérées.

C'est pourquoi, les organes consultatifs européens, tels que la Commission de Venise, ainsi que la majorité des experts académiques s'accordent à dire qu'il est préférable de trouver un équilibre entre les recettes privées et les recettes publiques des partis. En outre, d'après les données auxquelles les experts ont eu accès, il apparaît que les partis politiques reçoivent plus qu'ils ne dépensent.

Les chiffres tirés des comptes annuels des partis politiques arrêtés le 31 décembre 2022 montrent qu'à cette date, le patrimoine de l'ensemble des partis politiques présenté sous la forme de l'actif net (total actif consolidé - total consolidé des rubriques dettes) s'élève à 162 millions d'euros. Les biens immobiliers représentent en moyenne 26 % de l'ensemble du patrimoine des partis politiques. Pour ce qui concerne les placements et les valeurs disponibles à court et long termes, les valeurs qui n'ont pas été consommées par les partis politiques représentent 68 % du bilan. Au total, les partis politiques ont utilisé 98 % de l'ensemble de leurs dotations. Les partis gèrent leur dotation en bon père de famille, en plaçant l'excédent dans des valeurs disponibles à court et à long terme.

En conséquence, une première question fondamentale est de savoir si on dépense en Belgique trop d'argent public pour les partis? Quel est le niveau acceptable des dotations publiques? Ces dernières années, les rapports parlementaires, les auditions, les avis d'experts, les enquêtes de journalistes, sont le plus souvent allés dans le même sens: les dotations publiques accordées aux partis sont trop élevées. Et il a été proposé d'imposer certaines limites, notamment quant à l'utilisation des réseaux sociaux et quant aux placements immobiliers.

La réponse à apporter à la problématique de l'importance du financement public et à son éventuelle réduction est essentiellement politique, et échappe à l'appréciation des experts. La majorité des groupes politiques sont prêts à discuter du montant du financement des partis en vue d'aboutir à un système mieux ciblé, voire limité. Mais il n'y a pas de réel consensus. Certains groupes politiques ont proposé la diminution des montants forfaitaires à la

partijen veel meer ontvangen dan het bovengenoemde bedrag aan federale dotatie. Als we rekening houden met de aanvullende subsidies die door de parlementen van de gefedereerde entiteiten worden toegekend aan de partijen die een erkende parlementaire fractie vormen, en met de subsidies van de provincies, komen we op een jaarlijks totaal aan overheidsdotaties van ongeveer 75 miljoen euro. De Kamer heeft echter geen controlerecht of manoeuvreerruimte met betrekking tot de aanvullende dotaties die worden toegekend door de parlementen van de gefedereerde entiteiten.

Daarom zijn Europese adviesorganen, zoals de Commissie van Venetië, en de meeste academische experts het erover eens dat het de voorkeur verdient om een evenwicht te vinden tussen de private en publieke ontvangsten van de partijen. Uit de gegevens waarover de experts beschikken, blijkt bovendien dat politieke partijen meer ontvangen dan ze uitgeven.

Uit cijfers van de jaarrekeningen van de politieke partijen die op 31 december 2022 zijn afgesloten, blijkt dat het totale vermogen van alle partijen in termen van nettoactief (het geconsolideerde totaal van het actief - het geconsolideerde totaal van de schuldrubrieken) op die datum 162 miljoen euro bedraagt. Vastgoed maakt gemiddeld 26 % uit van het totale vermogen van politieke partijen. Wat beleggingen en liquide middelen op korte en lange termijn betreft, maken de waarden die niet zijn verbruikt door de politieke partijen 68 % van de balans uit. In totaal hebben de politieke partijen 98 % van al hun dotaties gebruikt. De partijen beheren hun dotatie als een goede huisvader door het overschot te investeren in op korte en lange termijn beschikbare liquide middelen.

Een eerste fundamentele vraag is dan ook of er in België niet te veel overheidsgeld wordt uitgegeven aan de partijen. Wat is een aanvaardbaar niveau van overheidsdotatie? In de afgelopen jaren hebben de meeste parlementaire verslagen, hoorzittingen, meningen van experts en onderzoeken van journalisten meestal in dezelfde richting gewezen: de overheidsdotatie voor partijen is te hoog. En er is voorgesteld dat er bepaalde grenzen moeten worden gesteld, vooral aan het gebruik van sociale netwerken en vastgoedbeleggingen.

Het antwoord op de problematiek van de omvang van de overheidsfinanciering en de mogelijke verlaging daarvan is in essentie politiek en valt buiten de beoordeling door deskundigen. De meeste politieke fracties zijn bereid om te praten over het bedrag van de partijfinanciering om te komen tot een gerichter of zelfs beperkt systeem. Maar er is geen echte consensus. Sommige politieke fracties hebben voorgesteld om de forfaitaire

Chambre, voire le gel de ces montants ou la suppression de l'indexation du financement. D'autres groupes sont pour le statut quo et le maintien du système actuel.

De manière plus radicale, des parlementaires ont proposé de réduire de moitié les dotations actuellement octroyées²⁴. De même, lorsque la Commission de la Constitution et du Renouveau institutionnel a adopté la proposition de loi réduisant de 5,32 % la dotation publique, elle a également rejeté deux amendements qui visaient à réduire drastiquement de 50 % cette dotation²⁵. Les auteurs de ces amendements expliquaient qu'il est anormal de voir des partis ne comptant que très peu de membres être complètement financés par l'argent de l'État. En sorte qu'il était proposé que pour chaque euro public, le parti récolte un euro chez ses propres membres.

En conclusion, les experts estiment qu'en cas de révision du régime de financement des partis, les principes suivants pourraient être pris en compte:

- fixation annuelle de la dotation publique totale (avec un plafond absolu) qui sera répartie entre tous les partis selon une clé de répartition. Le Parlement pourrait alors décider, par exemple à l'aide d'une indexation basée sur l'inflation, d'ajuster la dotation annuellement (comme c'est notamment le cas en Allemagne). Ou encore, le montant pourrait être réajusté à chaque nouvelle législation pour éviter une renégociation annuelle;

- détermination d'une partie forfaitaire et d'une partie variable basée sur le résultat des élections. Un débat parlementaire devrait être mené sur la juste proportion entre ces deux parties, de même que sur le niveau du plafond absolu, afin d'aboutir à un ratio équitable;

- le montant de la dotation publique pourrait dépendre à l'avenir des efforts déployés par les partis pour bénéficier de soutiens volontaires. L'on pourrait coupler une partie du financement public au financement privé en instaurant, comme en Allemagne, un système de "*matching funds*" (ou fonds de contrepartie) pour inciter les partis à se tourner davantage vers les citoyens pour leur financement.

bedragen in de Kamer te verlagen, of deze bedragen zelfs te bevriezen of de indexering van de financiering af te schaffen. Andere fracties zijn voorstander van de status quo en het handhaven van het huidige systeem.

Radicaler is dat parlementsleden hebben voorgesteld om de huidige dotaties te halveren²⁴. Toen de Commissie Grondwet en Institutionele Vernieuwing het wetsvoorstel aannam om de overheidsdotatie met 5,32 % te verlagen, verwierp ze ook twee amendementen die deze dotatie drastisch met 50 % verlaagden²⁵. De auteurs van deze amendementen legden uit dat het abnormaal is dat partijen met zeer weinig leden volledig worden gefinancierd met staatsgeld. Daarom werd voorgesteld dat de partij voor elke publieke euro één euro van haar eigen leden zou inzamelen.

Concluderend zijn de experts van mening dat bij een herziening van het partijfinancieringssysteem rekening kan worden gehouden met de volgende principes:

- jaarlijkse vaststelling van de totale overheidsdotatie (met een absolute bovengrens) die volgens een verdeelsleutel onder alle partijen wordt verdeeld. Het parlement zou dan kunnen besluiten, bijvoorbeeld door middel van indexering op basis van inflatie, om de dotatie jaarlijks aan te passen (zoals bijvoorbeeld in Duitsland het geval is). Een andere mogelijkheid is om het bedrag bij elke nieuwe legislatuur opnieuw aan te passen om jaarlijkse nieuwe onderhandelingen te voorkomen;

- vaststelling van een forfaitair deel en een variabel deel op basis van de verkiezingsresultaten. Er zou een parlementair debat moeten worden gevoerd over de juiste verhouding tussen deze twee delen, evenals over de hoogte van de absolute bovengrens, om tot een billijke verhouding te komen;

- het bedrag van de overheidsdotatie zou in de toekomst kunnen afhangen van de inspanningen van de partijen om vrijwillige steun te verkrijgen. Een deel van de overheidsfinanciering zou gecombineerd kunnen worden met particuliere financiering door, net als in Duitsland, een systeem van "*matching funds*" in te voeren om partijen aan te moedigen zich voor hun financiering meer tot de burgers te wenden.

²⁴ Proposition de loi modifiant la loi du 4 juillet 1989 (DOC 55 1831/001).

²⁵ DOC 55 3025/002 et 003.

²⁴ Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 (DOC 55 1831/001).

²⁵ DOC 55 3025/002 en 003.

LA SITUATION D'UN PARTI QUI NE BÉNÉFICIE PAS D'UN FINANCEMENT PUBLIC

L'une des recommandations du GRECO suggérait d'étendre le champ d'application de la loi du 4 juillet 1989 aux partis qui ne bénéficient pas du financement public fédéral.

Cette proposition doit être envisagée dans l'optique poursuivie par le législateur: d'un côté, des partis ont droit à un financement public, mais d'un autre côté, ils sont obligés de tenir une comptabilité ouverte et de limiter leurs dépenses électorales. C'est l'envers de la médaille. À l'inverse, il serait disproportionné de soumettre des partis politiques à des obligations comptables alors qu'ils ne peuvent prétendre à ce financement.

En 2014, le législateur belge a partiellement répondu à la recommandation du GRECO: la loi du 6 janvier 2014 a comblé une lacune de l'ancienne législation puisque les partis politiques qui ne pouvaient pas bénéficier de la dotation parlementaire fédérale n'étaient pas sanctionnés en cas de violation des règles relatives aux dépenses électorales ou aux dons, dès lors que la seule sanction prévue par la législation était la retenue sur ladite dotation. Depuis 2014, des sanctions s'appliquent également à ces partis, notamment en cas de dépassement du montant maximum des dépenses électorales ou en cas de non-respect des règles en matière de propagande électorale.

Mais pour le reste, le Parlement a fait un choix d'opportunité politique, le but n'étant pas d'aider tous les partis ou de favoriser l'émergence de nouvelles formations politiques, mais de réserver le financement public aux partis les plus représentatifs.

Néanmoins, les experts académiques qui ont été auditionnés en 2011 par le groupe de travail Partis politiques²⁶, ont souligné qu'il fallait veiller à ne pas élaborer un système de financement à la mesure des partis déjà en place, en sorte que la restriction figurant à l'article 1^{er} de la loi quant à la définition du parti politique est susceptible d'entraîner une discrimination vis-à-vis des petites listes qui ne sont pas présentes dans toutes les circonscriptions et qui, à côté de leurs chances déjà réduites d'obtenir un élu, se voient lésées par rapport aux grands partis. Ils ont estimé qu'il faut se demander s'il n'est pas souhaitable d'accorder, sous certaines conditions et dans une certaine mesure, un financement public à des plus petits partis et à de nouveaux partis,

²⁶ Spécialement les professeurs Velaers, Verdussen et Matthijs (DOC 53 2854/001).

SITUATIE VAN EEN PARTIJ DIE GEEN PUBLIEKE FINANCIERING ONTVANGT

Een van de aanbevelingen van de GRECO was om het toepassingsgebied van de wet van 4 juli 1989 uit te breiden naar partijen die geen federale overheidsfinanciering ontvangen.

Dit voorstel moet worden gezien in het licht van de bedoeling van de wetgever: aan de ene kant hebben partijen recht op overheidsfinanciering, maar aan de andere kant zijn ze verplicht om een open boekhouding te voeren en hun verkiezingsuitgaven te beperken. Het is de keerzijde van de medaille. Omgekeerd zou het disproportioneel zijn om politieke partijen te onderwerpen aan boekhoudkundige verplichtingen wanneer ze geen recht hebben op deze financiering.

In 2014 gaf de Belgische wetgever gedeeltelijk gehoor aan de aanbeveling van de GRECO: de wet van 6 januari 2014 vulde een leemte op in de vorige wetgeving, aangezien politieke partijen die niet in aanmerking kwamen voor de federale parlementaire dotatie niet werden bestraft voor het overtreden van de regels inzake verkiezingsuitgaven of giften, omdat de enige sanctie waarin de wetgeving voorzag een inhouding op die dotatie was. Sinds 2014 worden er ook sancties opgelegd aan deze partijen, in het bijzonder bij overschrijding van het maximumbedrag aan verkiezingsuitgaven of bij niet-naleving van de regels voor verkiezingspropaganda.

Voor het overige heeft het Parlement een keuze van politiek opportunisme gemaakt, waarbij het niet de bedoeling was om alle partijen te helpen of het ontstaan van nieuwe politieke formaties te bevorderen, maar om overheidsfinanciering voor te behouden voor de meest representatieve partijen.

Niettemin benadrukten de academische experts die in 2011 door de werkgroep Politieke partijen werden gehoord²⁶, dat we erop moeten toezien dat we geen financieringssysteem ontwikkelen dat is afgestemd op de reeds bestaande partijen, waarbij de beperking in artikel 1 van de wet inzake de definitie van een politieke partij kan leiden tot discriminatie van kleine lijsten die niet in alle kieskringen aanwezig zijn en die, naast hun toch al verminderde kansen om een gekozen te behalen, benadeeld worden ten opzichte van de grote partijen. Ze waren van mening dat we ons moeten afvragen of het niet wenselijk is om onder bepaalde voorwaarden en tot op zekere hoogte overheidsfinanciering toe te kennen aan kleinere partijen en nieuwe partijen, maar

²⁶ In het bijzonder de professoren Velaers, Verdussen en Matthijs (DOC 53 2854/001).

tout en les soumettant aux obligations en matière de comptabilité ouverte.

On notera cependant que l'exigence pour un parti politique d'être représenté à la Chambre par au moins un parlementaire pour pouvoir bénéficier de la dotation, a fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle). Dans son arrêt n° 40/90 du 21 décembre 1990, la Cour a estimé que le législateur ne viole pas le principe d'égalité en faisant dépendre le financement des partis politiques de la preuve d'une certaine représentativité. En finançant les partis politiques sur la base des derniers résultats électoraux, il respecte un critère objectif, les différences dans le soutien apporté par les électeurs justifiant les différences de traitement.

Dans le même sens, la Cour européenne des droits de l'homme a admis que le principe d'un financement public réservé aux partis qui ont atteint un certain seuil électoral est compatible avec les dispositions de la Convention de sauvegarde²⁷. Par la suite, la Cour s'est référé à l'idée de "seuil de représentativité". Dans un arrêt du 10 mai 2012²⁸, elle a rejeté le recours introduit par un parti contre la règle qui réservait le financement public aux seuls partis ayant obtenu un seuil de représentativité d'au moins 7 % des suffrages.

La question de savoir si les partis politiques qui ont déposé des listes de candidats aux élections fédérales mais qui n'ont obtenu aucun siège doivent pouvoir prétendre à un financement public a été largement débattue par le groupe de travail Partis politiques en 2010-2011²⁹. Les groupes politiques ont été d'accord sur le principe d'amender la loi pour que soient pris en compte les partis qui ne bénéficient pas d'un financement public, lorsque ces partis ne respectent pas les règles sur les campagnes électorales. Par contre, il n'y a pas une véritable solution objective qui s'est dégagée quant au financement public en faveur des partis qui n'ont pas obtenu de siège.

En tout état de cause, si l'on entendait permettre à l'avenir aux partis non représentés au Parlement d'entrer en ligne de compte pour un financement public, les questions suivantes devraient être examinées:

— À quels critères ces partis devraient-ils satisfaire? Si l'on refuse de prendre le nombre de sièges comme

hen wel te onderwerpen aan de verplichtingen van open boekhouding.

Op te merken valt echter dat tegen de eis dat een politieke partij door ten minste één parlamentslid in de Kamer vertegenwoordigd moet zijn om in aanmerking te komen voor de dotatie, een beroep tot nietigverklaring is ingesteld bij het Grondwettelijk Hof. In zijn arrest nr. 40/90 van 21 december 1990 oordeelde het Hof dat de wetgever het gelijkheidsbeginsel niet had geschonden door de financiering van politieke partijen afhankelijk te stellen van het bewijs van een bepaalde mate van representativiteit. Door politieke partijen te financieren op basis van de meest recente verkiezingsresultaten, voldeed hij aan een objectief criterium, waarbij verschillen in steun van kiezers de verschillen in behandeling rechtvaardigden.

In dezelfde zin heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aanvaard dat het principe van overheidsfinanciering die is voorbehouden aan partijen die een bepaalde kiesdrempel hebben bereikt, verenigbaar is met de bepalingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens²⁷. Vervolgens verwees het Hof naar het idee van een "representativiteitsdrempel". In een arrest van 10 mei 2012²⁸ verwierp het Hof een door een partij ingesteld beroep tegen de regel dat overheidsfinanciering alleen is voorbehouden aan partijen die een representativiteitsdrempel van ten minste 7 % van de stemmen hebben behaald.

De vraag of politieke partijen die kandidatenlijsten hebben ingediend voor de federale verkiezingen maar geen enkele zetel hebben behaald, recht moeten hebben op overheidsfinanciering werd uitvoerig besproken door de werkgroep Politieke partijen in 2010-2011²⁹. De politieke fracties waren het eens over het principe om de wet zo aan te passen dat ook partijen die geen overheidsfinanciering ontvangen onder de wet vallen, als deze partijen zich niet aan de regels voor verkiezingscampagnes houden. Anderzijds is er geen echte objectieve oplossing naar voren gekomen met betrekking tot overheidsfinanciering voor partijen die geen zetel hebben behaald.

Hoe dan ook, als men partijen die niet in het Parlement vertegenwoordigd zijn in de toekomst in aanmerking wil laten komen voor overheidsfinanciering, zouden de volgende vragen moeten worden onderzocht:

— Aan welke criteria zouden deze partijen moeten voldoen? Als het aantal zetels niet als criterium wordt

²⁷ Arrêt du 29 mars 2001, Antonopoulos c. Grèce.

²⁸ Özgürlük ve Dayanisma Partisi c. Turquie.

²⁹ DOC 53 2854/001.

²⁷ Arrest van 29 maart 2001, Antonopoulos c. Griekenland.

²⁸ Özgürlük ve Dayanisma Partisi c. Türkiye.

²⁹ DOC 53 2854/001.

critère, l'on pourrait par exemple accorder une dotation aux partis qui ont atteint le seuil électoral de 5 %.

— Compte tenu que les partis qui ne seront pas représentés au Parlement doivent néanmoins supporter des frais de campagne, qui seront perdus s'ils n'atteignent pas le seuil électoral, une autre formule a été suggérée: retenir un seuil de représentativité lié aux signatures recueillies par les nouveaux partis. Par exemple, un financement de base serait accordé à tous les nouveaux partis, pour autant qu'ils recueillent au moins 50.000 signatures.

— On notera cependant que la suppression du seuil électoral pourrait avoir pour conséquence la multiplication de partis politiques. On favoriserait la fragmentation politique et l'émergence d'une série de partis ou mouvements qui n'ont pas de structure ou de véritable projet politique.

— Il a aussi été souligné que financer sans aucune restriction tous les nouveaux partis politiques augmenterait considérablement le budget total du financement des partis.

— Enfin, si le législateur fédéral modifie le régime de financement, il faudra que les Communautés et Régions qui octroient une dotation complémentaire aux partis représentés dans leur assemblée, s'alignent sur le régime fédéral, sous peine d'aboutir à des traitements inégaux. Aujourd'hui, des partis politiques qui existent et ne reçoivent pas de financement fédéral peuvent néanmoins bénéficier du régime régional. À la connaissance des experts, tel est le cas au Parlement bruxellois et au Parlement germanophone.

LE FINANCEMENT PRIVÉ DES PARTIS POLITIQUES

Aperçu

Les sources privées de financement des partis politiques sont les dons, le sponsoring, les contributions des mandataires politiques, les cotisations des membres, les revenus du patrimoine, les legs, et d'autres recettes provenant du fonctionnement du parti.

La loi du 4 juillet 1989 régit les financements privés en ses articles 16*bis* et 16*ter*. Seules les personnes physiques peuvent en principe faire des dons à des partis politiques et à leurs composantes, à des listes, à des candidats et à des mandataires politiques.

gebruikt, zou een dotatie bijvoorbeeld kunnen worden toegekend aan partijen die de kiesdrempel van 5 % hebben bereikt.

— Gezien het feit dat partijen die niet vertegenwoordigd zullen zijn in het Parlement toch campagnekosten moeten dragen, die verloren gaan als ze de kiesdrempel niet halen, werd een andere formule voorgesteld: een representativiteitsdrempel behouden die gekoppeld is aan de handtekeningen die nieuwe partijen verzamelen. Alle nieuwe partijen zouden bijvoorbeeld een basisfinanciering krijgen als ze ten minste 50.000 handtekeningen verzamelen.

— Er moet echter worden opgemerkt dat het afschaffen van de kiesdrempel zou kunnen leiden tot een wildgroei aan politieke partijen. Dit zou politieke versplintering en het ontstaan van een reeks partijen of bewegingen zonder structuur of echt politiek project in de hand werken.

— Er werd ook benadrukt dat onbeperkte financiering van alle nieuwe politieke partijen het totale partijfinancieringsbudget aanzienlijk zou verhogen.

— Tot slot, als de federale wetgever het financieringssysteem wijzigt, zullen de gemeenschappen en gewesten die een aanvullende dotatie toekennen aan de partijen die in hun assemblee vertegenwoordigd zijn, zich moeten afstemmen op het federale systeem. Zo niet zal het resultaat een ongelijke behandeling zijn. Op dit moment kunnen politieke partijen die wel bestaan maar geen federale financiering ontvangen, toch aanspraak maken op de gewestelijke regeling. Voor zover de experts weten, is dit het geval in het Brussels Parlement en het Duitstalige Parlement.

PRIVATE FINANCIERING VAN POLITIEKE PARTIJEN

Overzicht

De particuliere financieringsbronnen van politieke partijen zijn giften, sponsoring, bijdragen van politieke mandatarissen, lidgelden, inkomsten uit vermogen, legaten en andere ontvangsten uit de werking van de partij.

De wet van 4 juli 1989 regelt particuliere financiering in de artikelen 16*bis* en 16*ter*. In principe kunnen alleen natuurlijke personen giften doen aan politieke partijen en hun componenten, aan lijsten, kandidaten en politieke mandatarissen. Om elke dubbelzinnigheid weg te

Afin de lever toute ambiguïté, la loi précise que les dons de personnes physiques agissant en réalité comme intermédiaires de personnes morales ou d'associations de fait sont interdits.

Les candidats et les mandataires politiques peuvent néanmoins recevoir des dons du parti politique ou de la liste au nom desquels ils sont candidats ou exercent un mandat. De même, des composantes peuvent recevoir des dons de leur parti politique et inversement.

Nous avons déjà examiné plus haut la question de savoir si le texte actuel de la loi du 4 juillet 1989 garantit un bon équilibre et s'il ne rend pas les partis politiques trop tributaires du financement public.

Nous avons suggéré d'envisager de coupler une partie du financement public au financement privé en instaurant un système de "matching" comme en Allemagne, où l'État ajoute 0,38 euro de financement public à chaque euro de financement privé que se procure un parti. Lors de l'audition des experts le 22 décembre 2022, un grand nombre de membres de la Commission de la Constitution se sont montrés favorables au principe des "matching funds".

Une autre source d'inspiration en ce qui concerne le lien entre financement privé et financement public est représenté par le Règlement européen de 2014, dont le chapitre 4 contient les dispositions relatives au financement des partis politiques et des fondations. Leur dotation se compose d'une partie forfaitaire et d'une partie variable. 10 % du budget total disponible sont ainsi équitablement répartis entre les partis bénéficiaires. Les 90 % restants du budget total sont répartis proportionnellement au nombre de sièges obtenus au Parlement européen.

En outre, la dotation du budget général de l'Union européenne ne peut pas excéder 90 % de l'ensemble des frais remboursables enregistrés dans le budget d'un parti politique (plafond relatif). Les partis européens doivent donc tirer eux-mêmes 10 % de leurs moyens de financements privés.

Le manque de cohérence des règles en matière de dons et de sponsoring

Une lacune est représentée par le fait que la loi du 4 juillet 1989 ne définit pas la notion de "don", ce qui est problématique parce qu'il y a des limites à cette notion. Le vade-mecum ne constitue qu'une étape en vue de préciser cette notion: il oppose le don au concept de sponsoring en soulignant qu'un don a toujours lieu sans aucune forme de contrepartie. Mais qu'en est-il

nemen, verduidelijkt de wet dat giften van natuurlijke personen die feitelijk optreden als tussenpersonen van rechtspersonen of feitelijke verenigingen verboden zijn.

Kandidaten en politieke mandatarissen mogen echter wel giften ontvangen van de politieke partij of van de lijst waarvoor zij kandidaat zijn of waarvoor zij een mandaat uitoefenen. Ook componenten mogen giften ontvangen van politieke partijen en omgekeerd.

We hebben hierboven al onderzocht of de huidige tekst van de wet van 4 juli 1989 een goed evenwicht garandeert en politieke partijen niet te afhankelijk maakt van overheidsfinanciering.

We hebben voorgesteld om te overwegen een deel van de publieke financiering te koppelen aan de private financiering door een "matching"-systeem in te voeren zoals in Duitsland, waarbij de staat 0,38 euro publieke financiering toevoegt aan elke euro private financiering die een partij verkrijgt. Tijdens de hoorzitting van de experts op 22 december 2022 was een groot aantal leden van de Commissie Grondwet voorstander van het principe van "matching funds".

Een andere inspiratiebron voor de koppeling tussen private en publieke financiering is de Europese verordening uit 2014, waarvan hoofdstuk 4 bepalingen bevat over de financiering van politieke partijen en stichtingen. Hun dotatie bestaat uit een forfaitair deel en een variabel deel. Zo wordt 10 % van het totale beschikbare budget billijk verdeeld tussen de begunstigde partijen. De overige 90 % van het totale budget wordt verdeeld naar rato van het aantal behaalde zetels in het Europees Parlement.

Bovendien mag de dotatie uit de algemene begroting van de Europese Unie niet meer bedragen dan 90 % van de totale terugbetaalbare uitgaven die in de begroting van een politieke partij zijn opgenomen (relatieve bovengrens). Europese partijen moeten dus zelf 10 % van hun financiering uit hun privéfinancieringsmiddelen halen.

Gebrek aan samenhang van regels voor giften en sponsoring

Een lacune is het feit dat de wet van 4 juli 1989 het begrip "gift" niet definieert, wat problematisch is omdat er grenzen aan dit begrip zijn. Het vademecum is slechts een stap in de richting van verduidelijking van dit begrip: het stelt het begrip gift tegenover dat van sponsoring en benadrukt dat een gift altijd plaatsvindt zonder enige vorm van tegenprestatie. Maar wat is bijvoorbeeld het

par exemple de la distinction entre un don et les frais d'adhésion à un parti?

On sait que depuis 1993, l'article 16*bis* de la loi du 4 juillet 1989 consacre l'interdiction pour les personnes morales et les associations de fait de faire des dons à un parti politique. Le Conseil d'État, dans son avis donné le 22 décembre 1992 a cependant fait observer qu'"au regard de l'objectif de transparence poursuivi il ne peut être perdu de vue que les personnes physiques peuvent exercer les mêmes activités lucratives que les personnes morales".

En outre, l'application de la règle qui interdit les dons de personnes morales est aussi problématique car on accepte en pratique certaines formes d'aides indirectes au motif que la loi ne les exclut pas explicitement, en particulier celles qui entrent dans le cadre du sponsoring par des sociétés. Aux fins de permettre certaines formes de soutien militant, le législateur n'a pas interdit ni encadré les aides indirectes telles que le sponsoring – y compris par des personnes morales. Cela peut paraître contradictoire avec l'interdiction légale des dons de personnes morales et offre des facilités pour contourner cette interdiction.

Le GRECO a été particulièrement critique à ce sujet en relevant, en 2016, que "la Belgique s'était bornée avec les amendements de janvier 2014 à introduire des règles sur le sponsoring d'une manière qui donne finalement toute sa légitimité à une pratique en principe prohibée du fait de l'interdiction des dons de personnes morales".

Selon la jurisprudence de la Commission parlementaire de contrôle, il faut entendre par "sponsoring", le soutien financier octroyé au profit d'un événement électoral, avec, en contrepartie, la publicité faite au profit du sponsor, par exemple dans un dépliant de propagande ou dans un programme, sur des drapeaux, etc. Si le sponsor paie un prix plus élevé que celui du marché pour cette publicité, la différence devra être comptabilisée à titre de don. Dans le cas du parrainage, il y a une considération publicitaire qui doit également être en adéquation avec le marché.

Il semble aussi qu'aujourd'hui, les partis préfèrent ne plus trop compter sur les dons, car ceux-ci sont limités à des petits montants qui ne sont pas déductibles fiscalement. On peut dès lors envisager un relèvement des plafonds pour les dons, ce qui devrait aller de pair avec la mise en place d'un système incitatif. Pour tout don reçu, dont les cotisations des membres du parti, les pouvoirs publics pourraient verser un montant identique.

onderscheid tussen een gift en lidmaatschapsgeld van een partij?

We weten dat artikel 16*bis* van de wet van 4 juli 1989 sinds 1993 rechtspersonen en feitelijke verenigingen verbiedt om giften te doen aan een politieke partij. In zijn advies van 22 december 1992 heeft de Raad van State er echter op gewezen dat met het oog op de nagestreefde doelstelling van transparantie niet over het hoofd mag worden gezien dat natuurlijke personen dezelfde winstgevendende activiteiten kunnen uitoefenen als rechtspersonen.

Daarnaast is de toepassing van de regel die giften van rechtspersonen verbiedt ook problematisch, omdat in de praktijk bepaalde vormen van indirecte steun worden aanvaard op grond van het feit dat de wet ze niet expliciet uitsluit, in het bijzonder de steun die binnen het kader van sponsoring door bedrijven valt. Om bepaalde vormen van militante steun toe te staan, heeft de wetgever indirecte steun zoals sponsoring – ook door rechtspersonen – niet verboden of gereguleerd. Dit lijkt in tegenspraak met het wettelijke verbod op giften door rechtspersonen en maakt het gemakkelijker om dit verbod te omzeilen.

De GRECO was hier bijzonder kritisch over en merkte in 2016 op dat "België zich met de wijzigingen van januari 2014 had beperkt tot het invoeren van regels over sponsoring op een manier die uiteindelijk volledige legitimiteit verleent aan een praktijk die in principe verboden is vanwege het verbod op giften door rechtspersonen" (vrije vertaling uit het Frans).

Volgens de rechtspraak van de parlementaire Controlecommissie moet onder "sponsoring" worden verstaan: financiële steun die wordt verleend voor een verkiezings-evenement, met als tegenprestatie reclame ten gunste van de sponsor, bijvoorbeeld in een propagandafolder of in een programma, op vlaggen, enz. Als de sponsor voor deze reclame een hogere prijs betaalt dan de marktprijs, moet het verschil als gift worden geboekt. In het geval van sponsoring is er een publiciteitsoverweging die ook marktconform moet zijn.

Het lijkt er ook op dat partijen tegenwoordig liever niet te veel vertrouwen op giften, omdat deze beperkt zijn tot kleine bedragen die niet fiscaal aftrekbaar zijn. We kunnen daarom een verhoging van de bovengrenzen voor giften overwegen, die hand in hand zou moeten gaan met de invoering van een incentivesysteem. Voor elke ontvangen gift, inclusief lidgelden, zou de overheid een identiek bedrag kunnen storten. Zo zou het bedrag

Le montant de la dotation publique dépendrait ainsi des efforts déployés par les partis pour bénéficier de soutiens volontaires.

Mais si les partis seraient tenus d'augmenter leur apport propre, ils doivent alors être en mesure de le faire: il serait déraisonnable d'exiger des partis qu'ils trouvent un pourcentage important de ressources propres, en ne les autorisant à recevoir que de petits dons de personnes physiques. D'où la proposition précitée de relever les actuels plafonds légaux de 500 et 2.000 euros par donateur³⁰.

Mais sans une définition claire des notions de don et de cotisation des membres du parti (cette dernière notion est également absente de la loi), il n'est pas exclu qu'on puisse contourner la réglementation sur les dons en adhérant à un parti politique et en optant pour une contribution gratuite³¹. Tel est le cas lorsqu'une cotisation dépasse le plafond prévu pour les dons.

Il serait nécessaire de préciser ou définir la notion de don afin, d'une part, de prévoir un cadre légal pour les prestations qui sont gratuites ou dont le prix est inférieur à la valeur du marché et, d'autre part, d'harmoniser le sponsoring et les règles existantes en matière de dons. On devrait également préciser les formes de sponsoring interdites. Certains ont proposé d'utiliser la notion d'"avantage de toute nature", ce qui contribuerait à clarifier les choses, y compris pour ce qui est des formes de soutien provenant de personnes morales.

Toutefois, si l'on entend mettre en cohérence le sponsoring et les règles existantes en matière de dons, on ne peut pas perdre de vue que le statut fiscal du sponsoring est tout à fait différent de celui des libéralités. Le don se distingue par l'"*animus donandi*": le don se fait sans contrepartie, alors que le sponsoring s'effectue avec des contreparties, à savoir la promotion de l'image ou de produits. Il faut donc veiller à ne pas mettre sur pied d'égalité les dons ou libéralités et le sponsoring. Cette nuance n'est pas toujours aperçue par le GRECO, qui assimile le sponsoring à un don.

Il reste la question de l'enregistrement des donateurs et de la traçabilité des dons. Le GRECO a recommandé d'introduire une obligation pour les partis et les candidats aux élections de publier les donations individuelles dont

van de overheidsdotatie afhangen van de inspanningen van de partijen om vrijwillige steun te krijgen.

Maar als partijen hun eigen inbreng zouden moeten verhogen, dan moeten ze dat ook kunnen: het zou onredelijk zijn om van partijen te eisen dat ze een groot percentage van eigen middelen vinden, terwijl ze slechts kleine giften van natuurlijke personen mogen ontvangen. Vandaar het eerder genoemde voorstel om de huidige wettelijke bovengrenzen van 500 en 2.000 euro per donateur te verhogen³⁰.

Maar zonder een duidelijke definitie van de begrippen gift en lidgeld (dit laatste begrip ontbreekt ook in de wet) is het niet uitgesloten dat de reglementering over giften kan worden omzeild door lid te worden van een politieke partij en te kiezen voor een vrije bijdrage³¹. Dit is het geval wanneer lidgeld de bovengrens voor giften overschrijdt.

Het zou nodig zijn om het begrip gift te specificeren of te definiëren om enerzijds een wettelijk kader te bieden voor diensten die gratis zijn of waarvoor de prijs onder de marktwaarde ligt en anderzijds om sponsoring en de bestaande regels inzake giften te harmoniseren. Ook zouden de verboden vormen van sponsoring moeten worden gespecificeerd. Sommigen hebben voorgesteld om het begrip "voordeel van alle aard" te gebruiken, wat zou helpen om de zaken te verduidelijken, ook met betrekking tot vormen van steun van rechtspersonen.

Maar als we sponsoring in lijn willen brengen met de bestaande regels voor giften, mogen we niet uit het oog verliezen dat het fiscaal statuut van sponsoring heel anders is dan dat van giften. Giften onderscheiden zich door de "*animus donandi*": giften worden gedaan zonder tegenprestatie, terwijl sponsoring plaatsvindt tegen tegenprestatie in de vorm van imago- of productpromotie. Er moet dus voor worden gewaakt om giften of liberaliteiten gelijk te stellen aan sponsoring. De GRECO is zich niet altijd bewust van deze nuance en stelt sponsoring gelijk met een gift.

Dan is er nog de kwestie van de registratie van donateurs en de traceerbaarheid van giften. De GRECO heeft aanbevolen om partijen en verkiezingskandidaten te verplichten om individuele giften boven een bepaalde

³⁰ Dans la réglementation européenne, les dons émanant de personnes physiques et morales sont autorisés jusqu'à un montant de 18.000 euros par an et par donateur. Les dons de plus de 1.500 euros sont soumis à l'enregistrement et à la publication de l'identité du donateur.

³¹ Voy. à ce sujet le rapport du 4 mars 2020 fait au nom de la Commission de contrôle par MM. Van der Donckt et Delizée sur les notions de "dons" et de "cotisations" dans la loi du 4 juillet 1989.

³⁰ In de Europese regelgeving zijn giften van natuurlijke en rechtspersonen toegestaan tot een maximum van 18.000 euro per jaar per donateur. Voor giften van meer dan 1.500 euro zijn registratie en publicatie van de identiteit van de donateur vereist.

³¹ Zie hierover het verslag van 4 maart 2020 dat namens de controlecommissie is opgesteld door de heren Van der Donckt en Delizée over de begrippen "giften" en 'lidgelden' in de wet van 4 juli 1989.

la valeur est supérieure à un certain seuil, en même temps que l'identité du donateur.

Cette recommandation a été critiquée. Outre qu'elle est susceptible de donner lieu à des tracasseries administratives, l'identité des donateurs, qui sont enregistrés annuellement pour des dons de 125 euros et plus, ne peut pas être divulguée et ne peut être accessible qu'à l'instance de contrôle et, le cas échéant, aux autorités judiciaires dans le cadre d'une instruction. En effet, la Commission de protection de la vie privée a estimé en 1999 que les informations relatives aux dons contenaient des données à caractère personnel tombent sous le régime de loi de 1992 sur la protection de la vie privée.

La problématique des cotisations des membres

Ainsi qu'on l'a souvent souligné³², on ne peut pas ignorer que le fait de soutenir financièrement un parti est une forme de participation politique, importante aussi bien pour le citoyen que pour le parti lui-même. Pour le citoyen, parce que la cotisation qu'il paye lui permet de manifester concrètement son attachement aux idées d'un parti politique et de participer à la vie politique autrement qu'en accordant uniquement sa voix à tel ou tel parti.

Quant aux partis politiques, grâce aux contributions de leurs adhérents, leur financement ne dépend plus uniquement des dotations publiques, mais aussi de leur électorat, ce qui les incite à faire plus d'efforts pour convaincre cet électorat et le motiver à s'engager. Les cotisations payées par leurs membres ne sont pas assimilables à un don ou une libéralité, parce qu'il y a quelque chose en retour comme le droit de vote aux congrès du parti, la réception d'un magazine des membres, l'invitation à des festivités familiales, etc.

Selon les estimations des spécialistes³³, les sources de revenus privés constituent entre 5 et 20 % du financement des partis. Les cotisations des membres représentent la plus grosse part des ressources privées, mais elles sont aujourd'hui en nette baisse.

Les partis doivent en outre s'imposer des limites et ne peuvent exiger de leurs membres des montants exorbitants. En Belgique le montant à payer pour une adhésion à un parti politique se situe souvent entre 20 et 25 euros, le double au titre des cotisations de soutien. On peut dès lors se demander s'il est réaliste de penser que la part du financement privé serait suffisante pour compenser

drempelwaarde te publiceren, samen met de identiteit van de donateur.

Deze aanbeveling werd bekritiseerd. Afgezien van het feit dat ze waarschijnlijk tot administratieve rompslomp zal leiden, mag de identiteit van donateurs, die jaarlijks worden geregistreerd voor giften van 125 euro of meer, niet openbaar worden gemaakt en is deze alleen toegankelijk voor de toezichhoudende instantie en desgevallend de gerechtelijke autoriteiten in het kader van een onderzoek. In 1999 oordeelde de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat informatie met betrekking tot giften persoonsgegevens bevat die onder de wet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer uit 1992 vallen.

Problematiek van lidgelden

Zoals we al vaak hebben benadrukt³², kunnen we er niet omheen dat het financieel steunen van een partij een vorm van politieke participatie is, die zowel voor de burger als voor de partij zelf belangrijk is. Voor de burger, omdat de bijdrage die hij betaalt hem in staat stelt zijn betrokkenheid bij de ideeën van een politieke partij te tonen en deel te nemen aan het politieke leven op een manier die zich niet beperkt tot het geven van zijn stem aan deze of gene partij.

Voor politieke partijen is hun financiering dankzij de bijdragen van hun leden niet langer alleen afhankelijk van overheidsdotaties, maar ook van hun kiezerspubliek, wat hen aanmoedigt om een grotere inspanning te leveren om dit kiezerspubliek te overtuigen en te motiveren om zich te engageren. De bijdragen die hun leden betalen kunnen niet worden gelijkgesteld met een gift of een liberaliteit omdat er iets tegenover staat, zoals het recht om te stemmen op partijcongressen, een ledenblad te ontvangen, uitgenodigd te worden voor familiale evenementen, enz.

Expert³³ schatten dat particuliere bronnen van inkomsten tussen de 5 en 20 % van de partijfinanciering uitmaken. Bijdragen van leden zijn goed voor het grootste deel van de privémiddelen, maar ze nemen nu sterk af.

Partijen moeten zichzelf bovendien grenzen opleggen en mogen geen exorbitante bedragen vragen van hun leden. In België ligt het bedrag dat betaald moet worden voor het lidmaatschap van een politieke partij vaak tussen de 20 en 25 euro, en het dubbele voor steunbijdragen. We kunnen ons bijgevolg afvragen of het realistisch is om te denken dat het aandeel van privéfinanciering voldoende

³² Par exemple, le professeur Velaers dans son audition en 2011 par le groupe de travail Partis politiques.

³³ J. Smulders (CRISP).

³² Bijvoorbeeld professor Velaers in zijn hoorzitting in 2011 voor de werkgroep Politieke partijen.

³³ J. Smulders (CRISP).

une diminution des dotations publiques? La tendance générale indique pour une majorité des partis une baisse du nombre d'adhérents.

On notera qu'en Belgique, aucune restriction n'est actuellement appliquée aux cotisations des membres, mais elle est possible, à l'instar des dons. En avril dernier, une proposition de modification de la loi du 4 juillet 1989 a ainsi été déposée par MM. Calvo, Briers et Defossé en vue d'une régulation des cotisations d'adhésion³⁴. Cette proposition relève que si les dons aux partis politiques sont strictement réglementés, la législation n'est pas claire concernant les cotisations, en sorte que cette situation laisse la porte ouverte aux abus: faire passer des dons pour des cotisations permet de contourner la législation stricte en la matière. La proposition de loi vise, afin d'éviter les abus précités, à soumettre les cotisations aux mêmes obligations de transparence et aux mêmes restrictions que les dons.

On peut aussi se référer au régime de l'Union européenne: les réglementations sur les dons et les cotisations ont été unifiées dans le Règlement 1141/2014 relatif au statut et au financement des partis politiques et des fondations politiques. Les cotisations de citoyens (mais non d'organisations membres) y sont soumises au même plafond que les dons. En revanche, il n'y a pas, comme pour les dons, d'obligation d'enregistrement et de publication pour les cotisations supérieures à 1.500 euros,

La délimitation des ressources propres doit être incluse dans un débat politique. Les partis politiques doivent être en mesure de rassembler eux-mêmes une partie de leurs moyens financiers. Il s'agit toutefois de déterminer où fixer la limite (10 % du budget total est-il réalisable?) et ce qui est considéré comme un revenu propre. Par exemple, les contributions des mandataires sont-elles également des revenus propres ou s'agit-il uniquement des cotisations des adhérents? Si des règles trop rigides et disproportionnées sont imposées aux partis en matière de financement propre, ils risquent de ne pas pouvoir lever suffisamment de fonds et donc de ne pas atteindre le seuil minimal.

Le régime fiscal

L'on peut se demander s'il ne serait pas souhaitable, outre un relèvement du plafond de 500 euros, d'encourager les dons des particuliers en réinstaurant leur déductibilité fiscale. On pourrait élargir le régime fiscal d'exonération qui s'applique aux dons aux organisations caritatives à ceux destinés aux partis politiques.

zou zijn om een vermindering van de overheidsdotaties te compenseren. De algemene trend voor de meeste partijen is een daling van het aantal leden.

Opgemerkt valt dat er in België momenteel geen beperkingen van toepassing zijn op ledenbijdragen, maar dit wel mogelijk is, net als voor giften. Afgelopen april werd een voorstel tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 ingediend door de heren Calvo, Briers en Defossé met het oog op de regulering van de lidgelden³⁴. Dit voorstel stelt dat giften aan politieke partijen strikt gereguleerd zijn maar dat de wetgeving niet duidelijk is over lidgelden. Dat opent de deur naar misbruik: door giften als lidgeld te maskeren, kan de strikte wetgeving ter zake worden omzeild. Om dat te voorkomen, beoogt het wetsvoorstel lidgelden te onderwerpen aan dezelfde transparantieverplichtingen en beperkingen als giften.

We kunnen ook verwijzen naar de regeling van de Europese Unie: de regelgeving over giften en lidgelden is eengemaakt in Verordening 1141/2014 betreffende het statuut en de financiering van politieke partijen en politieke stichtingen. Voor bijdragen van burgers (maar niet van lidorganisaties) geldt hetzelfde plafond als voor giften. Er is echter zoals voor giften geen verplichting om bijdragen van meer dan 1.500 euro te registreren en te publiceren.

De afbakening van de eigen middelen moet worden opgenomen in een politiek debat. Politieke partijen moeten een deel van hun eigen financiële middelen kunnen verwerven. Het gaat er echter om te bepalen waar de grens moet worden gelegd (is 10 % van het totale budget haalbaar?) en wat als eigen inkomsten wordt beschouwd. Zijn bijdragen van mandatarissen bijvoorbeeld ook eigen inkomsten of gaat het enkel om bijdragen van leden? Als er aan partijen te rigide en onevenredige regels worden opgelegd over eigen financiering, bestaat het risico dat ze niet in staat zijn om voldoende fondsen te werven en daardoor de minimumdrempel niet halen.

Belastingstelsel

We kunnen ons afvragen of het, naast het verhogen van de bovengrens naar 500 euro, niet wenselijk zou zijn om giften van particulieren te stimuleren door de fiscale aftrekbaarheid weer in te voeren. Het systeem van belastingvrijstelling dat geldt voor giften aan goede doelen zou uitgebreid kunnen worden naar giften aan politieke partijen.

³⁴ DOC 55 3331/001.

³⁴ DOC 55 3331/001.

Si les composantes des partis politiques organisées en association s'acquittent d'un impôt sur les personnes morales, par contre on sait que les contributions faites aux partis, aux entités liées, aux candidats et aux mandataires politiques ne sont plus déductibles fiscalement.

Rappelons qu'en vertu de l'article 71, § 1^{er}, 4^o, du Code des impôts sur les revenus, introduit par la loi du 1^{er} août 1985, le législateur avait permis de déduire, pour un montant maximum de 2 millions de francs, les dons aux ASBL des partis politiques représentés par au moins 5 parlementaires dans une des deux chambres. Cet avantage fiscal a été supprimé en 1993 en contrepartie d'une augmentation substantielle de la dotation fédérale. Quant à la déductibilité des libéralités versées aux centres d'étude des partis politiques en vertu de l'article 104, alinéa premier, 3^o, du CIR 1992, elle a été supprimée en 1998 (loi du 12 juin 1998 modifiant l'article 104, alinéa 1^{er}, 3^o, b) du Code des impôts sur les revenus 1992.

Dans le questionnaire que le GRECO avait soumis aux différents États lors de son troisième cycle d'évaluation sur la transparence du financement des partis politiques, figurait la question de savoir si "les contributions à des partis politiques, entités liées à des partis politiques, représentants élus, candidats aux élections et campagnes électorales donnent droit à des déductions fiscales?". La Belgique avait répondu que si les composantes des partis politiques organisées en association s'acquittent d'un impôt sur les personnes morales, par contre les contributions faites aux partis, candidats et autres bénéficiaires ne sont plus déductibles fiscalement depuis 1998.

Le GRECO n'avait pas davantage examiné la question de la déductibilité fiscale des dons. Par contre, il avait souligné que "divers services administratifs peuvent jouer un rôle dans le contrôle du financement de la vie politique, en particulier les services fiscaux puisque les ASBL liées aux partis s'acquittent de certains impôts sur les personnes morales et que ces services interviennent à l'égard des élus non seulement dans le cadre des contrôles fiscaux généraux mais aussi dans celui spécifique au dispositif de déclaration du patrimoine qui leur est applicable. (...) Il pourrait donc être opportun de faire en sorte que les signalements des services fiscaux profitent aussi aux organes spécialement chargés du contrôle du financement de la vie politique".³⁵

On notera qu'en cas de retour à la déductibilité fiscale des dons, l'enregistrement sera alors automatique, ce qui

Hoewel de componenten van politieke partijen die zijn georganiseerd als verenigingen rechtspersonenbelasting betalen weten we dat bijdragen aan partijen, verbonden entiteiten, kandidaten en politieke mandatarissen niet langer fiscaal aftrekbaar zijn.

Krachtens artikel 71, § 1, 4^o, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen, dat werd ingevoerd door de wet van 1 augustus 1985, stond de wetgever toe dat giften aan vzw's van politieke partijen die vertegenwoordigd werden door minstens 5 parlementsleden in één van de twee kamers, afgetrokken konden worden tot een maximum van 2 miljoen frank. Dit belastingvoordeel werd in 1993 afgeschaft in ruil voor een aanzienlijke verhoging van de federale dotatie. De aftrekbaarheid van liberaliteiten aan studiecentra van politieke partijen op grond van artikel 104, eerste lid, 3^o, van het WIB 1992 werd in 1998 afgeschaft (wet van 12 juni 1998 tot wijziging van artikel 104, eerste lid, 3^o, b), van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992).

In de vragenlijst die de GRECO tijdens haar derde evaluatieronde over de transparantie van de financiering van politieke partijen aan de verschillende staten voorlegde, werd de vraag gesteld of "bijdragen aan politieke partijen, entiteiten die verbonden zijn aan politieke partijen, verkozenen vertegenwoordigers, kandidaten bij verkiezingen en verkiezingscampagnes recht geven op belastingaftrek?" (vrije vertaling uit het Frans) België antwoordde dat hoewel de componenten van politieke partijen die zijn georganiseerd als verenigingen rechtspersonenbelasting betalen, bijdragen aan partijen, verbonden entiteiten, kandidaten en politieke mandatarissen niet langer fiscaal aftrekbaar zijn.

De GRECO heeft de kwestie van de fiscale aftrekbaarheid van giften niet verder onderzocht. De GRECO had echter benadrukt dat "verschillende administratieve diensten een rol kunnen spelen bij de controle op de financiering van het politieke leven, in het bijzonder de belastingdiensten, aangezien de vzw's die verbonden zijn aan de partijen bepaalde rechtspersonenbelastingen betalen en deze diensten ten aanzien van verkozenen niet alleen in het kader van algemene belastingcontroles optreden maar ook in de specifieke context van het systeem van vermogensaangifte dat op hen van toepassing is. (...) Het zou dus wenselijk kunnen zijn om ervoor te zorgen dat de meldingen van de belastingdiensten ook ten goede komen aan de instanties die specifiek belast zijn met de controle op de financiering van het politieke leven." (vrije vertaling uit het Frans)³⁵

Op te merken valt dat als de fiscale aftrekbaarheid van giften wordt heringevoerd, de registratie automatisch zal

³⁵ Greco Eval III Rep(2008)8F.

³⁵ Greco Eval III Rep(2008)8F.

répondrait à l'exigence formulée à plusieurs reprises par le GRECO d'introduire l'enregistrement obligatoire des dons même inférieurs à 125 euros. Cette déductibilité fiscale constitue en fait un financement public indirect, étant donné la perte de revenus pour le Trésor.

L'ABSENCE DE RÈGLES SUR LE FINANCEMENT ÉTRANGER

Les financements provenant de l'étranger en faveur des partis politiques belges n'ont pas beaucoup retenu l'attention. Pendant longtemps, ces financements ne faisaient l'objet d'aucune disposition spécifique dans la législation belge. Il n'était dès lors pas interdit à des personnes ou des entités étrangères d'effectuer des dons en faveur de partis politiques et à leurs candidats ou de les parrainer.

Une loi du 4 juin 2021 est intervenue pour modifier la loi du 4 juillet 1989 en ce qui concerne les donateurs³⁶. Cette loi entendait répondre à une recommandation du GRECO, qui constatait en 2014 que "les, dons de personnes physiques étrangères à des parlementaires, à des partis politiques et à leurs composantes, ne sont pas réglementés". Le GRECO demandait à la Belgique de "s'assurer qu'une réglementation cohérente et effective soit en place... qui règle la question des donateurs étrangers".

Dans un premier temps, la Chambre avait répondu au GRECO que la législation en matière de dons s'applique tant aux donateurs belges qu'étrangers vu que l'article 16ter, § 2, de la loi du 4 juillet 1989 impose que "le relevé de tous les dons mentionne les nom et prénoms de la personne physique qui a effectué le don, son adresse complète, sa nationalité (...)". Face à l'insistance du GRECO, la proposition de loi devenue la loi du 4 juin 2021 a finalement modifié l'article 16bis de la loi du 4 juillet 1989 en visant tant les personnes physiques belges et étrangères que les dons d'origine nationale ou provenant de l'étranger. La proposition avait été adoptée par vote nominatif à l'unanimité et sans rapport par la Commission de la Constitution et du Renouveau institutionnel.

Plus récemment une proposition de loi a été déposée le 4 juin 2021 par M. Defossé, Mme Depraetere et M. Calvo en vue d'interdire les dons étrangers aux partis politiques et aux candidats³⁷. Seules les personnes ayant la nationalité belge ou celles qui disposent du droit de

zijn, wat tegemoet zou komen aan de eis die de GRECO herhaaldelijk heeft geformuleerd om een verplichte registratie van giften in te voeren, zelfs van giften onder de 125 euro. Deze fiscale aftrekbaarheid is een feite indirecte overheidsfinanciering, wegens het verlies aan inkomsten voor de schatkist.

GEBREK AAN REGELS OVER BUITENLANDSE FINANCIERING

Er is niet veel aandacht uitgegaan naar financiering van Belgische politieke partijen vanuit het buitenland. Lange tijd was dergelijke financiering niet onderworpen aan een specifieke bepaling in de Belgische wetgeving. Het was dus niet verboden voor buitenlandse personen of entiteiten om giften te doen aan politieke partijen en hun kandidaten of om hen te sponsoren.

Een wet van 4 juni 2021 wijzigde de wet van 4 juli 1989 met betrekking tot donateurs³⁶. Deze wet was bedoeld als reactie op een aanbeveling van GRECO, die in 2014 opmerkte dat "giften van buitenlandse natuurlijke personen aan parlementsleden, politieke partijen en hun componenten, niet gereguleerd zijn". De GRECO vroeg België "werk te maken van de invoering van een coherente en doeltreffende regelgeving voor (...) die de aangelegenheid inzake buitenlandse schenkers regelt".

In eerste instantie had de Kamer aan de GRECO geantwoord dat de wetgeving met betrekking tot giften zowel op Belgische als op buitenlandse schenkers van toepassing is. Artikel 16ter, § 2, van de wet van 4 juli 1989 bepaalt immers dat het overzicht van alle giften de volgende vermeldingen bevat: naam en voornamen van de natuurlijke persoon die de gift heeft gedaan, zijn volledige adres (...), zijn nationaliteit (...). Als reactie op het aandrigen van de GRECO heeft het wetsvoorstel dat de wet van 4 juni 2021 is geworden uiteindelijk artikel 16bis van de wet van 4 juli 1989 gewijzigd waarbij het zowel de binnenlandse als buitenlandse natuurlijke personen als de giften uit binnen- en buitenland beoogt. Het voorstel werd bij naamstemming eenparig en zonder verslag goedgekeurd door de Commissie Grondwet en Institutionele Vernieuwing.

Meer recent werd op 4 juni 2021 een wetsvoorstel ingediend door de heer Defossé, mevrouw Depraetere en de heer Calvo om buitenlandse giften aan politieke partijen en kandidaten te verbieden³⁷. Voortaan zouden alleen mensen met de Belgische nationaliteit of stemrecht

³⁶ DOC 55 1787/001.

³⁷ DOC 55 2905/001.

³⁶ DOC 55 1787/001.

³⁷ DOC 55 2905/001.

vote en Belgique pourraient désormais effectuer des dons en faveur de partis politiques belges et de leurs candidats.

Dans les développements de la proposition de loi, ces auteurs font notamment référence à une résolution adoptée en 2020 par le Parlement européen indiquant qu'“à l'approche de toutes les grandes élections nationales et européennes, l'ingérence étrangère présente un mécanisme systématique, prenant la forme de campagnes sur les médias sociaux, de cyber-attaques contre les infrastructures liées aux élections ou de financements de partis politiques. Une grande partie de cette ingérence profitent aux candidats anti-UE, extrémistes et populistes”. En 2022, le Parlement européen a adopté une nouvelle résolution dans laquelle il confirme que le financement étranger d'activités politiques présente un risque pour le caractère démocratique de l'Union européenne et appelle à l'instauration d'une interdiction des dons étrangers.

Si l'on entend à l'avenir instaurer en Belgique une interdiction légale des dons et des parrainages étrangers, on pourrait s'inspirer du régime en vigueur dans l'Union européenne. Le Règlement 1141/2014 exige que les partis se procurent eux-mêmes 10 % de leurs moyens tout en interdisant que ces 10 % proviennent d'argent public étranger ou bien de dons privés provenant de personnes ou d'entités en dehors de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen. Le système européen interdit ainsi les contributions d'acteurs étrangers aux partis politiques, aux fondations, aux personnes occupant une fonction publique ou aux élus, y compris les prêts financiers, provenant de toute personne morale ou physique basée en dehors de l'Union et de l'Espace économique européen (à l'exception des électeurs européens),

LES CAMPAGNES ÉLECTORALES

La complexité du régime de limitation et de contrôle des dépenses électorales

À la différence d'autres pays, on sait qu'il n'existe pas en Belgique, en tant que tel, de dispositif de financement public (prise en charge ou remboursement) des frais de campagnes électorales. Toutefois, l'État accorde certaines facilités à l'occasion de ces campagnes (par exemple un traitement préférentiel pour certains envois électoraux ou l'organisation de tribunes politiques à la radio et à la télévision).

in België giften kunnen doen aan Belgische politieke partijen en hun kandidaten.

In de uiteenzetting van het wetsvoorstel verwijzen deze auteurs met name naar een resolutie die het Europees Parlement in 2020 heeft aangenomen waarin het erop wees “dat buitenlandse inmenging een systematisch patroon kent, of het nu gaat om campagnes op sociale media, cyberaanvallen op de infrastructuur gerelateerd met verkiezingen of financiële steun aan politieke partijen in de aanloop naar alle grote landelijke en Europese verkiezingen. Een groot deel van deze inmenging komt ten goede aan eurosceptische, extremistische en populistische kandidaten”. In 2022 nam het Europees Parlement opnieuw een resolutie aan. Daarin bevestigde het Parlement dat buitenlandse financiering van politieke activiteiten een risico vormt voor het democratische karakter van de Europese Unie, en riep het op om een verbod in te stellen op buitenlandse giften.

Als het de bedoeling is om in de toekomst in België een wettelijk verbod op buitenlandse giften en sponsoring in te voeren, zou inspiratie kunnen worden geput uit de regeling die in de Europese Unie van kracht is. Verordening 1141/2014 vereist dat partijen 10 % van hun middelen zelf bijeenbrengen en verbiedt dat deze 10 % afkomstig is van buitenlands overheidsgeld of particuliere giften van personen of entiteiten buiten de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte. Het Europese systeem verbiedt dus bijdragen van buitenlandse spelers aan politieke partijen, stichtingen, personen met een openbaar ambt of verkozenen, inclusief financiële leningen, die afkomstig zijn van gelijk welke rechtspersoon of natuurlijke persoon die buiten de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte is gevestigd (met uitzondering van Europese kiezers).

VERKIEZINGSCAMPAGNES

Complexiteit van het systeem voor het beperken van verkiezingsuitgaven

In tegenstelling tot andere landen weten we dat er in België geen systeem van overheidsfinanciering als zodanig (tenlasteneming of terugbetaling) bestaat van de kosten van verkiezingscampagnes. De staat verleent echter wel bepaalde faciliteiten in verband met deze campagnes (bijvoorbeeld een voorkeursbehandeling voor bepaalde verkiezingszendingen of de organisatie van politieke fora op radio en televisie).

En 1989, lors de la discussion de la proposition devenue la loi du 4 juillet 1989³⁸, l'une des propositions qui avaient été discutées consistait à doubler le financement des partis pour les années au cours desquelles une campagne électorale devait être menée. Cette solution n'a toutefois pas été retenue, car elle aurait suscité au sein de l'opinion publique l'impression que les campagnes électorales seraient également financées.

La loi de 1989 contient deux lignes directrices: accorder aux partis politiques des moyens suffisants pour soutenir leur développement et brider le coût de leur fonctionnement de parti en limitant les dépenses électorales. En vertu de la loi, il existe pour les élections de la Chambre des représentants des restrictions ou des limites quantitatives en ce qui concerne les dépenses électorales, qu'elles soient engagées par les partis politiques ou les candidats individuels.

Le dispositif du chapitre II de la loi du 4 juillet 1989 est particulièrement détaillé, en prévoyant notamment des plafonds de dépenses pour les partis et les divers types de candidats, la possibilité pour les partis d'imputer un maximum de 25 % de leurs dépenses aux candidats (à concurrence de 10 % pour un candidat donné), les modalités de calcul de certains de ces plafonds, une liste d'activités qui sont considérées comme des dépenses électorales, la période de la campagne, la procédure de consultation de la Cour des comptes, ainsi que le régime des sanctions en cas de non-respect des règles légales.

Il a été relevé par les spécialistes que les partis collectent plus d'argent qu'ils n'en ont besoin pour financer leurs campagnes: les revenus augmentent mais le plafond des dépenses pour la propagande électorale reste fixé à un million d'euros. Les partis seraient ainsi devenus complètement indépendants de leurs membres et vivraient surtout de leurs électeurs³⁹.

Il est juridiquement possible, comme l'a suggéré le GRECO dans ses rapports d'évaluation, de baisser les plafonds de dépenses électorales de certaines catégories de candidats (ceux dont les plafonds sont les plus hauts) ou de relever les plafonds d'autres catégories de candidats (ceux dont les plafonds sont les plus bas). Mais dans ce cas, il convient que le législateur tienne compte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qui impose de respecter le principe d'égalité et de non-discrimination. Il s'agit de veiller à ce qu'une réduction de la différence de traitement entre les candidats est "raisonnablement proportionnée".

In 1989, toen het voorstel dat de wet van 4 juli 1989 is geworden³⁸, werd besproken, was een van de voorstellen om de partijfinanciering te verdubbelen voor de jaren waarin een verkiezingscampagne moest worden gevoerd. Deze oplossing werd echter niet aangenomen omdat ze bij het publiek de indruk zou hebben gewekt dat ook verkiezingscampagnes zouden worden gefinancierd.

De wet van 1989 bevat twee hoofdlijnen: politieke partijen voldoende middelen toekennen om hun ontwikkeling te ondersteunen en de kosten van de werking van een partij in toom houden door de verkiezingsuitgaven te beperken. Op grond van de wet gelden er voor verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers beperkingen of kwantitatieve limieten voor verkiezingsuitgaven, ongeacht of deze worden gedaan door politieke partijen of individuele kandidaten.

De regeling van hoofdstuk II van de wet van 4 juli 1989 is bijzonder gedetailleerd en voorziet met name in uitgavengrenzen voor partijen en de verschillende soorten kandidaten, de mogelijkheid voor partijen om maximaal 25 % van hun uitgaven aan te rekenen aan hun kandidaten (met een maximum van 10 % voor een bepaalde kandidaat), de berekeningsmodaliteiten van sommige van deze grenzen, een lijst van activiteiten die als verkiezingsuitgaven worden beschouwd, de campagneperiode, de procedure voor het raadplegen van het Rekenhof en het systeem van sancties in geval van niet-naleving van de wettelijke regels.

Specialisten hebben erop gewezen dat de partijen meer geld inzamelen dan ze nodig hebben om hun campagnes te financieren: de inkomsten stijgen, maar de bovengrens voor uitgaven aan verkiezingspropaganda blijft vastgesteld op een miljoen euro. De partijen zouden dus volledig onafhankelijk zijn geworden van hun leden en voornamelijk van hun kiezers leven³⁹.

Het is juridisch mogelijk, zoals de GRECO in zijn evaluatierapporten heeft voorgesteld, om de grenzen voor verkiezingsuitgaven voor bepaalde categorieën kandidaten (die met de hoogste grenzen) te verlagen of de grenzen voor andere categorieën kandidaten (die met de laagste grenzen) te verhogen. In dit geval moet de wetgever echter rekening houden met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, die vereist dat het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie wordt nageleefd. Er moet over gewaakt worden dat een vermindering van het verschil in behandeling tussen kandidaten "redelijkerwijs evenredig" is.

³⁸ DOC 0747/005-88/89 – Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur par M. Bosmans.

³⁹ Professeur Maddens (KULeuven).

³⁸ DOC 0747/005-88/89 – Verslag namens de Commissie Binnenlandse zaken door de heer Bosmans.

³⁹ Professor Maddens (KULeuven).

En 2022 une proposition de loi modifiant la loi du 4 juillet 1989 a été déposée par MM. Lachaert et Dewael en vue de renforcer l'égalité entre les candidats⁴⁰. Compte tenu que le plafond individuel de dépenses n'est pas le même pour tous les candidats, la proposition vise à supprimer la distinction opérée entre les candidats ordinaires et les candidats privilégiés placés en tête de liste. Tous les candidats figurant sur la liste pourraient ainsi dépenser le même montant, ce qui rendra le marché électoral plus accessible aux nouveaux venus sur l'échiquier politique. La proposition de loi vise également à supprimer la règle des 25 %/10 % pour permettre une plus grande égalité des chances entre les candidats.

À l'heure actuelle, la majorité des partis paraissent d'accord sur la non-augmentation du montant global des dépenses électorales. Pour de nombreux candidats, les maximums actuels de 5.000 euros et de 2.500 euros sont suffisants parce qu'ils ne font campagne qu'au niveau local.

En 2011, au sein du groupe de travail Partis politiques chargé de l'évaluation de la législation⁴¹, il a été proposé de simplifier le régime des dépenses électorales, en laissant une grande liberté aux partis et aux candidats dans la limite des montants maximaux autorisés. On a également suggéré de supprimer la distinction entre les candidats têtes de liste et les autres.

La complexité du régime de limitation des dépenses de campagnes électorales découle aussi de l'obligation pour les partis et les candidats d'établir à l'issue des élections (dans les 45 jours après les élections fédérales) une déclaration des dépenses électorales et de l'origine des fonds, comprenant la liste des donateurs ayant effectué un don supérieur à 125 euros. Les déclarations sont déposées auprès du président du bureau électoral principal de la circonscription dans laquelle le parti a son siège.

Il n'existe par contre pas d'obligation, pour les candidats et partis politiques de publier leurs comptes de campagne. La loi ne prévoit que la publication au *Moniteur belge*, par circonscription électorale, du montant total des dépenses électorales engagées par les candidats d'une même liste et les dépenses de chaque élu séparément.

La procédure de contrôle des déclarations des dépenses électorales des partis politiques et des candidats implique au niveau fédéral, l'intervention de trois instances. Il s'agit par ordre chronologique:

— du bureau principal de la circonscription électorale dans laquelle les candidats se sont présentés;

⁴⁰ DOC 55 2513/001.

⁴¹ Voy. DOC 53 2854/001

In 2022 werd een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 ingediend door de heren Lachaert en Dewael om de gelijkheid tussen kandidaten te verhogen⁴⁰. Aangezien de individuele uitgavengrens niet voor alle kandidaten gelijk is, wil het voorstel het onderscheid tussen gewone kandidaten en bevoorrechte eerstgeplaatste kandidaten opheffen. Zo zou elke kandidaat op de lijst evenveel mogen uitgeven, waardoor de electorale markt ook toegankelijker wordt gemaakt voor politieke nieuwkomers. Het wetsvoorstel streeft ook naar de afschaffing van de 25 %/10 %-regel om een grotere gelijkheid van kansen tussen de kandidaten mogelijk te maken.

Op dit moment lijkt de meerderheid van de partijen het erover eens te zijn dat het totale bedrag van de verkiezingskosten niet wordt verhoogd. Voor veel kandidaten zijn de huidige maxima van 5.000 euro en 2.500 euro voldoende omdat ze alleen op lokaal niveau campagne voeren.

In 2011 werd in de werkgroep Politieke partijen, die de opdracht had om de wetgeving te evalueren⁴¹, voorgesteld om de regeling van verkiezingsuitgaven te vereenvoudigen, waarbij aan partijen en kandidaten veel vrijheid zou worden gelaten binnen de toegestane maximumbedragen. Er werd ook voorgesteld om het onderscheid tussen eerstgeplaatste en andere kandidaten af te schaffen.

De complexiteit van het systeem voor het beperken van de uitgaven voor verkiezingscampagnes komt ook voort uit de verplichting voor partijen en kandidaten om na afloop van de verkiezingen (binnen 45 dagen na de federale verkiezingen) aangifte te doen van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de fondsen, met een lijst van donateurs die een gift van meer dan 125 euro hebben gedaan. De aangiftes worden ingediend bij de voorzitter van het hoofdkiesbureau van de kieskring waar de partij haar zetel heeft.

Kandidaten en politieke partijen zijn echter niet verplicht om hun campagnerekeningen te publiceren. De wet voorziet alleen in de publicatie in het *Belgisch Staatsblad*, per kieskring, van het totaalbedrag van de verkiezingsuitgaven van de kandidaten van eenzelfde lijst en van de uitgaven van elke verkozenen afzonderlijk.

Bij de procedure voor het controleren van de aangiftes van de verkiezingsuitgaven door politieke partijen en kandidaten zijn drie instanties op federaal niveau betrokken. Dit zijn, in chronologische volgorde:

— het hoofdkantoor van de kieskring waar de kandidaten zich hebben voorgedragen;

⁴⁰ DOC 55 2513/001.

⁴¹ Zie DOC 53 2854/001

— de la Cour des comptes;

— de la Commission parlementaire de contrôle (pour les élections fédérales).

Le GRECO s'est montré réservé quant aux capacités du dispositif à exercer un contrôle des dépenses électorales qui ne soit pas exclusivement formel. On sait que la Commission parlementaire de contrôle des dépenses électorales s'appuie dans une large mesure sur les avis de la Cour des comptes. Or, cette dernière perçoit son travail comme essentiellement formel en ce qu'il ne permet "de détecter que des manquements assez flagrants ou certaines anomalies lors de la comparaison des données"⁴².

On a pu relever⁴³ que les déclarations de dépenses électorales ne reflètent pas toujours fidèlement les dépenses réellement exposées: il arrive que des montants soient inscrits fictivement sur le compte d'un candidat alors qu'il s'agit en réalité de dépenses se rapportant à une campagne du parti. Il s'ensuit que l'examen des déclarations permet difficilement de voir clairement les flux de dépenses mutuels.

Plusieurs propositions de réforme du contrôle des dépenses électorales ont été présentées ces dernières années. Il a notamment été suggéré d'étendre les obligations d'audit au-delà des comptes annuels des partis pour couvrir également leurs rapports sur les dépenses électorales.

La question a été examinée, en ce qui concerne la compétence d'avis de la Cour des comptes, de savoir s'il ne faudrait pas étendre les pouvoirs d'investigation de la Cour dans ce domaine? Cette piste a toutefois été abandonnée par le groupe de travail Partis politiques. Une extension de ses pouvoirs de contrôle aurait pour effet d'obliger la Cour des comptes à vérifier, à la lumière des pièces justificatives, dans quelle mesure les dépenses électorales ou la provenance des fonds utilisés à cette fin, des candidats individuels ou des partis politiques (qui sont des personnes de droit privé ou des associations de fait) sont conformes à la réglementation. Il serait aussi difficile pour la Cour de vérifier si les déclarations et les pièces justificatives des candidats individuels et des partis politiques correspondent aux campagnes électorales réellement menées.

On pourrait également renforcer la transparence en remboursant aux candidats une partie de leurs dépenses

— het Rekenhof;

— de parlementaire controlecommissie (voor federale verkiezingen).

De GRECO heeft zijn bedenkingen geuit over de vraag of het systeem in staat is om een controle van de verkiezingsuitgaven uit te voeren die niet uitsluitend formeel is. We weten dat de parlementaire Controlecommissie voor verkiezingsuitgaven in grote mate steunt op de adviezen van het Rekenhof. Maar het Rekenhof beschouwt zijn werk echter als hoofdzakelijk formeel, in die zin dat het alleen de opsporing van vrij flagrante tekortkomingen of bepaalde anomalieën bij het vergelijken van gegevens mogelijk maakt⁴².

Er werd vastgesteld⁴³ dat de aangiften van verkiezingsuitgaven niet altijd een getrouwe weergave zijn van de werkelijke uitgaven: soms worden bedragen fictief op de rekening van een kandidaat geboekt, terwijl het eigenlijk uitgaven zijn die verband houden met een partijcampagne. Als gevolg hiervan is het bij het onderzoeken van de aangiften moeilijk om de onderlinge uitgavenstromen duidelijk te zien.

De afgelopen jaren zijn er meerdere voorstellen gedaan om de controle op de verkiezingsuitgaven te hervormen. Er is met name voorgesteld om de auditverplichtingen van de jaarrekening van de partijen uit te breiden tot hun verslagen over verkiezingsuitgaven.

Met betrekking tot de bevoegdheid van het Rekenhof om adviezen uit te brengen, werd de vraag onderzocht of de onderzoeksbevoegdheden van het Hof op dit gebied niet moeten worden uitgebreid. Deze piste werd echter verlaten door de werkgroep Politieke partijen. Een uitbreiding van zijn controlebevoegdheid zou tot gevolg hebben dat het Rekenhof aan de hand van bewijsstukken zou moeten nagaan in welke mate de verkiezingsuitgaven of de herkomst van de daarvoor gebruikte middelen van individuele kandidaten of politieke partijen (die privaatrechtelijke personen of feitelijke verenigingen zijn) in overeenstemming zijn met de regelgeving. Het zou ook moeilijk zijn voor het Rekenhof om te controleren of de aangiften en bewijsstukken van individuele kandidaten en politieke partijen overeenkomen met de werkelijk gevoerde verkiezingscampagnes.

De transparantie zou ook kunnen worden vergroot door kandidaten een deel van hun individuele verkiezingskosten

⁴² Audition en 2013 du premier président de la Cour des comptes par le groupe de travail Partis politiques.

⁴³ Audition de Mme Weekers (KULeuven) par le même groupe de travail.

⁴² Hoorzitting in 2013 van de eerste voorzitter van het Rekenhof door de werkgroep Politieke Partijen.

⁴³ Hoorzitting van mevrouw Weekers (KULeuven) door dezelfde werkgroep.

électorales individuelles, pour autant qu'ils puissent justifier leurs frais.

Il faut enfin évoquer le rôle réel des présidents des tribunaux de première instance et des présidents des bureaux principaux électoraux en matière de réception des déclarations des dépenses électorales des partis politiques et des candidats individuels. Bien que la loi les autorise à demander toutes les informations nécessaires, ils ne se livrent pas vraiment à un contrôle. Ils s'assurent simplement, en rédigeant leur rapport, que les personnes concernées soumettent bien les déclarations et n'ont pas dépassé les montants maximaux de dépenses électorales.

Les techniques de campagne

On trouve dans la loi à la fois des limitations (par exemple à propos des panneaux et affiches publicitaires) et des interdictions (comme l'interdiction de distribuer des cadeaux et des gadgets).

On peut songer à adapter les techniques de campagne autorisées de manière à respecter davantage l'autonomie des partis en matière de stratégie, dans les limites évidemment des montants maximums fixés.

Un certain nombre de dispositions prohibitives devraient tout de même être maintenues. Tel est le cas de l'interdiction de distribuer (ou de vendre) des cadeaux et des gadgets. Cette interdiction est d'ailleurs également inscrite dans la législation électorale. Il faudrait cependant mieux distinguer le matériel de campagne distribué aux militants et les cadeaux qui font l'objet d'une distribution dans le public.

D'autres suggestions ont été faites en vue d'un assouplissement des méthodes de campagne, mais sans aboutir à un consensus des groupes politiques à ce sujet. Il a ainsi été proposé de supprimer les interdictions relatives aux affiches et panneaux publicitaires, ainsi qu'aux publicités commerciales et aux spots à la radio et à la télévision. On a également proposé d'autoriser tous les imprimés informatifs sur tous les supports d'information.

Une adaptation plus poussée de l'article 5 de la loi pourrait conduire, dans le respect de l'autonomie stratégique de chaque parti, à un choix plus vaste de techniques de campagne, dans les marges financières.

terug te betalen, op voorwaarde dat ze hun kosten kunnen verantwoorden.

Tot slot wijzen we op de werkelijke rol van de voorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg en de voorzitters van de hoofdkiesbureaus bij het ontvangen van de aangiftes over verkiezingsuitgaven van politieke partijen en individuele kandidaten. Hoewel de wet hen toestaat om alle nodige informatie op te vragen, voeren ze niet echt controles uit. Ze controleren bij het opstellen van hun verslag alleen of de betrokkenen de aangiftes wel degelijk hebben ingediend en of ze de maximumbedragen voor verkiezingsuitgaven niet hebben overschreden.

Campagnetechnieken

De wet bevat zowel beperkingen (bijvoorbeeld voor reclameborden en affiches) als verboden (zoals het verbod op het uitdelen van geschenken en gadgets).

Er kan worden overwogen om de toegestane campagnetechnieken aan te passen, zodat de autonomie van de partijen op het gebied van strategie meer wordt gewaarborgd, uiteraard binnen de grenzen van de vastgestelde maximumbedragen.

Een aantal verbodsbepalingen moet echter worden gehandhaafd. Dit is het geval met het verbod op het uitdelen (of verkopen) van geschenken en gadgets. Dit verbod werd bovendien ook opgenomen in de kieswetgeving. Er moet echter een duidelijker onderscheid worden gemaakt tussen campagnemateriaal dat aan militanten wordt verdeeld en geschenken die aan het publiek worden uitgedeeld.

Er werden nog andere suggesties gedaan om de campagnemethoden te versoepelen, maar de politieke fracties bereikten hierover geen consensus. Zo werd voorgesteld om het verbod op affiches en reclameborden op te heffen, evenals het verbod op commerciële reclame en radio- en televisiespots. Er werd ook voorgesteld om alle gedrukte informatie op alle informatiedragers toe te staan.

Een verdere aanpassing van artikel 5 van de wet zou, met inachtneming van de strategische autonomie van elke partij, kunnen leiden tot een ruimere keuze aan campagnetechnieken, binnen de financiële marges.

Les tiers

La loi du 4 juillet 1989 comprend des dispositions applicables à la prise en compte, dans les comptes des partis et des candidats, des dépenses engagées par des tierces parties.

Ainsi, à moins que le parti, le candidat ou la liste concernée n'ait mis en demeure par lettre recommandée les tierces parties de cesser leur campagne, les dépenses de propagande de ces tiers doivent être intégrées dans les déclarations de dépenses du parti, du candidat ou de la liste.

À propos de la notion de “tiers”, on s’est demandé si la formulation de l’article 14, § 1^{er}, de la loi (qui vise “quiconque... aura omis de déclarer ses dépenses électorales” est bien pertinente? On a fait observer que “quiconque” ne vise pas seulement les candidats, mais aussi les tiers éventuels. Or un tiers n’est pas tenu de déposer une déclaration. On a aussi souligné que si une campagne ne peut être mise sur pied par des tiers pour contourner la réglementation relative aux dépenses électorales, et en particulier les montants maximums, par contre les règles édictées en ce qui concerne les campagnes menées par des tiers ne peuvent mettre en péril les principes constitutionnels de la liberté d’expression et de la liberté de la presse.

On peut cependant relever que des organes ou mouvements, bien qu’organiquement indépendants, partagent les valeurs ou les idées d’un parti et sont dès lors susceptibles, en qualité d’“alliés” politiques de contribuer à la propagande électorale. Par exemple, des mouvements de jeunesse, des associations sportives, des institutions culturelles, des organisations syndicales, ...⁴⁴ peuvent financer des écrans publicitaires à la radio, à la télévision et/ou dans la presse écrite pendant la période de campagne électorale.

⁴⁴ Voy également la proposition de loi “visant à étendre aux mutualités et unions nationales de mutualités les règles relatives à certaines interdictions de propagande applicables aux partis politiques et à leurs candidats en période électorale” (DOC 54 0395/001). Cette proposition a cependant donné lieu à un avis négatif de la section de législation du Conseil d’État, qui a estimé que “l’interdiction de publicité pour les mutualités, instaurée par la proposition, constitue une atteinte disproportionnée à la liberté d’expression” et ajouté qu’ “elle n’aperçoit pas ce qui justifie de traiter les mutualités plus sévèrement que d’autres tiers qui pourraient être considérés comme des organisations apparentées à un parti politique”, tandis qu’ “il n’est nullement précisé pourquoi il est nécessaire de traiter les mutualités différemment par rapport à d’autres organisations apparentées” (DOC 54 0395/003).

Derden

De wet van 4 juli 1989 bevat bepalingen die van toepassing zijn op het opnemen van uitgaven van derden in de rekeningen van partijen en kandidaten.

Zo moeten de propagandakosten van deze derden worden opgenomen in de uitgavenaangiften van de partij, kandidaat of lijst, tenzij de betreffende partij, kandidaat of lijst de derden per aangetekende brief formeel heeft aangemaand om hun campagne te staken.

Met betrekking tot het begrip “derden” werd de vraag gesteld of de formulering van artikel 14, § 1 van de wet (die verwijst naar “eenieder die geen aangifte doet van zijn verkiezingsuitgaven (...)” wel relevant is. Er werd op gewezen dat “eenieder” niet alleen verwijst naar kandidaten, maar ook naar eventuele derden. Een derde is echter niet verplicht om aangifte te doen. Er werd ook benadrukt dat, hoewel een campagne niet door derden mag worden opgezet om de regels over verkiezingsuitgaven, en met name de maximumbedragen, te omzeilen, de regels over door derden gevoerde campagnes de grondwettelijke beginselen van vrijheid van meningsuiting en persvrijheid echter niet in gevaar mogen brengen.

Er moet echter worden opgemerkt dat sommige organen of bewegingen, hoewel ze organisch onafhankelijk zijn, de waarden of ideeën van een partij delen en daarom als politieke “bondgenoten” kunnen bijdragen aan verkiezingspropaganda. Bijvoorbeeld jeugdbewegingen, sportverenigingen, culturele instellingen, vakbondsorganisaties, enz.⁴⁴ kunnen tijdens de verkiezingscampagne reclame op radio, televisie en/of in de geschreven pers financieren.

⁴⁴ Zie ook het wetsvoorstel “ertoe strekkende de regels voor sommige verbodsbepalingen die in verkiezingsperiodes gelden inzake propaganda voor de politieke partijen en hun kandidaten, ook toepasselijk te maken op de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen” (DOC 54 0395/001). Dit voorstel heeft echter aanleiding gegeven tot een negatief advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, die van mening was dat “het ingevoerde reclameverbod voor de ziekenfondsen (...) aldus een onevenredige aantasting van de vrijheid van meningsuiting (vormt)” en “trouwens niet ziet hoe kan worden verantwoord ziekenfondsen strenger te behandelen dan andere derden die als aan een politieke partij gelieerde organisaties zouden kunnen worden beschouwd” terwijl “op geen enkele manier (wordt) aangegeven waarom het nodig is om ziekenfondsen op een andere wijze te behandelen dan andere gelieerde organisaties” (DOC 54 0395/003).

La durée des campagnes électorales

Au départ, la loi du 4 juillet 1989 prévoyait une période réglementée de six mois. Celle-ci a été portée à douze mois par la loi du 18 juin 1993. En 1994, elle a de nouveau été ramenée à trois mois et en 2014 la période réglementée (aussi appelée “période de référence”) a finalement été portée à quatre mois.

Certains considèrent aujourd’hui qu’une période réglementée de quatre mois est trop courte. Ils font valoir qu’une période trop courte incite les partis à contourner la réglementation en matière de dépenses électorales en organisant, à l’approche des élections et juste avant le début de la période réglementée, des campagnes qui échappent aux limitations imposées par la loi.

On assiste ainsi au phénomène des “pré-campagnes” qui commencent jusqu’à 6 mois avant l’élection, en sorte que l’activité déployée pendant cette période échappe largement à la réglementation, spécialement en ce qui concerne les plafonds des dépenses.

Cette question de la durée des campagnes électorales mérite d’être réexaminée. Les règles pourraient aussi être différentes pour la précampagne et la campagne. Un nouveau délai (par exemple de six mois) présenterait l’avantage que les partis politiques et les candidats se verraient obligés de reconsidérer l’opportunité d’une pré-campagne pendant laquelle ils pourraient utiliser des méthodes de campagne normalement interdites lors de la campagne électorale, et ce à cinq ou six mois des élections.

Enfin, on ne perdra pas de vue que les règles relatives aux périodes réglementées sont différentes pour les élections régionales, provinciales et locales, puisque ces règles relèvent de la compétence des Régions.

Le vade-mecum et son caractère purement informatif

La Commission fédérale de contrôle produit avant chaque élection législative, une version actualisée de ses commentaires et recommandations concernant la loi du 4 juillet 1989, rassemblées dans un document connu sous la désignation de “vade-mecum”⁴⁵. Ce document vise à aider les partis et les candidats à mieux comprendre la législation et à s’acquitter de leurs obligations.

⁴⁵ DOC 54 3491/001 (élections législatives fédérales du 26 mai 2019).

Duur van de verkiezingscampagnes

Aanvankelijk voorzag de wet van 4 juli 1989 in een gereglementeerde periode van zes maanden. Dit werd verlengd tot twaalf maanden door de wet van 18 juni 1993. In 1994 werd die periode weer teruggebracht tot drie maanden en in 2014 werd de gereglementeerde periode (ook “referentieperiode” genoemd) uiteindelijk vastgelegd op vier maanden.

Sommigen zijn nu van mening dat een gereglementeerde periode van vier maanden te kort is. Ze beweren dat een te korte periode partijen aanmoedigt om de regelgeving over verkiezingsuitgaven te omzeilen door campagnes te organiseren in de aanloop naar verkiezingen en vlak voor het begin van de gereglementeerde periode, waardoor ze ontsnappen aan de beperkingen die de wet oplegt.

We zien dus het fenomeen van “voorcampagnes” die tot 6 maanden voor de verkiezingen beginnen, met als gevolg dat de activiteiten die in deze periode worden uitgevoerd grotendeels ontsnappen aan de regels, vooral wat de uitgavengrenzen betreft.

Deze kwestie van de duur van verkiezingscampagnes verdient opnieuw te worden onderzocht. De regels zouden ook verschillend kunnen zijn voor de voorcampagne en de campagne. Een nieuwe termijn (bijvoorbeeld zes maanden) zou het voordeel hebben dat politieke partijen en kandidaten verplicht zouden zijn om opnieuw na te denken over de wenselijkheid van een voorcampagne waarin ze campagnemethoden kunnen gebruiken die normaal gesproken verboden zijn tijdens de verkiezingscampagne, en dit met nog vijf of zes maanden te gaan voor de verkiezingen.

Tot slot mag niet uit het oog worden verloren dat de regels met betrekking tot gereglementeerde periodes verschillend zijn voor gewestelijke, provinciale en lokale verkiezingen, aangezien deze regels onder de bevoegdheid van de gewesten vallen.

Het vademecum en zijn louter informatieve aard

Vóór elke parlementsverkiezing publiceert de federale Controlecommissie een bijgewerkte versie van haar commentaar en aanbevelingen over de wet van 4 juli 1989, gebundeld in een document dat bekend staat als het “vademeum”⁴⁵. Dit document is bedoeld om partijen en kandidaten te helpen de wetgeving beter te begrijpen en hun verplichtingen na te komen.

⁴⁵ DOC 54 3491/001 (federale parlementsverkiezingen van 26 mei 2019).

Alors que le texte de la loi du 4 juillet 1989 tient en 23 pages, on peut s'étonner que le vade-mecum en comporte 132.

Ce vade-mecum a un caractère essentiellement informatif et ses directives n'ont pas force de loi. Comme l'a souligné un expert académique⁴⁶, on serait en droit de s'attendre à ce que ces directives se limitent à expliquer aux candidats le dispositif mis en place par la législation. Mais, à maints égards, les recommandations du vade-mecum ajoutent à ce dispositif des dispositions nouvelles, qui s'apparentent à de véritables règles de droit⁴⁷.

Dans certains cas, le vade-mecum va à l'encontre de la législation, par exemple en ce qui concerne la libre circulation des moyens financiers au sein des partis politiques. Il ressort d'une lecture littérale de la loi que les transferts financiers effectués à partir de la section locale d'un parti vers le parti lui-même sont interdits, étant donné qu'il s'agit d'un don effectué par une personne non physique.

Or, il est indiqué ce qui suit à la page 104 (NL: p. 53) du vade-mecum (élections de 2019): "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". Cette interprétation peut à tout le moins prêter à discussion.

Le vade-mecum semble aussi flirter avec les limites de la législation en ce qui concerne les coûts afférents à des biens et des services ne devant pas être imputés comme dépenses électorales. En effet, il est indiqué ce qui suit à la page 83 (NL: p. 32): "Ni le coût salarial des collaborateurs individuels des mandataires politiques, ni celui des collaborateurs des groupes politiques *au sens large* [...] ne doivent être portés en compte". L'expression "au sens large" est pour le moins floue et, à vrai dire, redondante. Cette expression peut aussi donner lieu à des abus. Pour renvoyer aux collaborateurs individuels et aux collaborateurs des groupes politiques, il semblerait

Terwijl de tekst van de wet van 4 juli 1989 23 bladzijden telt, is het verbazingwekkend dat het vademecum 132 bladzijden telt.

Dit vademecum is voornamelijk informatief van aard en de richtlijnen hebben geen kracht van wet. Zoals een academisch expert⁴⁶ opmerkte, zouden we kunnen verwachten dat deze richtlijnen zich zouden beperken tot het uitleggen van de regeling die door de wetgeving is ingevoerd aan de kandidaten. In veel opzichten voegen de aanbevelingen in het vademecum echter nieuwe bepalingen toe aan dit systeem, die sterk lijken op echte rechtsregels⁴⁷.

In bepaalde gevallen gaat het vademecum in tegen een bepaling uit de wet zoals met betrekking tot de vrije circulatie van financiële middelen binnen politieke partijen. Volgens een letterlijke lezing van de wet zijn financiële transfers van de lokale partijafdeling naar de partij verboden. Want het gaat hier om een gift van een niet-natuurlijke persoon.

Op pagina 53 (F: p.104) van het vademecum (verkiezingen van 2019) staat echter: "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". Die interpretatie is op zijn minst voor discussie vatbaar.

Ook met betrekking tot de niet als verkiezingsuitgaven aan te rekenen kosten van goederen en diensten lijkt het vademecum de wetgeving wel heel wat op te reken. Op pagina 32 (F: p. 83) staat: "De loonlast van de individuele medewerkers van politieke mandatarissen en van de fractiemedewerkers *in de brede zin van het woord* dient niet in rekening te worden gebracht". De term "in de brede zin" is op zijn minst verwarrend en eigenlijk redundant te noemen. De term kan ook aanleiding geven tot misbruik. Wanneer er verwezen wordt naar individuele medewerkers en fractiemedewerkers lijkt het duidelijker dat daarmee het personeel wordt

⁴⁶ Professeur Verdussen (UCL), lors de son audition en 2011 par le groupe de travail Partis politiques.

⁴⁷ L'exemple suivant cité par le professeur Verdussen est éclairant: le vade-mecum expose que "le coût du magazine qu'un parlementaire diffuse pour informer régulièrement les habitants de sa circonscription électorale des activités de son assemblée ne doit pas être déclaré", à condition que "cette publication ait un caractère périodique au cours des deux ans qui ont précédé les élections" et que "ni sa diffusion ni sa fréquence n'aient été accrues au cours de la période électorale". De telles prescriptions ne figurent nullement à l'article 4 de la loi.

⁴⁶ Professor Verdussen (UCL), tijdens zijn hoorzitting in 2011 voor de werkgroep Politieke partijen.

⁴⁷ Het volgend door professor Verdussen aangehaalde voorbeeld is verhelderend: volgens het vademecum hoeft "de kostprijs van de nieuwsbrief die een parlamentslid verspreidt om de inwoners van zijn kieskring geregeld op de hoogte te brengen van de werkzaamheden van zijn assemblee (...) niet te worden aangegeven" voor zover "deze publicatie tijdens de twee jaar voorafgaand aan de verkiezingen een periodiek karakter had" en "de verspreiding, noch de frequentie ervan tijdens de verkiezingsperiode zijn opgevoerd". Dergelijke voorschriften staan niet in artikel 4 van de wet.

qu'il soit plus clair de viser le personnel mis à la disposition des mandataires ou des groupes politiques par les parlements. Cela permettrait aussi de préciser que les personnes recrutées spécifiquement pour les élections ne relèvent en aucun cas de cette catégorie.

Pour la sécurité juridique, il serait plus indiqué de couler le vade-mecum dans un arrêté royal d'exécution.

L'utilisation des médias sociaux à des fins de propagande politique

Ces dernières années, de nouvelles méthodes de propagande politique ont été développées. Les traditionnelles affiches électorales ne sont plus depuis longtemps le principal support des campagnes électorales. D'une part, les candidats et les partis politiques utilisent, dans une logique de marketing, des plateformes internet pour présenter leur programme numérique à l'électorat et pour mobiliser un soutien politique. À grande échelle, ils peuvent même diffuser des messages "cibles" individualisés (grâce aux algorithmes!) afin d'attirer les électeurs.

S'agissant de ces nouvelles méthodes de campagne, il y a lieu de se demander si les dispositions légales en vigueur ne devraient pas être actualisées? La question de la régulation juridique des messages politiques par internet et les réseaux sociaux a une résonance particulière en Belgique, où certains partis ont massivement investi dans la publicité, notamment sur Facebook⁴⁸.

En rapport avec la propagande électorale dans les médias, il faut citer la Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Concernant les possibilités générales ouvertes aux candidats et aux partis politiques pour s'adresser à l'électorat dans les différents médias, la Recommandation laisse à la discrétion de chaque État membre l'autorisation ou l'interdiction de la publicité politique payante. Cependant, lorsque des partis ont la possibilité d'acheter des espaces publicitaires à des fins de campagne électorale, ils doivent pouvoir le faire dans des conditions et à des tarifs égaux.

En Belgique actuellement, la loi autorise la propagande électorale par internet, à condition qu'elle "s'opère de la même façon qu'en dehors de la période de référence" (article 4, § 3, 9°). En réalité, la législation sur les campagnes électorales prévoyait antérieurement l'interdiction de l'utilisation de messages payants sur internet. En effet, une loi du 23 mars 2007 avait complété l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 4 janvier 1989 par la disposition suivante:

"Les partis politiques et les candidats (...):

⁴⁸ Il a été calculé qu'en 2022 les partis politiques belges ont dépensé un montant de 4.999.853 euros (TVA non compris) en publicités sur Facebook (Source: Adlens).

bedoeld dat door de parlementen ter beschikking is gesteld van de mandataris of de fractie. Zo is het ook duidelijk dat iemand die specifiek voor de verkiezingen wordt aangenomen hier in geen geval onder valt.

Omwille van de rechtszekerheid zou het beter zijn om het vademecum op te nemen in een uitvoerings-KB.

Gebruik van sociale media voor politieke propaganda

In de afgelopen jaren zijn er nieuwe methoden van politieke propaganda ontwikkeld. Traditionele verkiezingsaffiches zijn al lang niet meer het belangrijkste medium voor verkiezingscampagnes. Enerzijds gebruiken kandidaten en politieke partijen internetplatforms in een marketinglogica om hun digitale programma aan het electoraat te presenteren en politieke steun te mobiliseren. Op grote schaal kunnen ze zelfs geïndividualiseerde "doelgerichte" boodschappen uitzenden (dankzij algoritmes!) om kiezers aan te trekken.

Vanwege deze nieuwe campagnemethoden is er alle reden om ons af te vragen of de geldende wettelijke bepalingen niet moeten worden bijgewerkt? De kwestie van wettelijke regulering van politieke boodschappen op het internet en sociale netwerken vindt bijzondere weerklank in België, waar sommige partijen zwaar hebben geïnvesteerd in reclame, met name op Facebook⁴⁸.

Met betrekking tot verkiezingspropaganda in de media dient Aanbeveling CM/Rec(2007)15 van het Ministercomité van de Raad van Europa te worden vermeld. Over de algemene mogelijkheden die kandidaten en politieke partijen hebben om zich in de verschillende media tot de kiezers te richten, laat de aanbeveling het aan het oordeel van elke lidstaat over om betalende politieke reclame toe te staan of te verbieden. Wanneer partijen echter advertentieruimte kunnen kopen voor verkiezingscampagnes, moeten ze dat onder gelijke voorwaarden en tegen gelijke tarieven kunnen doen.

In België staat de wet momenteel verkiezingspropaganda via internet toe, op voorwaarde dat die "op dezelfde wijze en volgens dezelfde regels geschiedt als buiten de referentieperiode" (artikel 4, § 3, 9°). Vroeger verbood de wetgeving over verkiezingscampagnes het gebruik van betalende boodschappen op het internet. Een wet van 23 maart 2007 had artikel 5, § 1, van de wet van 4 januari 1989 aangevuld met de volgende bepaling:

"Politieke partijen en kandidaten mogen (...):

⁴⁸ Er is berekend dat de Belgische politieke partijen in 2022 in totaal 4.999.853 euro (exclusief btw) hebben uitgegeven aan Facebookreclame (Bron: Adlens).

5° ne peuvent pas diffuser de spots publicitaires à caractère commercial à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma ni de messages payants sur Internet”.

Mais par la suite, l'interdiction de messages payants sur internet a été supprimée par la loi du 6 janvier 2014 modifiant la loi du 4 juillet 1989. Dans le 5° de l'article 5, § 1^{er}, les mots “ni de messages payants sur Internet” ont été abrogés. La justification donnée dans la proposition de loi initiale était assez laconique et faisait allusion à une recommandation du GRECO: “L'interdiction de diffuser des messages payants sur internet est levée. Dans le contexte technologique actuel, la distinction ne peut être justifiée”⁴⁹.

Dans son avis n° 53.905 donné le 13 août 2013 sur la proposition devenue la loi du 6 janvier 2014⁵⁰, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a fait observer qu'il était paradoxal d'autoriser les messages publiés dans la presse écrite et ceux diffusés sur un média numérique, alors que par ailleurs sont interdits les spots publicitaires à caractère commercial à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma. Le Conseil d'État ajoutait qu'“il appartient aux auteurs de la proposition de donner une justification raisonnable au maintien de l'interdiction des spots publicitaires à caractère commercial à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma”.

À la suite de cet avis du Conseil d'État, les justifications suivantes ont été apportées par le Secrétaire d'État aux Réformes institutionnelles au cours de l'examen de la proposition de loi par la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions:

“Le maintien de l'interdiction des messages payants sur Internet pendant la période d'interdiction ne se justifie plus, au regard des difficultés inhérentes à ce média pour identifier avec certitude le caractère payant ou non d'un message sur Internet.

Si cette vérification est tout à fait aisée à réaliser pour ce qui concerne les messages à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma, celle-ci est beaucoup plus délicate à effectuer pour ce qui concerne les messages sur Internet. L'introduction de cette interdiction de messages payants sur Internet a ainsi causé de grandes difficultés d'application et de vérification”⁵¹.

En octobre 2020, une proposition de loi a été déposée par un groupe politique en vue d'en revenir à une interdiction générale de diffusion de contenus publicitaires commerciaux dans tous les médias à des fins de

5° geen commerciële reclamespots op radio, televisie en in bioscopen verspreiden alsmede betalende boodschappen op internet”.

Het verbod op betalende boodschappen op internet werd later echter opgeheven door de wet van 6 januari 2014 tot wijziging van de wet van 4 juli 1989. In artikel 5, § 1, 5°, werden de woorden “alsmede betalende boodschappen op internet” geschrapt. De motivering in het oorspronkelijke wetsvoorstel was nogal summier en verwees naar een aanbeveling van de GRECO: “Vooreerst wordt het verbod op betalende boodschappen op internet opgeheven. Het onderscheid kan in de huidige technologische context niet worden verantwoord”⁴⁹.

In zijn advies nr. 53.905 van 13 augustus 2013 over het voorstel dat de wet van 6 januari 2014⁵⁰ is geworden, wees de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State erop dat het paradoxaal was om berichten toe te staan die in de geschreven pers worden gepubliceerd en berichten die op een digitaal medium worden uitgezonden, terwijl tegelijkertijd commerciële reclamespots op radio, televisie en in bioscopen verboden zijn. De Raad van State voegde hieraan toe dat “het de indieners van het voorstel toekomt een redelijke verantwoording te geven voor het blijvende verbod van commerciële reclamespots op radio, televisie en in bioscopen”.

Naar aanleiding van dit advies van de Raad van State gaf de staatssecretaris voor Institutionele Hervorming de volgende rechtvaardiging tijdens het onderzoek van het wetsvoorstel door de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen:

“Wat de betaalde boodschappen op internet betreft, is de instandhouding van dat verbod tijdens de sperperiode daarentegen niet langer verantwoord. Het is namelijk per definitie haast onmogelijk na te gaan of voor een boodschap op internet al dan niet werd betaald.

Voor boodschappen op de radio, op televisie of in de bioscoop is dat zeer makkelijk te verifiëren, maar op het internet liggen de zaken stukken moeilijker. Het thans vigerende verbod op betaalde boodschappen op internet is dan ook zeer moeilijk toepasbaar en controleerbaar gebleken”⁵¹.

In oktober 2020 werd een wetsvoorstel ingediend door een politieke fractie om terug te keren naar een algemeen verbod op het verspreiden van commerciële reclame voor politieke-propagandadoeleinden tijdens de

⁴⁹ DOC 53 2972/001, pp. 5 et 8.

⁵⁰ DOC 53 2972/002.

⁵¹ DOC 53 2969/003, pp. 19-20

⁴⁹ DOC 53 2972/001, p. 5 en 8.

⁵⁰ DOC 53 2972/002.

⁵¹ DOC 53 2969/003, p. 19-20

propagande politique, dans les quatre mois précédant les élections⁵². Cette interdiction inclurait notamment toute diffusion par internet et les réseaux sociaux.

Une autre proposition de loi a été déposée en décembre 2021 en vue d'instaurer un plafond de dépenses pour l'information, la propagande et la publicité⁵³. Après avoir relevé que "ces dernières années, les montants que les partis consacrent en Belgique à la propagande et à la publicité, en particulier sur les médias sociaux, suscitent une indignation croissante", cette proposition prévoit d'imposer un plafond annuel d'un million d'euros pour les dépenses que les partis consacrent à la propagande et à la publicité en dehors des périodes électorales.

En rapport avec ces deux propositions, la Commission de la Constitution et du Renouveau institutionnel a sollicité l'assistance des membres experts de la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques. Il a été demandé à ces experts de fournir une étude de droit comparé au sujet de la publicité à des fins de propagande électorale et à ses limites dans les différents pays dont la législation sera passée en revue.

Les experts renvoient à ce sujet à l'étude qu'ils ont produite en février 2022. En résumé, cette étude a mis en évidence que si la couverture par les médias des campagnes électorales est parfois réglementée en détail par la loi électorale (par exemple en Albanie, en Macédoine du Nord, en Bulgarie), par contre, dans un certain nombre de pays, les dispositions de la loi électorale concernant les médias pendant les campagnes électorales sont plutôt brèves, voire inexistantes. Des règles plus détaillées figurent cependant souvent dans les lois nationales sur les médias.

Une difficulté vient de ce que la terminologie employée dans les différents pays manque d'uniformité. Le terme "publicité politique" n'est pas toujours clairement défini dans les différentes lois nationales, de même que, dans le contexte des campagnes électorales, des expressions comme "annonces publiques" ou "marketing politique". L'expression "réseaux sociaux" est elle-même peu claire, tous les sites et toutes les plateformes internet ne correspondent pas à la définition d'un "réseau social", parce qu'ils ne prévoient pas d'interactivité avec leur public.

À l'avenir, le groupe de travail Partis politiques, et par suite le législateur, devraient se pencher sur la problématique de la propagande politique via les réseaux sociaux

vier maanden voorafgaand aan de verkiezingen⁵². Dit verbod zou ook gelden voor elke vorm van verspreiding via het internet en de sociale netwerken.

In december 2021 werd een ander wetsvoorstel ingediend met het oog op het instellen van een uitgavenplafond voor informatievoorziening, propaganda en reclame⁵³. Na te hebben opgemerkt dat "de laatste jaren (...) steeds meer verontwaardiging (ontstaat) over de soms astronomische bedragen die door Belgische partijen worden uitgegeven aan propaganda en reclame, in het bijzonder op sociale media", wil dit voorstel voorzien in een jaarlijks plafond van 1 miljoen euro voor de uitgaven die partijen buiten verkiezingsperiodes uitgeven aan propaganda en reclame.

In verband met deze twee voorstellen heeft de Commissie Grondwet en Institutionele vernieuwing de hulp ingeroepen van de deskundige leden van de Commissie voor de controle op de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen. Aan deze deskundigen werd gevraagd een rechtsvergelijkende studie te maken over reclame voor verkiezingspropaganda en de grenzen daarvan in de verschillende landen waarvan de wetgeving zal worden doorgenomen.

De deskundigen verwijzen hiervoor naar de studie die zij in februari 2022 hebben opgesteld. Samenvattend toonde deze studie aan dat, terwijl de berichtgeving van de media over verkiezingscampagnes soms gedetailleerd wordt geregeld in de kieswet (bijv. Albanië, Noord-Macedonië, Bulgarije), in een aantal landen de bepalingen van de kieswet over de media tijdens verkiezingscampagnes vrij summier of zelfs onbestaand zijn. In nationale mediawetten zijn echter vaak meer gedetailleerde regels opgenomen.

Een probleem is dat de terminologie die in de verschillende landen wordt gebruikt niet uniform is. De term "politieke reclame" is niet altijd duidelijk gedefinieerd in de verschillende nationale wetten, evenmin als, in de context van verkiezingscampagnes, uitdrukkingen als "openbare aankondigingen" of "politieke marketing". De term "sociale netwerken" is zelf onduidelijk, aangezien niet alle websites en internetplatforms voldoen aan de definitie van een "sociaal netwerk", omdat ze niet voorzien in interactiviteit met hun publiek.

In de toekomst zouden de werkgroep Politieke partijen, en vervolgens de wetgever, zich moeten buigen over de problematiek van politieke propaganda via sociale

⁵² DOC 55 1553/001 (proposition de loi déposée par M. Aouasti et consorts).

⁵³ DOC 55 2371/001 (proposition de loi déposée par MM. Calvo, Defossé et Vanden Burre).

⁵² DOC 55 1553/001 (wetsvoorstel ingediend door de heer Aouasti en anderen).

⁵³ DOC 55 2371/001 (wetsvoorstel ingediend door de heren Calvo, Defossé en Vanden Burre).

ou des plateformes internet. À l'heure actuelle, il n'y a pas de véritable consensus sur la manière d'encadrer juridiquement les nouvelles méthodes de propagande, ancrées principalement dans le monde électronique. Si certains partis politiques sont contre tout plafonnement des dépenses sur les réseaux sociaux, d'autres proposent de plafonner ces dépenses hors campagne électorale à un pourcentage de la dotation publique, ou encore d'interdire les dépenses électorales sur les réseaux sociaux pendant la campagne électorale.

Qu'en est-il aussi d'une interdiction d'organiser des campagnes commerciales par téléphone? Doit-elle s'appliquer également à toutes les formes de télécommunications analogues, telles que les sms?

Les experts peuvent difficilement se prononcer sur ces questions de nature politique. Ils pensent cependant qu'une régulation de la communication politique sur les réseaux sociaux est envisageable, une telle régulation ayant pour objectif d'empêcher les excès. Un code de conduite pourrait aussi être élaboré, dans lequel chaque parti s'engagerait à respecter les règles relatives aux "fake news" et à la désinformation.

On citera enfin la Résolution 2254 (2019) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la liberté des médias comme condition des élections démocratiques. Par cette résolution, l'Assemblée a appelé les États membres à mettre en œuvre des stratégies visant à protéger le processus électoral contre la désinformation et la propagande abusive par le biais des médias sociaux. Elle a proposé des mesures telles que l'élaboration de cadres réglementaires spécifiques pour les contenus sur Internet en période électorale, et l'établissement d'une responsabilité juridique claire pour les sociétés de médias sociaux qui publient des contenus illégaux préjudiciables aux candidats – tout en veillant à ce que les sanctions ne conduisent pas à l'autocensure des opinions et des points de vue critiques des opposants et en évitant les mesures extrêmes telles que le blocage de sites web entiers. L'Assemblée parlementaire a en outre appelé les organisations du secteur des médias et les intermédiaires d'Internet à mettre en place des autorégulations assorties de normes professionnelles et éthiques pour leur couverture des campagnes électorales.

LES DÉPENSES DES PARTIS POLITIQUES

On a souvent discuté des revenus des partis politiques, plus rarement de leurs dépenses. Celles-ci peuvent néanmoins donner lieu à un débat, ce qui pourrait conduire à imposer certaines restrictions.

netwerken of internetplatforms. Op dit moment is er geen echte consensus over hoe een wettelijk kader er moet uitzien voor de nieuwe propagandamethoden, die vooral verankerd zijn in de elektronische wereld. Terwijl sommige politieke partijen tegen een bovengrens zijn voor uitgaven op sociale netwerken, stellen andere voor om dergelijke uitgaven buiten de verkiezingscampagne te beperken tot een percentage van de overheidsdotatie, of om verkiezingsuitgaven op sociale netwerken tijdens de verkiezingscampagne te verbieden.

Wat met een verbod op het telefonisch organiseren van commerciële campagnes? Moet dit ook gelden voor alle soortgelijke vormen van telecommunicatie, zoals sms?

Het is moeilijk voor de experts om zich over deze politieke kwesties uit te spreken. Ze denken echter dat een regulering van politieke communicatie op sociale netwerken te overwegen valt, om excessen te voorkomen. Er zou ook een gedragscode kunnen worden opgesteld, waarin elke partij zich ertoe verbindt om de regels inzake "fake news" en desinformatie na te leven.

Tot slot moeten we resolutie 2254 (2019) van de Parlementaire assemblee van de Raad van Europa noemen over mediavrijheid als voorwaarde voor democratische verkiezingen. In deze resolutie riep de Assemblee de lidstaten op om strategieën te implementeren om het verkiezingsproces te beschermen tegen desinformatie en misbruik van propaganda via sociale media. Er werden maatregelen voorgesteld zoals het ontwikkelen van specifieke regelgevingskaders voor internetinhoud tijdens verkiezingsperiodes, en het vaststellen van een duidelijke juridische aansprakelijkheid voor sociale mediabedrijven die illegale inhoud publiceren die schadelijk is voor kandidaten – en er tegelijkertijd voor te zorgen dat sancties niet leiden tot zelfcensuur van kritische standpunten en meningen van tegenstanders en dat extreme maatregelen zoals het blokkeren van hele websites worden vermeden. De Parlementaire assemblee riep bovendien de organisaties uit de mediasector en internettussenpersonen op om zelfregulering in te voeren met professionele en ethische normen voor hun verslaggeving over verkiezingscampagnes.

UITGAVEN VAN POLITIEKE PARTIJEN

De inkomsten van politieke partijen worden vaak besproken, maar zelden hun uitgaven. Toch kunnen deze laatste aanleiding geven tot een debat, wat zou kunnen resulteren in het opleggen van bepaalde beperkingen.

Actuellement en Belgique, les dépenses des partis politiques ne font pas l'objet de restrictions générales ou de limitations quant à l'affectation des dotations publiques. En vertu de la loi du 4 juillet 1989, il existe des restrictions ou des limites quantitatives uniquement en ce qui concerne les dépenses de campagne engagées pour les élections du Parlement fédéral. Les articles 2 à 14 de la loi mettent en place un dispositif très détaillé prévoyant notamment des plafonds de dépenses pour les partis et les candidats, des modalités de calcul de certains de ces plafonds, ainsi qu'une liste d'activités qui ne constituent pas des dépenses électorales.

Est-il opportun de restreindre ou de définir plus étroitement les dépenses possibles des partis politiques pour garantir des conditions équitables et contrecarrer les excès dans ce domaine? Les moyens mis à leur disposition par l'État peuvent-ils être utilisés sans restriction par les partis politiques ou ces moyens doivent-ils nécessairement être affectés au fonctionnement des partis et être utilisés à cette fin? Au nom du principe de l'autonomie stratégique, plusieurs partis se sont montrés opposés à une réglementation légale trop stricte de l'utilisation des dotations.

Une proposition de loi a été déposée en 2021 par MM. Calvo, Defossé et Vanden Burre en vue de réglementer les dépenses des partis payées à l'aide des dotations⁵⁴. Les auteurs de la proposition de loi soulignent qu'il est plutôt exceptionnel qu'il n'existe pas de règles strictes quant à l'utilisation des dotations publiques et décrivent ensuite la situation dans certains États membres de l'Union européenne où une telle réglementation est en place. Ils se sont principalement inspirés du modèle des Pays-Bas.

La proposition de loi réglemente l'affectation des dotations publiques et indique explicitement à quelles fins les partis peuvent utiliser leurs dotations. Concrètement, elle dispose que les dotations ne pourront être utilisées que pour des dépenses directement liées à une série d'activités et d'objectifs précis⁵⁵.

On notera qu'autrefois l'article 1^{er} de la loi du 4 juillet définissait aussi les dépenses des partis, en vue de fixer

Op dit moment zijn de uitgaven van politieke partijen in België niet onderworpen aan algemene beperkingen of restricties op de toewijzing van overheidsdotaties. Op grond van de wet van 4 juli 1989 gelden er alleen restricties of kwantitatieve beperkingen voor campagne-uitgaven voor federale parlementsverkiezingen. De artikelen 2 tot en met 14 van de wet bevatten een zeer gedetailleerd systeem, waaronder uitgavengrenzen voor partijen en kandidaten, modaliteiten voor de berekening van bepaalde van deze grenzen en een lijst van activiteiten die geen verkiezingsuitgaven zijn.

Is het gepast om de mogelijke uitgaven van politieke partijen te beperken of nauwer te definiëren om billijke voorwaarden te garanderen en excessen op dit gebied tegen te gaan? Kunnen de door de staat beschikbaar gestelde middelen zonder restricties door de politieke partijen worden gebruikt, of moeten deze middelen noodzakelijkerwijs worden toegewezen aan de werking van de partijen en voor dit doel worden gebruikt? In naam van het principe van strategische autonomie hebben verschillende partijen zich uitgesproken tegen een al te strikte wettelijke regulering van het gebruik van dotaties.

In 2021 werd een wetsvoorstel ingediend door de heren Calvo, Defossé en Vanden Burre met het oog op het reguleren van de met dotaties betaalde uitgaven⁵⁴. De auteurs van het wetsvoorstel wijzen erop dat het eerder uitzonderlijk is dat er geen strikte regels zijn voor het gebruik van overheidsdotaties, en beschrijven vervolgens de situatie in bepaalde EU-lidstaten waar een dergelijke regulering wel bestaat. Ze putten hoofdzakelijk inspiratie uit het Nederlandse model.

Het voorstel regelt de toewijzing van overheidsdotaties en geeft expliciet aan voor welke doeleinden partijen hun dotaties mogen gebruiken. Het voorstel bepaalt concreet dat dotaties enkel gebruikt mogen worden voor uitgaven die rechtstreeks verband houden met een reeks activiteiten en welbepaalde doelstellingen⁵⁵.

Op te merken valt dat in het verleden artikel 1 van de wet van 4 juli ook een definitie gaf van uitgaven van

⁵⁴ DOC 55 2370/001.

⁵⁵ 14 au total, qui concernent par exemple les activités d'éducation et de formation politiques, la publicité et la propagande, l'entretien de contacts avec des partis apparentés à l'extérieur de la Belgique, la sélection et l'accompagnement de mandataires, outre les frais d'administration, de gestion et de fonctionnement général.

⁵⁴ DOC 55 2370/001.

⁵⁵ 14 in totaal, waarbij het bijvoorbeeld gaat om politieke vormings- en scholingsactiviteiten, reclame en propaganda, onderhouden van contacten met zusterpartijen buiten België, selectie en begeleiding van politieke mandatarissen, naast kosten voor administratie, beheer en algemene werking.

une destination à leur dotation annuelle⁵⁶. Cet article a toutefois été abrogé par la loi du 6 janvier 2014 modifiant la loi de 1989. Cette abrogation a été justifiée dans les travaux parlementaires de la loi du 6 janvier 2014 par la considération que la disposition concernée était tombée en désuétude dès lors que les partis sont actuellement dans l'obligation de soumettre des comptes annuels selon un modèle imposé. Il en résulte que les catégories de dépenses autrefois visées dans la loi se retrouvent aujourd'hui dans le rapport financier annuel que les partis doivent communiquer à la Commission de contrôle.

Précédemment, la proposition de loi déposée en juillet 2002 par M. Tavernier⁵⁷, à la suite des travaux d'évaluation de la loi du 4 juillet 1989 par le groupe de travail Partis politiques, se référait, dans sa définition du parti politique, au principe nouveau de "finalité". Il était prévu que "les partis politiques ne peuvent utiliser les moyens financiers qui leur ont été alloués que pour réaliser leurs objectifs politiques". Dans son avis sur la proposition de loi, le Conseil d'État avait émis l'objection suivante:

"L'ajout d'une condition relative à l'utilisation des moyens financiers pourrait être interprété comme ayant pour effet de faire perdre également la qualité de parti politique à l'association qui les utilise, fût-ce partiellement, à d'autres fins que celle d'influencer l'expression de la volonté populaire, ce qui ne semble pas être l'intention de l'auteur de la proposition. Pour éviter toute ambiguïté, il est préférable de supprimer cette condition de la définition de parti politique pour en faire une condition d'utilisation de la dotation"⁵⁸.

La question doit être posée de savoir quel pourrait être le régime de sanctions lorsqu'un parti politique utiliserait sa dotation pour d'autres dépenses que celles directement liées aux activités et objectifs tels que ceux visés par la proposition de loi DOC 55 2370? La Cour des comptes serait-elle chargée, à l'occasion de son examen des rapports financiers sur les comptes annuels des partis, de se prononcer également sur l'utilisation précise des fonds publics mis à la disposition des partis?

partijen, met het oog op het vaststellen van een bestemming voor hun jaarlijkse dotatie⁵⁶. Dit artikel werd echter ingetrokken door de wet van 6 januari 2014 tot wijziging van de wet van 1989. Deze intrekking werd in de parlementaire werkzaamheden van de wet van 6 januari 2014 gerechtvaardigd door de overweging dat de betrokken bepaling in onbruik was geraakt omdat partijen tegenwoordig verplicht zijn om jaarrekeningen in te dienen volgens een voorgeschreven model. Als gevolg daarvan zijn de uitgavencategorieën die eerder in de wet werden genoemd nu opgenomen in het financieel verslag dat partijen moeten indienen bij de Controlecommissie.

Eerder werd in het wetsvoorstel dat in juli 2002 door de heer Tavernier⁵⁷ werd ingediend naar aanleiding van de evaluatie van de wet van 4 juli 1989 door de werkgroep Politieke partijen, in de definitie van een politieke partij verwezen naar het nieuwe "finaliteitsbeginsel". Er werd bepaald dat "politieke partijen (...) de hun toegekende middelen uitsluitend (dienen) aan te wenden voor de verwezenlijking van hun politieke doelstellingen". De Raad van State uitte het volgend bezwaar in zijn advies over het wetsvoorstel:

"De toevoeging van een voorwaarde inzake de aanwending van de financiële middelen kan in die zin worden uitgelegd dat dit tot gevolg heeft dat de vereniging die deze middelen, zelfs gedeeltelijk, aanwendt voor andere doeleinden dan het beïnvloeden van de totstandkoming van de volkswil, de hoedanigheid van politieke partij verliest, wat niet de bedoeling van de steller van het wetsvoorstel lijkt te zijn. Om alle dubbelzinnigheid te voorkomen, is het verkieslijk dat deze voorwaarde in de omschrijving van politieke partij vervalt en dat ze wordt vervangen door een voorwaarde die betrekking heeft op de aanwending van de dotatie"⁵⁸.

De vraag moet worden gesteld wat het sanctiesysteem zou kunnen zijn wanneer een politieke partij haar dotatie gebruikt voor andere uitgaven dan uitgaven die rechtstreeks verband houden met activiteiten en doelstellingen zoals in wetsvoorstel DOC 55 2370 wordt bedoeld. Zou het Rekenhof bij het onderzoeken van de financiële verslagen over de jaarrekeningen van de partijen zich ook moeten uitspreken over het precieze gebruik van openbare middelen die aan de partijen ter

⁵⁶ Le texte de la loi définissait comme suit les dépenses d'un parti:

- les dépenses de personnel;
- les frais de fonctionnement;
- les publications;
- les dotations accordées aux composantes du parti;
- les dépenses afférentes à la propagande électorale;
- les dépenses afférentes aux bâtiments;
- les dépenses diverses.

⁵⁷ DOC 50 1959/001.

⁵⁸ DOC 50 1959/003.

⁵⁶ In de tekst van de wet werden de uitgaven van een partij als volgt gedefinieerd:

- personeelsuitgaven;
- werkingskosten;
- publicaties;
- dotaties verleend aan de partijgeledingen;
- uitgaven voor verkiezingspropaganda;
- uitgaven voor gebouwen;
- diversen.

⁵⁷ DOC 50 1959/001.

⁵⁸ DOC 50 1959/003.

Et la Commission de contrôle serait-elle compétente pour prononcer une sanction administrative, comme le prévoit l'article 25 de la loi lorsqu'elle rejette le rapport financier d'un parti? Ou faut-il prévoir une autre sanction telle qu'un remboursement des sommes?

LA COMPTABILITÉ DES PARTIS POLITIQUES

Les comptes annuels et le rapport financier

Le modèle de comptabilité actuellement applicable résulte d'une proposition de révision par la Cour des comptes, en consultation avec l'Institut des réviseurs d'entreprises. Ce nouveau modèle vise à mieux prendre en compte l'activité des partis politiques et les différents types de ressources. Les règles de consolidation des comptes, qui sont parfois assez variables et ne font pas assez apparaître les mouvements de fonds au sein des partis ni entre les partis et les candidats, ont aussi été précisées.

Les comptes annuels consolidés du parti politique et de ses composantes doivent comprendre un bilan consolidé, un compte de résultats consolidé, ainsi qu'une annexe explicative des rubriques du bilan consolidé et du compte de résultats consolidé selon le schéma arrêté par la Commission de contrôle.

En outre, la loi du 16 décembre 2020 modifiant l'article 23 de la loi du 4 juillet 1989 a notamment imposé que la comptabilité des partis politiques ainsi que le rapport financier sont établis "dans le respect du plan comptable spécifique à utiliser par les partis politiques et leurs composantes, arrêté par la Commission de contrôle". L'Institut des réviseurs d'entreprises a présenté un modèle de plan comptable "partis politiques" adapté au 1^{er} janvier 2021⁵⁹.

Par ailleurs, dans le cadre des observations remises par les experts en date du 18 avril 2022 à l'ensemble des partis politiques et concernant l'avis de la Cour des comptes relatif aux rapports financiers pour l'exercice 2020, il a été proposé, pour tenir compte des besoins spécifiques des partis politiques, que chaque parti fournisse aux experts la balance des comptes généraux fin d'exercice 2021 avant et après affectation du résultat.

⁵⁹ Réponse de l'IRE en date du 6 septembre 2022 au courrier du 10 mai 2022 relatif au rapport des experts sur les rapports financiers.

beschikking zijn gesteld? En zou de Controlecommissie bevoegd zijn om een administratieve sanctie uit te spreken zoals bepaald in artikel 25 van de wet, wanneer zij het financiële verslag van een partij verwerpt? Of moet in een andere sanctie worden voorzien, zoals terugbetaling van de bedragen?

BOEKHOUDING VAN POLITIEKE PARTIJEN

Jaarrekening en financieel verslag

Het boekhoudmodel dat momenteel van toepassing is, is het resultaat van een voorstel tot herziening door het Rekenhof, in overleg met het Instituut van Bedrijfsrevisoren. Dit nieuwe model is bedoeld om beter rekening te houden met de activiteiten van politieke partijen en de verschillende soorten middelen. De regels voor het consolideren van de rekeningen, die soms nogal variabel zijn en onvoldoende inzicht geven in de geldstromen binnen partijen of tussen partijen en kandidaten, zijn ook verduidelijkt.

De geconsolideerde jaarrekening van de politieke partij en haar componenten moet een geconsolideerde balans, een geconsolideerde resultatenrekening en een toelichting bij de rubrieken van de geconsolideerde balans en de geconsolideerde resultatenrekening bevatten, in overeenstemming met het door de Controlecommissie opgestelde schema.

Bovendien legt de wet van 16 december 2020 tot wijziging van artikel 23 van de wet van 4 juli 1989 de verplichting op dat de boekhouding van politieke partijen en het financieel verslag moeten worden opgemaakt "met inachtneming van het door de politieke partijen en hun componenten te gebruiken specifieke rekeningstelsel vastgesteld door de Controlecommissie". Het Instituut van Bedrijfsrevisoren (IBR) heeft op 1 januari 2021 een aangepast model van rekeningstelsel voor "politieke partijen" voorgesteld⁵⁹.

In het kader van de opmerkingen die de deskundigen op 18 april 2022 aan alle politieke partijen hebben gestuurd en met betrekking tot het advies van het Rekenhof over de financiële verslagen voor het boekjaar 2020 werd bovendien, om rekening te houden met de specifieke behoeften van de politieke partijen, voorgesteld dat elke partij aan de deskundigen de balans van de algemene rekeningen aan het einde van het boekjaar 2021 vóór

⁵⁹ Antwoord van het IBR van 6 september 2022 op de brief van 10 mei 2022 betreffende het deskundigenverslag over de financiële verslagen.

Cette mise à disposition des balances des comptes arrêtées fin d'exercice poursuit un double but:

1. présenter à la Commission de contrôle un futur plan comptable minimum normalisé, compte tenu des besoins spécifique de chaque parti politique⁶⁰;

2. disposer d'un échantillonnage très précis des dépenses et recettes par compte, ce qui permettra d'évaluer le pourcentage du montant de ces comptes par rapport à la dotation reçue et éventuellement de convenir d'une limite (selon une moyenne de ces pourcentages) dans l'affectation des dépenses ou des recettes.

Il faut encore signaler la problématique des réserves et des fonds affectés. Cette problématique trouve son origine dans les recommandations formulées par la Cour des comptes lors de son examen des comptes de l'exercice 1995⁶¹. La Cour a interrogé les treize partis politiques sur le fait de savoir s'ils faisaient usage ou non de fonds affectés; neuf partis ne l'utilisaient pas et quatre l'utilisaient de manière disparate.

Depuis, le nouveau Code des sociétés et des associations et son arrêté royal d'exécution du 29 avril 2019 ont apporté une clarification dans la mise en œuvre de la technique comptable des fonds affectés. L'arrêté royal prévoit d'inclure dans l'annexe V des comptes annuels un aperçu des fonds affectés (rubrique VI.A. du passif) indiquant les règles d'évaluation choisies pour déterminer le montant affecté.

Une brochure publiée par l'Institut des réviseurs d'entreprises en date du 30 mars 2021 ("Provisions, fonds affectés et fonds de l'association ou la fondation: comment faire la différence?") apporte également des précisions utiles:

"Les fonds affectés sont similaires à la rubrique "Réserves" avec la nuance que les fonds affectés ne peuvent être utilisés qu'aux fins pour lesquelles ils ont été constitués. Les fonds affectés sont représentés par les ressources propres de l'association et sont constitués à partir du résultat positif à affecter auquel l'association souhaite assigner un objectif spécifique".

⁶⁰ Il est à noter que l'Institut des réviseurs d'entreprises plaide également pour la publication d'une balance des comptes généraux ajoutée aux comptes annuels consolidés.

⁶¹ DOC 54 1959/005, p. 73.

en na de bestemming van het resultaat zou bezorgen. Het doel van het beschikbaar stellen van de balans van de algemene rekeningen is tweeledig:

1. aan de Controlecommissie een toekomstige minimumindeling van algemeen rekeningstelsel voorstellen, rekening houdend met de specifieke behoeften van elke politieke partij⁶⁰;

2. beschikken over een zeer nauwkeurige steekproef van uitgaven en ontvangsten per rekening, die het mogelijk maakt om het percentage van het bedrag op deze rekeningen in verhouding tot de ontvangen dotatie te ramen en eventueel een limiet af te spreken (volgens een gemiddelde van deze percentages) in de bestemming van uitgaven of ontvangsten.

Dan moet nog de problematiek van de reserves en de bestemde fondsen worden gemeld. Deze problematiek komt voort uit de aanbevelingen die het Rekenhof heeft geformuleerd bij zijn onderzoek van de rekeningen van het boekjaar 1995⁶¹. Het Rekenhof vroeg de dertien politieke partijen of ze al dan niet gebruik maakten van bestemde fondsen; negen partijen maakten er geen gebruik van en vier gebruikten ze op ongelijksoortige wijze.

Sindsdien hebben het nieuwe Wetboek van vennootschappen en verenigingen en het uitvoerings-KB van 29 april 2019 de toepassing van de boekhoudtechniek voor bestemde fondsen verduidelijkt. Het koninklijk besluit schrijft voor dat in Bijlage V van de jaarrekening (rubriek VI.A. Passiva) een overzicht van de bestemde fondsen wordt opgenomen, met vermelding van de waarderingsregels die zijn gekozen om het bestemd bedrag te bepalen.

Een brochure van het Instituut van Bedrijfsrevisoren van 30 maart 2021 ("Voorzieningen, bestemde fondsen en fondsen van de vereniging en stichting: hoe ziet men het verschil?") brengt ook nuttige verduidelijkingen aan:

"De bestemde fondsen zijn aldus vergelijkbaar met de post "reserves" bij vennootschappen met de nuance dat bestemde fondsen enkel kunnen worden aangewend voor het doel waarvoor ze werden aangelegd. De bestemde fondsen worden vertegenwoordigd door eigen middelen van de vereniging of stichting en worden gevormd vanuit het positief te bestemmen resultaat waaraan de vereniging een specifieke bestemming wenst te geven".

⁶⁰ Op te merken valt dat het Instituut van Bedrijfsrevisoren ook pleit voor de publicatie van een balans van de algemene rekeningen die aan de geconsolideerde jaarrekening wordt toegevoegd.

⁶¹ DOC 54 1959/005, p. 73.

Les fonds de l'association, selon la définition donnée par l'article 3:171 de l'arrêté royal d'exécution doivent être considérés comme étant "l'agrégat constitué du patrimoine de départ et des moyens permanents, à savoir les dons, les legs et subsides destinés exclusivement à soutenir durablement l'activité de l'ASBL". Selon le centre d'information du révisorat d'entreprises, il résulte de la lecture combinée de cet article 3:171 et de l'avis NFP/4 de la Commission des normes comptables, qu'un transfert du patrimoine de départ vers les fonds affectés est par conséquent exclu.

Aussi, en adéquation avec ce qui précède, les experts proposent d'inclure dans le rapport financier des partis politiques le tableau "Affectation et prélèvements" ci-après, à l'issue du compte de résultats et conformément à l'annexe 6 – Associations et fondations de l'arrêté royal du 29 avril 2019:

Affectations et prélèvements

A. Résultat positif (négatif) à affecter

1. Résultat positif (négatif) de l'exercice à affecter

2. Résultat positif (négatif) de l'exercice antérieur reporté

B. Prélèvement sur les capitaux propres

1. Prélèvement sur les fonds de l'association ou de la fondation

2. Prélèvement sur les fonds affectés et autres réserves

C. Affectation aux fonds affectés et autres réserves

D. Résultat positif (négatif) à reporter

Enfin, si les règles d'imputation et d'évaluation valables pour les ASBL sont reprises actuellement dans le Code des sociétés et des associations, les experts pensent que des règles d'imputation spécifiques pour la comptabilité des partis politiques pourraient être établies dérogeant aux dispositions de ce Code. Ces exceptions pourraient être examinées lors d'une enquête préalable effectuée auprès des partis politiques.

Le contrôle annuel des comptes

La procédure de contrôle annuel des comptes des partis politiques et de leurs composantes implique l'intervention de trois instances. Il s'agit, par ordre chronologique

Volgens de definitie van artikel 3:171 van het uitvoerings-KB moet onder fondsen van de vzw worden verstaan: "enerzijds, het beginvermogen en anderzijds de permanente financiering, met name de schenkingen, de legaten en subsidies die uitsluitend bestemd zijn om duurzaam bij te dragen tot de activiteit van de vzw". Volgens het informatiecentrum voor het bedrijfsrevisoraat volgt uit een gecombineerde lezing van artikel 3:171 en het NFP/4 van de Commissie voor boekhoudkundige normen dat een overboeking van het beginvermogen naar de bestemde fondsen bijgevolg is uitgesloten.

In overeenstemming met wat voorafgaat stellen de experts dus voor om in het financieel verslag van politieke partijen de onderstaande tabel "Resultaatverwerking" toe te voegen na de resultatenrekening en overeenkomstig bijlage 6 – Verenigingen en stichtingen van het koninklijk besluit van 29 april 2019:

Resultaatverwerking

A. Te bestemmen positief (negatief) resultaat

1. Te bestemmen positief (negatief) resultaat van het boekjaar

2. Overgedragen positief (negatief) resultaat van het vorige boekjaar

B. Onttrekking aan het eigen vermogen

1. Onttrekking aan de fondsen van de vereniging of stichting

2. Onttrekking aan de bestemde fondsen en andere reserves

C. Toevoeging aan de bestemde fondsen en andere reserves

D. Over te dragen positief (negatief) resultaat

Hoewel de boeking- en waarderingsregels voor vzw's momenteel zijn opgenomen in het Wetboek van vennootschappen en verenigingen, denken de experts dat er specifieke boekingsregels voor de boekhouding van politieke partijen zouden kunnen worden opgesteld die afwijken van de bepalingen van dit Wetboek. Deze uitzonderingen zouden kunnen worden onderzocht tijdens een voorafgaande peiling bij politieke partijen.

Jaarlijkse controle van de rekeningen

Bij de procedure voor de jaarlijkse controle van de boekhouding van politieke partijen en hun componenten zijn drie instanties betrokken. Dit zijn, in chronologische

(à partir du moment où les comptes consolidés et le rapport financier des partis sont établis):

- des réviseurs d'entreprises;
- de la Cour des comptes;
- de la Commission parlementaire de contrôle.

Le processus actuel de contrôle présente une série de lacunes. Les membres de la Commission de contrôle ne disposent pas des documents comptables de base pour se prononcer. Les délais actuels sont ainsi trop courts pour permettre une analyse détaillée et il n'y a pas de dialogue technique entre les experts et les représentants financiers des partis.

Les experts pensent qu'une réforme de la loi du 4 juillet 1989 devrait favoriser l'émergence d'un contrôle qui s'appuie sur le bon emploi des deniers publics et de l'observance des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience, tout en s'abstenant de se prononcer sur l'opportunité des dépenses des partis.

On peut se référer à cet égard aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI), élaborées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Ces normes visent à encourager la réalisation d'un contrôle indépendant et efficace. L'ISSAI 100 énonce les principes fondamentaux applicables à toutes les missions de contrôle des finances publiques, quelles qu'en soient la forme ou le contexte. Les ISSAI 200, 300 et 400 reposent sur les principes à appliquer dans le cadre, respectivement, des audits financiers, des audits de la performance et des audits de conformité.

Une autre réforme consisterait à imposer aux partis politiques de présenter un budget de gestion (dépenses et recettes de fonctionnement) et de mission (dépenses et recettes de promotion des valeurs démocratique du parti) tels que le modèle prévu dans les organismes publics. Les crédits du budget de gestion seraient limités tandis que ceux de mission seraient illimités (hormis les dépenses lors des campagnes électorales).

Ceci permettrait par la suite d'exécuter un audit financier des comptes annuels des partis politiques au siège social de l'association "article 22", à l'aide des pièces justificatives des dépenses de toutes les entités faisant partie du périmètre de consolidation.

volgorde (vanaf het moment dat de geconsolideerde rekeningen en het financieel verslag van de partijen zijn opgesteld):

- bedrijfsrevisoren;
- het Rekenhof;
- de parlementaire Controlecommissie.

De huidige controleprocedure heeft een aantal tekortkomingen. De leden van de Controlecommissie beschikken niet over de boekhoudkundige basisdocumenten om zich uit te spreken. Daardoor zijn de huidige termijnen te kort voor een gedetailleerde analyse en is er geen technische dialoog tussen de deskundigen en de financiële vertegenwoordigers van de partijen.

De deskundigen zijn van mening dat een hervorming van de wet van 4 juli 1989 de opkomst van een controle zou moeten aanmoedigen die gebaseerd is op het correcte gebruik van openbare middelen en de naleving van de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid, zonder zich uit te spreken over de gepastheid van de uitgaven van de partijen.

In dit verband kan worden verwezen naar de *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI), opgesteld door de *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI). Deze standaarden zijn bedoeld om onafhankelijke en effectieve controle aan te moedigen. ISSAI 100 bevat de fundamentele beginselen die van toepassing zijn op alle controleopdrachten van overheidsfinanciën, ongeacht hun vorm of context. ISSAI 200, 300 en 400 zijn gebaseerd op de beginselen die moeten worden toegepast bij respectievelijk financiële, prestatie- en nalevingscontroles.

Een andere hervorming zou zijn om politieke partijen te verplichten een beheersbegroting (werkingsuitgaven en ontvangsten) en een opdrachtbegroting (uitgaven en inkomsten voor de bevordering van de democratische waarden van de partij) te presenteren, zoals het model dat is vastgesteld voor overheidsorganen. De kredieten in de beheersbegroting zouden beperkt zijn, terwijl de kredieten in de opdrachtbegroting onbeperkt zouden zijn (met uitzondering van uitgaven voor verkiezingscampagnes).

Dit zou het mogelijk maken om vervolgens een financiële controle van de jaarrekeningen van de politieke partijen uit te voeren op de maatschappelijke zetel van de vereniging van de vereniging "artikel 22", met behulp van de bewijsstukken van de uitgaven van alle entiteiten die zijn opgenomen in de consolidatiekring.

Les réviseurs d'entreprises

Leur contrôle donne lieu à un rapport qui est joint au rapport financier préparé par l'association mandataire du parti. Les modalités du rapport sont reprises au point 4 de l'annexe à la loi organique du 4 juillet 1989; le rapport du réviseur d'entreprises:

a) confirme que les comptes consolidés sont établis conformément aux dispositions réglementaires. Ce rapport constitue une attestation au sens des normes générales de révision établies par l'Institut des réviseurs d'entreprises;

b) expose si l'organisation administrative et comptable du parti et de ses composantes est suffisante pour permettre d'établir des comptes consolidés;

c) analyse les données des comptes consolidés en mettant en évidence les aspects qui sont susceptibles de favoriser la compréhension de la situation financière et des résultats ainsi que la comparabilité.

Le GRECO s'est interrogé sur la réelle valeur ajoutée des rapports d'audit des comptes des partis politiques. Il relève que même si des normes spécifiques ont été adoptées par l'Institut des réviseurs d'entreprises, celles-ci prévoient que la "révision soit organisée et exécutée de manière à obtenir une assurance raisonnable que les comptes consolidés ne comportent pas d'inexactitudes significatives compte tenu des dispositions légales et réglementaires applicables aux comptes annuels en Belgique". Le GRECO en a déduit que "la portée de la révision reste donc assez modeste malgré la relative complexité des partis belges, caractérisée par une multitude de structures".

Par la suite, le GRECO a encore souligné que "l'auditeur est surtout un contrôleur de la bonne mise en forme qui veillera à ce que les sommes figurent dans la bonne colonne et avec des montants crédibles. Les rapports d'audit, qui apparaissent en annexe des comptes des partis politiques, sont rédigés en des termes très généraux". Le GRECO a considéré que "les réviseurs d'entreprises pourraient, et devraient, jouer un plus grand rôle dans le contrôle des comptes politiques".

À l'occasion de leur audition le 8 novembre 2011 par le groupe de travail Partis politiques, les représentants de l'Institut des réviseurs d'entreprises ont exprimé leur mécontentement au sujet de la recommandation du GRECO visant à "convenir avec l'Institut des réviseurs d'entreprises de normes plus exigeantes en matière

Bedrijfsrevisoren

Hun controle geeft aanleiding tot een verslag dat wordt gevoegd bij het financieel verslag dat wordt opgesteld door de vereniging die mandataris is van de partij. De modaliteiten van het verslag staan in punt 4 van de bijlage bij de organieke wet van 4 juli 1989; het gaat om een verslag waarin de bedrijfsrevisor:

a) bevestigt dat de geconsolideerde rekening opgesteld is overeenkomstig de reglementaire bepalingen. Dit verslag geldt als een verklaring overeenkomstig de algemene controlenormen van het Instituut der Bedrijfsrevisoren;

b) toelicht of de administratieve en boekhoudkundige organisatie van de partij en haar componenten voldoende is om geconsolideerde rekeningen op te maken;

c) de gegevens van de geconsolideerde rekening ontleedt, waarbij hij de aandacht vestigt op de aspecten die het begrip van de financiële toestand en resultaten, alsook de vergelijkbaarheid kunnen bevorderen.

De GRECO heeft zich afgevraagd wat de werkelijke toegevoegde waarde is van auditverslagen over de rekeningen van politieke partijen. Ze merkt op dat er weliswaar specifieke normen zijn aangenomen door het Instituut van Bedrijfsrevisoren, maar dat deze vereisen dat "de controle zo wordt georganiseerd en uitgevoerd dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de geconsolideerde rekening geen onjuistheden van materieel belang bevat, rekening houdend met de Belgische wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften met betrekking tot de jaarrekening". De GRECO leidde hieruit af dat "de draagwijdte van de revisie dus vrij bescheiden blijft, ondanks de relatieve complexiteit van de Belgische partijen, met hun vele structuren".

De GRECO benadrukte verder dat "de auditor voor alles controleert of alles in de juiste vorm is weergegeven, en erop toeziet of de bedragen in de juiste kolom staan en of die bedragen geloofwaardig zijn". De auditverslagen die als bijlage bij de rekeningen van de politieke partijen zijn gevoegd, zijn in heel algemene bewoordingen opgesteld." De GRECO meent dat "de bedrijfsrevisoren een grotere rol kunnen en moeten spelen in de controle van de politieke rekeningen.

Tijdens hun hoorzitting op 8 november 2011 door de Werkgroep Politieke partijen spraken vertegenwoordigers van het Instituut van bedrijfsrevisoren hun ongenoegen uit over de aanbeveling van de GRECO om "met het Instituut der Bedrijfsrevisoren veeleisender normen vaststellen voor de audit van de rekeningen van de politieke

d'audit des comptes des partis politiques, y compris des règles visant à assurer l'indépendance nécessaire des réviseurs"⁶².

Ces représentants ont estimé que les affirmations du GRECO "sont totalement inappropriées puisque la révision est adaptée à la complexité du parti politique. Elle ne peut dès lors être qualifiée de "modeste" puisque, à l'instar de n'importe quelle autre entreprise contrôlée, la mission se base sur les Normes générales de révision". Ils ont également indiqué ce qui suit:

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

Les experts ont quant à eux relevé que le législateur, par la loi du 16 décembre 2020 modifiant l'article 23 de la loi du 4 juillet 1989, a assujéti la comptabilité des partis politiques au cadre normatif général du Code de droit économique et de l'arrêté royal d'exécution de Code des sociétés et des associations, et a imposé un plan comptable spécifique à utiliser par les partis politiques et leurs composantes, arrêté par la Commission de contrôle". L'Institut des réviseurs d'entreprises a présenté un modèle de plan.

Ceci implique, à l'inverse des affirmations du GRECO, que lors de son contrôle le réviseur d'entreprises ne se prononce pas sur l'opportunité des dépenses ou recettes du parti politique; son rôle consiste (par l'inventaire) à constater que les comptes reflètent bien une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'entité consolidée. Le modèle de rapport du réviseur d'entreprises sur les comptes consolidés établi par le groupe de travail de l'Institut fait à juste titre référence en ces termes à la responsabilité du réviseur:

"Nos objectifs sont d'obtenir l'assurance raisonnable que les comptes consolidés pris dans leur ensemble ne comportent pas d'anomalies significatives, que celles-ci proviennent de fraudes ou résultent d'erreurs, et d'émettre un rapport du commissaire contenant notre opinion. L'assurance raisonnable correspond à un niveau élevé

partijen, met inbegrip van de regels om de noodzakelijke onafhankelijkheid van de revisoren te garanderen"⁶².

Deze vertegenwoordigers waren van mening dat deze beweringen "totaal ongepast zijn aangezien de controle is aangepast aan de complexiteit van de politieke partij. De controle kan dus niet als "bescheiden" worden bestempeld aangezien, naar het voorbeeld van om het even welke andere gecontroleerde onderneming, de controleopdracht gebaseerd is op de Algemene Controlenormen". Ze vermeldten ook het volgende:

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

Van hun kant merkten de experts op dat de wetgever, door de wet van 16 december 2020 tot wijziging van artikel 23 van de wet van 4 juli 1989, de boekhouding van politieke partijen heeft onderworpen aan het algemene normatieve kader van het Wetboek van economisch recht en het koninklijk besluit tot uitvoering van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen, en een specifiek rekeningenstelsel heeft opgelegd dat gebruikt moet worden door politieke partijen en hun componenten, dat werd vastgelegd door de Controlecommissie". Het Instituut van bedrijfsrevisoren heeft een model van rekeningenstelsel voorgesteld.

Dit houdt in, in tegenstelling tot wat de GRECO beweert, dat de bedrijfsrevisor tijdens zijn controle geen oordeel uitspreekt over de gepastheid van de uitgaven of ontvangsten van de politieke partij; zijn rol bestaat erin (via de inventarisatie) vast te stellen dat de rekeningen wel degelijk een getrouw beeld geven van het vermogen en de financiële situatie van de geconsolideerde entiteit. Het modelverslag van de bedrijfsrevisor over de geconsolideerde rekeningen dat werd opgesteld door de werkgroep van het Instituut verwijst terecht in die termen naar de verantwoordelijkheid van de revisor:

"Onze doelstellingen zijn het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid over de vraag of de jaarrekening als geheel geen afwijking van materieel belang bevat die het gevolg is van fraude of van fouten en het uitbrengen van een commissarisverslag waarin ons oordeel is opgenomen. Een redelijke mate van zekerheid is een

⁶² Rapport sur la transposition des recommandations du GRECO (DOC 53 2854/001, pp. 77-78).

⁶² Verslag over de omzetting van de aanbevelingen van de GRECO (DOC 53 2854/001, p. 77-78).

d'assurance, qui ne garantit toutefois pas qu'un audit réalisé conformément aux normes ISA permettra de toujours détecter toute anomalie significative existante".

On soulignera aussi, en ce qui concerne le rôle des réviseurs d'entreprises, qu'on ne peut pas mettre sur un même niveau la comptabilité des partis politiques et celle des entreprises. Elles présentent des différences et il faut continuer à maintenir une distinction entre le secteur public et le secteur privé, ce dernier ayant une comptabilité qui suit une logique tout à fait différente.

Dans un autre ordre d'idées, l'avis de la Cour des comptes concernant les rapports financiers sur la comptabilité des partis politiques et de leurs composantes pour l'exercice 2020 a souligné que le rapport du réviseur se limite à l'entité consolidée et ce sans aucune référence en ce qui concerne l'exigence reprise au point 4 b) de l'annexe à la loi (c'est-à-dire exposer si l'organisation administrative et comptable du parti et de ses composantes est suffisante pour permettre d'établir des comptes consolidés). Dans l'avis portant sur l'exercice 2021, la Cour relève cependant qu'une amélioration significative a été observée pour cinq partis politiques.

De son côté, l'Institut des réviseurs d'entreprises avance comme argument que le législateur a prévu la nomination d'un réviseur d'entreprises pour contrôler les comptes consolidés mais "n'a rien prévu au niveau des entités consolidées"⁶³.

Les experts sont quant à eux d'avis que les dispositions de l'article 22 de la loi du 4 juillet 1989 ainsi que celles reprises à l'article 1:19 du Codes des sociétés et des associations (notion de "consortium") invitent à étendre le champ d'application du contrôle des réviseurs d'entreprises à l'ensemble du périmètre de consolidation du parti politique et non plus seulement aux comptes consolidés. À cet effet, le point 4, a) de l'annexe à la loi organique pourrait être complétée par les termes "... du parti et de ses composantes" après le terme "consolidés".

Quant à la question souvent débattue de l'indépendance des réviseurs d'entreprises vis-à-vis des partis politiques, les experts constatent que la loi du 22 juillet 1953 prévoit déjà les garanties légales de l'indépendance des membres de la profession. Les textes actuels ont également transposé les dispositions de la Recommandation européenne du 16 mai 2002 sur

hoog niveau van zekerheid, maar is geen garantie dat een controle die overeenkomstig de ISA's is uitgevoerd altijd een afwijking van materieel belang ontdekt wanneer die bestaat".

Met betrekking tot de rol van bedrijfsrevisoren moet ook worden benadrukt dat de boekhouding van politieke partijen niet kan worden gelijkgesteld aan die van ondernemingen. Er zijn verschillen tussen beide en we moeten een onderscheid blijven maken tussen de publieke en de private sector, waarbij de laatste een boekhoudsysteem heeft dat een heel andere logica volgt.

Anderzijds merkt het Rekenhof in zijn advies over de financiële verslagen over de boekhouding van de politieke partijen en hun afdelingen voor het boekjaar 2020 op dat het verslag van de revisor zich beperkt tot de geconsolideerde entiteit, zonder enige verwijzing naar de vereiste in punt 4 b) van de bijlage bij de wet (dat wil zeggen toelichten of de administratieve en boekhoudkundige organisatie van de partij en haar componenten voldoende is om geconsolideerde rekeningen op te maken). In het advies over het boekjaar 2021 wijst het Rekenhof er echter op dat er bij vijf politieke partijen een aanzienlijke verbetering is vastgesteld.

Het Instituut van Bedrijfsrevisoren betoogt op zijn beurt dat de wetgever heeft voorzien in de benoeming van een bedrijfsrevisor om de geconsolideerde rekeningen te controleren, maar "hierin niet heeft voorzien op het niveau van de geconsolideerde entiteiten" (vrije vertaling).⁶³

De deskundigen zijn op hun beurt van mening dat de bepalingen van artikel 22 van de wet van 4 juli 1989 evenals die van artikel 1:19 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen (begrip "consortium") oproepen om het toepassingsgebied van de controle van de bedrijfsrevisoren uit te breiden tot de volledige consolidatiekring van de politieke partij en niet alleen tot de geconsolideerde rekeningen. Hiertoe zou punt 4, a) van de bijlage bij de organieke wet kunnen worden aangevuld met de woorden "... van de partij en haar componenten" na het woord "rekening".

Over de vaak besproken kwestie van de onafhankelijkheid van de bedrijfsrevisoren ten opzichte van politieke partijen, merken de experts op dat de wet van 22 juli 1953 al wettelijke garanties biedt voor de onafhankelijkheid van de leden van de beroepsgroep. De huidige wetgeving heeft ook de bepalingen omgezet van de Europese aanbeveling van 16 mei 2002 over

⁶³ Réponse de l'IRE en date du 6 septembre 2022 au courrier du président du groupe de travail Partis politiques relatif au rapport des experts sur les rapports financiers.

⁶³ Antwoord van het IBR van 6 september 2022 op de brief van de voorzitter van de werkgroep van Politieke partijen over het verslag van de deskundigen over de financiële verslagen.

“l’indépendance du contrôleur légal des comptes au sein de l’Union européenne”.

Mais une étude réalisée par les experts sur trois exercices comptables ont mis en évidence que chaque parti politique choisit toujours le même réviseur d’entreprises. Les experts estiment qu’il est raisonnable d’admettre qu’une période de deux ans puisse être nécessaire pour bien connaître le fonctionnement d’un parti politique et de ses composantes. Aussi, les experts proposent que les réviseurs d’entreprises effectuent leur mission de contrôle durant au maximum cinq ans au sein d’un même parti politique. L’article 23, § 2, de la loi du 4 juillet 1989 pourrait être modifié afin de préciser que l’assemblée générale de l’institution qui reçoit la dotation ne peut désigner un réviseur d’entreprises que pour une durée maximale de cinq années consécutives.

La Cour des comptes

La Cour des comptes, organe collatéral du Parlement, s’est vue attribuer pour la première fois un rôle dans le dispositif de contrôle du financement des partis politiques par la loi du 19 novembre 1998 modifiant la loi du 4 juillet 1989. Cette loi avait complété l’article 24 de la loi de 1989 en vue de permettre à la Commission de contrôle de recueillir l’avis “éventuel” de la Cour des comptes dans le cadre du contrôle des rapports financiers.

Les travaux parlementaires ne contiennent pas d’éléments d’interprétation concernant la mission consultative ainsi confiée à la Cour des comptes. Il appartenait à la Commission de contrôle de fixer les modalités à respecter en la matière dans ses statuts et son règlement d’ordre intérieur⁶⁴. Toutefois, aucune disposition relative à la Cour des comptes n’a été insérée, à ce jour, ni dans les statuts ni dans le règlement d’ordre intérieur de la Commission.

C’est ensuite à partir de l’exercice 2002 que la Commission de contrôle a pu se fonder sur l’avis (désormais obligatoire) de la Cour des comptes (lettre du 4 juillet 2003 émanant des présidents de la Commission de contrôle⁶⁵).

Depuis, les différents avis qui ont été émis par la Cour des comptes sur les rapports financiers mentionnent systématiquement ce qui suit:

“Compte tenu des données disponibles dans les documents parlementaires, le contrôle des rapports financiers des partis politiques porte, comme lors des exercices précédents, sur les aspects formels (Partie 1)

⁶⁴ DOC 1158/010 96/97 (rapport fait au nom de la Commission de l’Intérieur par M. Van Gheluwe).

⁶⁵ DOC 51 0021/003.

de “onafhankelijkheid van de wettelijke auditor in de Europese Unie”.

Uit een onderzoek dat de deskundigen over drie boekjaren hebben uitgevoerd, is echter gebleken dat elke politieke partij altijd dezelfde bedrijfsrevisor kiest. De deskundigen vinden het redelijk om aan te nemen dat een periode van twee jaar nodig kan zijn om de werking van een politieke partij en haar componenten goed te kennen. De deskundigen stellen daarom voor dat de bedrijfsrevisoren hun controleopdrachten maximaal vijf jaar binnen dezelfde politieke partij uitoefenen. Artikel 23, § 2, van de wet van 4 juli 1989 zou kunnen worden gewijzigd om te specificeren dat de algemene vergadering van de instelling die de dotatie ontvangt slechts een bedrijfsrevisor kan benoemen voor een periode van maximaal vijf opeenvolgende jaren.

Het Rekenhof

Het Rekenhof, een collaterale instelling van het Parlement, kreeg voor het eerst een rol in het systeem voor de controle op de financiering van politieke partijen door de wet van 19 november 1998 tot wijziging van de wet van 4 juli 1989. Deze wet vulde artikel 24 van de wet van 1989 aan om de Controlecommissie in staat te stellen het “eventueel” advies van het Rekenhof in te winnen in het kader van de controle van financiële verslagen.

De parlementaire werkzaamheden bevatten geen interpretatieve elementen met betrekking tot de adviserende opdracht die aldus aan het Rekenhof werd toevertrouwd. Het was aan het Rekenhof om de in dit verband te volgen modaliteiten vast te leggen in zijn statuten en huishoudelijk reglement⁶⁴. Er is echter tot op vandaag nog geen enkele bepaling met betrekking tot het Rekenhof opgenomen in de statuten of huishoudelijk reglement van de Commissie.

Vanaf het boekjaar 2002 kon de Controlecommissie steunen op het (voortaan verplichte) advies van het Rekenhof (brief van 4 juli 2003 van de voorzitters van de Controlecommissie⁶⁵).

Sindsdien wordt in de verschillende adviezen van het Rekenhof over de financiële verslagen systematisch het volgende vermeld:

“Rekening houdend met de gegevens die beschikbaar zijn in de parlementaire stukken heeft de controle van de financiële verslagen van de politieke partijen, net zoals voorgaande boekjaren, betrekking op de hierna vermelde

⁶⁴ DOC 1158/010 96/97 (verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse zaken door de heer Van Gheluwe).

⁶⁵ DOC 51 0021/003.

et financiers (Partie 2). La Cour des comptes ne se prononce donc pas sur la validité ni sur la réalité des opérations sous-jacentes, étant donné qu'elle n'a pas accès aux pièces justificatives".

En effet, dans le cadre de sa mission consultative exercée sur base de l'article 24 de la loi du 4 juillet 1989, la Cour des comptes ne dispose d'aucune compétence de contrôle direct vis-à-vis des associations sans but lucratif qui établissent les rapports financiers, pas plus que vis-à-vis des partis politiques et de leurs composantes⁶⁶.

Le contrôle est ainsi purement formel. La Cour doit se reposer sur l'examen des rapports financiers et elle n'a pas accès aux pièces justificatives des partis ou à celles dont disposent les réviseurs d'entreprises. Elle ne se livre à aucun contrôle d'opportunité des dépenses, mais à un contrôle de leur régularité et elle se limite à détecter d'éventuelles incohérences ou variations importantes d'une année à l'autre.

La question a été posée – déjà lors des réunions en 2011 du groupe de travail Partis politiques – de savoir si l'on ne devrait pas élargir les compétences d'investigation de la Cour des comptes en rapport avec sa compétence d'avis sur les rapports financiers? Mais s'est posé aussi le problème des moyens matériels et humains à mettre alors à la disposition de la Cour des comptes.

Lors de son audition en date du 26 mars 2013 par le groupe de travail Partis politiques, le premier président de la Cour des comptes a exposé qu'en émettant dans ses avis une réserve quant au fait qu'elle ne s'est pas prononcée sur la validité et sur la réalité des opérations sous-jacentes dans la mesure où elle n'a pas accès aux pièces justificatives, la Cour "n'insiste certainement pas pour que ses compétences de contrôle soient étendues".

On a aussi souligné que les réviseurs d'entreprises effectuent déjà un contrôle de première ligne, basé sur un contrôle extensif des pièces, en transmettant ensuite leur rapport à la Commission de contrôle, qui le soumet à son tour pour avis à la Cour des comptes. Étendre la compétence de contrôle de la Cour des comptes reviendrait à instaurer un double contrôle.

⁶⁶ Dans le même sens, voy. les avis donnés en 1986 et en 1997 par le Conseil d'État sur des propositions de loi d'extension des compétences de la Cour des comptes (DOC 46 0369/002 et DOC 49 0618/003). Le Conseil d'État a rappelé que "la Constitution n'a prévu le contrôle de la Cour des comptes qu'à l'égard de l'État... ainsi que des personnes morales qui bénéficient de subventions à charge des deniers publics".

formele aspecten (Deel 1) en financiële aspecten (Deel 2). Het Rekenhof heeft zich dus niet uitgesproken over de geldigheid en de werkelijkheid van de onderliggende verrichtingen aangezien het geen toegang heeft tot de verantwoordingsstukken".

In het kader van zijn adviserende opdracht die wordt uitgeoefend op basis van artikel 24 van de wet van 4 juli 1989 heeft het Rekenhof inderdaad geen rechtstreekse controlebevoegdheid over de verenigingen zonder winstoogmerk die de financiële verslagen opstellen, noch over de politieke partijen en hun componenten⁶⁶.

De controle is dus puur formeel. Het Rekenhof moet zich baseren op een onderzoek van de financiële verslagen en heeft geen toegang tot de bewijsstukken van de partijen of die waarover de bedrijfsrevisoren beschikken. Het Rekenhof controleert niet de gepastheid van de uitgaven, maar alleen de regelmatigheid ervan, en beperkt zich tot het opsporen van eventuele inconsistenties of significante afwijkingen van jaar tot jaar.

Tijdens vergaderingen van de werkgroep Politieke partijen werd al in 2011 de vraag gesteld of de onderzoeksbevoegdheden van het Rekenhof niet moeten worden uitgebreid met betrekking tot zijn bevoegdheid om adviezen over financiële verslagen uit te brengen. Maar er rees ook het probleem van de materiële en personele middelen die ter beschikking van het Rekenhof moeten worden gesteld.

Tijdens zijn hoorzitting op 26 maart 2013 voor de werkgroep Politieke partijen legde de eerste voorzitter van het Rekenhof uit dat het Rekenhof, door in zijn adviezen een voorbehoud te maken ten aanzien van het feit dat het zich niet uitspreekt over de geldigheid en werkelijkheid van de onderliggende verrichtingen aangezien het geen toegang heeft tot de bewijsstukken, "er zeker niet op aandringt dat zijn controlebevoegdheden worden uitgebreid" (vrije vertaling).

We hebben ook benadrukt dat de bedrijfsrevisoren al een eerstelijnscontrole uitvoeren op basis van een uitgebreide controle van de stukken en hun verslag vervolgens naar de Controlecommissie sturen, die het op haar beurt voor advies aan het Rekenhof voorlegt. Het uitbreiden van de controlebevoegdheid van het Rekenhof zou neerkomen op het invoeren van een dubbele controle.

⁶⁶ Zie in dezelfde zin de adviezen die de Raad van State in 1986 en 1997 uitbracht over de wetsontwerpen tot uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof (DOC 46 0369/002 en DOC 49 0618/003). De Raad van State herinnerde eraan dat de Grondwet alleen voorziet in controle door het Rekenhof ten aanzien van de Staat... en van rechtspersonen die subsidies ten laste van de rijksmiddelen ontvangen.

On pourrait aussi à l'avenir permettre à la Cour des comptes d'accéder aux pièces justificatives et la charger de contrôler, de manière aléatoire éventuellement, la validité et la réalité des opérations sous-jacentes. Un écueil est toutefois représenté par le fait que les partis politiques ne disposent pas seulement de moyens publics provenant de la dotation mais aussi de moyens provenant de sources privées. On peut dès lors s'interroger sur la portée de la compétence de contrôle de la Cour des comptes en ce qui concerne l'examen des opérations sous-jacentes: pourrait-elle contrôler uniquement les dépenses imputées sur des fonds publics ou également celles imputées sur des fonds privé?

L'ABSENCE D'EFFICACITÉ DU RÉGIME DES SANCTIONS

La loi du 4 juillet 1989 prévoit une série de sanctions applicables tant au parti politique qu'au candidat individuel ainsi qu'au bénéficiaire d'un don et au donateur en cas de non-respect de la plupart des dispositions de la loi.

Pour ce qui concerne plus particulièrement la comptabilité des partis politiques, la Commission de contrôle reçoit chaque année le rapport financier sur les comptes annuels des partis politiques et de leurs composantes, ainsi que l'avis de la Cour des comptes concernant l'exactitude et l'exhaustivité de ces rapports. La Commission formule ses observations et peut infliger l'une des sanctions prévues par l'article 25 de la loi au parti politique qui n'a pas déposé le rapport financier dans le délai prévu ou dont elle approuve le rapport financier sous réserve en mentionnant des observations ou le rejette. Elle détermine le cas échéant la période durant laquelle un parti politique perd sa dotation en raison du rejet de son rapport financier.

En outre, conformément à l'article 181 du Code électoral, des sanctions telles que des amendes, peuvent être prononcées par le juge pénal (tribunal correctionnel) pour des infractions aux règles légales relatives aux campagnes électorales. La procédure est initiée soit sur initiative du procureur du Roi, soit sur dénonciation de la Commission de contrôle, soit encore sur plainte des commissions dans le cadre de leur activité de contrôle, ou sur plainte des citoyens ou candidats.

Dans un premier temps, le GRECO avait, dans son rapport d'évaluation de 2009⁶⁷, souligné qu' "au-delà de l'efficacité de ces sanctions, inévitablement affectée

⁶⁷ Greco Eval III Rep(2008)8F.

In de toekomst zou aan het Rekenhof ook toegang kunnen worden verleend tot de bewijsstukken en de opdracht kunnen worden gegeven om, eventueel steekproefsgewijs, de geldigheid en werkelijkheid van de onderliggende verrichtingen te controleren. Een struikelblok is echter het feit dat politieke partijen niet alleen publieke middelen uit de dotatie ontvangen, maar ook middelen uit particuliere bronnen. We kunnen ons dus de vraag stellen naar de reikwijdte van de controlebevoegdheid van het Rekenhof met betrekking tot het onderzoek van de onderliggende verrichtingen: kan het Rekenhof alleen uitgaven controleren die ten laste komen van openbare middelen of ook uitgaven die ten laste komen van particuliere middelen?

GEBREK AAN DOELTREFFENDHEID VAN DE SANCTIEREGELING

De wet van 4 juli 1989 voorziet in geval van niet-naleving van de meeste bepalingen van de wet in een reeks sancties die van toepassing zijn op zowel politieke partijen en individuele kandidaten, als op de ontvanger van een gift en de schenker.

Wat betreft de boekhouding van politieke partijen in het bijzonder, ontvangt de Controlecommissie elk jaar het financiële verslag over de jaarrekening van de politieke partijen en hun componenten, evenals het advies van het Rekenhof over de juistheid en volledigheid van deze verslagen. De Commissie formuleert haar opmerkingen en kan een van de in artikel 25 van de wet genoemde sancties opleggen aan een politieke partij die het financiële verslag niet binnen de voorgeschreven termijn heeft ingediend of waarvan zij het financiële verslag onder voorbehoud van opmerkingen goedkeurt of verwierpt. Desgevallend bepaalt zij de periode waarin een politieke partij haar financiering verliest als gevolg van de afwijzing van haar financieel verslag.

Daarnaast kunnen, in overeenstemming met artikel 181 van het Kieswetboek, sancties zoals boetes worden opgelegd door de strafrechter (correctionele rechtbank) voor overtredingen van de wettelijke regels met betrekking tot verkiezingscampagnes. Procedures worden opgestart op initiatief van de procureur des Konings, of op aanklacht van de Controlecommissie, of op klacht van de commissies in het kader van hun controleactiviteiten, of op klacht van burgers of kandidaten.

Aanvankelijk benadrukte de GRECO in haar evaluatieverslag van 2009⁶⁷ dat "afgezien van de doeltreffendheid van deze sancties, die onvermijdelijk wordt

⁶⁷ Greco Eval III Rep(2008)8F.

par la faiblesse du dispositif de contrôle, se pose dans certains cas la question de leur proportionnalité et de leur caractère dissuasif. Dès lors, une révision de l'échelle des sanctions devrait être initiée". Le GRECO recommandait plus précisément de "clarifier les compétences des autorités appelées à se prononcer sur les peines applicables en cas de manquement aux règles sur le financement politique" et d'"assurer une échelle de sanctions davantage proportionnées et dissuasives pour les divers manquements des partis et candidats (par exemple en généralisant l'inéligibilité, en diversifiant les peines, en alourdissant les peines pénales et en prévoyant des règles sur la récidive)".

En réponse au Greco, la Belgique a amendé la loi de 1989 par la loi du 6 janvier 2014. L'éventail des sanctions pouvant être prises à l'égard des partis et des candidats a été significativement étendu, tant en cas d'infraction à la législation sur les dépenses électorales et les communications gouvernementales qu'en cas d'infraction à la législation sur les rapports financiers et le financement des partis, y compris en ce qui concerne les dons et le sponsoring.

Malgré la réforme intervenue en 2014, il faut bien constater qu'en pratique, les procédures susceptibles de conduire à des sanctions administratives ou pénales restent peu déclenchées par la Commission de contrôle, outre le fait que les autorités pénales sont elles-mêmes peu enclines à mettre en oeuvre des dispositifs pénaux aboutissant à des sanctions considérées comme mineures.

Il n'existe pas de statistiques générales et consolidées relatives au résultat des procédures de contrôle impliquant la Commission parlementaire de contrôle. Les sanctions pénales prononcées par le juge, sur saisine ou non par la Commission, ne sont pas non plus recensées de manière spécifique.

Pour ce qui est des sanctions administratives, les cas sont peu nombreux où la Commission de contrôle a eu depuis 1989 à se prononcer sur des rapports financiers des partis qui posaient problème. Au cours de la législature précédente, en décembre 2015, la Commission n'a eu à connaître que de deux cas (dépôt tardif d'un rapport et non-approbation d'un autre rapport) qui ont donné lieu à une privation de la dotation pour une période limitée à un mois.

De même, en ce qui concerne les dépenses électorales, à la connaissance des experts, il n'a guère été appliqué de sanctions, soit parce que les présidents des bureaux électoraux n'ont pas relevé d'infractions, soit

beïnvloed door de zwakte van het controlesysteem, in sommige gevallen de vraag rijst of ze wel evenredig en afschrikkend zijn. Bijgevolg zou de waaier van de sancties moeten worden herzien" (vrije vertaling). Meer in het bijzonder beval de GRECO aan om "de bevoegdheden van de autoriteiten die zich moeten uitspreken over de sancties die van toepassing zijn op schendingen van de regels inzake politieke financiering te verduidelijken" en "te zorgen voor een meer evenredige en afschrikkende waaier aan sancties voor de verschillende schendingen door partijen en kandidaten (bijvoorbeeld door onverkiesbaarheid tot algemene regel te maken, de straffen te diversifiëren, de strafrechtelijke straffen te verhogen en te voorzien in regels inzake recidive)" (vrije vertaling).

In reactie op de Greco heeft België de wet van 1989 gewijzigd door de wet van 6 januari 2014. De waaier aan sancties die kunnen worden genomen tegen partijen en kandidaten is aanzienlijk uitgebreid, zowel voor inbreuken op de wetgeving inzake verkiezingsuitgaven en regeringscommunicatie als voor inbreuken op de wetgeving inzake financiële verslagen en partijfinanciering, met inbegrip van giften en sponsoring.

Ondanks de hervorming die in 2014 plaatsvond, moet worden vastgesteld dat in de praktijk de procedures die kunnen leiden tot administratieve of strafrechtelijke sancties nog steeds zelden worden opgestart door de Controlecommissie, naast het feit dat de strafrechtelijke autoriteiten zelf terughoudend zijn met het implementeren van strafrechtelijke mechanismen die leiden tot sancties die als licht worden beschouwd.

Er zijn geen algemene, geconsolideerde statistieken over de resultaten van controleprocedures waarbij de parlementaire Controlecommissie betrokken is. De strafrechtelijke sancties die door de rechter worden uitgesproken, die al dan niet werd aangezocht door de Commissie, worden evenmin op een specifieke manier geregistreerd.

Wat administratieve sancties betreft, zijn er sinds 1989 weinig gevallen geweest waarin de Controlecommissie zich moest uitspreken over problematische financiële verslagen van partijen. Tijdens de vorige legislatuur, in december 2015, had de Commissie slechts te maken met twee gevallen (laattijdige indiening van een verslag en niet-goedkeuring van een ander verslag) die resulteerden in de ontneming van de subsidie voor een beperkte periode van een maand.

Wat de verkiezingsuitgaven betreft, zijn er voor zover de deskundigen weten evenmin nauwelijks sancties opgelegd, ofwel omdat de voorzitters van de kiesbureaus geen overtredingen hebben vastgesteld, ofwel omdat

parce que les procureurs du Roi n'ont pas poursuivi les manquements à la suite de plaintes.

La lecture des dispositions de la loi relatives aux sanctions reste aussi difficile, notamment quant au niveau des amendes administratives en cas de rejet du rapport financier. L'amende va de 10.000 à 100.000 euros, ce qui est assez bas en cas de manquement impliquant des sommes importantes. Quant à la sanction de la saisie de la dotation, elle reste limitée à une période de 4 mois au maximum, ce qui peut être considéré comme léger dans le cas d'une violation grave, surtout si les autres formes d'aides publiques directes ou indirectes peuvent encore bénéficier au parti. Enfin, parfois la récidive est prise en compte (article 25 de la loi), parfois pas (article 14/1).

Si l'on entend revoir à l'avenir le régime des sanctions, pour le rendre plus efficace, les experts préconisent:

- de mieux identifier les différentes infractions aux règles imposées par la loi du 4 juillet 1989;
- de prévoir une diversification des infractions;
- de distinguer clairement entre les sanctions qui affectent un candidat, une liste ou un parti;
- d'assurer une proportionnalité entre les infractions et les sanctions: le taux de la peine doit être proportionnel à l'infraction.

Les experts se prononcent aussi en faveur d'une prolongation de la saisie de la dotation jusqu'à 12 mois maximum dans les cas d'absence de rapport, de rejet du rapport, ou de récidive. En outre, si un parti manque à ses obligations tirées de la loi du 4 juillet 1989 et se voit privé du financement fédéral, cela devrait se traduire par une perte de l'ensemble des prestations dont il bénéficie dans le pays au titre de l'aide publique. Par contre généraliser l'inéligibilité (l'article 14/1 ne prévoit que la déchéance du mandat) reviendrait à sanctionner trop lourdement pour des manquements aux règles électorales qui sont parfois peu graves.

LE CONTRÔLE DES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES

C'est la loi du 12 juillet 1994 visant le contrôle des communications officielles des autorités publiques qui a introduit un article 4*bis* dans la loi du 4 juillet 1989. Cette

de procureurs des Konings de inbreuken na klachten niet hebben vervolgd.

De bepalingen in de wet over de sancties blijven ook moeilijk leesbaar, met name wat betreft de hoogte van de administratieve boetes in geval van afwijzing van het financieel verslag. De boete varieert van 10.000 tot 100.000 euro, wat vrij laag is voor overtredingen waarmee grote bedragen gemoeid zijn. De straf van verbeurdverklaring van de dotatie is beperkt tot een periode van maximaal 4 maanden, wat als mild kan worden beschouwd in het geval van een ernstige overtreding, vooral als andere vormen van directe of indirecte overheidssteun de partij nog steeds ten goede kunnen komen. Tot slot wordt soms rekening gehouden met herhaling (artikel 25 van de wet), soms niet (artikel 14/1).

Als het de bedoeling is om het sanctiesysteem in de toekomst te herzien om het doeltreffender te maken, raden de experts aan om:

- de verschillende overtredingen van de regels die worden opgelegd door de wet van 4 juli 1989 beter te identificeren;
- te voorzien in diversificatie van de overtredingen;
- een duidelijk onderscheid te maken tussen sancties tegen een kandidaat, een lijst of een partij;
- de evenredigheid tussen overtredingen en sancties te garanderen: de hoogte van de sanctie moet in verhouding staan tot de overtreding.

De experts zijn ook voorstander van het verlengen van de verbeurdverklaring van de dotatie tot maximaal 12 maanden bij niet-indiening van het verslag, afwijzing van het verslag of herhaling. Als een partij haar verplichtingen onder de wet van 4 juli 1989 niet nakomt en de federale financiering wordt ontnomen, zou dit bovendien moeten leiden tot het verlies van alle voordelen die zij in het land ontvangt in de vorm van overheidssteun. Daarentegen zou het veralgemenen van de onverkiesbaarheid (artikel 14/1 voorziet alleen in vervallenverklaring van het mandaat) betekenen dat er een te zware straf wordt opgelegd voor overtredingen van de kiesregels die soms niet erg ernstig zijn.

CONTROLE VAN DE REGERINGSCOMMUNICATIE

De wet van 12 juli 1994 betreffende het toezicht op de officiële mededelingen van de overheid voegde in de wet van 4 juli 1989 een artikel 4*bis* in. Deze bepaling luidde

disposition a prévu que la Commission de contrôle est tenue de contrôler, avec une procédure de sanctions, toutes les communications et campagnes d'information, quel que soit le support médiatique, des gouvernements et des présidents de la Chambre et du Sénat.

Par la suite, la loi du 6 janvier 2014 a inséré dans la loi du 4 juillet 1989 un chapitre II/1 nouveau, comportant les articles 14/2 à 14/4, en vue d'organiser d'une nouvelle manière le contrôle des communications et campagnes d'information. La procédure suivie par la Commission (délai de décision, quorum, condition de majorité, sanctions éventuelles, motivation, notification et publication) est détaillée à l'article 14/4, §§ 3 à 5, de la loi.

Il n'appartient pas au membre du gouvernement concerné de décider si la Commission de contrôle est compétente en la matière ou non. En effet, la loi a confié à la Commission de contrôle la compétence de vérifier au cas par cas et au moyen d'une note de synthèse préalable, si l'image personnelle d'un membre du gouvernement est favorisée. Cette note doit être communiquée à la Commission vingt jours avant le début de la communication de la campagne. Les membres de la commission ont ensuite quinze jours pour formuler un avis positif ou négatif.

Au départ, la sévérité des sanctions, c'est-à-dire l'imputation de la totalité du coût de la communication au ministre concerné, posait problème. De sorte que la Commission s'abstenait le plus souvent d'infliger une sanction. Cela a été corrigé par la suite, trois taux de peines ayant été retenus: réprimande, imputation partielle ou intégrale du coût total de la communication ou de la campagne sur le montant maximum des dépenses électorales prévu pour les intéressés lors des prochaines élections législatives.

En pratique, les sanctions prononcées par la Commission de contrôle sont peu nombreuses. Elle ne sanctionne que les abus manifestes et est plus sévère en période électorale.

Force est également de constater que la législation manque de clarté en ce qui concerne les notions de "communication gouvernementale" ou de "campagne d'information". En avril dernier, la Commission de contrôle a par exemple été saisie d'un dossier relatif à une exposition où apparaissait le logo personnel d'un membre du gouvernement. À cette occasion, la Commission a clairement décidé que l'octroi de subventions ne pouvait aller de pair avec l'affichage d'un logo personnel.

dat de Controlecommissie werd belast met de toetsing door middel van een sanctieprocedure van alle voor het publiek bestemde mededelingen en voorlichtingscampagnes van de regeringen en van de voorzitters van de Kamer en van de Senaat, ongeacht het gebruikte mediakanaal.

Vervolgens is bij wet van 6 januari 2014 een nieuw hoofdstuk II/1 ingevoegd in de wet van 4 juli 1989, bestaande uit de artikelen 14/2 tot en met 14/4, om het toezicht op mededelingen en voorlichtingscampagnes op een nieuwe manier te organiseren. De procedure die de Commissie volgt (beslissingstermijn, quorum, meerderheidsvoorwaarde, mogelijke sancties, motivering, kennisgeving en publicatie) wordt gedetailleerd beschreven in artikel 14/4, §§ 3 tot 5, van de wet.

Het is niet aan het betrokken lid van de regering om te beslissen of de Controlecommissie al dan niet bevoegd is in de zaak. De wet heeft de Controlecommissie immers de bevoegdheid verleend om geval per geval en aan de hand van een voorafgaande synthesesnota na te gaan of het persoonlijk imago van een regeringslid wordt bevorderd. Deze nota moet twintig dagen vóór het begin van de campagnecommunicatie naar de Commissie worden gestuurd. De leden van de Commissie hebben dan vijftien dagen de tijd om een positief of negatief advies te formuleren.

Aanvankelijk vormde de zwaarte van de sancties, namelijk de aanrekening van de volledige kostprijs van de mededeling aan de betrokken minister, een probleem. Daardoor zag de Commissie er meestal van af om een sanctie op te leggen. Dit werd later gecorrigeerd, waarbij drie soorten sancties werden vastgesteld: berisping, gedeeltelijke of volledige aanrekening van de volledige kostprijs van de mededeling of campagne op het maximumbedrag van de verkiezingsuitgaven voor de betrokken partijen bij de volgende parlementsverkiezingen.

In de praktijk spreekt de Controlecommissie weinig sancties uit. Ze bestraft enkel duidelijk misbruik en is strenger tijdens verkiezingsperiodes.

Ook moet worden opgemerkt dat de wetgeving onduidelijk is over de begrippen "regeringsmededeling" of "voorlichtingscampagne". Afgelopen april bijvoorbeeld, werd aan de Controlecommissie een dossier voorgelegd over een tentoonstelling met het persoonlijke logo van een lid van de regering. Bij deze gelegenheid besliste de Commissie duidelijk dat het toekennen van subsidies niet hand in hand kon gaan met het tonen van een persoonlijk logo.

Une clarification des termes de la loi est toutefois souhaitable. Il faudrait examiner s'il n'est pas possible, d'une façon générale, de donner des directives sur qui est accepté compte tenu de l'expérience acquise par la Commission de contrôle. Il faudrait également évaluer si un contrôle *ex ante* systématique a un sens; certains ayant souligné que le contrôle préalable ne devait pas conduire à une censure politique. L'idée d'un contrôle *a posteriori* a même été évoquée, mais celui-ci est trop tardif surtout lorsque les crédits budgétaires ont déjà été engagés.

Il importe surtout d'examiner dans quelles conditions une campagne d'information ou une communication personnalisée d'un membre du gouvernement est susceptible de promouvoir son image personnelle. Il faut reconnaître qu'il s'agit d'une formule assez subjective. Dans les travaux préparatoires de la loi⁶⁸, on peut lire que le contrôle des communications doit porter sur la question de savoir si la communication vise à promouvoir l'image de l'intéressé ou à informer le public. Ce contrôle offrirait également une sécurité juridique au membre du gouvernement.

L'objectif, à l'époque, était d'éviter que des campagnes ou des communications soient détournées à des fins de propagande personnelle. Le contrôle de la Commission était justifié par le souci de garantir la loyauté dans les compétitions électorales.

Le 22 octobre 2020, la présidente de la Chambre a adressé une lettre aux ministres et secrétaires d'État du gouvernement fédéral afin de porter à leur connaissance une note explicative concernant le chapitre II/1 de la loi du 4 juillet 1989. Si ce courrier apporte une série de précisions utiles, certains aspects concrets sont toutefois moins clairs, comme par exemple les préfaces signées par des ministres dans des livres ou brochures, les campagnes menées par des organismes semi-publics bénéficiant de subventions directes ou indirectes, ou les interviews de ministres publiées dans les journaux du personnel des ministères, ou encore l'utilisation de sites web.

*
* *

⁶⁸ DOC 1384/001-93/94 et 1384/6-93/94 (rapport fait par M. Van Eetvelt au nom de la Commission de l'Intérieur).

Verduidelijking van termen van de wet is echter wenselijk. Er dient te worden onderzocht of het niet mogelijk is om, rekening houdend met de ervaring van de Controlecommissie, als algemene regel richtlijnen te geven over wie wat is toegestaan. Ook moet beoordeeld worden of systematische controle vooraf zinvol is; sommigen hebben benadrukt dat controle vooraf niet mag leiden tot politieke censuur. Het idee van controle achteraf is zelfs geopperd, maar die controle komt te laat, vooral wanneer de begrotingskredieten al zijn vastgelegd.

Het is vooral belangrijk om te onderzoeken onder welke voorwaarden een voorlichtingscampagne of persoonlijke mededeling van een lid van de regering zijn persoonlijke imago kan bevorderen. We moeten toegeven dat dit een vrij subjectieve formule is. In de parlementaire voorbereiding van de wet⁶⁸ staat te lezen dat de controle op mededelingen zich moet richten op de vraag of de communicatie bedoeld is om het imago van de betrokken persoon te bevorderen of om het publiek te informeren. Deze controle zou ook rechtszekerheid bieden aan het lid van de regering.

Destijds was het doel te voorkomen dat campagnes of mededelingen zouden worden misbruikt voor persoonlijke propaganda. De controle van de Commissie werd gerechtvaardigd door de zorg om loyaliteit bij verkiezingen te garanderen.

Op 22 oktober 2020 stuurde de voorzitter van de Kamer een brief naar de ministers en staatssecretarissen van de federale regering om hun aandacht te vestigen op een verklarende nota over hoofdstuk II/1 van de wet van 4 juli 1989. Hoewel deze brief een aantal nuttige verduidelijkingen geeft, zijn bepaalde concrete aspecten minder duidelijk, zoals voorwoorden ondertekend door ministers in boeken of brochures, campagnes gevoerd door semi-overheidsinstellingen die directe of indirecte subsidies ontvangen, interviews met ministers gepubliceerd in personeelsbladen van de ministeries, of het gebruik van websites.

*
* *

⁶⁸ DOC 1384/001-93/94 en 1384/6-93/94 (verslag van de heer Van Eetvelt namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken).

Nous espérons que nos points de vue pourront contribuer à un débat serein et à l'élaboration d'une législation meilleure et plus transparente en cette matière.

Juin 2023

Les experts, membres de la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques,

H. Matthijs

R. Molle

Ph. Quertainmont

G. Vanden eynde

We hopen dat onze standpunten kunnen bijdragen aan een sereen debat en aan het uitwerken van betere en transparantere wetgeving op dit gebied.

Juni 2023

De deskundigen, leden van de Controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen,

H. Matthijs

R. Molle

Ph. Quertainmont

G. Vanden eynde