



CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

**PROTOCOLE DE PARTENARIAT ENTRE
LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE
ET L'ASSEMBLÉE NATIONALE DE LA RÉPUBLIQUE DU BURUNDI**

**LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES, LA LIMITATION DES DÉPENSES
ÉLECTORALES ET LA COMPTABILITÉ DES PARTIS POLITIQUES**

APERÇU DE LA LÉGISLATION BELGE

I. INTRODUCTION

Il importe tout d'abord de souligner qu'avant le 4 juillet 1989 – date de la loi qui a réglé les matières dont question – ni la Constitution belge ni la loi ne définissaient la notion de parti politique.

Dans les différentes lois électorales ne figuraient en effet que les notions de « listes » et de « candidats », bien que les partis politiques existaient déjà « de facto » depuis de nombreuses années.

L'article 1^{er}, 1^o, de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques définit la notion de « parti politique » comme suit : « *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 et de sénateur dans chaque circonscription électorale d'une communauté ou d'une région et qui, dans les limites de la Constitution, de la loi, du décret et de l'ordonnance, tente d'influencer l'expression de la volonté populaire de la manière définie dans ses statuts ou son programme* ». ¹

Des définitions similaires ont été reprises dans les lois qui règlent, par analogie avec la loi du 4 juillet 1989, la limitation et le contrôle des dépenses électorales pour les élections des parlements de communauté et de région, du Parlement européen (les

¹ Le texte intégral de la loi du 4 juillet 1989, ainsi que le commentaire et les recommandations de la Commission parlementaire de contrôle concernant l'interprétation de cette loi en vue des élections législatives du 18 mai 2003 sont repris dans un vademecum (Doc. Chambre, n° 50 2461/001, et Sénat, n° 2-1600/1) (à consulter sur les sites www.lachambre.be et www.senate.be).



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

lois du 19 mai 1994), ainsi que des conseils provinciaux et communaux (loi du 7 juillet 1994). Le contrôle des dépenses électorales pour les élections des parlements de communauté et de région, ainsi que pour les élections locales a entre-temps été confié aux commissions de contrôle, installées au sein des parlements de communauté et de région.

En outre, la loi du 4 juillet 1989 a mis en place un système de financement public direct pour les partis politiques.

Avant l'entrée en vigueur de cette loi, l'intervention financière de l'Etat se faisait uniquement de manière indirecte. Parmi ces différentes aides indirectes aux partis politiques, on peut citer :

- a) l'indemnité parlementaire, qui n'est pas destinée à alimenter les caisses du parti politique mais qui consiste en versements de fonds publics à une personne qui exerce un mandat politique ;
- b) les aides individuelles aux parlementaires (outre leur indemnité parlementaire, les parlementaires disposent d'un certain nombre de facilités et d'aides individuelles, comme, notamment, une aide administrative permettant de disposer d'un collaborateur universitaire ou encore une franchise postale pour toute correspondance adressée à un service public ou à un mandataire public) ;
- c) les aides plus spécifiques aux membres du Bureau et aux présidents de groupe ;
- d) la dotation aux « groupes parlementaires » ;
- e) certaines facilités accordées à l'occasion des campagnes électorales (ainsi, la dispense de timbres fiscaux sur les affiches électorales, l'octroi par les administrations communales d'emplacements pour l'affichage, un traitement préférentiel pour certains envois électoraux, l'organisation de tribunes politiques à la radio et à la télévision ou encore la gratuité d'un exemplaire des listes électorales).

Dès lors, il est évident que les partis dépendaient dans une large mesure d'un financement privé, aussi bien pour leurs frais de fonctionnement que pour le financement de leurs campagnes électorales. Il s'agissait principalement de cotisations des membres et de dons de personnes morales et de personnes physiques.

Vu le danger d'une confusion d'intérêts en cas d'alimentation des fonds électoraux par des dons privés et afin de mettre un terme à la discrimination entre candidats, du même parti ou de partis différents, il a été décidé de passer à un financement essentiellement public avec, en contrepartie, la mise en place d'un



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

contrôle de la comptabilité des partis politiques et d'une limitation de leurs dépenses électorales.

Le financement extra-budgétaire (essentiellement des dons) a été réglementé de manière de plus en plus stricte.

II. LA LOI DU 4 JUILLET 1989 RELATIVE À LA LIMITATION ET AU CONTRÔLE DES DÉPENSES ÉLECTORALES ENGAGÉES POUR LES ÉLECTIONS DES CHAMBRES FÉDÉRALES, AINSI QU'AU FINANCEMENT ET À LA COMPTABILITÉ OUVERTE DES PARTIS POLITIQUES

Cette loi, qui est issue d'une initiative parlementaire, comprend 3 volets :

- A) Le financement des partis politiques représentés au Parlement.
- B) La limitation et le contrôle des dépenses électorales des partis politiques et des candidats.
- C) La comptabilité des partis politiques.

*
* *

A. Le financement des partis

Les ressources financières d'un parti politique sont énumérées de manière limitative dans l'article 1^{er}, 2^o, de la loi du 4 juillet 1989.

Il s'agit des :

- *dotations accordées en vertu du chapitre III de la loi du 4 juillet 1989 et/ou en vertu d'une autre disposition légale ou réglementaire analogue ;*
- *dons, donations ou legs ;*
- *contributions des groupes de la Chambre des représentants, du Sénat, des Conseils ou des conseils provinciaux ;*
- *cotisations des membres ;*
- *recettes provenant du patrimoine mobilier ou immobilier ;*
- *recettes provenant de manifestations et de publications, ainsi que des recettes de publicité ;*
- *contributions versées par les composantes du parti ;*
- *prestations diverses ayant une valeur pécuniaire ou pouvant être exprimées en valeur pécuniaire.*



A.1. Financement public

Tout parti politique (1) représenté à la Chambre ou au Sénat par au moins un élu direct et (2) qui inclut dans ses statuts ou dans son programme une disposition par laquelle il s'engage à respecter, dans son action politique, les droits et libertés garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles additionnels et à les faire respecter par ses composantes et ses mandataires élus, à droit à une dotation annuelle composée (1) d'un forfait de (...) 125.000 euros et (2) d'un montant complémentaire variable de (...) 1,25 euro par vote valablement exprimé aux élections de la Chambre et du Sénat (art. 15, 15*bis* et 16). Les dotations, adaptées en fonction des variations de l'indice des prix à la consommation (art. 18), sont versées mensuellement par la Chambre et le Sénat au profit d'une ASBL (association sans but lucratif) désignée à cet effet par chaque parti politique et agréée par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres (art. 20 et 22). Une dotation supplémentaire est accordée aux partis francophones qui forment un groupe reconnu au Parlement wallon, et aux partis néerlandophones qui forment des groupes de cinq députés au moins au Parlement flamand, en vertu des dispositions du règlement des Assemblées respectives.

La deuxième condition, insérée par la loi du 10 avril 1995, étant peu praticable – vu son caractère purement formel et plutôt symbolique –, le législateur a estimé devoir expliciter à l'article 15*ter* la procédure à suivre si un parti, ses listes, ses candidats ou ses mandataires élus, montrent de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants leur hostilité envers les droits et libertés garantis par la CEDH (Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales). Ceci a fait l'objet de la loi du 12 février 1999, modifiée par la loi du 17 février 2005.

La demande introduite par au moins un tiers des membres de la Commission parlementaire de contrôle doit être adressée directement au Conseil d'Etat, qui prononce dans les six mois de sa saisine, un arrêt dûment motivé. Il décide, le cas échéant, de supprimer la dotation du parti concerné, soit à concurrence du double du montant des dépenses financées ou réalisées pour l'accomplissement de l'acte incriminé, soit pendant une période qui ne peut être inférieure à trois mois ni supérieure à un an. C'est à la Commission parlementaire de contrôle de supprimer la dotation à concurrence du montant décidé par le Conseil d'Etat.

Un arrêté royal du 31 août 2005 détermine les règles particulières de délai et de procédure pour le traitement des demandes introduites en application de l'article 15*ter*.

A.2. Financement privé

Du fait des limites imposées au financement privé des partis politiques, ceux-ci dépendent presque exclusivement (80 % à 85 %), pour leur fonctionnement et pour



le financement de leurs campagnes électorales, de la dotation de la Chambre et du Sénat et des subventions que les diverses assemblées parlementaires octroient aux groupes politiques. Il subsiste néanmoins encore quelques moyens de financement privé.

A.2.1. Dons

Au fil des années et surtout à partir de 1989, le financement des partis par la voie de dons a été réglementé de façon toujours plus stricte ; le législateur tend à cloisonner strictement le financement privé.

Les différentes étapes peuvent se résumer comme suit :

1985 : création de la possibilité d'une déduction fiscale des dons (de personnes physiques et morales) aux ASBL liées aux partis politiques jusqu'à un montant de \pm 50.000 euros par an.

1989 : limitation de cette possibilité : la déductibilité fiscale annuelle est réduite à \pm 9.000 euros.

Notons que cette déductibilité fiscale constituait en fait un financement public indirect, étant donné la perte de revenus pour le Trésor.

1993 :- interdiction des dons de personnes morales (p.ex. d'entreprises) et d'associations de fait (art. 16bis) ; il en est de même pour les dons de personnes physiques agissant en réalité comme intermédiaires de personnes morales ou d'associations de fait. Les prestations gratuites ou effectuées pour un montant inférieur au coût réel par des personnes morales, des personnes physiques ou des associations de fait sont assimilées à des dons, de même que l'ouverture de lignes de crédit sans obligation de remboursement. Sont également considérées comme dons effectués par des personnes morales, des personnes physiques ou des associations de fait, les prestations facturées par un parti politique ou par un candidat pour un montant manifestement supérieur au coût du marché. La loi établit une exception pour les partis politiques eux-mêmes qui peuvent continuer à faire des dons à leurs candidats et mandataires politiques.

- suppression de la déductibilité fiscale pour les dons aux institutions, constituées sous la forme d'ASBL, qui reçoivent les dons pour les partis politiques ; vu l'impossibilité pour des personnes morales ou des associations de fait d'encore effectuer des dons aux partis politiques, il ne s'agit que de dons versés par des personnes physiques.

1998 :- suppression de la déductibilité fiscale des libéralités faites aux institutions scientifiques liées à des partis politiques ; parmi ces institutions, on compte également les services d'études des partis.



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

- cette mesure est la suite logique de l'élargissement de la définition de « parti politique », également en 1998, afin d'étendre la législation relative au financement et au contrôle de la comptabilité des partis politiques aux composantes d'un parti.

La définition est complétée comme suit (art. 1^{er}, 1^o, alinéa 2) :

« Sont considérés comme composantes d'un parti politique, les organismes, associations, groupements et entités régionales d'un parti politique, quelle que soit leur forme juridique, qui sont directement liés à ce parti, à savoir :

- les services d'études ;*
- les organismes scientifiques ;*
- les instituts de formation politique,*
- les producteurs d'émissions politiques concédées ;*
- l'institution visée à l'article 22 (qui reçoit les dotations) ;*
- les entités constituées au niveau des arrondissements et/ou des circonscriptions électorales pour les élections des Chambres fédérales et des Conseils de communauté et de région ;*
- les groupes politiques des Chambres fédérales, (...) des Conseils de communauté et de région et des conseils provinciaux, et les institutions, créées sous la forme d'une association sans but lucratif, qui perçoivent les dotations ou les subventions octroyées par ces assemblées aux partis politiques ou aux groupes politiques (complété par la loi du 2 avril 2003). »*

La loi stipule que ces composantes peuvent recevoir des dons de leur parti politique et inversement, mais évidemment pas d'autres personnes morales ou d'associations de fait.

- limitation des dons de personnes physiques, ainsi que la mise en place d'un système d'enregistrement de dons (également au niveau local – loi du 2 août 2000) : les partis politiques, les listes, les candidats et les mandataires politiques sont tenus d'enregistrer annuellement l'identité des personnes physiques qui ont fait des dons de 125 euros et plus.

Un enregistrement complémentaire est prévu en cas d'élections : pour autant que des dons de 125 euros ou plus soient mentionnés dans la déclaration d'origine des fonds, déposée après les élections, les partis politiques et les candidats concernés doivent procéder à l'enregistrement de l'identité des personnes physiques ayant fait ces dons et communiquer à la Commission de contrôle cette information ainsi que les montants des dons dans les 45 jours qui suivent la date des élections (art. 6 de la loi du 4 juillet 1989 et art. 116, § 6, du Code électoral, modifiés par la loi du 2 avril 2003).

Ils peuvent chacun recevoir annuellement, à titre de dons d'une même personne physique, une somme ne dépassant pas (...) 500 euros. Le donateur peut



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

consacrer chaque année un montant total ne dépassant pas (...) 2.000 euros, ou la contre-valeur de ce montant. Les versements que les mandataires politiques font à leur parti ou à ses composantes, ne sont pas considérés comme des dons (art. 16*bis*).

Les enregistrements des dons sont vérifiés par la Commission parlementaire de contrôle (art. 16*ter*).

Pour répondre à la question de savoir si ces relevés pouvaient être rendus publics, par exemple comme moyen de discréditer ceux qui financent certains partis, ou s'ils ne devaient au contraire être utilisés que sur le plan interne, par la Commission de contrôle, dans le cadre de l'exercice de la mission qui lui a été attribuée par la loi, l'avis de la commission de la protection de la vie privée, instituée par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (loi sur la vie privée) a été sollicité.

Dans son avis, cette commission a estimé que la loi sur la protection de la vie privée s'appliquait sans réserve aux relevés en question. Dès l'instant où ils mentionnent l'identité des donateurs et le montant de leurs libéralités, ces relevés « peuvent fournir des informations sur les convictions politiques des donateurs, leur niveau de vie, voire leurs rapports avec les bénéficiaires. (...) Cette information constitue une donnée sensible (...) qui tombe dans le champ d'application d'un régime légal et réglementaire très strict : le traitement de données de ce type n'est autorisé que dans les cas énumérés limitativement dans la loi sur la vie privée. La mission de contrôle de la commission de contrôle justifie certes le traitement de données sensibles de ce type, mais le respect de la vie privée interdit tout autre traitement, en l'espèce toute communication desdites données à des personnes autres que les membres de la commission (...) Il s'ensuit que les relevés ne peuvent être publiés sous quelque forme que ce soit. (...) Le membre de la commission de contrôle qui ne respecterait pas ce prescrit s'exposerait, en sa qualité de coresponsable du traitement, aux lourdes sanctions pénales prévues par la loi sur la vie privée.

Signalons enfin les sanctions assez lourdes qui sont prévues en cas de violation de la réglementation sur les dons :

- Le parti politique qui accepte un don en violation des dispositions de la loi perd, à concurrence du double du montant du don, son droit à la dotation pendant les mois suivant la constatation de cette infraction par la commission de contrôle.
- Celui qui aura fait un don illicite à un parti politique sera puni d'une amende ; si le tribunal l'ordonne, le jugement peut être publié dans les journaux et hebdomadaires qu'il désigne.



A.2.2. Sponsoring

« La sponsorship, par des firmes, d'activités de partis politiques et de candidats ainsi que d'événements organisés par ceux-ci demeure possible, même en période électorale. »

« Par sponsorship, il faut entendre, en l'espèce, le soutien financier octroyé au profit de l'événement, avec, en contre-partie, 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. Rappelons ici l'interdiction, pour les personnes morales (sociétés), de faire des dons à des partis politiques, listes, candidats ou mandataires » (Vade-mecum de la Commission de contrôle, du 9 avril 2003, doc. Chambre des représentants, n° 50 2461/001, et Sénat, n° 2 – 1600/1, pp. 41 et 97).

A.2.3. Manifestations

Les partis peuvent organiser des manifestations diverses et disposer du bénéfice, mais toujours dans le respect de la réglementation sur les dons (p. ex. des fundraising dinners).

L'article 4, § 3, 7°, de la loi du 4 juillet 1989 précise en outre qu'on peut, dans une certaine mesure, déduire les revenus d'une manifestation électorale des frais d'organisation, ce qui diminue bien entendu les dépenses électorales à déclarer.

A.2.4. Legs

Les legs ne relèvent pas du champ d'application des dispositions relatives aux dons. Seuls les dons entre vifs sont visés. Les legs ne doivent dès lors pas être enregistrés conformément à la loi du 4 juillet 1989 (Vade-mecum de la Commission de contrôle du 9 avril 2003, Doc. Chambre des représentants, n° 50 2461/001, et Sénat, n° 2-1600/1, p. 97).

A.2.5. Cotisations des membres

Ces cotisations forment encore toujours un revenu considérable pour la majorité des partis politiques.



B. Le contrôle des dépenses électorales des partis politiques et des candidats

B.1. La limitation des dépenses électorales

La fixation d'un plafond de (...) 1 million d'euros par parti pour les élections législatives est destinée à réduire l'inégalité qui existe sur le plan financier entre les partis politiques (art. 2, § 1).

La limitation imposée par la loi belge est double : les partis et les candidats sont tenus de respecter les montants prescrits. (Pour les élections locales, la législation prévoit également un montant par liste).

La limitation des dépenses des candidats vise à éliminer autant que possible les inégalités entre eux et parfois même entre des candidats au sein de la même liste (art. 2, §§ 2 et 3). La loi de 1989 a créé deux grandes catégories de candidats : les « sortants » et les autres. Le nombre de candidats figurant en tête de liste qui peuvent se prévaloir d'un plafond plus élevé de dépenses, est déterminé, pour chaque liste, par le nombre de sièges obtenus par la liste en cause lors du dernier scrutin, nombre auquel est ajoutée une unité ; les listes ne comptant aucun mandataire élu bénéficiant seulement d'une dérogation unique. (« Pareil système de plafonnement des dépenses constitue en fait une consécration des rapports de force existants, les partis les mieux représentés bénéficiant d'un plus grand nombre de dérogations » : avis du Conseil d'Etat, doc. Chambre des représentants, n° 1376/7 fu 21 avril 1994, pp. 2-3).

Plusieurs candidats peuvent s'associer pour leur propagande électorale, mais ils doivent déterminer préalablement et par écrit la part des dépenses qui sera imputée à leur quotum respectif (art. 2, § 4).

Les partis politiques peuvent axer leur campagne électorale sur un ou plusieurs candidats (les « figures de proue ») (art. 2, § 1, alinéa 4).

Les partis politiques doivent s'engager à déclarer leurs dépenses électorales, ainsi que l'origine des fonds qui y sont affectés, lorsqu'ils demandent leur numéro de liste (art. 6) ; les candidats doivent également s'engager à respecter les dispositions légales et à déclarer aussi bien leurs dépenses que l'origine des fonds dans les 45 jours qui suivent les élections auprès des présidents du bureau principal de la circonscription électorale (art. 116, § 6, du Code électoral). Les déclarations peuvent être consultées par les électeurs de la circonscription électorale concernée (art. 94^{ter}, § 2, du Code électoral). La Commission de contrôle établit un rapport final publié au Moniteur belge (art. 12). Dans la pratique, ce type de contrôle est comparable à la déclaration fiscale remplie par le contribuable.



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Les sanctions sont de deux types :

- la suspension du droit à la dotation, pour le parti politique qui dépasse le plafond de dépense autorisé (...) (art. 13) ;
- des sanctions pénales (un emprisonnement et/ou amende) pour le candidat non respectueux des prescriptions de la loi (art. 14).

La législation relative au contrôle des dépenses électorales prévoit un troisième type de sanctions pour les élections des conseils locaux : en cas de réclamation introduite par un autre candidat, un élu peut être déchu de son mandat s'il n'a pas respecté la loi.

B.2. La notion de propagande électorale

La loi du 4 juillet 1989 propose une définition par appartenance et exclusion (art. 4).

- a) d'une part, elle définit ce qu'il faut entendre par dépense de propagande : « sont considérées comme dépenses de propagande toutes les dépenses et tous les engagements financiers afférents à des messages verbaux, écrits, sonores et visuels, destinés à influencer favorablement le résultat d'un parti politique et de ses candidats et qui, selon le cas, sont émis dans les trois mois précédant les élections organisées en application de l'article 105 du Code électoral ou, dans le cas d'élections extraordinaires, pendant la période qui prend cours le jour de la publication au Moniteur belge de l'arrêté royal portant convocation des collèges électoraux des Chambres fédérales et se termine le jour des élections. (...) ».

Sont également considérées comme dépenses de propagande électorale, les dépenses engagées par des tiers en faveur de partis politiques ou de candidats, à moins que ces derniers (art. 4, § 2) :

- ne mettent, dès qu'ils ont pris connaissance de la campagne menée par les tiers en question, ceux-ci en demeure, par lettre recommandée à la poste, de cesser cette campagne ;
- ne transmettent une copie de ladite lettre, accompagnée ou non de l'accord écrit des tiers de cesser la campagne, aux présidents des bureaux principaux, qui, en application de l'article 94^{ter}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code électoral, établissent un rapport sur les dépenses de propagande électorale engagées par les candidats et par les partis politiques. Ces présidents joignent ce ou ces documents aux déclarations de dépenses électorales et d'origine des fonds déposés par les partis ou les candidats concernés.²

² Voir à cet égard CEDH, Bowman C. Royaume-Uni, 19 février 1998, Recueil 1998-I



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

- b) d'autre part, elle définit les dépenses qui ne doivent pas être considérées comme de la propagande : par exemple, la diffusion à la radio ou à la télévision d'émissions électorales, « à condition que des représentants des partis politiques visés à l'article 1^{er} (voir la définition de la notion de parti politique) puissent prendre part à ces émissions » ou, « à condition que le nombre et la durée des émissions soient déterminés en fonction du nombre de représentants des partis politiques au sein des assemblées législatives ».

En outre, la loi dispose que, pendant les délais définis à l'article 4 (notamment les trois mois précédant les élections), les partis politiques et les candidats ainsi que les tiers qui souhaitent faire de la propagande pour des partis politiques ou des candidats « ne peuvent pas vendre de gadgets ni distribuer de cadeaux ou de gadgets. Par gadgets, l'on entend tous les objets, à l'exception des imprimés sur papier ou sur tout autre support d'information véhiculant un message politique comportant uniquement des opinions ou des illustrations, qui sont utilisés comme souvenirs, accessoires, colifichets ou objets usuels et dont la personne qui les distribue espère que la personne qui les reçoit les affectera ultérieurement à l'usage auquel ils sont normalement destinés et qu'à cette occasion, l'utilisateur apercevra à chaque fois le message figurant sur l'objet. » Doivent notamment être considérés comme des gadgets : les stylos, les sacs en plastique, les produits naturels, ... Il est strictement interdit d'en distribuer (art. 5).

Est également interdite :

- l'utilisation (...) de panneaux ou affiches publicitaires commerciaux ;
- l'utilisation de panneaux ou affiches publicitaires non commerciaux d'une surface de plus de 4 m².
- (...)
- l'organisation de campagnes commerciales par téléphone ;
- la diffusion de spots publicitaires à caractère commercial à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma.³

Les dépenses et engagements financiers doivent être imputés aux prix du marché (art. 4).

La propagande négative constitue également une dépense électorale. Ainsi, un candidat, qui imprime et distribue un tract contre un autre candidat, doit imputer le coût de ce tract comme dépense de propagande électorale sur son montant autorisé.

B.3. Les communications et campagnes d'information du gouvernement fédéral ou d'un ou plusieurs de ses membres et des présidents des assemblées législatives fédérales (art. 4bis).⁴

³ Voir à cet égard CEDH, VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse, 28 juin 2001, Recueil 2001-VI



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Le gouvernement fédéral, un ou plusieurs de ses membres, ainsi que les présidents des assemblées législatives fédérales qui souhaitent lancer une communication ou une campagne d'information « à laquelle ils ne sont pas tenus en vertu d'une disposition légale ou administrative et qui est financée directement ou indirectement par des fonds publics », doivent déposer, préalablement à la diffusion, une note de synthèse auprès de la « Commission de contrôle ».

L'avis de la commission de contrôle sera négatif « dans le cas où la communication ou la campagne vise, en tout ou en partie, la promotion de l'image personnelle » d'un ou de plusieurs membres du gouvernement ou des présidents des Chambres fédérales. En cas de parution ou de diffusion d'une telle communication ou d'une telle campagne, la commission peut imputer les frais de la communication ou campagne sur les dépenses électorales des intéressés lors des prochaines élections auxquelles ils se présentent.

Dans le cas où l'avis de la Commission de contrôle n'a pas été demandé, le coût de la communication ou de la campagne est de plein droit imputé sur les dépenses électorales des intéressés.

L'objectif poursuivi par ces dispositions est, comme l'a dit d'ailleurs le Conseil d'Etat belge, la loyauté dans les compétitions électorales.

Il ne s'agit donc de toute façon pas de contrôler le contenu des communications gouvernementales, mais bien d'éviter que des fonds publics ne servent à la promotion de l'image personnelle d'un ou de plusieurs mandataires publics ou de l'image d'un parti politique.

En outre, il faut signaler que, conformément à l'article 1^{er}, § 4, de la loi du 18 février 1977 portant certaines dispositions relatives au service de la Radiodiffusion et de la Télévision, dans les deux mois précédant des élections, les communications gouvernementales sont interdites, à moins qu'elles ne soient motivées par l'urgence. Dans ce cas, ni le nom ni l'image du ou des ministres ne peuvent accompagner le message, qui doit être strictement informatif.

C. La comptabilité des partis politiques

Pour le législateur belge, l'un des corollaires du financement public des partis politiques est la tenue d'une comptabilité ouverte.

⁴ L'article 4bis est également applicable aux gouvernements et aux présidents d'assemblée de communauté et de région, mais le contrôle relève à présent de la compétence des commissions de contrôle, installées au sein des parlements de communauté et de région.



Ainsi, les partis politiques et leurs composantes sont tenus d'établir chaque année un rapport financier sur leur comptabilité, lequel fait à son tour l'objet d'un rapport de réviseurs d'entreprise désignés par les partis. Ces rapports et toutes les données comptables qu'ils contiennent (bilan, compte de résultats et annexe) sont publiés dans un document parlementaire public. La Commission de contrôle vérifie ensuite la conformité des rapports financiers à la réglementation en vigueur et décide de les approuver ou non. La non-approbation du rapport entraîne une perte de dotation pendant une période d'un mois au moins et de quatre mois au plus. Les décisions relatives à l'approbation et les synthèses des rapports financiers sont publiées au Moniteur belge (art. 22 à 25bis).

III. LA COMMISSION DE CONTRÔLE DES DÉPENSES ÉLECTORALES ET DE LA COMPTABILITÉ DES PARTIS POLITIQUES

La Commission de contrôle joue un rôle important dans l'ensemble des dispositions qui visent à faire respecter les différentes législations. Elle est composée de 10 membres de la Chambre des représentants et de 10 sénateurs et est présidée par les deux présidents d'assemblée, qui n'ont cependant pas le droit de vote (art. 1^{er}, 4^o).

Elle exerce des compétences tant en ce qui concerne le financement et la comptabilité des partis politiques (approbation des rapports financiers des partis) qu'en ce qui concerne le contrôle des dépenses électorales (examen des rapports établis par les présidents des bureaux principaux de circonscription électorale, (...), possibilité de retirer les dotations des partis politiques pour une certaine période en cas de violation de la législation, ...).

La Commission est tenue de se faire conseiller, aux conditions prévues par la loi du 4 juillet 1989, telle que modifiée par la loi du 2 avril 2003, par la Cour des comptes tant pour le contrôle des dépenses électorales des partis politiques et des candidats individuels que pour le contrôle des rapports financiers des partis politiques et de leurs composantes. Si elle le juge opportun, la commission peut également solliciter l'avis de la Cour des Comptes pour l'exercice de ses autres compétences légales.

Elle exerce ses compétences suivant les règles qui ont été déterminées aussi bien par la loi, que par les statuts et le règlement d'ordre intérieur de la commission elle-même.



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

IV. CONCLUSIONS

La législation qui vient d'être évoquée est encore toujours en évolution. Elle a été affinée après chaque élection depuis 1989. Ceci vaut surtout pour la réglementation sur les dons.

.

*
* *
*