



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 REPRESENTANTS DE BELGIQUE  
ET L'ASSEMBLEE NATIONALE DE LA REPUBLIQUE DU BURUNDI**

**LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES, LA LIMITATION  
DES DEPENSES ELECTORALES ET LA TRANSPARENCE DE  
LA COMPTABILITE DES PARTIS POLITIQUES**

I. INTRODUCTION

Un peu partout dans le monde, des scandales financiers ont ouvert les yeux de l'opinion publique sur le problème du financement illicite des partis politiques et sur le lien entre ce phénomène et celui de la corruption.

Les partis politiques restent, bien entendu, des piliers de la démocratie, mais les scandales ont toutefois mis en évidence que des règles claires et des comptes transparents sont deux éléments clés pour restaurer ou préserver la confiance des citoyens dans la chose politique.

Ces citoyens se préoccupent en effet de la corruption liée aux partis politiques, de l'affaiblissement de l'indépendance des partis et des influences inappropriées qui peuvent s'exercer sur des décisions politiques par le biais de moyens financiers.

Au sein du Conseil de l'Europe a été créé le GRECO (Groupe des Etats contre la Corruption). La création de cet organe en 1999 s'inscrit dans la lutte contre la corruption menée par le Conseil de l'Europe. Il regroupe pour le moment 46 Etats membres (45 Etats d'Europe occidentale, centrale et orientale, membres du Conseil de l'Europe, + les Etats-Unis).

Le GRECO a pour objet d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en veillant à la mise en œuvre des engagements que les Etats ont pris dans ce domaine sur le plan international. Il contribue ainsi à identifier les lacunes et les insuffisances dans les dispositifs nationaux contre la corruption et à déclencher les réformes législatives, institutionnelles et pratiques qui s'avèrent nécessaires pour mieux prévenir et combattre la corruption. La qualité de membre du GRECO est réservée aux Etats qui participent pleinement au processus d'évaluation mutuelle et qui acceptent de faire l'objet d'évaluations.



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

Un des cycles d'évaluation porte sur le financement des partis politiques.

Un instrument important servant de base à l'évaluation est la Recommandation Rec (2003) 4 relative au contrôle du financement des partis politiques.

Cette recommandation demande aux gouvernements des Etats membres *"d'adopter, dans leur système juridique national, des normes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, en s'inspirant des règles communes énumérés, dans la mesure où des lois, des procédures ou des systèmes offrant des alternatives efficaces et fonctionnant de manière satisfaisante, n'ont pas déjà été mis en place"*.

Sur la base de cette recommandation, diverses options et possibilités, divers principes et méthodes juridiques pour le financement des partis et pour son contrôle public, ainsi que leurs implications pour la transparence et la responsabilisation ont été établis (1) (voir *infra*). Ces règles devraient s'appliquer également, *mutatis mutandis*, au financement des campagnes électorales et à celui des activités politiques de représentants élus.

Les règles applicables au financement des partis politiques et des campagnes électorales doivent reposer sur les principes suivants :

- un équilibre raisonnable entre financements publics et privés;
- des critères équitables de répartition des contributions de l'Etat aux partis;
- des règles strictes régissant les dons privés;
- un plafonnement des dépenses des partis liées aux campagnes électorales;
- une transparence totale des comptes;
- l'établissement d'un organisme indépendant de vérification des comptes;
- des sanctions significatives à l'encontre des partis et des candidats qui violent les règles.

La façon dont la Belgique a légiféré en la matière, servira parfois d'illustration. Il s'agit 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.



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

## II. LIGNES DIRECTRICES ÉTABLIES DANS LA RECOMMANDATION DU COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE REC (2003) 4<sup>1</sup>

### A. Concepts de base

#### 1. *Dans les démocraties contemporaines, les partis doivent disposer de moyens financiers suffisants pour mener à bien leurs activités centrales.*

1.1. L'activité politique suppose des dépenses qui doivent être considérées comme le coût nécessaire et inévitable de la démocratie. Pour bien fonctionner, les partis politiques doivent subvenir aux besoins de leurs organisations, employer du personnel, mener des campagnes électorales et communiquer avec l'ensemble de l'électorat. Pour pouvoir s'acquitter de ces fonctions, et d'autres fonctions nécessaires, ils doivent disposer de ressources financières appropriées. Toutefois, en raison de l'effet de distorsion que l'argent peut avoir sur le processus démocratique, il importe de réglementer convenablement son rôle.

1.2. La plupart des États européens ont adopté ces dernières années d'importantes mesures législatives pour réglementer les pratiques de financement des partis. Souvent, la législation publique s'est développée à la suite de scandales liés à la corruption ou à l'influence indue des milieux financiers sur les décisions politiques par des moyens pécuniaires.

1.3. La solution idéale réside dans un savant dosage des différentes sources de revenu, notamment des financements privés et publics. Il faudrait limiter strictement certaines sources ainsi que le montant des dons privés, et subordonner l'allocation des financements de l'État à un audit externe des comptes des partis politiques par des organismes agréés. Il faut assurer une totale transparence du financement des partis politiques afin d'éviter toute influence potentiellement peu souhaitable de l'argent sur les partis et la politique.

---

<sup>1</sup> Le point II résume l'ouvrage d'Ingrid van Biesen, "*Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices*". Editions du Conseil de l'Europe, 2003



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

2. *Les structures juridiques devraient être intelligibles, transparentes et dénuées de toute ambiguïté. Elles devraient couvrir toutes les composantes du système de financement des partis et des candidats nécessaire pour assurer la participation démocratique et la concurrence entre les partis.*

Le cadre juridique devrait être objectif, clair, transparent et compréhensible pour le public.

A cet effet :

- la législation devrait être libellée de manière claire et non ambiguë;
- les dispositions contradictoires entre les lois régissant les activités des partis politiques et les lois régissant leurs activités financières devraient être évitées;
- les dispositions contradictoires à l'échelon national et à échelon infranational entre les lois applicables au financement des partis et celles applicables au financement des campagnes électorales devraient être évitées;
- la législation sur le financement des partis devrait au moins couvrir certains aspects fondamentaux, comme les sources traditionnelles de financement, les dons privés, les aides publiques aux partis et le financement des campagnes électorales, ainsi que d'autres questions – comme la divulgation d'informations, la présentation de rapports financiers, le suivi et la mise en œuvre;
- la législation devrait être publiée et d'un accès facile pour les utilisateurs visés, notamment les partis politiques, les candidats à des charges publiques et le public en général.



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

## B. Financement privé

3. *Les partis politiques et les candidats devraient être en partie financés par des moyens privés. Les sources privées de financement peuvent être internes ou externes.*

3.1. Pour les partis politiques, les principales sources traditionnelles de financement internes sont les cotisations des membres, les revenus de propriétés, les recettes tirées des activités du parti – comme la vente de journaux ou d'autres publications, les activités de collecte de fonds, les fêtes du parti et les autres événements sociaux, de même que les collectes publiques occasionnelles.

3.2. Les sources traditionnelles de financement internes et les cotisations versées régulièrement par les membres peuvent être considérées en règle générale comme la forme la plus démocratique et la plus légitime de financement des partis.

Du point de vue normatif, les cotisations sont la forme la moins problématique de financement. Cependant, leur part dans le financement de l'activité des partis a régulièrement diminué les dernières années (souvent à cause de l'importance prise par les autres sources de financement, par exemple les dotations publiques).

3.3. Les activités économiques ou commerciales qui n'ont rien à voir avec la raison d'être d'un parti peuvent cependant poser problème.

3.4. Les sources privées externes de financement sont les contributions de personnes morales et les dons privés.

4. *Les Etats devraient envisager d'introduire des règles qui limitent la valeur des dons aux partis politiques et aux candidats.*

4.1. Les dons privés risquant de créer des liens indus entre l'argent et certaines décisions politiques, il est souhaitable que la loi établisse un ensemble de principes généraux concernant les dons privés. Les mesures prises par les Etats concernant les dons aux partis politiques devraient contenir des règles spécifiques pour éviter les conflits d'intérêt, ne pas entraver l'activité des partis politiques, assurer la transparence des dons et éviter les dons occultes. Le droit public devrait aussi être adapté de façon à ne pas compromettre l'autonomie des partis politiques et à assurer leur indépendance.



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

- 4.2. Le financement privé est considéré par certains comme plus souhaitable et plus légitime que le financement public, car il encourage la participation des citoyens aux activités des partis politiques et maintient un lien entre les partis et leur base. Cependant, ces contributions ne constituent pas une source stable et fiable de revenu. De plus, les dons privés importants pourraient poser des problèmes d'inégalité.
- 4.3. Un moyen de limiter la concentration de l'influence privée sur la politique des partis est de plafonner le montant admissible des contributions. Deux types de solutions peuvent être envisagés à cet égard (en dehors du contrôle externe et des efforts de transparence):
- au moyen du droit public, les Etats peuvent établir des restrictions concernant le montant admissible des dons;
  - les Etats peuvent fixer des conditions quant à la nature des donateurs ou des dons.
- 4.4. La transparence est généralement considérée comme une précaution efficace contre l'influence indue, car elle permet au public de se faire sa propre opinion sur l'intégrité du parti. Les règles qui exigent d'un parti qu'il tienne des registres des dons supérieurs à un certain montant et de ses bailleurs de fonds, et qu'il donne accès à ces registres constituent sans doute la traduction dans la pratique du principe de transparence.
5. *Les Etats devraient étudier la possibilité d'introduire des règles qui interdisent les dons provenant de certaines origines ou limitent les sources acceptables de dons faits aux partis politiques et aux candidats.*

Il est possible aussi de réglementer les contributions aux partis politiques en limitant les sources admissibles de ces contributions. En général, les Etats devraient prendre des mesures visant à limiter, interdire ou réglementer strictement les dons en provenance des sources suivantes :

- sociétés, entreprises ;
- personnes morales fournissant des biens ou des services à des secteurs de l'administration publique ;
- personnes morales contrôlées par l'Etat ou d'autres autorités publiques ;
- particuliers, personnes morales publiques ou privées de nationalité étrangère ;
- sources anonymes.



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

6. *Le cadre juridique du financement des partis devrait limiter expressément, interdire ou réglementer de toute autre manière les contributions des donateurs étrangers.*

6.1. Diverses objections peuvent être soulevées pour ce qui est des contributions étrangères. La plus importante objection de principe aux dons étrangers à des partis politiques est que ces dons interfèrent avec l'autonomie et la souveraineté des politiques nationales.

6.2. Toutefois, les dons étrangers n'ont pas toujours des visées subversives et peuvent en fait être une contribution bienvenue aux efforts de renforcement de la démocratie.

7. *La législation de l'Etat peut prévoir des dispositions spéciales pour le financement des campagnes électorales des partis politiques et des candidats.*

7.1. La campagne électorale constituant un type particulier d'activité, les formes et les montants des ressources nécessaires sont vraisemblablement différents de ceux requis pour le fonctionnement courant des partis.

7.2. Compte tenu de leurs caractéristiques particulières, les campagnes électorales peuvent donc être assujetties à un régime de financement différent de celui applicable aux activités normales du parti.



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

### C. Limitation des dépenses électorales

#### 8. *L'Etat devrait envisager d'adopter des mesures pour empêcher les besoins excessifs de financement des partis politiques, notamment pour limiter les dépenses relatives aux campagnes électorales.*

8.1. La limitation des dépenses relatives à un parti ou à une campagne est un instrument utilisé pour éviter une augmentation excessive du coût de l'organisation politique du parti, pour contrôler les inégalités entre les partis politiques et pour limiter les possibilités d'influence induite et de corruption.

8.2. Lorsqu'ils établissent des limites pour les dépenses relatives aux campagnes électorales, les gouvernements doivent à la fois éviter de limiter la liberté d'expression et faire en sorte que les élections ne soient pas influencées par des intérêts pécuniaires. Cette tension se reflète dans les différentes approches adoptées aux États-Unis et en Europe pour le financement des campagnes électorales.

Si en Europe, on s'oriente vers une réglementation plus restrictive des dépenses des campagnes, cette pratique contraste fortement avec la pratique plus permissive des États-Unis, où les dépenses par candidat ne sont pas limitées (sauf pour les candidats à la présidence qui acceptent volontairement de limiter les dépenses en échange d'aides publiques).

8.3. On peut plafonner soit le montant total qu'un parti ou un candidat peut dépenser, soit celui qui est consacré à certaines activités. Il arrive que certaines formes de dépenses soient totalement interdites. Le plafonnement peut être exprimés sous la forme d'un montant global par candidat ou par parti (comme au Royaume-Uni), ou d'un montant exprimé par rapport à une référence légale telle que le salaire minimal (comme au Portugal ou en Fédération de Russie), alors qu'en France et en Espagne, la somme maximale est fixée en fonction du nombre d'habitants dans la circonscription.

8.4. Si un plafonnement des dépenses est adopté, il importe de bien déterminer à qui ce plafond s'applique afin d'assurer l'efficacité du contrôle des dépenses. Le plafonnement des dépenses peut s'appliquer aux partis, aux candidats, ou aux deux.

8.5. Pour être applicables, les restrictions au titre des dépenses de campagne devraient aussi définir précisément ce qui peut être comptabilisé comme une dépense électorale et ce qui ne le peut pas, et devraient donc établir une distinction nette entre les





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

dépenses de campagne et les autres dépenses. Il faut aussi envisager la question du calendrier et délimiter de manière raisonnable le moment où la campagne commence.

- 8.6. Enfin, les règlements devraient fixer une limite raisonnable pour les dépenses électorales : le plafond ne doit pas être trop bas, car cela empêcherait une véritable concurrence entre les partis politiques, ni trop haut, car dans ce cas il ne contribuerait plus vraiment à restreindre les dépenses.



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

#### D. Financement public

9. *L'Etat devrait fournir une aide aux partis politiques afin d'empêcher la dépendance à l'égard des donateurs privés et de garantir l'égalité des chances. L'aide de l'Etat peut être financière.*

9.1. L'aide de l'Etat aux partis peut revêtir diverses formes, qui peuvent être regroupées en deux grandes catégories : aide directe et aide indirecte. Les deux formes de financement sont indispensables au bon fonctionnement des partis.

9.2. L'un des arguments avancés à l'encontre du financement public est que le contribuable ne peut être contraint de soutenir financièrement des partis qui ne correspondent pas à sa sensibilité politique. De plus, le financement public contribuerait à rigidifier le système actuel en rendant plus difficile la création de nouveaux partis. Il a aussi été considéré que ce mode de financement public risquait de creuser l'écart entre l'élite politique et le citoyen qu'il s'agit de représenter.

9.3. Mais il existe aussi des arguments valables en faveur du financement public, qui ont incité la plupart des pays à instaurer un système d'aides publiques aux partis politiques.

Le financement par l'Etat permet en effet :

- de compenser le coût croissant de la démocratie contemporaine ;
- de promouvoir l'égalité des chances des diverses formations politiques ;
- de garantir une indépendance suffisante à l'égard des bailleurs de fonds privés.

10. *L'Etat peut apporter une contribution, directe ou indirecte, au financement des dépenses opérationnelles des partis, du coût des campagnes électorales et du fonctionnement des groupes parlementaires du parti.*

10.1. Les partis politiques sont les institutions centrales de tous les systèmes politiques démocratiques et leur financement par l'Etat est un moyen de les aider à s'acquitter de leurs fonctions essentielles. L'activité des partis se déroule dans divers cadres – travail parlementaire, campagnes électorales et fonctionnement opérationnel -, et les Etats souhaitant soutenir les partis politiques



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

peuvent fournir une aide à chacun de ces types d'activité. Cette aide peut donc revêtir diverses formes. Pour l'essentiel, le financement direct des partis repose sur trois piliers, correspondant aux trois domaines principaux d'activité dans les démocraties modernes :

- des aides pour couvrir les dépenses opérationnelles des partis ;
- des aides pour les activités de campagne ;
- des aides pour l'activité parlementaire.

La règle traditionnelle en matière de financement public direct dans la plupart des pays d'Europe occidentale est de financer le parti avant le candidat. Cependant, dans certains pays où le système électoral est davantage orienté vers le candidat, comme ceux qui élisent (certains) des candidats au parlement dans des circonscriptions où il n'y a qu'un seul représentant, l'Etat peut aussi parfois fournir des ressources pour couvrir les dépenses électorales des candidats individuels.

10.2. Dans les démocraties contemporaines, une certaine proportion des dépenses normales des partis concerne la mise en place et la maintenance des structures parfois très étendues nécessaires à l'ensemble des activités de l'organisation du parti. Les aides publiques aux activités opérationnelles peuvent servir à financer le fonctionnement courant des partis. Généralement, ces aides sont fournies sous la forme d'une somme annuelle non affectée. Elles doivent permettre de couvrir le coût de la maintenance de l'organisation du parti, des salaires versés aux employés du parti et, de manière plus générale, les activités extraparlimentaires n'ayant pas d'objectif électoral direct.

10.3. Outre les aides pour les activités opérationnelles, les partis peuvent recevoir une aide directe de l'Etat pour financer les dépenses électorales. Dans ce cas, l'aide comprend généralement une subvention exceptionnelle accordée à chaque parti participant aux élections (à condition qu'il ait obtenu un certain nombre de voix) et servant de manière spécifique à compenser le coût des campagnes électorales. Des aides peuvent être accordées pour le remboursement des dépenses relatives aux campagnes nationales, infranationales, supranationales, ainsi que pour les élections parlementaires et présidentielles.

Les partis peuvent aussi recevoir des aides de l'Etat pour soutenir les activités des groupes parlementaires. Dans la plupart des démocraties européennes, l'activité des groupes parlementaires est effectivement soutenue par l'Etat et ce type d'aide est en fait l'une des plus anciennes formes d'aide publique. Souvent, les partis se



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

voient attribuer un montant forfaitaire ainsi qu'une somme déterminée par siège parlementaire.

Bien qu'elles puissent figurer dans la loi sur le financement des partis, les dispositions concernant les aides aux groupes parlementaires sont normalement réglementées par des ordres permanents des assemblées. Les ressources accordées à ce titre ne sont généralement pas considérées comme un financement des partis et ne sont donc pas versées aux comptes de ces derniers.

*11. Les partis politiques peuvent recevoir une aide indirecte de l'Etat.*

Les Etats peuvent fournir une aide indirecte aux partis sous diverses formes, par exemple :

- l'accès gratuit aux moyens de radiodiffusion et aux médias ;
- un soutien aux groupes parlementaires (assistance de secrétariat et administrative, etc.) ;
- des subventions publiques aux fondations politiques ou aux instituts de recherche ;
- des rabais sur certains services publics ;
- des avantages fiscaux ;
- des « taxes de parti » (contributions des parlementaires).

*12. Des critères objectifs, équitables et raisonnables devraient être appliqués concernant l'attribution des aides de l'Etat. L'Etat devrait donner à de nouveaux partis les moyens d'entrer sur la scène politique et de concurrencer dans des conditions équitables les partis en place.*

12.1. Le niveau des aides politiques devrait être calculé sur la base de critères objectifs. Les critères les plus fréquemment utilisés sont le nombre de voix réunies par un parti, le nombre de sièges parlementaires obtenus, ou une combinaison des deux. D'autres critères sont envisageables – le nombre de membres du parti, par exemple -, bien qu'ils soient moins courants dans la pratique politique. Le financement public devrait permettre à des partis nouveaux et de petite taille de concurrencer sur un pied d'égalité des partis disposant de davantage de ressources. La mesure dans laquelle le système de financement public crée des conditions d'égalité et facilite l'entrée de nouveaux partis dans le système dépend de la méthode d'attribution des aides de l'Etat.



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

12.2. De manière générale, deux principes de bases peuvent être utilisés pour l'attribution des aides de l'Etat aux partis politiques et aux candidats. Selon le principe de la « stricte proportionnalité », les aides publiques sont allouées par rapport au niveau du soutien dans l'opinion, généralement mesuré sur la base du nombre de voix obtenues par le parti ou le candidat aux élections législatives nationales et/ou le nombre de sièges au parlement. Selon le principe de la « stricte égalité », chaque parti ou candidat reçoit une somme égale d'argent ou une somme forfaitaire, quelle que soit la taille de son électorat ou le nombre de sièges au parlement (système plus avantageux pour les petits partis).

Les Etats utilisent souvent une conjugaison des principes de la proportionnalité et de l'égalité, et peuvent recourir à des systèmes différents pour le financement des activités opérationnelles et des campagnes électorales.

12.3. L'assujettissement des aides publiques à des seuils constitue un autre instrument législatif permettant d'ajuster ces aides dans une plus ou moins grande mesure en faveur des petits partis. Les seuils servent aussi de limite plus ou moins arbitraire au-dessus de laquelle le soutien populaire est jugé suffisant pour donner droit à une aide publique, évitant ainsi à l'Etat de devoir soutenir chaque parti se présentant aux élections. Les seuils sont généralement exprimés sous la forme d'un certain pourcentage de voix (1 ou 2 % environ) ou d'un nombre minimal de sièges parlementaires (souvent au moins un), ou sous une combinaison des deux.

13. *Les aides publiques devraient être limitées à des montants raisonnables. L'Etat devrait faire en sorte que les aides venant du secteur public et/ou des citoyens ne compromettent pas l'indépendance des partis politiques et des candidats.*

13.1. Le financement des partis devrait viser à établir un équilibre entre financement privé et financement public de l'organisation interne des partis et de leurs activités extérieures. D'une part, une dépendance exagérée à l'égard des contributions privées peut fausser le processus démocratique en faveur de certains intérêts privés. De l'autre, dépendre excessivement du financement de l'Etat peut contribuer à affaiblir les liens entre les partis et leur électorat.

13.2. Plusieurs options existent pour assurer un partage harmonieux des fonds privés et des fonds publics dans le financement des partis. L'une d'entre elles consiste à établir un maximum légal pour les



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

aides publiques elles-mêmes afin d'empêcher qu'elles ne prennent de trop grandes proportions. Pour cela, on peut établir un système de financement public dans lequel le montant des aides publiques est réglementé.

- 13.3. Faute d'une limitation légale des aides publiques aux partis politiques, comme dans les systèmes où le montant des financements est décidé chaque année et financé sur le budget national, rien - ou presque rien - n'empêche l'escalade des aides.

Même si le montant effectif des financements nécessite l'approbation ultime du parlement, les systèmes dans lesquels les aides ne sont pas établies par la loi donnent aux gouvernements une marge de manœuvre potentiellement plus grande pour ajuster librement les aides publiques à leurs besoins.

- 13.4. Un autre moyen d'arriver à un équilibre plus équitable entre le financement public et le financement privé, et d'éviter de trop dépendre de quelques grands bailleurs de fonds, est un système de financement compensatoire lié, dans lequel des aides publiques sont fournies (en totalité ou en partie) à condition qu'un montant équivalent soit obtenu sous la forme de dons privés (en Allemagne par exemple).



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

## E. Transparence et mesures d'exécution

14. *Le cadre juridique du financement des partis et des candidats devrait contenir des dispositions concernant la divulgation d'informations, la publication de rapports financiers, la vérification des comptes et les mesures d'exécution.*

Il conviendrait de réglementer au moins quatre aspects distincts relatifs à la transparence du financement politique :

- la divulgation des comptes, par des dispositions légales obligeant les partis politiques à communiquer leurs états financiers ainsi que des informations sur le niveau de leurs revenus, avec l'identité des donateurs, et leurs dépenses ;
- la publication des états financiers, par des dispositions légales stipulant que les comptes des partis sont rendus publics et sont notifiés à l'institution compétente ;
- la vérification des comptes, par des dispositions prévoyant l'inspection et le contrôle des comptes des partis par un organisme indépendant ;
- les dispositions légales contraignantes, sous la forme d'un système de sanctions visant à assurer que les dispositions concernant le financement des partis sont respectées, et à imposer des sanctions en cas de violation de la loi.

15. *Le cadre juridique du financement des partis et des candidats devrait contenir des dispositions obligeant les partis à faire connaître leurs sources de revenu et à fournir un état détaillé de leurs dépenses.*

Les règles en matière de divulgation varient beaucoup pour ce qui est des informations qui doivent être divulguées, par qui et à qui. Il est souhaitable que la législation publique à cet égard soit fondée sur les lignes directrices suivantes :

- les dispositions en matière de divulgation d'informations devraient faire une distinction entre les recettes et les dépenses ;
- les dons au-delà d'un certain seuil devraient être déclarés (il faudrait atteindre un équilibre entre transparence et confidentialité) ;



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

- les dispositions concernant la divulgation d'informations devraient faire la distinction entre le financement des partis politiques et celui des candidats ;
- elles devraient faire la distinction entre le financement des activités courantes du parti et celui des élections ;
- elles devraient couvrir les finances des partis au niveau national comme au niveau local ;
- ce sont aussi bien les bailleurs de fonds que les partis ou les candidats recevant des dons qui sont responsables de la divulgation d'informations ;
- les états financiers des partis devraient être communiqués à un organisme officiel de vérification des comptes et également publiés.

16. *Les Etats devraient exiger des partis politiques et des candidats qu'ils indiquent dans leurs comptes tous les dons reçus, en précisant leur nature et leur valeur. Les comptes devraient être publiés du moins sous forme résumée.*

Les règles en matière de divulgation d'informations devraient donc représenter un juste milieu entre le besoin de transparence et l'impératif de confidentialité, qui soit à la fois acceptable et pratique. Une solution possible est de considérer que les petits dons constituent une forme de participation politique ou l'expression occasionnelle d'un soutien politique, qui ne saurait constituer un instrument d'influence indue, et de les exempter d'une totale divulgation. La divulgation d'informations devrait commencer au seuil au-delà duquel une contribution individuelle peut être considérée comme de l'argent "intéressé" risquant d'exercer une certaine influence sur les décisions politiques.

17. *Les règles concernant les dons aux partis politiques devraient aussi s'appliquer à tous les niveaux de l'organisation du parti et à toutes les entités qui lui sont liées, directement ou indirectement, ou qui en dépendent.*

17.1. La législation doit préciser si les obligations de présentation de rapports financiers et de publication ne concernent que le niveau national ou bien également les échelons inférieurs de l'organisation du parti. Dans certains pays, les rapports financiers ne couvrent que les finances du parti central, laissant les partis locaux, les





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

entreprises annexes et les factions indépendantes lever et dépenser des fonds sans obligation de présenter des rapports financiers.

17.2. Pour que les comptes du parti soient complets, ils devraient couvrir non seulement les finances des organes nationaux du parti, mais aussi celles des organisations du parti aux niveaux régional, provincial et local.

17.3. Des considérations du même type s'appliquent aux organisations affiliées aux partis politiques, comme les instituts de recherche ou les fondations politiques (des composantes du parti).

18. *Les Etats devraient exiger des partis politiques (et des candidats) qu'ils publient l'ensemble de leurs comptes à intervalles réguliers. Les partis (et les candidats) devraient présenter au moins un état récapitulatif de leurs comptes, avec justificatifs des dons et des dépenses.*

Par souci de transparence, les obligations légales de divulgation d'informations devraient être liées à l'obligation de présenter des rapport financiers. Cette dernière obligation vise à améliorer la responsabilité des partis politiques et à lutter contre la corruption politique ou l'achat et la vente d'influence. Pour ce faire, quatre critères au moins devraient être appliqués aux rapports financiers :

- ils devraient être publiés en temps opportun;
- ils devraient être rendus publics;
- ils devraient être détaillés et complets;
- ils devraient être compréhensibles par tous.

19. *Les Etats devraient prévoir un contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Les partis politiques et les candidats devraient être tenus de présenter régulièrement des comptes à une autorité indépendante.*

19.1. Le suivi indépendant devrait permettre la surveillance des comptes des partis politiques, notamment de leurs sources régulières de recettes et de dépenses, de leurs dépenses opérationnelles courantes et de leurs dépenses électorales. Dans la plupart des Etats européens, les rapports financiers des partis sont assujettis à une forme ou une autre de contrôle par un organe extérieur, bien que le degré d'indépendance de la commission de contrôle varie. L'autorité et l'autonomie des institutions chargées de contrôler le



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

financement des partis ont de toute évidence une incidence sur l'efficacité de la procédure. En outre, une plus grande indépendance de l'institution de vérification des comptes peut améliorer la confiance du public dans les procédures et contribuer à une plus grande légitimité des partis et du financement politique. Plus généralement, les Etats devraient encourager la spécialisation du personnel dans la lutte contre le financement illégal des partis politiques et des campagnes électorales.

19.2. Pour ce qui est de l'organisme de contrôle, la législation sur le financement politique devrait déterminer :

- la procédure pour la nomination de ses membres, y compris leur mandat et les mesures permettant de préserver leur indépendance;
- la définition de leurs pouvoirs et activités spécifiques, notamment l'interprétation des lois pertinentes, la vérification et la publication des comptes des partis, la publication des rapports financiers, la réalisation d'enquêtes sur des violations soupçonnées de la loi ou l'application de sanctions;
- les violations du droit susceptibles de sanctions et les sanctions spécifiques à appliquer pour différents types de violation;
- les procédures d'appel contre des décisions de l'autorité.

20. *Les Etats devraient soumettre la violation des règles concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales à des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.*

20.1. L'existence et l'imposition effective de sanctions contribuent dans une large mesure à décourager les partis et leurs responsables d'essayer de se soustraire aux règles de la responsabilité publique et de la transparence. Les règles concernant la divulgation d'informations et la présentation de rapports financiers et les dispositions de surveillance et de contrôle n'ont guère d'intérêt si elles sont largement ignorées et si les violations ne sont pas mises évidence et sanctionnées. Le financement des partis exige donc un système de sanctions concrètes et efficaces conçues pour dissuader les actions illégales et punir les violations de la loi.



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

## 20.2. Quelques exemples de sanction en cas de financements illégaux :

- Amendes administratives
- Confiscation des fonds illégaux
- Réduction des aides publiques
- Privation du droit au remboursement des dépenses électorales
- Privation du droit à des financements publics futurs
- Perte du siège parlementaire
- Inéligibilité à un mandat électif
- Inéligibilité à une fonction publique
- Emprisonnement
- Dissolution du parti
- Annulation de l'élection



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

## SOMMAIRE

- I. INTRODUCTION
- II. LIGNES DIRECTRICES ÉTABLIES DANS LA RECOMMANDATION DU COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE REC (2003) 4
  - A. Concepts de base
  - B. Financement privé
  - C. Limitation des dépenses électorales
  - D. Financement public
  - E. Transparence et mesures d'exécution