

2

Le **financement**
des **partis politiques**



Le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales en Belgique

*Mme Bernadette RENAULD
Référendaire
Cour d'arbitrage de Belgique*

Le financement des partis politiques n'est organisé par la loi, en Belgique, que depuis 1989. La situation antérieure, qui n'était régie par aucune règle de droit, avait conduit à des abus, qui ont donné lieu à quelques retentissants procès, et le législateur a pris conscience de ce qu'une réglementation était nécessaire pour mettre bon ordre dans la question.

Le principe se situe dans 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 des partis politiques. Cette loi donne une définition de ce qu'il faut entendre par « parti politique » : il s'agit de « l'association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui participe aux élections prévues par la Constitution et par la loi et qui présente des candidats dans chaque circonscription électorale d'une communauté ou d'une région. »

On distinguera, dans la suite de l'exposé, le financement des partis d'une part, et le contrôle des dépenses électorales d'autre part.

I. Le financement des partis

Le financement des partis repose essentiellement sur la base d'une dotation publique accordée par la Chambre et le Sénat. Dans une certaine mesure, une dotation complémentaire peut être accordée par les assemblées des entités fédérées. De la définition citée plus haut, il découle que sont concernés par la dotation, aussi bien les partis qui possèdent la personnalité juridique que ceux qui sont des associations de fait ; il faut aussi que le parti ait une dimension « communautaire » ou « régionale ». Les petits partis purement locaux ne sont pas pris en compte pour le financement public.

Par ailleurs, pour pouvoir bénéficier de la dotation publique, le parti doit inscrire dans ses statuts ou dans son programme une disposition par laquelle il s'engage à respecter, dans l'action politique qu'il entend mener, et à faire respecter par ses différentes composantes et par ses mandataires élus, au moins les droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (art. 15 bis, inséré dans la loi en 1995). La dotation peut être retirée, en tout ou en partie, par le Conseil d'État, à un parti qui, lui-même ou par le biais d'une de ses composantes, de ses

candidats ou mandataires, montre de façon manifeste et à travers plusieurs indices concordants, son hostilité envers les droits de l'homme garantis par la Convention (art. 15 ter, inséré dans la loi en 1999).

Saisie d'un recours contre cette disposition, la Cour a considéré que la privation de la dotation n'est pas une sanction pénale mais une mesure financière. Elle a estimé que cette disposition ne porte pas atteinte au droit de se porter candidat, d'être élu et de siéger dans une assemblée législative, et ne peut être interprétée comme portant atteinte à l'immunité parlementaire garantie par l'article 58 de la Constitution. Elle en conclut que la mesure n'est pas disproportionnée (arrêt n° 10/2001).

Ces dispositions n'ont cependant encore jamais été mises en œuvre. Elles visent à pouvoir priver les partis d'extrême droite de leur dotation, mais jusqu'à présent, aucune initiative n'a été prise en ce sens. Le Conseil d'État ne peut se saisir lui-même, il doit être saisi d'une plainte déposée par au moins cinq membres de la commission de contrôle de la comptabilité des partis politiques. Une loi devrait être adoptée pour fixer la procédure, elle ne l'a toujours pas été.

La dotation annuelle totale allouée à chaque parti qui satisfait à ces conditions est composée d' :

- un forfait de 125 000 euros ;
- un montant de 1,25 euro supplémentaire par vote valable recueilli par le parti lors des dernières élections législatives.

La loi régleme aussi les dons qui peuvent être faits aux partis :

- seules des personnes physiques peuvent faire des dons aux partis, à leurs composantes, ainsi qu'aux candidats et mandataires ; sont en outre interdits les dons de personnes physiques agissant en réalité comme intermédiaires de personnes morales ou d'associations de fait ;
- tout don s'élevant à plus de 125 euros donne lieu à l'enregistrement de l'identité du donateur ;
- des partis, candidats, mandataires ou composantes peuvent recevoir chacun des dons ne dépassant pas 500 euros par an d'une même personne physique ;
- une même personne physique ne peut donner chaque année plus de 2 000 euros à des partis politiques, à leurs composantes ou à des candidats ou mandataires ;
- les prestations gratuites ou effectuées pour un montant inférieur à leur coût réel par des personnes morales, des personnes physiques ou des associations de fait sont assimilées à des dons ; il en va de même des prestations facturées par un parti à un coût manifestement supérieur au prix du marché.

Les sanctions du non respect de ces prescriptions sont, pour le parti politique qui a accepté un don illégal, la perte de son droit à la dotation, à concurrence du double du montant du don litigieux, et pour le donateur ainsi que le candidat ou le mandataire qui a accepté le don, une amende importante.

La dotation publique est versée à une association sans but lucratif désignée par chaque parti et agréée par arrêté royal.

II. La limitation des dépenses électorales

La loi fixe les montants maximum qui peuvent être dépensés par parti et par candidat. Pour les élections de 2003, le montant maximum qui pouvait être dépensé par parti était fixé à 1 000 000 euros.

Les montants maximum qui peuvent être dépensés par candidat sont fonction du nombre d'électeurs dans la circonscription dans laquelle ils se présentent.

Sont considérées comme dépenses de propagande électorale, et doivent donc être comptabilisées : toutes les dépenses et 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.

En outre, la loi régleme la propagande électorale : pas de panneaux commerciaux, pas de panneaux de plus de 4 m², pas de cadeaux ou de gadgets, pas de campagne par téléphone, pas de spots publicitaires télévisés, radiophoniques ou dans les cinémas.

Les partis et les candidats doivent tenir une comptabilité de leurs dépenses électorales, et remettre un rapport à la commission de contrôle.

III. Le contrôle de la comptabilité et des dépenses électorales

1.. La commission de contrôle

Le contrôle des comptes et des dépenses des partis est confié à une commission qui est une émanation de la Chambre et du Sénat : elle est composée paritairement de membres de la Chambre et du Sénat, et présidée par les présidents de chaque assemblée. Elle compte 22 membres. Elle peut se faire conseiller par la Cour des comptes.

2. Le contrôle des comptes

L'association sans but lucratif désignée par chaque parti pour recevoir la dotation publique en son nom établit un rapport financier sur les comptes annuels du parti politique et de ses composantes, conformément à la législation sur la comptabilité des entreprises. Un réviseur d'entreprise établit chaque année un rapport conformément à cette même législation. Les comptes des partis sont donc contrôlés, à l'instar de ceux des entreprises et sociétés belges.

Le rapport financier est envoyé au ministre des Finances et aux présidents de la Chambre et du Sénat, qui le transmettent à la commission de contrôle. Celle-ci doit l'approuver dans les soixante jours. Le tout est publié au *Moniteur belge*.

Le défaut d'approbation du rapport par la Commission de contrôle, ainsi que le défaut de dépôt ou le dépôt tardif du rapport, entraînent la perte de la dotation pendant une période d'un à quatre mois.

3. Le contrôle des dépenses électorales

La commission de contrôle reçoit les rapports des partis sur les dépenses électorales. Elle fait un rapport, mentionnant, pour chaque parti, les dépenses totales du parti, les dépenses par circonscription et les dépenses par candidat. Ce rapport est publié au *Moniteur belge*. En cas de dépassement des montants autorisés, le parti perd le droit à la dotation, pour une période d'un à quatre mois. La loi prévoit en outre des peines pour les personnes qui occasionnent sciemment des dépenses non autorisées, ainsi que pour les personnes qui omettent de déclarer des dépenses.

La commission de contrôle est en outre tenue de contrôler toute communication officielle d'un gouvernement, ou d'un ou plusieurs de ses membres, qui n'est pas imposée par la loi et qui est financée par des deniers publics. Les projets de communication doivent lui être présentés à l'avance. Elle rend un avis non contraignant. Dans le cas où elle juge que la communication ou la campagne d'information vise à promouvoir l'image personnelle d'un ou de plusieurs membres d'un gouvernement fédéral ou fédéré ou l'image d'un parti politique, et si des parlementaires la saisissent ensuite, la commission impute les frais de cette communication sur les dépenses

électorales des intéressés lors des prochaines élections auxquelles ils se présentent. Il en va de même si l'avis préalable n'a pas été demandé.

La commission de contrôle n'exerce son contrôle, quant aux dépenses électorales et aux communications, que par rapport aux élections fédérales. Un équivalent de cette commission doit être mis en place aux niveaux communautaire et régional.