

Chambre des Représentants

SESSION EXTRAORDINAIRE 1977.

9 JUIN 1977

PROPOSITION DE LOI

tendant à contrôler et à limiter
les dépenses électorales.

(Déposée par M. Clerfayt.)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

« A peu près tous les pays démocratiques sont préoccupés du financement de l'activité politique sous l'un ou l'autre de ses aspects.

Un grand nombre de pays ont constitué des commissions en vue d'examiner ce financement et beaucoup ont adopté des dispositions législatives.

Aucune législation toutefois n'est idéale ni ne rencontre tous les problèmes. Une loi ne peut même jouer effectivement qu'à la condition de pouvoir compter sur la coopération agissante des partis, des candidats et des citoyens ».

C'est ainsi que s'exprimait la commission des dépenses électorales constituée par le gouvernement canadien en vue d'enquêter sur les conditions du financement des élections. Dans ce pays, existe une législation réglementant les dépenses électorales, législation ancienne (1874) née lorsque furent dévoilées des dépenses électorales absolument exceptionnelles, financées par un « entrepreneur intéressé vitalement par une commande gouvernementale ».

La situation du Canada n'est d'ailleurs pas unique. La Grande-Bretagne dont le régime parlementaire constitue à beaucoup d'égards un modèle de régularité démocratique, réglemente d'une manière particulièrement précise les campagnes électorales et en assure le contrôle, ainsi que la limitation des dépenses qui s'y rapportent. (Representation of the people Act — 1949).

D'autres pays s'efforcent de contrôler, de limiter et de régulariser les dépenses électorales par des dispositions qui touchent au financement des élections (Suède, Norvège, U. S. A.) ainsi qu'à leur durée (France) ou encore organisent l'octroi de subsides aux partis pour limiter leur subordination à l'égard d'autres sources de financement (Allemagne Fédérale).

Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1977.

9 JUNI 1977

WETSVOORSTEL

tot invoering van het toezicht op en de beperking
van de verkiezingsuitgaven.

(Ingediend door de heer Clerfayt.)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

« In vrijwel alle democratische landen is de financiering van bepaalde aspecten van de politieke activiteit een punt van zorg.

Heel wat landen hebben commissies ingesteld om die financiering te onderzoeken en vele hebben ter zake een wettelijke regeling ingevoerd.

Er is echter geen enkele ideale wet; evenmin is er een die alle problemen oplost. Een wet kan zelfs maar doeltreffend zijn wanneer er kan worden gerekend op de actieve medewerking van de partijen, de kandidaten en de burgers.

Aldus de commissie voor de verkiezingsuitgaven die door de Canadese regering is ingesteld om de toedracht der financiering van de verkiezingen te onderzoeken. Dat land heeft al sedert 1874 een wet tot reglementering van de verkiezingsuitgaven, die het licht zag toen gebleken was dat er werkelijk buitensporige verkiezingsuitgaven waren gedaan, welke gefinancierd waren door een « ondernemer voor wie een regeringsbestelling van het hoogste belang was ».

Canada staat op dat gebied trouwens niet alleen. Groot-Brittannië, waarvan het parlementair stelsel in vele opzichten een voorbeeld is van democratische regelmatigheid, regelt op zeer preciese wijze de verkiezingscampagne, houdt er toezicht op en waakt voor de beperking van de ermee verband houdende uitgaven. (Representation of the people Act — 1949).

Andere landen beijveren zich om de verkiezingsuitgaven onder toezicht te houden, ze te beperken en te regelen met bepalingen inzake de financiering van de verkiezingen (Zweden, Noorwegen, U. S. A.) en de duur ervan (Frankrijk) en nog andere verlenen subsidies aan de partijen om ze minder afhankelijk te maken van andere financieringsbronnen (Duitse Bondsrepubliek).

Il serait certainement souhaitable de constituer aussi en Belgique une commission officielle chargée d'examiner l'ensemble des aspects de ce problème qui intéresse directement la régularité de la démocratie parlementaire.

La portée de la présente proposition est beaucoup plus restreinte.

L'opinion publique en Belgique a été frappée de constater lors des dernières élections, l'ampleur inaccoutumée des moyens de propagande mis en œuvre par les différents partis et plus particulièrement par certains d'entre eux.

Des indications, des estimations ont été avancées, notamment dans la presse. Selon une étude réalisée par la Faculté des Sciences politiques et sociales de la K. U. L., l'ensemble des dépenses électorales effectuées en février-mars 1974 atteindrait 218 millions.

L'intention des signataires n'est pas d'enquêter sur le passé mais de préserver l'avenir. Ils y voient deux raisons principales :

D'une part, un meilleur usage pourrait être fait des capitaux ainsi dépensés. D'autre part, le danger devient menaçant que de tels financements ne puissent plus se trouver par le seul jeu des cotisations des membres des partis et les contributions volontaires de personnes ou d'organismes susceptibles d'intervenir sans être abusivement intéressés à certaines décisions. La sauvegarde de la rigoureuse intégrité des décisions de l'Etat lorsqu'il doit passer de grandes commandes, postule que soit interrompue la surenchère dans les dépenses de propagande électorale.

La présente proposition de loi s'est inspirée le plus possible du système de contrôle en vigueur en Grande-Bretagne. Toutefois, les modes de scrutin sont différents : uni-nominal majoritaire en Grande-Bretagne, de liste et proportionnel en Belgique.

Il fallait donc régler et adapter les dispositions britanniques pour les faire cerner davantage la réalité politique de notre pays.

La proposition s'inspire aussi de plusieurs suggestions formulées en octobre 1966 par la commission canadienne chargée d'enquêter sur les dépenses électorales.

Le système proposé se fonde sur le principe de base de la législation britannique : nous n'enquêtons pas sur l'origine des fonds, mais nous exigeons que toutes les dépenses soient connues et nous les plafonnons.

C'est à la fois pratique et réaliste. Toutes les dépenses doivent être enregistrées par un agent électoral responsable et reconnu.

Le rapport établi par ce dernier est publié immédiatement après les élections : les adversaires politiques de la liste ont le moyen de vérifier si toutes les dépenses s'y trouvent inscrites et si leur montant est conforme à ce que, par expérience, ils savent être les conditions du marché. Dans la négative, l'élection peut être annulée et des sanctions pénales infligées.

La nature même des dépenses électorales fait qu'elles sont publiques. Il est donc possible de les relever et de les limiter. Une organisation adéquate doit être mise au point par le Ministère de l'Intérieur pour détailler les questionnaires sur base desquels les agents électoraux établiront leurs rapports, et pour publier par liste d'arrondissement électoral et par parti, les totaux et les éléments les plus significatifs de ces rapports, à l'instar de ce qui se produit en Grande-Bretagne.

Het is stellig wenselijk ook in België een officiële commissie in te stellen om alle aspecten van dit vraagstuk, dat nauw verband houdt met de regelmatigheid van de parlementaire democratie, te onderzoeken.

Ons voorstel heeft echter een veel beperkter strekking.

In België werd de openbare mening tijdens de jongste verkiezingen getroffen door de ongewone omvang van de propagandamiddelen die de verschillende partijen, en in 't bijzonder sommige ervan, hebben aangewend.

Met name in de pers zijn aanwijzingen en ramingen naar voren gebracht. Volgens een studie van de faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de K. U. L., zou in februari en maart 1974 in totaal 218 miljoen voor de verkiezingen uitgegeven zijn.

Het is er de indieners van dit voorstel niet om te doen een onderzoek in te stellen naar hetgeen gebeurd is, doch wel de toekomst veilig te stellen. Zij hebben daartoe twee voorname redenen :

Enerzijds zou men van de aldus uitgegeven kapitalen een beter gebruik kunnen maken. Anderzijds wordt het gevaar groot, dat dergelijke financieringsmiddelen niet meer uitsluitend kunnen bijeengebracht worden met het lidgeld van de partijleden en de vrijwillige bijdragen van personen of organisaties die geldelijk kunnen helpen zonder op onrechtmatige wijze geïnteresseerd te zijn bij sommige beslissingen. Ter vrijwaring van de volstrekt eerlijke besluitvorming van de Staat bij het plaatsen van grote bestellingen, is het nodig dat een einde wordt gemaakt aan het opbod in de uitgaven voor verkiezingspropaganda.

Wij houden ons in dit wetsvoorstel zo dicht mogelijk bij het in Groot-Brittannië van kracht zijnde controlestelsel. Nochtans hebben beide landen een verschillend kiesstelsel : uninominaal meerderheidsstelsel in Groot-Brittannië; lijststemming en evenredige vertegenwoordiging in België.

Wij dienden dus de Britse bepalingen te wijzigen en aan te passen om ze beter te doen overeenstemmen met de politieke realiteit in ons land.

Het voorstel houdt eveneens rekening met verscheidene suggesties die in oktober 1966 zijn gedaan door de commissie die in Canada belast is met het onderzoek naar de verkiezingsuitgaven.

De door ons voorgestelde regeling steunt op hetzelfde basisbeginsel als de Britse wetgeving : wij gaan niet na waar de gelden vandaan komen, maar wij eisen mededeling van alle uitgaven en stellen er een maximumbedrag voor vast.

Dit is een zowel praktisch als realistisch voorstel. Alle uitgaven moeten door een verantwoordelijk en erkend verkiezingsagent geregistreerd worden.

Het door die verkiezingsagent opgestelde verslag wordt onmiddellijk na de verkiezingen gepubliceerd : dat stelt de politieke tegenstrevers van de lijst in staat om na te gaan of alle uitgaven erin voorkomen en of het bedrag ervan overeenstemt met wat men op grond van de ervaring als de marktprijs kan beschouwen. Is dat niet het geval, dan kan de verkiezing ongeldig verklaard worden en kunnen straffen opgelegd worden.

Verkiezingsuitgaven zijn uiteraard openbaar. Het is dus mogelijk er een inventaris van op te maken en ze te beperken. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken moet voorzien in een aangepaste organisatie die belast is met het uitwerken van gedetailleerde vragenlijsten, aan de hand waarvan de verkiezingsagenten hun verslag zullen opstellen, en met de publicatie, per kiesarrondissement en per lijst, van de globale bedragen en de meest betekenisvolle gegevens uit die verslagen, zoals dit in Groot-Brittannië het geval is.

Par rapport à la proposition de loi n° 283/1 (1974-1975), le texte actuel a réduit de moitié le plafond susceptible d'être dépensé par chaque liste pour un candidat à la Chambre et au Sénat d'une part et aux élections provinciales d'autre part, ce qui limite pour l'ensemble du pays les dépenses d'un parti ou d'une famille de parti à 30 millions environ et pour l'arrondissement de Bruxelles par exemple à 5 millions.

Ces montants sont certainement très inférieurs à la réalité actuelle.

G. CLERFAYT.

PROPOSITION DE LOI

Article 1.

La présentation des candidats visés à l'article 115 du Code électoral ne peut être effectuée auprès des présidents des bureaux principaux, sauf après désignation, par les dits candidats, d'un agent électoral, qui signe la liste des candidats, en témoignage d'acceptation de sa mission. L'agent électoral doit être un commissaire reviseur qui, à l'occasion du dépôt, s'engagera par écrit à respecter spécialement toutes les dispositions de la présente loi. Il se désigne un suppléant qui lui succède en cas d'empêchement.

Art. 2.

Toute dépense effectuée avant, pendant ou après la date d'une élection, mais en raison de celle-ci et avec l'intention d'influer sur elle, doit être enregistrée dans la comptabilité tenue par l'agent électoral de la liste en faveur des candidats de laquelle cette dépense a été réalisée.

Sont considérées comme réalisées dans un arrondissement électoral, toutes les dépenses se rapportant à l'expression dans cet arrondissement d'une recommandation de vote en faveur d'une liste ou de candidats qui s'y présentent.

Art. 3.

Aucune dépense ne peut être effectuée par un candidat aux élections législatives ou par le parti qui dépose la liste électorale sur laquelle le candidat est inscrit, qui excéderait le montant maximum de 100 000 F par candidat aux élections législatives et 50 000 F par candidat aux élections provinciales.

Le montant maximum pour chaque liste s'obtient en multipliant ce chiffre par le nombre de candidats qu'elle comporte. Un même parti peut totaliser les dépenses autorisées respectivement pour les élections au Sénat, à la Chambre des Représentants et au Conseil provincial. Les montants maximum sont majorés à l'occasion de chaque élection, à due concurrence de l'indice officiel des prix de détail, publié par le Ministère des Affaires économiques, base parution de la présente loi.

Art. 4.

Aucune dépense effectuée avec l'intention de favoriser l'élection d'un candidat ou le résultat d'une liste électorale,

Ten opzichte van het wetsvoorstel n° 283/1 (1974-1975) is het totale bedrag dat, volgens het onderhavige voorstel, door een lijst mag worden uitgegeven voor de verkiezingscampagne van een kandidaat voor de Kamer of de Senaat enerzijds, of voor een provincieraad anderzijds gehalveerd, zodat de uitgaven die over het gehele land door een partij of een groep aanverwante partijen mogen worden gedaan, tot nagenoeg 30 miljoen en voor het arrondissement Brussel b.v. tot 5 miljoen worden beperkt.

Die bedragen liggen ongetwijfeld veel lager dan wat thans in werkelijkheid wordt uitgegeven.

WETSVOORSTEL

Artikel 1.

De voordracht van de in artikel 115 van het Kieswetboek bedoelde kandidaten mag pas in handen van de voorzitters van de hoofdbureaus worden gedaan nadat die kandidaten een verkiezingsagent hebben aangewezen die de kandidatenlijst ondertekent als blijk van aanvaarding van zijn opdracht. De verkiezingsagent moet een commissaris revisor zijn die, bij de indiening van de lijst, zich er schriftelijk toe verbindt in het bijzonder alle bepalingen van deze wet na te leven. Hij wijst een plaatsvervanger aan die in geval van verhindering in zijn plaats treedt.

Art. 2.

Iedere uitgave die vóór, tijdens of na de dag van een verkiezing wordt gedaan omwille van die verkiezing en met het doel ze te beïnvloeden, dient opgetekend te worden in de boekhouding die wordt bijgehouden door de verkiezingsagent voor de lijst met de kandidaten voor wie die uitgave is gedaan.

Als in een kiesarrondissement gedaan worden beschouwd alle uitgaven in verband met de propagandamiddelen welke in dat arrondissement worden aangewend om te doen stemmen voor een lijst of voor kandidaten die erop voorkomen.

Art. 3.

Een kandidaat voor parlementsverkiezingen of de partij die de kandidatenlijst indient waarop hij voorkomt, mag niet meer dan 100 000 F per kandidaat voor parlementsverkiezingen en niet meer dan 50 000 F per kandidaat voor provincieraadsverkiezingen uitgeven.

Het maximumbedrag voor elke lijst wordt verkregen door dit getal te vermenigvuldigen met het aantal kandidaten op die lijst. Een en dezelfde partij mag de uitgaven die respectievelijk voor de Senaats-, de Kamer- en de provincieraadsverkiezing zijn toegestaan, totaliseren. Bij iedere verkiezing worden de maximumbedragen aangepast aan het officiële, door het Ministerie van Economische Zaken gepubliceerde indexcijfer der kleinhandelsprijzen, op basis van het bij de bekendmaking van deze wet geldende indexcijfer.

Art. 4.

Geen enkele uitgave die gedaan wordt om de verkiezing van een kandidaat of het resultaat van een kandidatenlijst

ne peut être payée par aucune autre personne que l'agent électoral de la liste bénéficiaire de cette dépense.

Toute somme fournie par une personne autre que les candidats en vue de favoriser leur élection est payée en contradiction avec l'alinéa précédent et sera pour l'établissement du rapport de l'agent, considérée comme payée par lui. Toute dette contractée par ou en faveur des candidats ou de leur liste et qui n'aurait pas été déclarée à l'agent électoral au plus tard la veille de la date ultime prévue pour la remise de son rapport, sera déclarée ne pas exister et le paiement ne pourra en être poursuivi. Les créanciers sont tenus à déclarer à l'agent électoral tout engagement qui n'aurait pas été contracté par lui, quoique en faveur des candidats de sa liste.

Art. 5.

L'agent électoral doit, dans les quinze jours qui suivent la date des élections, remettre au président du bureau principal de son arrondissement électoral un rapport détaillé comportant l'enregistrement de toutes les dépenses effectuées en faveur de ses candidats. Ce rapport sera établi conformément à un formulaire remis audit président par le Ministre de l'Intérieur. Toutes les dépenses supérieures à 2 000 F doivent être individuellement mentionnées.

Art. 6.

Sont notamment considérées comme dépenses sujettes à l'application de la présente loi : les frais relatifs à la tenue de réunions publiques de caractère électoral, la parution d'annonces, de circulaires, de publications généralement quelconques sous une forme spécifique ou dans la presse, à l'exclusion toutefois des articles publiés par les journaux à leur initiative et sous leur responsabilité, l'affichage, la propagande par véhicules assurant une diffusion verbale ou écrite, la distribution de tout objet attirant l'attention sur la personne du candidat ou sur la liste à laquelle il appartient, ainsi que les frais éventuels de rémunération de l'agent électoral, du personnel occupé à la campagne électorale, les frais de timbres pour envoi par la poste et les frais de distribution de caractère privé.

Art. 7.

Toute infraction aux dispositions de la présente loi est passible des peines prévues à l'article 181 du Code électoral.

Il en sera notamment ainsi des candidats qui, délibérément, cèlent une partie des dépenses effectuées en vue de leur élection, des agents électoraux qui omettent d'enregistrer certaines dépenses dans leur comptabilité ou en falsifient les chiffres, des personnes qui prennent de telles dépenses à leur charge sans les déclarer à l'agent électoral, et en général de celles qui incitent à commettre de telles infractions et y aident de quelque manière que ce soit.

Art. 8.

Le président du bureau principal peut, au reçu du rapport de l'agent électoral, demander toute information complémentaire indispensable à la bonne compréhension du rapport, et l'agent électoral est tenu de le documenter, en complément dudit rapport.

gunstig te beïnvloeden, mag worden betaald door een andere persoon dan de verkiezingsagent van de lijst waarvoor die uitgave is gedaan.

Elk bedrag dat door een andere persoon dan de kandidaten is verstrekt om hun verkiezing in de hand te werken, is betaald in strijd met het voorafgaande lid en wordt, voor het opstellen van het verslag van de agent, beschouwd als zijnde door hem betaald. Elke schuld welke door of ten gunste van de kandidaten of van hun lijst is aangegaan en bij de verkiezingsagent niet uiterlijk op de dag vóór de voor het overleggen van diens verslag bepaalde uiterste datum is aangegeven, wordt als niet bestaande verklaard en betaling ervan kan niet worden gevorderd. De schuldeisers zijn verplicht bij de verkiezingsagent elke verbintenis aan te geven welke niet door hem is aangegaan, ofschoon zij ten voordele van de kandidaten van zijn lijst is aangegaan.

Art. 5.

De verkiezingsagent moet binnen vijftien dagen na de datum van de verkiezingen aan de voorzitter van het hoofdbureau van zijn kiesarrondissement een omstandig verslag bezorgen waarin alle in het voordeel van zijn kandidaten gedane uitgaven zijn opgetekend. Dat verslag wordt opgesteld overeenkomstig een formulier dat door de Minister van Binnenlandse Zaken aan de genoemde voorzitter is toegezonden. Alle uitgaven boven 2 000 F dienen afzonderlijk te worden vermeld.

Art. 6.

Als uitgaven waarop deze wet toepasselijk is worden met name beschouwd : de kosten in verband met het houden van openbare vergaderingen met een electoraal karakter, het doen verschijnen van aankondigingen, circulaires en allerhande publikaties in een specifieke vorm of in de pers, met uitzondering nochtans van de artikelen die de kranten op eigen initiatief en verantwoordelijkheid publiceren, de aanplakbiljetten, de mondelinge of schriftelijke verspreiding van propaganda door middel van voertuigen, het ronddelen van enigerlei voorwerp waardoor de aandacht wordt gevestigd op de kandidaat of op de lijst waartoe hij behoort, alsmede de eventuele kosten voor de bezoldiging van de verkiezingsagent, van het voor de verkiezingscampagne tewerkgestelde personeel, het port en de kosten van particuliere bezorgingsoperaties.

Art. 7.

Elke overtreding van deze wet is strafbaar met de straffen waarin artikel 181 van het Kieswetboek voorziet.

Dit geldt met name voor de kandidaten die opzettelijk een gedeelte van de voor hun verkiezing gedane uitgaven verhehlen, voor de verkiezingsagenten die verzuimen sommige uitgaven in hun boekhouding te vermelden of die er de cijfers van vervalsen, voor degenen die zulke uitgaven te hunnen laste nemen zonder die bij de verkiezingsagent aan te geven, en in het algemeen voor degenen die ertoe aansporen zulke overtredingen te begaan en daartoe op enigerlei wijze bijstand verlenen.

Art. 8.

Bij het ontvangen van het verslag van de verkiezingsagent kan de voorzitter van het hoofdbureau alle nadere inlichtingen vragen die onontbeerlijk zijn voor een goed inzicht in het verslag, en de verkiezingsagent is verplicht hem die te verstrekken, ter aanvulling van voornoemd verslag.

Celui-ci sera mis à la disposition du public dès sa réception. Toute personne ayant un intérêt électoral à faire poursuivre une infraction à la présente loi est autorisée, pendant le mois suivant la publication du rapport, à faire part des observations et griefs et demander éventuellement des poursuites.

Art. 9.

Le tribunal du bureau principal peut déclarer nuls les votes en faveur d'une liste dont il apparaît après enquête qu'elle a bénéficié d'infractions graves et délibérées aux dispositions de la présente loi, infractions qui, par leur nature et leur ampleur, ont pu avoir une influence sur le nom et le nombre des élus.

Le tribunal doit prendre sa décision dans les trois mois qui suivent la date des élections.

Cette décision est sans appel.

Art. 10.

Les Ministres de l'Intérieur et de la Justice sont chargés de l'exécution de la présente loi, qui entrera en vigueur un mois après la date de sa parution au *Moniteur belge*.

25 mai 1977.

G. CLERFAYT.

Zodra het verslag is binnengekomen, wordt het ter beschikking van het publiek gesteld. Al wie er electoraal belang bij heeft een overtreding van deze wet te doen vervolgen, kan binnen een maand na de bekendmaking van het verslag zijn opmerkingen en bezwaren ter kennis brengen en, in voorkomend geval, het instellen van een vervolging eisen.

Art. 9.

De rechtbank van het hoofdbureau kan de stemmen ongeldig verklaren welke zijn uitgebracht op een lijst waarvan na onderzoek blijkt dat zij voordeel heeft gehaald uit ernstige en opzettelijke overtredingen van deze wet, welke overtredingen, door hun aard en omvang, een invloed hebben kunnen uitoefenen op de naam van de verkozenen en hun aantal.

De rechtbank moet zich binnen drie maanden na de datum van de verkiezingen uitspreken.

Deze beslissing is niet vatbaar voor hoger beroep.

Art. 10.

De Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie zijn belast met de uitvoering van deze wet. Deze treedt in werking een maand na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

25 mei 1977.