



Strasbourg, 15 mai 2009

**Public**  
**Greco Eval III Rep (2008) 8F**  
**Thème II**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

### **Rapport d'Evaluation de la Belgique sur la Transparence du Financement des Partis Politiques (Thème II)**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 42<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 11-15 mai 2009)

## **I. INTRODUCTION**

1. La Belgique a adhéré au GRECO en 1999. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2000) 1F) lors de sa 4<sup>e</sup> Réunion Plénière (12-15 décembre 2000) et le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2004) 1F) lors de sa 21<sup>e</sup> Réunion Plénière (29 novembre - 2 décembre 2004). Les rapports d'évaluation susmentionnés, ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, actuellement en cours, (lancement : janvier 2007) traite des thèmes suivants :
  - **Thème I – Incriminations** : Articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173)<sup>1</sup>, Articles 1-6 de son Protocole additionnel <sup>2</sup> (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
  - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : Articles 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)<sup>4</sup> sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et - sur un plan plus général - Principe directeur 15 (Financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après dénommée « l'EEG »), qui s'est rendue en Belgique du 19 au 21 novembre 2008, était composée de M. le Professeur Richard GHEVONTIAN, Université d'Aix-Marseille (France) et M. le Professeur Paulo PINTO DE ALBUQUERQUE, Université de Lisbonne (Portugal). L'EEG était assistée de M. Christophe SPECKBACHER du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, l'EEG a reçu des réponses au questionnaire d'évaluation (Greco Eval III (2008) 8F, Thème II) de la part du Parlement Fédéral. Parmi les entités régionales, deux ont accepté à l'invitation des autorités fédérales de participer à l'évaluation et ont donc également fourni, avant la visite, des éléments de réponse au questionnaire : le Parlement flamand et le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (ce dernier a envoyé après la visite un complément d'informations). Des annexes comprenant notamment la législation pertinente ont été fournies avant la visite et une documentation complémentaire importante a été donnée sur place.
4. Les membres de l'EEG ont rencontré des représentants des institutions suivantes : secrétariat de la Commission de contrôle fédérale des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, secrétariat de la Commission de contrôle du Parlement flamand, secrétariat du Collège de contrôle du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Parlement fédéral (Sénat et Chambre des représentants), Parlement flamand, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Cour des comptes, Commission de la protection de la vie privée, magistrature, police judiciaire fédérale. Les membres de l'EEG ont également rencontré des représentants de huit partis politiques (Christen-Democratisch en Vlaams, Open Vlaamse Liberalen en Democraten, Vlaams Belang, Socialistische Partij Anders+VlaamsProgressieven, Centre Démocrate Humaniste, Ecolo-Groen, Parti Socialiste) et des institutions non gouvernementales suivantes : Institut des Réviseurs d'Entreprises, section belge de Transparency International, experts académiques spécialisés (Institut de droit constitutionnel et Centre de Politologie de l'Université

---

<sup>1</sup> La Belgique a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 23 mars 2004. La Convention est entrée en vigueur en Belgique le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

<sup>2</sup> La Belgique a ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) 26 février 2009. Il est entré en vigueur en Belgique le 1<sup>er</sup> juin 2009.

Catholique de Louvain, Université Libre de Bruxelles, Facultés Universitaires Saint-Louis), journalistes. L'EEG tient à souligner à quel point les entretiens se sont déroulés de manière ouverte et franche.

5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO sur la transparence du financement des partis a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer les mesures adoptées par les autorités belges pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 2. Le rapport présente une description de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Belgique afin qu'elle améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.
6. Le rapport sur le Thème I – les incriminations, a fait l'objet du document Greco Eval III Rep (2008) 8F, Thème I.

## **II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE GENERALE**

7. Depuis 1970, la Belgique est un Etat fédéral<sup>3</sup>, composé de 3 régions et 3 communautés: a) la Communauté flamande et la Région flamande ; b) la Communauté française ; c) la Communauté germanophone ; d) la Région wallonne et e) la Région de Bruxelles-Capitale. Chacune dispose, comme l'Etat fédéral, de son gouvernement et de son parlement.
8. Les élections suivantes sont organisées en Belgique, au suffrage universel direct : élections communales (tous les 6 ans), régionales (parlements des communautés et des régions, tous les 5 ans et en principe en même temps que les élections européennes), fédérales (tous les 4 ans pour les membres de la Chambre des représentants et une partie des sénateurs), élections européennes (tous les 5 ans pour désigner les 22 représentants belges au Parlement européen à Strasbourg). Certaines entités tiennent aussi, selon le cas, des élections districales ou provinciales. La multiplicité des élections amène certains partis à dire qu'ils participent tous les deux ans en moyenne à des élections. Il convient aussi de souligner que la Belgique fait partie des pays où le vote est obligatoire.
9. La Belgique a organisé le financement des partis et des élections sur un modèle mixte combinant financements publics (au bénéfice des partis et non des candidats) et financements privés (excluant ceux provenant des personnes morales), et assorti de limites en matière de dépenses électorales. Le contrôle est confié à une commission ou collège parlementaire (au niveau fédéral et au niveau des régions/communautés).

### Définition d'un parti politique

10. Les partis politiques ne connaissent pas de consécration explicite ou de statut particulier dans les textes (par exemple dans la Constitution et le Code électoral). Toutefois, la législation sur le financement des partis politiques et la réglementation des campagnes électorales contient une définition de la notion de parti politique et l'existence des partis politiques est reconnue dans la législation électorale. La compétence normative concernant les partis politiques étant fédérale, c'est dans le texte fédéral de base, à savoir l'article 1 de la loi du 4 juillet 1989 *relative à la*

---

<sup>3</sup> Le fédéralisme belge est bâti sur le concept d'équipollence des normes, c'est-à-dire que le niveau de pouvoir fédéral n'a aucune préséance par rapport aux entités fédérées. Un décret voté au Parlement wallon ne peut ainsi pas être contredit par une loi belge. De plus, comme les entités fédérées ont, pour l'essentiel, des compétences exclusives (y compris sur la scène internationale), une même compétence ne peut pas être détenue à la fois par les entités fédérées et par l'Etat belge

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, qu'une définition est fournie, comme suit, pour la notion de parti politique et ses composantes:

**Article 1<sup>er</sup> de la loi du 4 juillet 1989**

Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

**1° 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.

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 (à savoir l'association sans but lucratif ayant la personnalité juridique à laquelle, le cas échéant, est versée la dotation prévue par l'article 15);
- les entités constituées au niveau des arrondissements et/ou des circonscriptions électorales pour les élections des Chambres fédérales et des Parlements de communauté et de région;
- les groupes politiques des Chambres fédérales, des Parlements 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 ».

11. La définition ci-dessus se retrouve telle quelle, ou parfois avec de légères adaptations, dans les lois régionales. Il est à noter que le Code électoral utilise la notion de « formation politique », mais sans la définir<sup>4</sup>.

### Création et enregistrement

12. La législation ne prévoit pas de conditions de reconnaissance et/ou d'enregistrement d'un parti politique, ni d'obligation pour les partis politiques de se doter de la personnalité juridique en s'enregistrant par exemple comme association sans but lucratif (ASBL) en vertu de la loi de 1921<sup>5</sup>. En pratique, la plupart des partis sont donc des associations de fait. Toutefois, les partis politiques qui remplissent les conditions d'octroi de la dotation prévues aux articles 15 et 15bis de la loi du 4 juillet 1989 doivent désigner une institution constituée sous la forme d'une ASBL qui reçoit la dotation précitée (art. 22). Cette ASBL est une composante du parti et fait donc partie de son périmètre de consolidation.

<sup>4</sup> Par exemple, l'article 115bis, § 1<sup>er</sup> du Code électoral dispose que « Chaque formation politique représentée par au moins un parlementaire dans l'une ou l'autre des assemblées parlementaires européenne, fédérales, communautaires ou régionales peut déposer un acte demandant la protection du sigle ou logo qu'elle envisage de mentionner dans l'acte de présentation, conformément à l'article 116, § 4, alinéa 2. »

<sup>5</sup> Loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, modifiée par la loi du 5 février 2002.

## Participation aux élections, représentation des partis au Parlement

13. Le nombre total de partis belges n'est pas connu, ni au niveau fédéral, ni au niveau régional. Au niveau fédéral, 39 partis politiques (ou groupements de partis) sont recensés pour avoir participé aux élections législatives fédérales du 10 juin 2007. 11 d'entre eux sont représentés à la Chambre des représentants et au Sénat. Pour ce qui est du Parlement flamand, 18 partis ont participé à son élection le 13 juin 2004 (8 d'entre eux ont obtenu une représentation au parlement à la suite de cela). Au niveau de Bruxelles-Capitale, 22 partis ont été recensés pour leur participation aux élections régionales du 13 juin 2004 (10 d'entre eux ont obtenu une représentation au parlement suite à ces élections).

## Aperçu du système de financement politique

### *Cadre juridique*

14. Du point de vue institutionnel, le niveau fédéral a compétence pour les questions touchant à la réglementation du financement et de son contrôle pour ce qui est des partis politiques et des élections fédérales (ainsi que des élections européennes organisées en Belgique). Depuis la cinquième réforme de l'État de 2001, la réglementation en matière de campagne et dépenses électorales pour les élections des Parlements de communauté et de région est encore toujours une compétence fédérale, mais il appartient au législateur de communauté et de région de réglementer, par décret et ordonnance, le contrôle des dépenses électorales (partis et candidats) pour ce qui concerne l'élection de son Parlement.<sup>6</sup> En ce qui concerne les élections provinciales, communales et districales, le législateur au niveau régional dispose de la plénitude de compétence en matière de dépenses électorales, ce qui signifie qu'il est habilité à établir aussi bien la réglementation matérielle que celle relative à son contrôle. Le droit applicable reste donc largement fédéral sans être forcément d'application uniforme. En ce qui concerne les élections locales, les régions se contentent de le préciser ou l'adapter dans une proportion plus ou moins variable à leurs propres spécificités.
15. Aujourd'hui, au niveau fédéral, la réglementation de base est contenue 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 ouverte des partis politiques* ainsi que, dans une moindre mesure, dans le Code électoral. Il faut y ajouter trois autres lois fédérales fixant les règles applicables en matière de limitation et de contrôle des dépenses électorales engagées en vue d'élections organisées aux niveaux infra-régionaux et européens: a) la loi du 19 mai 1994 *réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques* ; b) la loi du 19 mai 1994 *relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen* ; c) la loi du 7 juillet 1994 *relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des*

---

<sup>6</sup> Cette répartition de compétences présente l'avantage que les règles en matière de dépenses électorales, à savoir les notions de campagne et dépenses électorales, la détermination des montants maximaux que les partis et les candidats peuvent consacrer à leur campagne électorale et l'énumération d'un certain nombre de méthodes de propagande interdites lors de la campagne électorale, sont identiques pour les élections fédérales, européennes, régionales et communautaires. Par ce parallélisme, le législateur fédéral entend éviter toute confusion pour les partis et les candidats qui participent à des élections successives à différents niveaux de pouvoir. L'interchangeabilité des textes devrait dès lors faciliter à la fois leur application et leur respect.

*conseils provinciaux, communaux et de districts et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale.* Cette dernière loi s'applique de façon variable, et pas à l'ensemble du pays<sup>7</sup>.

16. À l'exception du Parlement de la Communauté française qui n'est pas élu directement, tous les Parlements de communauté et de région ont adopté des décrets ou des ordonnances (ayant force de loi) en vue de la mise en œuvre de ces textes: a) Communauté et Région flamandes : décret du 7 mai 2004 réglant le contrôle des dépenses électorales et l'origine des fonds engagés pour l'élection du Parlement flamand, des conseils provinciaux, des conseils communaux et des conseils de district (*Moniteur belge*, 28 mai 2004 – Éd. 3, 10 mars et 20 novembre 2006) ; décret du 19 juillet 2002 relatif au contrôle des communications gouvernementales (*Moniteur belge*, 14 septembre 2002 – Éd. 2) ; décret du 10 février 2006 (modifiant la loi électorale communale, coordonnée le 4 août 1932, la loi organique du 19 octobre 1921 sur les élections provinciales) ; la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé ; b) Région wallonne : décret du 1<sup>er</sup> avril 2004 relatif au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, ainsi qu'au contrôle des communications du président du Parlement wallon et des membres du Gouvernement wallon (*Moniteur belge*, 15 avril 2004 – Éd. 2) ; Code de la démocratie locale et de la décentralisation (*Moniteur belge*, 12 août 2004) ; c) Région de Bruxelles-Capitale : ordonnance du 29 avril 2004 organisant le contrôle des dépenses électorales et des communications gouvernementales (*Moniteur belge*, 14 juin 2004) et le Code électoral communal bruxellois (institué par l'ordonnance du 16 février 2006 modifiant la loi électorale communale, modifié par les ordonnances du 13 juillet 2006, 20 juillet 2006 et 20 octobre 2006) ; d) Communauté germanophone : décret du 7 avril 2003 visant le contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Conseil ainsi que des communications des autorités publiques de la Communauté germanophone (*Moniteur belge*, 4 décembre 2003 et 24 juin 2004).

## Financement public

### *Partis politiques*

17. La loi du 4 juillet 1989 (articles 15, 15bis, 15ter et 16) organise un système de financement public des partis politiques au niveau fédéral. Ainsi, la Chambre des représentants et le Sénat, chacun(e) en ce qui le(la) concerne, accordent, pour chaque parti politique qui est représenté dans l'une des Assemblées par au moins un parlementaire élu directement (et sous condition que le parti s'engage à respecter les valeurs et principes de la Convention européenne des droits de l'homme), une dotation publique annuelle calculée comme suit : a) un montant forfaitaire de 125.000 EUR ; b) un montant supplémentaire de 1,25 EUR par vote valable, qu'il s'agisse d'un vote de liste ou d'un vote nominatif, émis sur les listes de candidats reconnues par le parti politique lors des dernières élections législatives en vue du renouvellement intégral de la Chambre des représentants et du Sénat. Les régions ou communautés peuvent également allouer des financements publics. Ainsi, au niveau flamand, le Parlement flamand alloue aux partis (uniquement ceux dont les élus se rassemblent en un groupe composé d'au moins 5 députés: les transfuges ne sont pas pris en compte pour atteindre ce nombre) une dotation annuelle composée d'un montant forfaitaire d'environ 62.000 euros et d'un montant supplémentaire de 1,49 euros par vote valable obtenu par la liste reconnue par le parti ou par les candidats de cette liste lors du dernier renouvellement intégral du Parlement. La dotation est

---

<sup>7</sup> Elle a été abrogée dans la mesure où elle concerne les élections provinciales, communales et de district dans la Région flamande. Elle sert encore comme base de référence pour le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (par ex. art. L4112-12) et le Code électoral communal bruxellois (par ex. art. 23ter, 74 et 86). Elle reste également d'application pour l'élection directe des conseils de l'action sociale dans les six communes à facilités linguistiques de la périphérie bruxelloise, et dans les communes de Comines-Warneton et des Fourons.

calculée et versée chaque mois sur demande écrite des bénéficiaires<sup>8</sup>. Les montants indiqués ci-dessus sont indexés. Par ailleurs, des financements sont également versés au niveau régional (à l'exception de Bruxelles-capitale), et des aides (administratives, en personnel etc.) sont versées autant au niveau fédéral que régional aux groupes parlementaires et aux élus (sans compter les indemnités parlementaires), aux membres de Bureau et présidents de groupe etc.

#### *Campagnes électorales*

18. Il n'existe pas, en tant que tel, de dispositif de financement public (prise en charge ou remboursement) des frais de campagnes. Toutefois, l'Etat accorde certaines facilités à l'occasion des campagnes électorales (ainsi, la dispense de timbres fiscaux sur les affiches électorales, 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). Les régions accordent des temps d'Antenne (au niveau flamand, en bénéficient les partis représentés au parlement régional par des groupes politiques). Les administrations communales octroient aussi des emplacements pour l'affichage.

#### Financement privé

19. Les règles relatives au financement privé sont les mêmes qu'il s'agisse des partis ou des campagnes électorales, ou du texte légal considéré.

#### *Niveau fédéral : partis politiques et campagnes électorales*

20. 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* régleme nte les financements privés en son article 16bis. Sous réserve de ce qui est précisé plus loin au titre des dons et donateurs (voir paragraphes 34 à 38 du présent rapport), seules les personnes physiques peuvent en principe faire des dons à des partis politiques et à leurs composantes, à des listes, à des candidats et à des mandataires politiques. Les candidats et les mandataires politiques peuvent néanmoins recevoir des dons du parti politique ou de la liste au nom desquels ils sont candidats ou exercent un mandat. De même, des composantes peuvent recevoir des dons de leur parti politique et inversement. Afin de lever toute ambiguïté, la loi précise que les dons de personnes physiques agissant en réalité comme intermédiaires de personnes morales ou d'associations de fait sont interdits.
21. Les partis en Belgique se financent aussi à partir de sources privées : cotisations de leurs membres (souvent entre 10 et 20 euros, le double au titre des cotisations de soutien). Les versements que les mandataires politiques font à leur parti politique ou à ses composantes ne sont pas considérés comme des dons.

#### *Niveau régional : partis politiques et campagnes électorales*

22. La loi du 19 mai 1994 *[réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des*

---

<sup>8</sup> Si deux ou plusieurs partis politiques présentent, pour l'élection du Parlement, une liste de cartel, d'alliance ou de coupole dans chaque circonscription électorale de la Région flamande, ces partis politiques reçoivent conjointement, comme un seul parti, la dotation octroyée.

*autorités publiques*] prévoit en son article 11, pour les élections de ces quatre parlements, des dispositions identiques à celles applicables au niveau fédéral.

23. Enfin, la loi du 7 juillet 1994 [*relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils [provinciaux, communaux et de districts] et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale*] règlemente en son article 13, de la même manière, les niveaux infra-régionaux des élections.

#### Dépenses

24. Les dépenses des partis politiques ne font pas l'objet de restrictions générales. En vertu de la loi fédérale du 4 juillet 1989, il existe pour les élections du Parlement fédéral uniquement des restrictions ou des limites quantitatives en ce qui concerne les dépenses électorales, qu'elles soient engagées par les partis politiques ou les candidats individuels. Ainsi, les articles 2 à 14 de la loi fédérale mettent en place un dispositif très détaillé prévoyant notamment des plafonds de dépenses pour les partis et les divers types de candidats, la possibilité pour les partis d'imputer un maximum de 25% des dépenses des candidats (à concurrence de 10% pour un candidat donné), des modalités de calcul de certains de ces plafonds, une liste d'activités qui ne constituent pas des dépenses électorales, la période de la campagne, la procédure de consultation de la Cour des Comptes, des sanctions etc. Un dispositif prévoit également que la Commission de contrôle fédérale des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques (CCF) (voir paragraphes 48 et 49) est tenue de contrôler toutes les communications et campagnes d'information des présidents de la Chambre et du Sénat et des membres du gouvernement fédéral, avec une procédure de contrôle et des sanctions.
25. Des dispositions similaires sont applicables aux dépenses électorales des partis et candidats a) pour ce qui est de l'élection des parlements régionaux et communautaires, en vertu de la loi du 19 mai 1994 vue précédemment ; b) pour les élections aux niveaux infra-régionaux (élections des conseils provinciaux, communaux et de district), en vertu de la loi du 7 juillet 1994 vue elle aussi précédemment. Cela vaut aussi pour toutes les communications et campagnes d'information des présidents des assemblées régionales ou communautaires, ainsi que des membres des gouvernements régionaux ou communautaires, avec une procédure de contrôle et des sanctions par les organes de contrôle régionaux.

#### Régime fiscal

26. Les composantes des partis politiques organisées en association s'acquittent d'un impôt sur les personnes morales. Les contributions faites aux partis, candidats et autres bénéficiaires ne sont plus déductibles fiscalement depuis 1998.

#### Immunités

27. Les règles d'immunité sont celles déjà étudiées dans le cadre du rapport du premier cycle d'évaluation (régime d'immunité parlementaire dont bénéficient les élus fédéraux et régionaux). Il n'y a pas eu de changements depuis.

#### Prescription

28. Les délais de prescription de l'action publique applicables sont ceux du domaine pénal (dix ans, cinq ans ou six mois à compter du jour où l'infraction a été commise, selon que cette infraction constitue un crime, un délit ou une contravention). Au plan administratif, la loi du 4 juillet 1989 (article 25bis) autorise la CCF à réviser à tout moment ses décisions relatives à l'approbation ou

désapprobation d'un rapport financier annuel d'un parti. Concernant les comptes de campagnes, le délai d'action éventuelle (par le procureur, par des plaignants ou la CCF) est de 200 jours (article 14 paragraphe 3 de la loi de 1989).

### **III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE SPECIFIQUE**

#### **(i) Transparence (Articles 11, 12 et 13b de la Recommandation Rec(2003)4)**

##### Comptabilité

###### *Partis politiques*

29. Les autorités belges indiquent que les partis politiques qui bénéficient d'une dotation publique prévue à l'article 15 de la loi fédérale du 4 juillet 1989 sont obligés de tenir une comptabilité et de soumettre chaque année un rapport financier pour approbation finale par la Commission de contrôle parlementaire. En fait, comme l'EEG a pu le clarifier, cette obligation s'impose formellement à l'association chargée de recueillir le financement public. Ensemble, le parti et ses composantes forment un périmètre de consolidation. La liste des composantes du parti, contenue à l'article 1<sup>er</sup> de la loi fédérale du 4 juillet 1989, est limitative et exhaustive lorsqu'elle vise les organismes, associations, groupements et entités régionales d'un parti politique, quelle que soit leur forme juridique, qui sont directement liés à ce parti : a) services d'études, b) organismes scientifiques, c) instituts de formation politique, d) producteurs d'émissions politiques concédées, e) l'association sans but lucratif - ASBL (ayant la personnalité juridique) à laquelle est éventuellement versée la dotation publique, f) entités constituées au niveau des arrondissements et/ou des circonscriptions électorales pour les élections des Chambres fédérales et des Parlements de communauté et de région, g) les groupes politiques (des Chambres fédérales, des Parlements de communauté et de région et des conseils provinciaux) et e) les institutions, créées sous la forme d'une ASBL, qui perçoivent les dotations ou les subventions octroyées par ces assemblées aux partis politiques ou aux groupes politiques. Les autorités belges précisent que l'intérêt de cette liste réside dans l'obligation pour chaque composante de tenir, comme le parti politique lui-même, une comptabilité et de déposer des comptes synthétiques, ce qui permet une comparaison des rapports financiers des partis politiques.
30. L'ASBL, faisant office de mandataire financier, fait l'objet d'un agrément par le Roi et en vertu d'un arrêté délibéré en Conseil des ministres. Ce mandataire financier est chargé, en vertu des articles 22 et 23 de la loi fédérale du 4 juillet 1989 a) d'encaisser les dotations publiques ; b) d'établir une liste centrale annuelle des dons de 125€ et plus faits aux composantes du parti par des personnes physiques pour lesquels un reçu a été délivré ; c) d'établir la liste des composantes du parti qui font partie du périmètre de consolidation financière/comptable ; d) d'encadrer les composantes du parti sur le plan administratif et faire que celles-ci respectent les règles comptables. Le conseil d'administration de cette association mandataire établit un rapport financier (sur le modèle générale de la comptabilité des entreprises de la loi du 17 juillet 1975) sur les comptes annuels du parti et de ses composantes.
31. Ce rapport doit comprendre au moins les documents suivants : 1) Un document identifiant le parti et ses composantes telles que définies à l'article 1<sup>er</sup>. L'identification comprend au moins le nom, le siège, la forme juridique, l'objet social et la composition (nom, domicile, profession) des organes de gestion et de contrôle de chacune des composantes du parti ; 2) Les comptes synthétiques (bilan et compte de résultats) de chaque composante du parti politique selon la définition qui en est donnée par l'article 1<sup>er</sup>. Ces comptes peuvent être établis sous la forme d'un tableau synoptique faisant apparaître par composante un certain nombre de données

« minimum » (le total des actifs, le total des provisions et des dettes et le montant du patrimoine ; les produits et les charges courantes, le résultat courant avant résultat financier, le résultat financier, le résultat exceptionnel, le résultat de l'exercice ; le nombre de personnes occupées exprimé en équivalents temps plein dont la charge est supportée par la composante du parti) ; 3) Les comptes annuels consolidés du parti politique et de ses composantes comprenant un bilan consolidé, un compte de résultats consolidé, ainsi qu'une annexe explicative des rubriques du bilan consolidé et du compte de résultats consolidé selon le schéma arrêté par la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques ; 4) Un rapport du réviseur d'entreprises (voir infra, sous « contrôle »).

32. Les comptes présentés chaque année par les partis doivent comprendre un relevé des dons (voir ci-après, sous la rubrique dons et donateurs). L'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi du 4 juillet 1989 contient une énumération des recettes d'un parti politique et de ses composantes (dotations publiques, dons, donations legs, contributions des groupes parlementaires, cotisations des membres, recettes provenant du patrimoine mobilier ou immobilier, recettes provenant de manifestations et de publications, recettes de publicité, contributions de composantes du parti, prestations diverses ayant une valeur pécuniaire ou pouvant être exprimées en valeur pécuniaire). Les entretiens sur place avec les représentants des partis ont confirmé l'existence en pratique de ressources complémentaires par le biais de ces avoirs (économies placées etc.), ce dans des proportions variables. Selon les autorités, le schéma de rapport financier établi en vertu de l'article 23 de la même loi par la CCF permet de prendre en compte toutes les recettes d'un parti et de ses composantes.

#### *Campagnes électorales*

33. En vertu de la loi du 4 juillet 1989, de celle du 19 mai 1994 (concernant les dépenses engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone), et de celle du 7 juillet 1994 (concernant les dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de districts), les partis politiques et les candidats sont tenus<sup>9</sup> d'établir à l'issue des élections (dans les 45 jours après les élections parlementaires fédérales et régionales, et dans les 30 jours après les autres élections des niveaux infra-régionaux), une déclaration des dépenses électorales et de l'origine des fonds comprenant la liste des donateurs ayant effectué un don supérieur à 125 euros. Les déclarations des partis politiques sont déposées a) auprès du président du bureau électoral principal de la circonscription dans laquelle le parti a son siège (cas des élections fédérales, régionales et communautaires) ; b) au Président du tribunal de première instance de la circonscription électorale dans laquelle le parti a son siège (cas des élections infrarégionales). Les candidats doivent déposer leurs déclarations des dépenses électorales et de l'origine des fonds, dans les mêmes délais, auprès du président du bureau principal de leur circonscription. La liste des donateurs ayant effectué un don supérieur à 125 euros doit être déposée directement auprès de la commission de contrôle.

#### *Dons et donateurs*

34. Les dons sont réglementés par les articles 16bis et 16ter de la loi du 4 juillet 1989. Ces règles figurent sous le chapitre III consacré au financement des partis politiques mais elles valent dans une large mesure autant pour les partis que pour les candidats ou les listes et on les retrouve dans les lois des 19 mai 1994 et 7 juillet 1994 applicables aux élections régionales et infra-régionales. Faisant suite aux affaires des années 1980, le législateur a tenu à restreindre les dons de personnes morales aux partis et candidats et les a interdits complètement en 1993. Les

---

<sup>9</sup> En fait l'obligation qui leur incombe est de s'engager à s'acquitter de ces obligations.

informations soumises avant la visite et lors des entretiens sur place ont clairement indiqué que toute aide des personnes morales (sociétés, associations ou autres) est interdite. Il s'agit non seulement des dons directs de personnes morales, mais aussi des « prestations gratuites ou effectuées pour un montant inférieur au coût réel » par des personnes morales qui sont assimilées à des dons et sont donc interdites. Mais l'application de cette règle pose des problèmes car on accepte en pratique certaines formes d'aides indirectes au motif que la loi ne les exclut pas explicitement, en particulier celles qui entrent dans le cadre du *sponsoring* par les sociétés<sup>10</sup>. Sous réserve de cette exception, les articles 16bis et 16 ter autorisent a) les dons de personnes physiques à des partis et à leurs composantes, à des listes, à des candidats et à des mandataires politiques (des personnes déjà élues qui se représentent à une élection ou briguent un autre mandat); b) les dons des partis politiques aux candidats et mandataires politiques, c) les dons des partis à leurs composantes et inversement. Ces diverses ressources doivent être enregistrées. Il est également indiqué que les prêts sont couverts par la législation, mais bien que la loi du 4 juillet 1989 ne cite pas explicitement ce type de ressources, le schéma de rapport financier établi en vertu de l'article 23 les prend explicitement en compte. Enfin, la loi précise que les dons que font les mandataires à leur parti politique ou à ses composantes ne constituent pas des dons. Les entretiens sur place ont montré que cette source de revenus peut parfois être importante pour les partis (elle varie en fonction du nombre de mandats et des responsabilités des élus).

35. L'article 16bis de la loi du 4 juillet 1989 prévoit que l'identité des personnes physiques qui font, sous quelque forme que ce soit, des dons de 125 euros et plus à des partis politiques et à leurs composantes, à des listes, à des candidats et à des mandataires politiques est enregistrée annuellement par les bénéficiaires. Ces informations restent confidentielles depuis que la Commission de protection de la vie privée a estimé en 1999 que les informations relatives aux dons contenaient des données à caractère personnel tombant sous le régime de *loi sur la protection de la vie privée* de 1992. Il a été indiqué à l'EEG que la publication des dons de donateurs, qui n'est de toute façon pas prévue par la législation sur le financement politique violerait cette loi de 1992. Les entretiens sur place ont montré qu'en l'absence de dispositions explicites sur les dons inférieurs à 125 euros, les avis restent partagés sur l'obligation d'enregistrer de tels dons.
36. L'article 16bis impose certains plafonds aux dons. Ainsi des partis politiques et leurs composantes, des listes, des candidats et des mandataires politiques peuvent chacun recevoir annuellement, à titre de dons d'une même personne physique, une somme ne dépassant pas 500 euros, ou sa contre-valeur. Le donateur peut consacrer chaque année un montant total ne dépassant pas 2.000 euros, ou la contre-valeur de ce montant, à des dons au profit de partis politiques et de leurs composantes, de listes, de candidats et de mandataires politiques.
37. Les dons de personnes ou entités étrangères ne sont pas interdits et ne font pas l'objet d'une réglementation spécifique. Il en va de même des legs, les autorités belges indiquant toutefois que seuls les dons entre vifs sont en principe visés. Les legs, y compris les « donations entre vifs » ne doivent donc pas être enregistrés et inclus dans la comptabilité des bénéficiaires.

---

<sup>10</sup> Selon la CCF, il faut entendre par *sponsoring*, le soutien financier octroyé au profit d'un événement électoral, avec, en contrepartie, la publicité faite au profit du sponsor, par exemple dans un dépliant de propagande ou dans un programme, sur des drapeaux, etc. Si le sponsor paie un prix plus élevé que celui du marché pour cette publicité, la différence devra être comptabilisée à titre de don. Rappelons ici l'interdiction, pour les personnes morales (sociétés), de faire des dons à des partis politiques, listes, candidats ou mandataires (voir l'article 16bis).

38. Les conditions d'établissement du relevé des dons sont fixées à l'article 16ter de la loi du 4 juillet 1989 et dans un arrêté royal du 10 décembre 1998 (tel que modifié le 24 août 2000), pour ce qui est des partis politiques et de leurs composantes ainsi que des mandataires politiques.

#### Obligations de communication et de publication des comptes

39. Bien qu'il n'existe pas d'obligation légale pour les partis politiques de publier leurs comptes annuels – seulement le résumé du rapport financier doit être publié dans le *Moniteur belge* -, les entretiens sur place ont montré que la CCF publie, depuis 1993, les comptes dans leur intégralité dans un document parlementaire (pour l'exercice 2007 : 11 partis politiques : 900 pages). Il n'existe pas non plus d'obligation, pour les candidats et partis politiques de publier leurs comptes de campagne. La loi ne prévoit que la publication au *Moniteur belge*, par circonscription électorale, du montant total des dépenses électorales engagées par les candidats d'une même liste et les dépenses de chaque élu séparément. Toutefois, les comptes de campagne peuvent être consultés par les électeurs de la circonscription au greffe du tribunal de première instance pendant 15 jours.

#### Tierces parties

40. La loi du 4 juillet 1989 et la réglementation correspondante applicable pour les élections des parlements régionaux et communautaires (loi du 19 mai 1994) et les élections au niveau des communes, districts et provinces (loi du 7 juillet 1994) comprennent toutes des dispositions (analogues) applicables à la prise en compte, dans les comptes des partis et des candidats, des dépenses engagées par les tierces parties. Ainsi, à moins que le parti, le candidat ou la liste concerné(e) n'ait mis en demeure par lettre recommandée les tierces parties de cesser leur campagne (avec copie au président du bureau électoral principal), les dépenses de propagande des tierces parties doivent être intégrées dans les comptes du parti, candidat ou liste en question.

#### Conservation des documents

41. En vertu de la loi fédérale du 4 juillet 1989 applicable aux élections fédérales (article 6) et de celle du 19 mai 1994 (article 6) applicable aux élections des Parlements régionaux et communautaires, les partis politiques sont tenus de conserver pendant deux ans à compter de la date des élections, les documents justificatifs relatifs aux dépenses électorales et à l'origine des fonds. Pour les élections infrarégionales (loi du 7 juillet 1994), il n'est pas prévu d'obligation de conserver les pièces justificatives.

#### Déclarations de patrimoine et publication des listes de mandats

42. Des praticiens de la justice et de la police ont souligné lors de la visite l'importance du dispositif existant en matière de déclarations de patrimoine et de publication des listes de mandats<sup>11</sup>. En effet, le 1er janvier 2005, les lois spéciale et ordinaire du 2 mai 1995 et celles du 26 juin 2004 sont entrées en vigueur<sup>12</sup>. En conséquence, depuis cette date de nombreux mandataires publics et hauts fonctionnaires (cela concerne 9000 personnes environ) doivent périodiquement déposer deux documents à la Cour des comptes, à savoir une liste de leurs mandats, fonctions ou

---

<sup>11</sup> Celui-ci a fait l'objet d'un examen par le GRECO dans le cadre du Second Cycle d'Evaluation, y compris des rapports de conformité faisant suite au rapport d'évaluation.

<sup>12</sup> Cette réglementation ainsi que les travaux parlementaires sont consultables sur [www.belgielex.be](http://www.belgielex.be)

professions<sup>13</sup> ainsi qu'une déclaration de patrimoine. Ces obligations de dépôts ne sont cependant pas nécessairement concomitantes.

**(ii) Contrôle (Article 14 de la Recommandation Rec (2003)4)**

43. Comme indiqué dans la partie générale du présent rapport, jusqu'en 2001, toute la réglementation relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Parlements de communauté et de région relevait de la compétence fédérale. Cette compétence s'étendait non seulement à la réglementation matérielle de la campagne électorale mais aussi au contrôle des dépenses engagées par les partis et les candidats pour ces élections. Il s'en suivait qu'un organe fédéral, à savoir la Commission de contrôle, contrôlait les dépenses électorales des partis et des candidats pour les élections du Parlement flamand, du Parlement wallon, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone. Aujourd'hui, la Belgique dispose de 5 commissions de ce genre : une au niveau fédéral, et une au niveau de chacune des quatre entités fédérées dont le Parlement est élu directement.
44. La procédure de contrôle annuel des comptes des partis politiques et de leurs composantes implique l'intervention de trois instances. Il s'agit, par ordre chronologique (à partir du moment où les comptes consolidés et le rapport financier des partis sont établis): a) des réviseurs d'entreprises (audit externe) ; b) de la Cour des comptes ; c) de la Commission de contrôle fédérale. La procédure de contrôle des déclarations des dépenses électorales des partis politiques et des candidats implique au niveau fédéral, l'intervention de trois instances. Il s'agit, par ordre chronologique : a) du bureau principal de la circonscription électorale dans laquelle les candidats se sont (ont été) présentés (par les partis); b) de la Cour des comptes (facultativement dans 3 des 4 régions, obligatoirement dans la quatrième); c) de la Commission de contrôle (fédérale pour les élections fédérales, du parlement de région et de communauté pour les élections régionales, communautaires ou infra-régionales).

Tribunaux de première instance et Bureaux principaux électoraux

45. Les présidents des tribunaux de première instance et des bureaux principaux électoraux (tribunaux de première instance) sont chargés, selon le type d'élection concernée, de recevoir à l'issu du scrutin, les déclarations des dépenses électorales des partis politiques et des candidats

---

<sup>13</sup> Principes relatifs à la liste de mandats, fonctions et professions :

a) La liste de mandats est une obligation annuelle, qu'il y ait ou non de modifications dans le portefeuille de mandats; elle doit être déposée pour la dernière fois l'année qui suit celle au cours de laquelle a pris fin le dernier mandat (ou fonction) assujettissable.

b) Une seule liste de mandats doit être introduite chaque année, à période fixe située entre le 1er janvier et le 31 mars. Les listes de mandats dont la date est antérieure au 1er janvier ou qui ont été déposées avant cette date ne sont pas valables.

c) Elle concerne tous les mandats, fonctions et professions : assujettissables et non assujettissables, exercés pendant toute ou une partie de l'année précédente (qu'ils soient rémunérés ou non rémunérés). Les affiliations ordinaires (par exemple, à un parti politique, à une mutuelle, etc.), les fonctions honorifiques et les mandats de membre d'une assemblée générale ne doivent pas figurer sur une liste de mandats.

d) Elle est destinée à être publiée au Moniteur belge avant le 15 août.

Principes relatifs à la déclaration de patrimoine:

a) La déclaration de patrimoine n'est pas une obligation annuelle mais son dépôt est entre autres conditionné par le début ou la cessation de chaque mandat et fonction dit(e) "assujettissable".

b) Elle doit être déposée dans le mois qui suit l'événement générateur de l'obligation.

c) Elle concerne l'état du patrimoine mobilier et immobilier au jour de l'événement générateur de l'obligation.

d) Elle est strictement confidentielle, et peut seulement être ouverte par un juge d'instruction dans le cadre d'une procédure judiciaire.

e) Les déclarations de patrimoine déposées antérieurement par une personne assujettie décédée sont détruites à la Cour des comptes dès que son Greffe est informé officiellement du décès par l'informateur institutionnel compétent.

individuels. Bien que la loi les autorise à demander toutes les informations et tous les compléments d'information nécessaires, ils ne se livrent pas à un contrôle à proprement parler mais ils s'assurent que les personnes concernées soumettent bien les déclarations et n'ont pas dépassé les montants maximaux de dépenses électorales.

#### Réviseurs d'entreprises

46. En ce qui concerne le contrôle par les réviseurs d'entreprises, celui-ci donne lieu à un rapport qui est joint au rapport financier préparé par l'association mandataire du parti. La loi du 4 juillet 1989 prévoit que le rapport du réviseur d'entreprises a) confirme que les comptes consolidés sont établis conformément aux dispositions réglementaires. Ce rapport constitue une attestation au sens des normes générales de révision établies par l'Institut des Réviseurs d'Entreprises; b) expose si l'organisation administrative et comptable du parti et de ses composantes est suffisante pour permettre d'établir des comptes consolidés; c) analyse les données des comptes consolidés en mettant en évidence les aspects qui sont susceptibles de favoriser la compréhension de la situation financière et des résultats ainsi que la comparabilité. Les partis sont libres de désigner le réviseur de leur choix. Celui-ci est nommé pour un mandat de trois ans renouvelable indéfiniment. Certains partis en désignent plusieurs ou imposent parfois le même à l'ensemble de leurs structures. Les réviseurs, qui cumulent parfois les fonctions d'expert-comptable et de commissaire aux comptes, ne travaillent que sur les documents transmis par les partis qui les désignent.

#### La Cour des comptes (CC)

47. Instituée en vertu de l'article 180 de la Constitution, la Cour des comptes (CC) est un organe collatéral du Parlement. La loi du 29 octobre 1846, qui en fixe l'organisation, prévoit que les membres de ses deux chambres (chacune comprend un président, quatre conseillers et un greffier) sont nommés tous les 6 ans par la Chambre des représentants qui a le droit de les révoquer à tout moment. Elle a une compétence générale en matière de contrôle externe pour l'ensemble de la Belgique<sup>14</sup> et il n'existe donc pas de cours régionales. Toutefois, le contrôle des communes ne relève pas de ses compétences. Comme cela a été précisé lors de la visite, la place de la CC dans le dispositif de contrôle du financement des partis politiques et campagnes électorales est variable : elle intervient obligatoirement dans le contrôle au niveau fédéral et de la Région flamande (la commission de contrôle fédérale et la Commission de contrôle flamande doivent consulter la CC). Dans le cas de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone, les commissions de contrôle des parlements régionaux peuvent la consulter et solliciter un avis, faculté dont elles n'ont encore jamais fait usage en pratique comme l'EEG l'a appris sur place. Le contrôle de la CC relatif aux dépenses électorales porte sur les déclarations de dépenses électorales et de l'origine des fonds des partis politiques et des candidats individuels. Le même travail concernant les comptes annuels des partis politiques porte sur les comptes consolidés de chaque parti et de ses différentes composantes. Dans les deux cas, la CC émet un avis et elle considère que son travail essentiellement formel ne lui permet pas un véritable contrôle des déclarations et des comptes; elle doit en effet se reposer sur les informations qui lui sont transmises, en ce qui concerne les dépenses électorales, par les bureaux électoraux et tribunaux de première instance, à savoir les déclarations des partis et des candidats, et, en ce qui concerne les comptes annuels, sur les rapports financiers ; elle n'a pas accès aux pièces justificatives des partis et des candidats ou à celles dont disposent les réviseurs (dans le cas des partis politiques). Elle ne se livre pas à un contrôle d'opportunité des dépenses, mais à un contrôle de leur régularité et elle se limite à détecter d'éventuelles incohérences ou variations importantes d'une année ou élection sur

---

<sup>14</sup> État fédéral, Communautés, Régions, organismes d'intérêt public qui en dépendent, et provinces

l'autre. Elle a un délai d'un mois pour rendre ses avis et elle considère cela suffisant compte tenu de la nature du travail.

#### La Commission de contrôle fédérale (CCF) et les quatre commissions régionales

48. La Commission de contrôle fédérale (CCF), mise en place dans le cadre de la loi du 4 juillet 1989, est une commission du Parlement fédéral, composée à parts égales de 10 membres de la Chambre des représentants et de 10 sénateurs, et présidée par les présidents de la Chambre des représentants et du Sénat. Après chaque renouvellement intégral de la Chambre des représentants et du Sénat, les deux assemblées nomment leurs représentants au sein de la CCF. La CCF fixe dans ses statuts et son règlement intérieur (tous deux publiés au *Moniteur belge*) les modalités relatives à sa composition, son mode de fonctionnement et son mode de prise de décisions. Comme indiqué précédemment, la Commission de contrôle est tenue de se faire conseiller 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). En pratique, cela signifie que la CCF examine les rapports financiers annuels des partis ainsi que les déclarations de dépenses électorales et de l'origine des fonds des partis et des candidats aux élections fédérales à la lumière de l'analyse préalable de ces documents par la Cour des comptes. La CCF met aussi régulièrement à jour un document destiné à aider les partis et candidats à mieux comprendre la législation et s'acquitter de leurs obligations et qui s'intitule « Limitation et contrôle des dépenses électorales – Commentaire et recommandations de la Commission de contrôle concernant l'interprétation de la législation »<sup>15</sup> ; il est généralement connu sous la désignation de *Vade-mecum*. En ce qui concerne ses moyens, elle dispose en continu d'un secrétariat composé de deux juristes (auxquels s'ajoutent deux ou trois personnes en période électorale); la Commission et son secrétariat ne disposent pas d'expertise financière ou comptable particulière et ne font pas appel à des spécialistes externes pour des dossiers concrets, mais les deux secrétaires peuvent consulter de manière informelle ceux de leurs collègues du greffe du Parlement qui ont ces compétences<sup>16</sup>. Comme l'ont montré les entretiens au cours de la visite, la CCF s'appuie largement sur le travail de la Cour des comptes.
49. Créées en 2003/2004 à la suite de la dernière réforme institutionnelle, les commissions régionales de contrôle sont similaires à la CCF pour ce qui est de leur statut et leur composition, leur rôle (à l'exception du contrôle du financement des partis qui relève exclusivement de la CCF), de leur fonctionnement et de leurs moyens. Comme indiqué précédemment, la plupart ne recourent pas en pratique à l'avis de la Cour des comptes.

#### Autres mécanismes

50. Dans une certaine mesure, le grand public participe au contrôle des dépenses électorales puisque tout citoyen peut avoir accès aux déclarations des dépenses électorales et de l'origine des fonds. Celles-ci sont en effet déposées au Greffe du tribunal où ils peuvent être consultés pendant 15 jours, souvent sur rendez-vous en pratique et (uniquement) par des électeurs de la circonscription électorale concernée. Par ailleurs, au niveau infra-régional, à savoir pour les élections locales, il a été mis en place un collège juridictionnel, chargé de contrôler la validité du scrutin y compris pour violation des dispositions sur la loi du 7 juillet 1994 (*relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux et*

---

<sup>15</sup> La version existante au moment de l'évaluation date d'avril 2007.

<sup>16</sup> La CCF se fait toutefois assister par l'Institut des Réviseurs d'Entreprises qui a institué en son sein un groupe de travail Partis politiques pour des problèmes techniques générales en matière de comptabilité et de reporting financier.

*communaux et des conseils de district, et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale).* En principe, il ne peut se saisir d'office (il faut un recours préalable par un individu) et seuls des candidats peuvent introduire un tel recours.

51. Cela ne ressort ni des réponses au questionnaire, ni des entretiens tenus sur place, mais en principe, l'art. 22, alinéa 2, de la loi fédérale du 4 juillet 1989 confère à l'ASBL- agissant comme mandataire financier principal le soin « d'encadrer sur le plan administratif les composantes (...)[du parti] et de vérifier que celles-ci respectent les règles légales relatives à la comptabilité des partis politiques ». Potentiellement, l'ASBL en question est appelée à exercer elle aussi une forme de contrôle complémentaire externe vis à vis des autres entités (mais contrôle interne au parti).

**(iii) Sanctions (Article 16 de la Recommandation R(2003)4)**

52. La loi du 4 juillet 1989 qui règlemente le financement des partis politiques et les campagnes électorales fédérales prévoit des sanctions applicables tant au parti politique qu'au candidat individuel ainsi qu'au bénéficiaire et au donateur en cas de non respect de la plupart des dispositions. Certaines, comme par exemple le fait pour un parti ou une tierce partie de faire de la propagande électorale en utilisant des moyens interdits (utilisation de tableaux et affiches, vente de gadgets pendant la période de référence) ne sont pas sujets à des sanctions.
53. Les sanctions comme la privation de l'aide publique fédérale ou régionale sont décidées par les commissions de contrôle. Certaines d'entre elles peuvent également prononcer la déchéance du mandat en leur qualité de collègue juridictionnel, sinon, c'est de la compétence du juge administratif. Les autres sanctions, comme les amendes, sont prononcées par le juge pénal (tribunal correctionnel). Les procédures sont initiées soit sur initiative du procureur du Roi soit sur dénonciation des commissions dans le cadre de leur activité de contrôle, ou sur plainte des citoyens ou candidats.
54. En ce qui concerne les candidats, le non respect des dispositions de l'article 2 paragraphes 1 à 3 (concernant la limitation des dépenses de propagande électorale pour les élections des chambres fédérales) est passible des peines prévues à l'article 181 du Code électoral (emprisonnement de huit jours à un mois et/ou une amende de 50 à 500 euros, à majorer de 45 décimes – soit x 5,5) pour ce qui est des personnes physiques<sup>17</sup>. Les mêmes peines sont applicables en cas d'omission de déclaration des dépenses et/ou de l'origine des fonds dans les délais prévus, ainsi qu'en cas d'accomplissement de certaines actions de propagande pendant la période de trois mois précédant les élections. En cas de dépassement du plafond de dépenses électorales par un parti politique, la peine prévue est la perte pour une période de 1 à 4 mois du droit à la dotation publique fédérale.
55. Par ailleurs, le candidat ou mandataire politique, ou toute personne agissant au nom et pour un parti, acceptant un don contraire aux dispositions sur l'origine, l'enregistrement, l'identification et la prise en compte comptable des dons est passibles des peines suivantes : a) pour l'individu : amende de 26 à 100.000 euros ; b) pour le parti : perte de la dotation fédérale à concurrence du double du montant du don. L'ensemble de la partie générale du Code pénal (comprenant notamment la confiscation, les infractions commises en groupe en tant que circonstance aggravante etc.) est expressément applicable.
56. La non-présentation ou la présentation hors délais du relevé des dons avec l'identité des donateurs est sanctionnée: a) pour les partis politiques et leurs composantes: par la perte pour

---

<sup>17</sup> La loi parle de « quiconque »; l'EEG n'a pu déterminer si cela peut s'appliquer dans tous les cas aussi aux partis

une période de 1 à 4 mois du droit à la dotation publique fédérale; b) pour les mandataires politiques: par une amende de 26 à 100.000 euros. Les candidats qui ne seraient pas déjà titulaires d'un mandat et n'auraient pas déposé le relevé des dons avec l'identité des donateurs dans les 45 jours après les élections, sont passibles des peines prévues à l'article 181 du Code électoral (voir paragraphe 54).

57. En ce qui concerne les donateurs, la réglementation est la suivante : faire un don à un parti, une de ses composantes (quelle que soit sa forme juridique), une liste, un candidat ou mandataire politique en contravention de l'art.16 bis de la loi du 4 juillet 1989 sur l'origine, l'enregistrement, l'identification et la prise en compte comptable des dons est passible d'une amende de 26 à 100.000 euros. Ici aussi, il est explicitement prévu l'applicabilité de l'ensemble de la partie générale du Code pénal.
58. L'EEG n'a pas eu l'occasion d'examiner l'ensemble des autres textes, en particulier les lois de 1994 qui réglementent la campagne électorale pour les élections des parlements régionaux et communautaires et les élections sub-régionales, mais il semble que ces textes prévoient des sanctions analogues. La réglementation de la région flamande, qui est spécifique, prévoit elle aussi des peines analogues dont certaines sont plus élevées, toutefois.

### Statistiques

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

### *Au niveau fédéral*

60. Pour ce qui est des sanctions administratives, la Commission de Contrôle fédérale (CCF) a eu à se prononcer, entre 1989 et la date de la visite, à 7 reprises sur des rapports financiers de partis politiques et de leurs composantes qui posaient problème (3 des dossiers concernaient le même parti) :
- dans 4 de ces cas, elle a prononcé la privation de la dotation fédérale ;
  - dans un cas, le parti concerné ne jouissait plus de l'aide et n'a pu être sanctionné ;
  - dans deux cas, elle a adopté le rapport sous réserve des conclusions de l'instruction judiciaire (dans un cas, cela s'est accompagné d'une suspension de l'aide).
61. En ce qui concerne les dépenses électorales relatives aux élections de sa compétence, les réponses aux questionnaires contiennent des extraits des conclusions des rapports relatifs aux élections de 1991, 1995, 1999 et 2003. Ceux-ci suggèrent qu'il n'a jamais été appliqué de sanctions, soit parce que les présidents des bureaux électoraux n'ont pas relevé d'infractions, soit parce que les procureurs n'ont pas poursuivi les manquements à la suite de plaintes, soit parce que malgré l'existence de manquements, il n'y avait pas eu de plainte déposée par une commission de contrôle, un candidat ou une autre personne contre le parti ou le candidat fautif.

### *L'exemple de la commission de contrôle flamande*

62. Les commissions régionales n'ont généralement eu l'occasion de se prononcer qu'à l'occasion de deux élections depuis leur création dans les années 2003/2004.
63. Par exemple, la commission flamande s'est prononcée dans le cadre de l'élection du 13 juin 2004 du Parlement flamand, à la suite de laquelle elle a déposé plainte auprès du procureur du

Roi contre les 26 candidats qui n'avaient pas fait de déclaration de dépenses électorales et n'avaient pas non plus réagi à une lettre de rappel qu'elle leur avait adressée. Aucun des procureurs concernés n'a jugé nécessaire d'intenter des poursuites (la Commission de contrôle n'a pas connaissance de poursuites qui auraient été engagées à l'initiative du procureur du Roi lui-même). Les six partis politiques qui avaient omis de déclarer leurs dépenses électorales et l'origine de leurs fonds se sont vu adresser un courrier. L'un de ces partis s'est même abstenu de réagir à ce courrier, rendant ainsi impossible tout contrôle de ses dépenses électorales. Mais, étant donné que ce parti n'avait pas d'élus, la sanction prévue par l'article 7 du décret du 7 mai 2004 (perte de la dotation supplémentaire du Parlement flamand) ne pouvait pas s'appliquer.

64. A l'occasion des élections locales du 8 octobre 2006, la commission de contrôle flamande s'est prononcée sur 12 réclamations qui lui sont parvenues contre l'élection de candidats en tête de liste et d'autres candidats sur la base d'une infraction au chapitre III*bis* du décret du 7 mai 2004. Parmi ces réclamations, 11 ont été déclarées recevables et 2 fondées. Dans le cas d'une des deux réclamations déclarées fondées, la commission de contrôle a prononcé une sanction de déchéance du mandat du candidat en tête de liste concerné. Dans le cas de l'autre réclamation déclarée fondée, la commission de contrôle a estimé que la seule sanction à sa disposition, à savoir la déchéance du mandat, n'était pas proportionnée à l'infraction constatée. Cette sanction n'a dès lors pas été prononcée; il a cependant été indiqué dans la décision qu'il s'agissait là d'un "acte incontestablement répréhensible", ce qui constitue en soi un blâme, et peut aussi être considéré comme une forme de sanction. La sanction de déchéance du mandat qui avait été prononcée dans un seul cas a depuis été annulée à la suite d'un recours devant le Conseil d'État. L'instance de recours a constaté qu'il existait déjà, en ce qui concerne la même réclamation, une décision d'un Conseil des contestations électorales passée en force de chose jugée, en vertu de laquelle le candidat en tête de liste concerné avait été mis hors de cause. Parmi les 12 réclamations introduites auprès de la commission de contrôle, 7 avaient aussi été introduites auprès des Conseils des contestations électorales. Aucune de ces réclamations n'a donné lieu à la déchéance d'un mandat. La commission de contrôle a été informée par le procureur du Roi d'une plainte déposée contre une liste pour infraction à la réglementation relative aux dépenses électorales. Cette plainte a donné lieu à une enquête à la suite de laquelle le procureur du Roi a décidé de ne pas engager de poursuites.

*L'exemple de la commission de contrôle de Bruxelles-capitale*

65. A l'issue des élections régionales du 13 juin 2004, deux électeurs ont formulé des remarques à l'encontre de quatre candidats. La commission a décidé que le montant de dépenses électorales de trois candidats devait être majoré (mais sans entraîner un dépassement de leur montant maximal de dépenses autorisé); dans un autre cas, le montant de dépenses électorales d'un candidat a été majoré jusqu'à concurrence du montant maximal autorisé. Le surplus, soit un montant de 260 euros, a été intégré dans la déclaration de dépenses électorales d'un parti politique, sans que cela n'ait entraîné un dépassement du montant maximal autorisé pour ce parti.
66. A l'issue des élections communales du 8 octobre 2006, six plaintes ont été déposées contre des candidats aux élections et une seule a entraîné une sanction (privation du mandat du candidat, conformément à l'article 74*bis*, § 2, du code électoral communal).

#### IV. ANALYSE

##### *Considérations générales*

67. Les circonstances historiques de la mise en place d'une réglementation sur le financement de la vie politique en Belgique ne sont pas différentes de celles qu'ont connues d'autres pays membres du GRECO : c'est l'apparition d'une série d'affaires politico-financières retentissantes dans les années 1980 (on se souvient notamment des noms Agusta et Dassault dans le cas belge) qui a conduit à vouloir mettre un terme aux abus, notamment aux contrats et marchés publics octroyés par l'Etat en échange de soutiens financiers aux acteurs politiques. Le dispositif mis en place en 1989 (avec la loi du 4 juillet *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*), en introduisant un système de financement public/privé et en abolissant le financement par les personnes morales est généralement perçue comme une nette amélioration par rapport à l'époque où partis et élus devaient faire des promesses pour obtenir des soutiens du secteur des affaires. D'autres facteurs n'auraient toutefois pas changé comme par exemple la politisation de l'administration et plus encore des collectivités locales et territoriales où le poids des élus se ferait de plus en plus sentir (mobilisation des ressources à des fins politiques, clientélisme prononcé)<sup>18</sup> au fur et à mesure que l'on se rapproche des plus petites collectivités. Les bourgmestres des communes sont considérés comme particulièrement puissants au niveau local, ce qui serait aussi favorisé par les règles ou pratiques administratives (ce niveau territorial jouit d'une large autonomie, il échappe aussi au contrôle de la Cour des comptes mais tombe sous le contrôle d'un receveur communal<sup>19</sup>, certaines pratiques douteuses ont été constatées comme par exemple les procès-verbaux de délibérations municipales qui seraient finalisés à l'issue des débats et permettraient d'ajouter des décisions au fur et à mesure des besoins etc.). Les informations collectées par l'EEG suggèrent que certaines formes de manipulations n'ont pas totalement disparu (employés ou emplois fictifs, fausses factures, recherches et études sans intérêt mais payées au prix fort etc.) et qui apparaissent à l'occasion de procédures déclenchées en dehors du contexte du contrôle du financement de la vie politique, par exemple lors de contrôles par l'inspection du travail ou les services fiscaux.
68. Parallèlement, on observe aujourd'hui une forte dépendance des partis à l'égard des financements publics, du moins ceux qui en bénéficient, car 85% des ressources de ceux-ci seraient d'origine publique. Des universitaires rencontrés par l'EEG estiment que l'absence de financement public (et parallèlement le faible financement privé) des campagnes est un des facteurs qui donnent un monopole politique aux partis qui sont ainsi devenus une source de financement essentielle des candidats. Certaines spécificités de la Belgique (multiples niveaux territoriaux, système électoral favorisant les coalitions et listes conjointes) font que tous les grands partis ou presque bénéficient de ces financements et cherchent bien évidemment à les conserver. Cela pourrait être une des raisons avec la fragmentation du paysage politique belge qui expliquent notamment les alliances et listes communes entre partis, qui visent à obtenir ou conserver des sièges. La perte de l'aide publique en tant que sanction constitue donc une source de danger qui amène les partis à faire attention et à se discipliner. D'un autre côté, ces facteurs pèsent sur l'efficacité du mécanisme de contrôle à l'égard du financement des partis et campagnes électorales.

---

<sup>18</sup> Elu ou parti mobilisant des employés ou des équipements municipaux, concitoyens ayant bénéficié d'un soutien de leur élu local (obtention d'un logement public, d'un emploi, d'allocations etc.) et devenant ensuite des militants et collègues d'affiches loyaux etc.

<sup>19</sup> Le contrôle de la légalité et de la régularité des dépenses est effectué par un fonctionnaire communal - le receveur communal - avec grade légal (les communes doivent le désigner).

69. La répartition des compétences entre fédération et entités fédérées (régions et communautés), ainsi que la réglementation applicable au niveau fédéral, régional et infra-régional aboutissent à un dispositif relativement complexe<sup>20</sup>. Il existe une multiplicité de textes pas toujours justifiée (plusieurs lois fédérales pourraient être amalgamées) et donc des risques de divergences et de « trous » dans la couverture technique de ces textes<sup>21</sup>. Ces risques sont accentués par la multiplicité de commissions de contrôles, indépendantes les unes des autres, et qui sont appelées à appliquer et interpréter les règles. De ce fait, la Commission de Contrôle Fédérale (CCF) produit avant chaque élection législative, une version actualisée de ses commentaires et recommandations concernant la loi du 4 juillet 1989, rassemblées dans un document connu sous la désignation de *vade-mecum*. Il semble devenu une pratique de conclure, en parallèle de l'actualisation du *vade-mecum*, un protocole d'accord entre les présidents des sept chambres (les deux chambres fédérales et les cinq parlements de région ou de communauté par lequel ils engagent leurs organes de contrôle respectifs à appliquer la législation relative au niveau régional conformément aux commentaires et recommandations actualisés de la CCF. Ce travail de concertation vise à assurer une application harmonieuse des règles malgré la multiplicité d'organes de contrôle et d'élections, en tenant compte de l'expérience tirée de la pratique. Toutefois, le *vade-mecum* conserve un caractère essentiellement informatif.
70. Le dispositif législatif a été critiqué sur divers points spécifiques comme par exemple la complexité du régime de limitation des dépenses électorales et le fait que certains candidats peuvent dépenser nettement plus que les autres (ce qui inciterait ces derniers à tricher), la cohérence des règles en matière de dons et de sanctions, les incertitudes pesant sur les aides publiques au niveau régional et infra-régional, les implications du cumul des mandats (et la question de la prise en compte de l'éventuelle utilisation par un candidat des services ou des moyens de la collectivité dont il est également l'élu), les aides de personnes morales, la transparence de la comptabilité des partis organisés en cartel. Des divergences d'interprétation importantes sont apparues, par exemple sur la réalité des flux financiers (entre partis et candidats et entre composantes des partis), sur les compétences et rôles réels des commissions de contrôle régionales ou des Tribunaux de première instance et Bureaux électoraux (en matière de contrôle des campagnes), sur les règles en matière de conservation de documents. Par ailleurs, les diverses insuffisances identifiées dans le présent rapport, notamment en matière de contrôle et d'efficacité des sanctions, appellent une réflexion globale et des consultations étendues. Enfin, la législation de 1989 a aujourd'hui 20 ans et même si elle a été amendée ou complétée depuis, notamment en 1994, il semble opportun de procéder à un bilan et à un éventuel toilettage législatif, ce qui permettrait par la même occasion de mieux prendre en compte les divers principes posés par la Recommandation (2003)4, comme par exemple les financements provenant de l'étranger qui ne font actuellement l'objet d'aucune disposition spécifique. L'EEG recommande **d'engager des consultations sur la nécessité d'une révision d'ensemble de la réglementation belge en matière de financement des partis et des campagnes électorales, en vue de la rendre plus uniforme, plus cohérente, plus précise et plus efficace.**
71. Une lecture stricte de la loi fédérale du 4 juillet 1989 voudrait qu'à contrario, les partis (et leurs composantes) qui ne bénéficient pas de l'aide publique (fédérale) prévue à l'article 15 ne sont pas soumis aux diverses exigences de la loi en matière de comptabilité. Et ce même s'ils reçoivent d'autres formes de soutien privé ou public et participent activement à la vie politique. Toutefois, si ces partis participent aux élections, ils sont obligés de respecter entre autres le plafond en matière de dépenses électorales et l'interdiction d'utiliser certaines méthodes de

---

<sup>20</sup> Cette complexité se retrouve dans les difficultés pour l'EEG mais aussi les interlocuteurs belges rencontrés sur place pour avoir/donner une vue d'ensemble des spécificités dans les diverses législations et compétences des institutions concernées en Belgique.

<sup>21</sup> Voir note en bas de page n° 6 (paragraphe 14).

campagne. Ils doivent également déposer leur déclaration de dépenses électorales et d'origine des fonds. Mais si ce parti n'obtient aucun siège au Parlement fédéral et ne bénéficie dès lors pas de la dotation fédérale, il ne pourra être sanctionné par la commission de contrôle en cas de dépassement du plafond de dépenses électorales. Certains interlocuteurs de l'EEG ont confirmé cette lecture de la loi et souligné qu'il s'agissait là de lacunes importantes. Par ailleurs, la réglementation fédérale et des régions contient une définition du parti et une définition des composantes de celui-ci (par exemple à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 4 juillet 1989). Si la définition du parti est relativement étendue, les partis s'en tiennent la plupart du temps à une lecture minimaliste de la liste des composantes. Celle-ci ne comprend pas les sections locales, alors que ces dernières peuvent être importantes dans les grandes villes et qu'elles participent aux élections locales, financent des campagnes individuelles de candidats et collectent des fonds dont une portion est reversée directement ou indirectement, chez certains partis, à la structure centrale. Le *Vade-mecum* du parlement fédéral s'abstient de commenter ces définitions ou de préciser le périmètre comptable des partis de l'article 23 de la loi du 4 juillet 1989, qui s'applique à la fois au parti et à ses composantes ; toutefois, l'EEG relève qu'à l'occasion des dispositions sur les dons, il précise bien que « la notion de parti politique couvre donc non seulement les fédérations mais également les sections locales sur lesquelles la structure du parti repose, quelle que soit leur forme juridique ». Dans certains cas, des responsables centraux de partis ont affirmé tout ignorer des finances au niveau des sections locales, même lorsqu'il s'agit d'une grande ville. Les entretiens ont confirmé que les partis, qui disposent par ailleurs d'une large latitude dans l'organisation des structures, n'intègrent pas non plus systématiquement certaines structures comme par exemple les organismes à vocation humanitaire. Il en va souvent de même pour des structures comme les associations des jeunes ou les associations des femmes mais en même temps, la question reste ouverte de savoir si ces structures doivent être considérées comme des tierces parties au sens de la loi du 4 juillet 1989 (qui prévoit une prise en compte de leur contribution aux campagnes électorales). La réglementation gagnerait grandement en cohérence si elle évitait les lacunes évoquées ci-dessus. L'EEG recommande en conséquence de **i) amender la loi du 4 juillet 1989 et les autres lois pertinentes pour que soient pris en compte les partis lorsqu'ils ne bénéficient pas de financement public fédéral ainsi que ii) introduire des critères permettant d'étendre plus systématiquement le périmètre comptable des partis et formations politiques aux structures liées, notamment les sections locales du parti, afin que le contrôle s'exerce aussi sur le niveau local.**

### *Transparence*

72. Les partis politiques qui reçoivent une aide publique sont en principe obligés de tenir une comptabilité. Le modèle de comptabilité applicable a fait l'objet d'une proposition de révision par la Cour des comptes, en consultation avec l'Institut des Réviseurs. Ce nouveau modèle vise à mieux prendre en compte l'activité des partis politiques et les différents types de ressources. La CCF a pour sa part proposé de revoir les règles de consolidation des comptes, qui sont parfois assez variables et ne font pas assez apparaître les mouvements de fonds au sein des partis ni entre les partis et les candidats. Il s'agit là d'initiatives positives.
73. Les partis politiques sont tenus de constituer une association sans but lucratif (ASBL) pour percevoir les aides publiques au niveau fédéral. Des aides financières étant également allouées par les parlements des régions (à l'exception de Bruxelles-capitale), des ASBL sont aussi constituées pour percevoir ces aides régionales. En pratique, il s'avère que bien souvent, toute la partie administrative et de gestion des partis politiques est confiée à diverses ASBL, y compris pour gérer les fonds reçus par les groupes parlementaires, le patrimoine immobilier, les activités de formation, les activités de conseil et d'étude, les affaires similaires au niveau des fédérations régionales etc. Surtout, les entretiens ont montré que le parti politique est parfois perçu par ses responsables comme une entité distincte de ses associations de gestion, voir comme une entité

juridiquement incapable, à tel point que l'EEG s'est souvent interrogée sur les destinataires réels des obligations contenues dans la législation (et des responsabilités et éventuelles sanctions qui peuvent en découler). En particulier, alors que seule l'association de financement désignée par le parti peut recevoir le financement fédéral (ou d'autres associations similaires recevoir d'autres formes de financements publics) et est chargée de la tenue des comptes généraux du parti et de la liste des dons et des donateurs, tant le parti que ses diverses composantes sont habilités à recevoir des dons. L'EEG estime que des clarifications dans ce domaine sont indispensables. Elle recommande donc de **mieux préciser dans la réglementation fédérale les obligations et responsabilités respectives incombant aux partis et à ses composantes, en faisant en sorte que les flux financiers passent autant que possible par l'association de financement du parti.**

74. La réglementation des dons dans la loi du 4 juillet 1989 est d'une lecture parfois difficile. Un certain nombre de lacunes sont probablement plus théoriques que réelles. Mais il est des domaines qui paraissent suffisamment importants pour que l'on s'y attarde. En premier lieu, s'il est clair que tous les dons supérieurs à 125 euros ainsi que l'identité du donateur doivent être enregistrés (pour ce qui est du financement des partis et des campagnes électorales des partis et des candidats), il n'est pas prévu que les dons inférieurs à ce montant soient enregistrés individuellement et donnent lieu à reçu. Les partis ont ainsi la possibilité d'enregistrer des dons illégaux qui seraient alors enregistrés sous une autre forme (par exemple lors de manifestations payantes ou de collectes spontanées organisées lors d'événements). La loi n'exige pas non plus que les versements soient effectués systématiquement par des moyens de paiement modernes (chèque, carte, virement, mandat); les dons laissent dès lors potentiellement peu de traces qui permettraient de faciliter la reconstitution de l'activité financière réelle en cas d'éventuels contrôles par les autorités pénales, la CCF ou ses homologues régionales. Enfin, dans un souci d'établir une frontière plus claire entre la vie politique et le secteur économique et des affaires, le législateur a interdit les dons et prestations de personnes morales aux partis politiques et aux candidats. Mais apparemment aux fins de permettre certaines formes de soutien militant, il n'a pas interdit ni encadré certaines formes d'aides indirectes comme celles liées au *sponsoring* - y compris par ces mêmes personnes morales. Le *sponsoring* semble donc faire l'objet d'une pratique libérale, non condamnée à ce jour par la CCF (et probablement aussi les autres commissions de contrôle). Cela est contradictoire avec l'interdiction légale des dons de personnes morales et offre bien des facilités pour contourner cette dernière. Des représentants de partis ont indiqué lors des entretiens que la loi gagnerait de toute façon à définir la notion de don ou d'utiliser la notion d'« avantage de toute nature », ce qui contribuerait à clarifier les choses y compris pour ce qui est des formes de soutien provenant de personnes morales. Dans ces divers domaines aussi, l'EEG estime qu'une plus grande cohérence de l'approche serait souhaitable et elle recommande de ce fait **i) d'introduire l'enregistrement obligatoire des dons inférieurs à 125 euros aux partis et candidats; ii) de favoriser le recours à des modalités modernes et plus sûres de versement des dons afin de permettre leur traçabilité iii) de préciser ou définir la notion de don afin d'une part d'encadrer les prestations gratuites ou inférieures à la valeur du marché, et d'autre part de mettre en cohérence le *sponsoring* et les règles existantes en matière de dons; iv) inviter le cas échéant les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation.**
75. Les candidats doivent s'inscrire à une date précise qui peut être très inférieure à la période de campagne<sup>22</sup>; les autorités belges ont indiqué que cet enregistrement produit ses effets

---

<sup>22</sup> Pour ce qui est des élections de juin 2009, il s'agit du 57<sup>ème</sup> ou 58<sup>ème</sup> jour avant le scrutin dans le cadre des élections européennes, et le 28<sup>ème</sup> ou 29<sup>ème</sup> jour avant le jour du scrutin pour les élections aux parlements de région ou de Communauté.

rétroactivement sur la prise en compte des recettes et dépenses avant le dépôt de candidature et que même les candidats de fait (qui décideraient finalement de ne pas s'enregistrer après avoir commencé à mener campagne) restent de toute façon assujettis à la réglementation. Cela étant dit, la durée des campagnes électorales est parfois considérée comme trop courte. Le fait qu'elle soit par exemple de 3 mois pour les élections législatives nationales (en temps normal) conduirait au phénomène des pré-campagnes qui commencent jusqu'à 6 mois avant l'élection ; en principe, l'activité financière déployée pendant cette période échappe donc largement à la réglementation, comme cela a été confirmé à plusieurs reprises lors des entretiens sur place. Cette question mérite d'être examinée même si l'EEG a été avisée que l'allongement de la période de campagne risquait de s'accompagner d'une demande de hausse des montants maximums autorisés, ce qui irait finalement à l'encontre d'un des objectifs de la législation. L'EEG recommande par conséquent **i) d'examiner l'opportunité d'allonger la période de prise en compte comptable et financière des campagnes électorales afin que les déclarations reflètent mieux la réalité des ressources et dépenses afférentes à ces campagnes; ii) d'inviter le cas échéant les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation.**

76. Les entretiens ont montré que les règles en matière de conservation des pièces et justificatifs comptables (y compris les noms des donateurs) sont une source de confusion. En vertu de la loi du 4 juillet 1989, et de la loi du 19 mai 1994 (relative aux élections des parlements régionaux) ce délai est de 2 ans mais en vertu du droit commun de la comptabilité qui peut trouver à s'appliquer aux entités des partis constitués en associations, fondations ou autres structures, il peut être plus long. Il semble aussi que pour les élections infrarégionales (loi du 7 juillet 1994), il n'est pas prévu d'obligation de conserver les pièces justificatives, ce qui peut contribuer à expliquer les confusions). Il est clair que le délai de deux ans est trop court, en particulier pour permettre au dispositif de contrôle des financements politiques de s'articuler de manière satisfaisante avec les mécanismes pénaux (qu'il s'agisse ou non de la lutte contre la corruption). En effet, les délais de prescription sont de 5 ans pour la plupart des infractions de corruption (qui font généralement partie de la catégorie des délits). L'EEG recommande **i) d'allonger le délai de conservation des pièces justificatives au-delà de deux ans ; ii) introduire une telle obligation lorsqu'elle fait défaut (en particulier au niveau provincial, districte et communal, selon la loi du 7 juillet 1994) ; iii) inviter les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation.**
77. En ce qui concerne la publication des comptes des partis, il n'existe pas d'obligation légale pour les partis politiques de publier ces comptes annuellement. La publication des comptes consolidés selon la méthode dite de l'intégration globale (qui ne fait pas apparaître les créances et dettes réciproques) entre entités comprises dans le périmètre comptable d'un parti politique a essentiellement lieu par le biais d'un document parlementaire que la CCF produit chaque année. Les personnes intéressées, comme les universitaires et journalistes, suivent ces publications de près et les obtiennent ou les trouvent apparemment sans difficulté. Ceci dit, l'EEG estime que dans l'ensemble, ils ne sont pas assez accessibles à partir des outils de communication avec le grand public comme les sites internet parlementaires. Les autorités belges, en concertation avec les partis politiques et les régions, pourraient souhaiter prendre des mesures en vue d'améliorer l'accès du public aux rapports financiers sur la comptabilité des partis politiques et de leurs composantes. Par ailleurs, la réglementation en matière de protection de la vie privée interdit toute communication des noms des donateurs en dehors du cadre du contexte du dispositif de contrôle. Tout en reconnaissant le besoin de protéger le droit légitime de la personne à son intégrité et au secret de son appartenance politique, l'EEG estime que ses intérêts doivent être mis en balance avec l'intérêt légitime du public, en particulier de l'électorat, de connaître les sources de l'aide financière dont bénéficie le parti ou le candidat auquel il souhaite donner sa voix. C'est à cet équilibre que tend l'article 12 de la Recommandation Rec(2003)4 qui fixe un

seuil au-delà duquel le donateur devrait être identifié dans la comptabilité. L'EEG recommande d'  
**i) introduire, dans le respect des principes constitutionnels, une obligation pour les partis/candidats aux élections de publier les donations individuelles dont la valeur est supérieure à un certain seuil, en même temps que l'identité du donateur ; ii) inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation.**

### *Contrôle*

78. La Belgique a mis en place des dispositifs de contrôle à niveaux multiples et cela a contribué sans aucun doute à ce que les partis et élus fassent preuve de davantage de modération et de vigilance en matière financière. Le dispositif actuel confère une place prépondérante aux commissions parlementaires de contrôle: la Commission de contrôle fédérale – CCF - pour ce qui est du financement des partis politiques et des élections fédérales, et ses quatre homologues régionales pour ce qui est du financement des campagnes au niveau régional et aux niveaux infra-régionaux (sauf le niveau communal, dont seules les dépenses électorales des partis font l'objet d'un contrôle, comme indiqué précédemment). Malgré le fait que la Belgique ait le mérite d'avoir mis en place ce dispositif, la situation n'est pas satisfaisante pour plusieurs raisons.
79. En premier lieu, on ne peut pas parler d'un système de contrôle indépendant au sens de l'article 14 des Règles annexées à la Recommandation Rec (2003)<sup>4</sup>. La composition des commissions confère un rôle prééminent / exclusif aux partis politiques et en pratique, elles feraient montre d'un manque de volonté lorsqu'il s'agit d'exercer un véritable contrôle et de prendre des décisions susceptibles de conduire à une sanction, même lorsque la Cour des Comptes décele des possibles manquements ou émet des réserves. Cela est renforcé par d'autres facteurs comme les alliances politiques ou dictées par l'accès au financement politique, ou encore les règles de vote à la majorité qualifiée. Au niveau fédéral, une demi-douzaine de dossiers seulement ont concerné depuis 1989 les comptes de partis politiques peu puissants ; la moitié d'entre eux concernaient le même parti et dans certains dossiers pour lesquels la CCF a été amenée à prendre une décision, sa décision s'est parfois vue bloquée par le fait que l'un des membres avait quitté la réunion (absence de quorum), la CCF n'ayant pas reporté l'examen du point à une réunion ultérieure. Le tableau est particulièrement défavorable en ce qui concerne le contrôle des comptes de campagne des partis et candidats à l'issue des élections. Il semble qu'aucune mesure véritable n'ait été prise même lors de manquements importants (ainsi, les non-dépôts des comptes sont restés sans suite après des courriers de rappel). La CCF semble se reposer exclusivement sur les constats effectués en amont, l'absence de plainte d'un autre candidat etc. L'implication de la Cour des Comptes dans le processus de contrôle n'offre pas (dans le présent contexte) toutes les garanties de compenser la politisation des commissions de contrôle: la Cour, même si elle est en principe indépendante, demeure un organe co-latéral du parlement fédéral et ses membres sont amovibles. De plus, si elle est consultée obligatoirement par la CCF et la commission flamande, ce n'est pas le cas des autres commissions régionales de contrôle.
80. En second lieu, l'EEG émet de forts doutes quant aux capacités du dispositif à exercer un contrôle autrement que formel des comptes des partis et des campagnes électorales. La CCF et les commissions régionales ont peu de moyens humains et en expertise (celle-ci repose largement sur le secrétariat puisque les membres changent) et que ce soit pour cette raison ou par souci d'externaliser la responsabilité politique de son travail, la CCF s'appuie quasi exclusivement sur les avis de la Cour des comptes. Toutefois, cette dernière considère que son propre travail est lui aussi essentiellement formel et ne permet de détecter que des manquements assez flagrants ou certaines anomalies lors de la comparaison des données. Surtout, la Cour des comptes n'a pas accès aux pièces et justificatifs comptables ce qui rend

l'exercice d'un contrôle substantiel presque impossible, alors que la CCF en a la possibilité, mais n'en a fait usage qu'en cas de réclamations.

81. L'EEG est bien consciente de la fragilité de l'équilibre constitutionnel actuel de la Belgique. Mais elle s'est intéressée à diverses reprises, lors des entretiens, à la faisabilité et à l'opportunité dans le contexte de la Belgique de placer l'ensemble du dispositif sous la responsabilité d'une commission de contrôle unique (pourvue éventuellement de sections régionales). Cela présenterait plusieurs avantages par rapport à la situation actuelle caractérisée par le fait que la commission fédérale et les commissions régionales n'ont pas une coopération approfondie, par exemple en matière d'échange d'informations (au delà de l'échange de bonnes pratiques et des accords sur l'interprétation des textes). Enfin, cela permettrait de mieux appréhender la complexité des structures et des flux financiers au sein des partis et entre ceux-ci et les candidats. Il a parfois été indiqué à l'EEG que la mise en place d'une commission de contrôle unique était probablement plus une question de volonté politique qu'une véritable contrainte du fédéralisme.
82. Pour conclure, l'EEG estime que le système en place est affecté de diverses insuffisances ; au-delà du manque de moyens des commissions de contrôle, il ne ménage pas, par essence, de garde-fous suffisants pour garantir dans la mesure du possible l'indépendance et la réputation d'indépendance du dispositif de contrôle à l'égard de toute influence extérieure indue qui peut, à terme, affecter la confiance du public dans le système de financement politique. Au vu de ce qui précède et compte tenu que les entretiens sur place ont largement montré à quel point la crédibilité du dispositif de contrôle a besoin d'être améliorée, l'EEG recommande **i) de mettre en place un système – éventuellement unifié – de contrôle du financement des partis et campagnes électorales qui soit le plus indépendant possible des partis politiques et doté des moyens nécessaires à l'exercice d'un contrôle substantiel et adéquat; ii) inviter les régions à prendre en compte cette recommandation dans le cas où la création d'un système unifié s'avèrerait trop difficile dans le contexte institutionnel du pays.**
83. Seuls les comptes des partis politiques dans le cadre des rapports présentés annuellement doivent être vérifiés par un réviseur d'entreprises. Leurs rapports sur les dépenses électorales ne sont pas sujets à un audit. Il en va de même des rapports des candidats individuels. Cela dit, l'EEG s'est interrogée sur la réelle valeur ajoutée des rapports d'audit des comptes des partis politiques. En effet, les représentants de la profession de réviseur n'ont pas été en mesure de fournir des informations sur les insuffisances ou problèmes typiques qu'ils rencontrent dans les comptes des partis et de leurs composantes, et donc sur l'étendue et la profondeur de leur audit en pratique. Par ailleurs, même si des normes spécifiques ont été adoptées par l'institut des Réviseurs d'Entreprises, celles-ci prévoient que la « révision soit organisée et exécutée de manière à obtenir une assurance raisonnable que les comptes consolidés ne comportent pas d'inexactitudes significatives compte tenu des dispositions légales et réglementaires applicables aux comptes annuels en Belgique ». La portée de la révision reste donc assez modeste malgré la relative complexité des partis belges, caractérisée par une multitude de structures. Les entretiens sur place indiquent de façon assez claire que l'auditeur est avant tout un contrôleur de la bonne mise en forme qui veillera à ce que les sommes figurent dans la bonne colonne et avec des montants crédibles. Les rapports d'audit, qui apparaissent en annexe des comptes des partis politiques sont rédigés en des termes très généraux. L'EEG considère que les réviseurs d'entreprises pourraient, et devraient, jouer un plus grand rôle dans le contrôle des comptes politiques. Pour cela, il conviendrait de prévoir des mesures destinées à assurer davantage de « distance » des réviseurs vis-à-vis des partis; pour l'heure, il ne semble pas prévu de règles spécifiques visant à assurer une certaine indépendance à l'égard du parti politique (rotation raisonnable, non participation aux activités du parti – en particulier la dissociation entre la fonction comptable et d'audit des réviseurs par exemple). L'EEG recommande par conséquent i)

**de convenir avec l'Institut des Réviseurs d'Entreprises de normes plus exigeantes en matière d'audit des comptes des partis politiques, y compris des règles visant à assurer l'indépendance nécessaire des réviseurs et ii) examiner l'opportunité d'étendre les obligations d'audit au delà des comptes annuels des partis pour couvrir notamment leurs rapports sur les dépenses électorales.**

84. Comme indiqué à la partie descriptive, aux niveaux infra-régionaux, les collèges juridictionnels sont chargés de contrôler la validité du scrutin y compris pour violation aux dispositions sur la loi du 7 juillet 1994 (*relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux et communaux et des conseils de district, et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale*). Toutefois, les conditions de leur intervention apparaissent assez restrictives : il faut un recours préalable par un individu et seuls des candidats peuvent introduire un tel recours. Les autorités belges pourraient souhaiter prendre des mesures pour faciliter l'intervention des collèges juridictionnels (étendre le droit de recours).
85. Comme indiqué dans la partie descriptive et comme cela a été confirmé sur place, divers services administratifs peuvent jouer un rôle dans le contrôle du financement de la vie politique, en particulier les services fiscaux puisque les ASBL liées aux partis s'acquittent de certains impôts sur les personnes morales et que ces services interviennent à l'égard des élus non seulement dans le cadre des contrôles fiscaux généraux mais aussi dans celui spécifique au dispositif de déclaration du patrimoine qui leur est applicable. Si les services fiscaux sont tenus d'informer les autorités judiciaires en cas de détection d'une infraction pénale, en revanche il n'existe pas de dispositif qui ferait qu'ils informent la CCF (ou ses homologues régionaux) de possibles manquements à la réglementation sur le financement des partis et des campagnes électorales. Il pourrait donc être opportun de faire en sorte que les signalements des services fiscaux profitent aussi aux organes spécialement chargés du contrôle du financement de la vie politique.
86. En ce qui concerne le dispositif de déclarations de patrimoine et de publication des listes de mandats (qui a fait l'objet d'un examen par le GRECO dans le cadre du Second Cycle d'Evaluation, y compris des rapports de conformité faisant suite au rapport d'évaluation), il ne semble pas que celui-ci soit pour l'heure compris comme contribuant à la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales. En revanche, le dispositif est utilisé par la justice dans le cadre des enquêtes de corruption, de fraude ou autres malversations et le magistrat peut autoriser l'accès aux déclarations de patrimoine. Selon des policiers et magistrats rencontrés par l'EEG, sur les quelque 9000 personnes concernées au moment de la visite, 650 d'entre elles n'avaient pas remis de liste de mandats et 820 leur déclaration de patrimoine. Comme indiqué dans l'addendum au rapport de conformité du deuxième cycle sur la Belgique, fin février 2009, le Parquet de Bruxelles a communiqué à la presse sa volonté de poursuivre les mandataires politiques qui n'ont pas respecté leur obligation de déclarer leurs mandats et leur patrimoine (article paru dans le journal « De Tijd » le 28 février 2009). Il s'agira tout d'abord de poursuivre ceux qui n'ont pas respecté leur obligation en 2005. Le nombre de personnes susceptibles d'être poursuivies, n'est pas encore connu. Les manquements étant très variés, chaque dossier devra être soigneusement étudié avant de décider des suites à donner.

### *Sanctions*

87. La lecture des sanctions n'est pas aisée car les dispositions sont dispersées dans les textes réglementant le financement des partis politiques et campagnes électorales. Il semble que dans l'ensemble, les principaux manquements soient sanctionnables en vertu de la réglementation applicable autant au niveau fédéral que des régions. L'EEG se félicite également qu'en parallèle, les dispositions générales du droit pénal soient également applicables.

88. Comme indiqué au début de l'analyse, les partis ne bénéficiant pas de financement public étatique ne sont pas soumis au mécanisme de contrôle en matière de comptabilité et échappent aux sanctions de la loi du 4 juillet 1989 en cas d'infraction aux dispositions relatives aux dépenses électorales. La privation partielle du financement d'Etat est donc sans signification pour eux. Dans le cadre de l'extension du champ d'application de la loi à tous les partis, recommandée au début de l'analyse (voir paragraphe 71), cette lacune devrait logiquement être comblée. Il reste qu'un parti qui ne bénéficie pas du financement fédéral peut continuer à bénéficier des autres formes d'aides publiques directes ou indirectes allouées par d'autres biais, ce qui a été déploré lors de la visite. Dans un souci de cohérence, il serait donc opportun de remédier à cette situation. L'EEG recommande de ce fait **i) de faire en sorte que si un parti manque à ses obligations tirées de la loi du 4 juillet 1989 (ou d'autres textes pertinents) et encourrait normalement la perte du financement fédéral, cela se traduise par une perte de l'ensemble des prestations dont il bénéficie dans le pays au titre de l'aide publique ; ii) inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation.**
89. Pour bon nombre d'observateurs de la vie politique belge, le dispositif applicable n'est pas toujours dissuasif et proportionné. En particulier, la privation du financement étatique, limitée à quatre mois, risque d'être légère dans le cas d'une violation grave surtout si, encore une fois, les autres formes d'aides publiques directes ou indirectes peuvent encore bénéficier au parti (l'EEG a rencontré les représentants d'un parti dépourvu de tout secrétariat et qui utilisait exclusivement à cette fin les personnels et moyens mis à disposition aux groupes parlementaires). A l'autre extrémité, les sanctions sont aujourd'hui perçues comme sévères pour certains candidats (en particulier ceux qui participent aux élections locales et pour lesquels il est à présent admis qu'ils peuvent perdre leur mandat), alors que les élus fédéraux ne peuvent être sanctionnés par la perte du mandat. Parmi les améliorations préconisées notamment par des universitaires, figure la généralisation de l'inéligibilité ou d'annulation de l'élection. Les autorités judiciaires ont elles-mêmes indiqué à l'EEG que les sanctions pénales applicables aux personnes physiques n'étaient que très peu ou pas appliquées en pratique (qu'elles soient déclenchées par les commissions de contrôle ou dans le cadre des autres mécanismes administratifs ou pénaux) car les autorités pénales seraient peu enclines à mettre en œuvre des dispositifs pénaux aboutissant à des sanctions considérées comme mineures. Il a également été fait observer que la récidive ne fait pas l'objet d'un traitement sanctionnateur particulier. Un besoin de clarifier les compétences des organes prononçant les sanctions a également été évoqué par les représentants des partis, exemples à l'appui. L'EEG considère que les diverses propositions ci-dessus méritent d'être soutenues et elle recommande de ce fait **i) de clarifier les compétences des autorités appelées à se prononcer sur les peines applicables en cas de manquement aux règles sur le financement politique ; ii) d'assurer une échelle de sanctions davantage proportionnées et dissuasives pour les divers manquements des partis et candidats (par exemple en généralisant l'inéligibilité, en diversifiant les peines, en alourdissant les peines pénales et en prévoyant des règles sur la récidive) ; iii) d'inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation.**

## **V. CONCLUSIONS**

90. La législation en matière de financement de la vie politique qui existe en Belgique depuis 1989, associée à un financement public important des partis politiques, semble avoir amené les partis politiques à se discipliner et le pays ne connaît plus aujourd'hui de grosses affaires politico-financières comme par le passé. Le dispositif mis en place concernant l'encadrement du financement politique répond dans une certaine mesure aux attentes des dispositions pertinentes de la Recommandation Rec (2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes

électorales. En matière de transparence, des améliorations sont encore possibles concernant la prise en compte plus large de l'activité et surtout des structures des partis politiques, de même qu'en matière de réglementation des dons, entre autres. Il est dommage que les commissions de contrôle parlementaires au niveau fédéral et des entités régionales n'aient pas pu s'affirmer avec le temps et soient autant bloquées par leur composition politique. Cela amène le GRECO à remettre en question le modèle adopté par la Belgique en la matière et à soutenir la mise en place d'un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales comme le préconise la Recommandation de 2003. Concernant les sanctions mises en place pour assurer le respect des règles, il existe un éventail assez large de mesures. Au-delà de l'efficacité de ces sanctions, inévitablement affectée par la faiblesse du dispositif de contrôle, se pose dans certains cas la question de leur proportionnalité et de leur caractère dissuasif. Dès lors, une révision de l'échelle des sanctions devrait être initiée, qui pourrait d'ailleurs s'inscrire dans le contexte d'une révision plus générale.

91. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Belgique :

- i. **engager des consultations sur la nécessité d'une révision d'ensemble de la réglementation belge en matière de financement des partis et des campagnes électorales, en vue de la rendre plus uniforme, plus cohérente, plus précise et plus efficace (paragraphe 70) ;**
- ii. **i) amender la loi du 4 juillet 1989 et les autres lois pertinentes pour que soient pris en compte les partis lorsqu'ils ne bénéficient pas de financement public fédéral ainsi que ii) introduire des critères permettant d'étendre plus systématiquement le périmètre comptable des partis et formations politiques aux structures liées, notamment les sections locales du parti, afin que le contrôle s'exerce aussi sur le niveau local (paragraphe 71) ;**
- iii. **mieux préciser dans la réglementation fédérale les obligations et responsabilités respectives incombant aux partis et à ses composantes, en faisant en sorte que les flux financiers passent autant que possible par l'association de financement du parti (paragraphe 73) ;**
- iv. **i) introduire l'enregistrement obligatoire des dons inférieurs à 125 euros aux partis et candidats; ii) favoriser le recours à des modalités modernes et plus sûres de versement des dons afin de permettre leur traçabilité iii) préciser ou définir la notion de don afin d'une part d'encadrer les prestations gratuites ou inférieures à la valeur du marché, et d'autre part de mettre en cohérence le *sponsoring* et les règles existantes en matière de dons; iv) inviter le cas échéant les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (paragraphe 74) ;**
- v. **i) examiner l'opportunité d'allonger la période de prise en compte comptable et financière des campagnes électorales afin que les déclarations reflètent mieux la réalité des ressources et dépenses afférentes à ces campagnes; ii) inviter le cas échéant les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (paragraphe 75) ;**
- vi. **i) allonger le délai de conservation des pièces justificatives au-delà de deux ans ; ii) introduire une telle obligation lorsqu'elle fait défaut (en particulier au niveau provincial, districte et communal, selon la loi du 7 juillet 1994) ; iii) inviter les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (paragraphe 76) ;**

- vii. i) introduire, dans le respect des principes constitutionnels, une obligation pour les partis/candidats aux élections de publier les donations individuelles dont la valeur est supérieure à un certain seuil, en même temps que l'identité du donateur ; ii) inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (paragraphe 77) ;
  - viii. i) mettre en place un système – éventuellement unifié – de contrôle du financement des partis et campagnes électorales qui soit le plus indépendant possible des partis politiques et doté des moyens nécessaires à l'exercice d'un contrôle substantiel et adéquat; ii) inviter les régions à prendre en compte cette recommandation dans le cas où la création d'un système unifié s'avèrerait trop difficile dans le contexte institutionnel du pays (paragraphe 82) ;
  - ix. i) convenir avec l'Institut des Réviseurs d'Entreprises de normes plus exigeantes en matière d'audit des comptes des partis politiques, y compris des règles visant à assurer l'indépendance nécessaire des réviseurs et ii) examiner l'opportunité d'étendre les obligations d'audit au delà des comptes annuels des partis pour couvrir notamment leurs rapports sur les dépenses électorales (paragraphe 83);
  - x. i) faire en sorte que si un parti manque à ses obligations tirées de la loi du 4 juillet 1989 (ou d'autres textes pertinents) et encourrait normalement la perte du financement fédéral, cela se traduise par une perte de l'ensemble des prestations dont il bénéficie dans le pays au titre de l'aide publique ; ii) inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (paragraphe 88) ;
  - xi. i) clarifier les compétences des autorités appelées à se prononcer sur les peines applicables en cas de manquement aux règles sur le financement politique ; ii) assurer une échelle de sanctions davantage proportionnées et dissuasives pour les divers manquements des partis et candidats (par exemple en généralisant l'inéligibilité, en diversifiant les peines, en alourdissant les peines pénales et en prévoyant des règles sur la récidive) ; iii) inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (paragraphe 89).
92. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités belges à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 30 novembre 2010.
93. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Belgique à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans les autres langues officielles du pays et à rendre ces traductions publiques.