

## SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1970-1971.

29 JUIN 1971.

**Proposition de loi tendant à contrôler et à limiter les dépenses électorales.**

### DEVELOPPEMENTS

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

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

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

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

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

D'autres pays s'efforcent de contrôler, de limiter et de régulariser les dépenses électorales par des dispositions qui touchent au financement des élections (Suède, Norvège, U.S.A.) ainsi qu'à leur durée (France) ou encore organisent

## BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1970-1971.

29 JUNI 1971.

**Voorstel van wet houdende controle op en beperking van de verkiezingsuitgaven.**

### TOELICHTING

« Bijna alle democratische landen houden zich bezig met het een of ander aspect van de financiering van het politieke leven.

» In een groot aantal landen zijn commissies ingesteld om op die financiering toe te zien en vele hebben op dat stuk wetten uitgevaardigd.

» Geen enkele wet bevat evenwel een ideale regeling of biedt een oplossing voor alle problemen. Zulke wetten kunnen trouwens niet doelmatig zijn tenzij kan worden gerekend op de actieve medewerking van de partijen, de kandidaten en de burgers. »

Zo drukte zich de Commissie voor de verkiezingsuitgaven uit die de Canadese regering heeft ingesteld om na te gaan hoe de verkiezingen worden gefinancierd. Er bestaat in dat land een wet, een oude wet (1874) die tot stand kwam toen onthuld werd dat zeer uitzonderlijke verkiezingsuitgaven gefinancierd waren door een « aannemer die een vitaal belang had bij een bestelling van de Regering ».

Canada is geen alleenstaand geval. In Groot-Brittannië, waar het parlementaire stelsel in vele opzichten een model van democratische regelmatigheid is, worden de verkiezingscampagnes en de beperking van de verkiezingsuitgaven op een bijzonder nauwkeurige wijze geregeld en gecontroleerd (Representation of the people Act 1949).

Andere landen pogen de verkiezingsuitgaven te controleren, te beperken en te regelen door wetten die betrekking hebben op de financiering van de verkiezingen (Zweden, Noorwegen, V.S.A.) of op hun duur (Frankrijk); nog andere landen ver-

une subside des partis pour limiter leur subordination à l'égard d'autres sources de financement (République fédérale d'Allemagne).

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

La portée de la présente proposition est beaucoup plus restreinte.

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

Des indications, des estimations ont été avancées, notamment dans la presse. Certains ne sont pas loin de considérer que l'ensemble des dépenses électorales effectuées en février-mars 1968 atteindrait 250 millions. L'intention des signataires n'est pas d'enquêter sur le passé mais de préserver l'avenir. Ils y voient deux raisons principales :

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

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

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

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

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

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

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

lenen een toelage aan de partijen ten einde ze minder afhankelijk te maken van andere financieringsbronnen (Bondsrepubliek Duitsland).

Het zou ongetwijfeld wenselijk zijn ook in België een officiële commissie op te richten om een onderzoek te wijden aan alle aspecten van dit probleem, dat rechtstreeks van belang is voor het regelmatig functioneren van de parlementaire democratie.

Dit voorstel heeft evenwel een veel beperktere draagwijdte.

De Belgische openbare mening is bij de laatste verkiezingen getroffen geweest door de ongewone omvang van de propagandamiddelen die de verschillende partijen en vooral sommige onder hen hebben aangewend.

Er zijn gegevens verstrekt en schattingen gemaakt, met name in de pers. Sommigen zijn geneigd aan te nemen dat de gezamenlijke verkiezingsuitgaven van februari-maart 1968 250 miljoen bedroegen. Het is niet onze bedoeling het verleden op te rakelen, maar de toekomst veilig te stellen. Daartoe bestaan hoofdzakelijk twee redenen :

Eenerzijds zouden de aldus uitgegeven kapitalen beter gebruikt kunnen worden. Anderzijds dreigt het gevaar dat die uitgaven niet meer uitsluitend betaald kunnen worden met het lidmaatschapsgeld van de partijleden en de vrijwillige bijdragen van personen of instellingen die daartoe bereid zijn zonder overdreven geïnteresseerd te zijn bij sommige beslissingen. De vrijwaring van de volstreekte integriteit van de beslissingen van de Staat bij het plaatsen van grote bestellingen, eist dat een einde wordt gemaakt aan het opbod inzake uitgaven voor verkiezingspropaganda.

Dit voorstel van wet is zoveel mogelijk geïnspireerd op het controlestelsel van Groot-Brittannië. De kiesstelsels zijn evenwel niet dezelfde : uninominaal meerderheidsstelsel in Groot-Brittannië, lijstenstelsel en evenredige vertegenwoordiging in België.

De Britse regeling moest dus worden aangepast om ze beter aan te sluiten op de politieke werkelijkheid in ons land.

Het voorstel houdt eveneens rekening met sommige aanbevelingen die onlangs (oktober 1966) geformuleerd werden door de Canadese commissie van onderzoek naar de verkiezingsuitgaven.

De voorgestelde regeling stoelt op het grondbeginsel van de Britse wet : wij gaan niet de herkomst van de fondsen na, maar wij eisen dat alle uitgaven bekend zouden zijn en beperken ze tot een maximumbedrag.

Dit is praktisch en tevens ook realistisch. Alle uitgaven moeten worden opgetekend door een verantwoordelijk en erkend verkiezingsagent.

Het verslag van deze agent wordt onmiddellijk na de verkiezingen bekendgemaakt; de politieke tegenstrevers van de lijst kunnen nagaan of alle uitgaven in het verslag zijn opgetekend en of het bedrag ervan overeenstemt met de marktprijzen die zij bij ervaring kennen. Anders kunnen de verkiezingen worden nietig verklaard en straffen opgelegd.

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

J. GOFFART.



## PROPOSITION DE LOI

### ARTICLE 1<sup>er</sup>.

La présentation des candidats visés à l'article 115 du Code électoral concernant les élections législatives et provinciales et à l'article 22 de la loi électorale communale ne peut être effectuée auprès des présidents des bureaux principaux, sauf après désignation, par lesdits candidats, d'un agent électoral, qui signe la liste des candidats, en témoignage d'acceptation de sa mission. L'agent électoral doit être un commissaire reviseur qui, à l'occasion du dépôt, s'engagera par écrit à respecter spécialement toutes les dispositions de la présente loi. Il se désigne un suppléant qui lui succède en cas d'empêchement.

### ART. 2.

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

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

### ART. 3.

Aucune dépense ne peut être effectuée par un candidat aux élections ou par le parti qui dépose la liste électorale sur laquelle le candidat est inscrit, qui excéderait le montant maximum de 100.000 francs par candidat aux élections législatives et 50.000 francs par candidat aux élections provinciales ou communales.

Le montant maximum pour chaque liste s'obtient en multipliant ce chiffre par le nombre de candidats qu'elle comporte. Un même parti peut totaliser les dépenses autorisées respec-

Verkiezingsuitgaven zijn uiteraard openbaar. Het is dus mogelijk ze op te nemen en te beperken. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken moet een passend orgaan oprichten dat, naar het voorbeeld van Groot-Brittannië, gedetailleerde vragenlijsten voorbereidt aan de hand waarvan de verkiezingsagenten hun verslag opstellen en dat de totale bedragen en de belangrijkste gegevens uit die verslagen bekend maakt per lijst van elk kiesarrondissement en per partij.



## VOORSTEL VAN WET

### ARTIKEL 1.

De voordracht van de kandidaten bedoeld in artikel 115 van het Kieswetboek wat betreft de parlements- en de provincieraadsverkiezingen en in artikel 22 van de gemeentekieswet, kan niet bij de voorzitters van de hoofdbureau's gebeuren dan na aanwijzing, door de betrokken kandidaten, van een verkiezingsagent die de kandidatenlijst ondertekent ten blijk dat hij zijn opdracht aanvaardt. De verkiezingsagent moet een commissaris-revisor zijn die zich bij de indiening van de lijst schriftelijk verbindt in het bijzonder al de bepalingen van deze wet na te leven. Hij wijst een plaatsvervanger aan die hem opvolgt in geval van verhindering.

### ART. 2.

Elke uitgave die vóór, tijdens of na de datum van een verkiezing voor het parlement, een provincieraad of een gemeenteraad wordt gedaan met het oog op die verkiezing en met de bedoeling ze te beïnvloeden, moet in de boekhouding van de verkiezingsagent van de lijst worden opgetekend ten voordele van de kandidaten van de lijst voor wie die uitgave werd gedaan.

Alle uitgaven die in een kiesdistrict zijn verricht in verband met een aanbeveling om te stemmen voor een lijst of voor kandidaten die erop voorkomen, worden geacht in dat district te zijn gedaan.

### ART.

Een kandidaat bij verkiezingen of de partij die de lijst voordraagt waarop de kandidaat voorkomt, mag geen uitgaven doen van meer dan 100.000 frank per kandidaat voor de wetgevende verkiezingen en 50.000 frank per kandidaat voor de provincie- of de gemeenteraadsverkiezingen.

Het maximumbedrag voor elke lijst wordt verkregen door de vermenigvuldiging van dat bedrag, met het aantal kandidaten op de lijst. Een zelfde partij mag de uitgaven globalise-

tivement pour les élections au Sénat, à la Chambre des Représentants et au Conseil provincial. Les montants maximaux sont augmentés à l'occasion de chaque élection, à due concurrence de l'augmentation, depuis l'entrée en vigueur de la présente loi de l'indice officiel des prix à la consommation publié par le Ministère des Affaires économiques.

ART. 4.

Aucune dépense effectuée avec l'intention de favoriser l'élection d'un candidat ou le résultat d'une liste électorale, ne peut être payée par aucune autre personne que l'agent électoral de la liste bénéficiaire de cette dépense.

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

Les créanciers sont tenus à déclarer à l'agent électoral tout engagement qui n'aurait pas été contracté par lui, quoique contracté en faveur des candidats de sa liste.

ART. 5.

L'agent électoral doit, dans les quinze jours qui suivent la date des élections, remettre au président du bureau principal de son arrondissement électoral un rapport détaillé comportant l'enregistrement de toutes les dépenses effectuées en faveur de ses candidats. Ce rapport sera établi conformément à un formulaire remis audit président par le Ministre de l'Intérieur. Toutes les dépenses supérieures à 1.000 francs doivent être individuellement mentionnées.

ART. 6.

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

ART. 7.

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

ren die respectievelijk zijn toegestaan voor de verkiezingen voor de Senaat, de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de provincieraad. De maximumbedragen worden bij elke verkiezing verhoogd in verhouding tot de stijging, sedert de inwerkingtreding van deze wet, van het officieel indexcijfer van de consumptieprijzen bekendgemaakt door het Ministerie van Economische Zaken.

ART. 4.

Geen enkele uitgave verricht met de bedoeling om de verkiezing van een kandidaat of het resultaat van een lijst gunstig te beïnvloeden, mag worden betaald door een ander persoon dan de verkiezingsagent van de lijst ten voordele waarvan die uitgave wordt gedaan.

Elk bedrag door een ander persoon dan de kandidaten verstrekt om hun verkiezing gunstig te beïnvloeden, is in strijd met het vorige lid betaald en wordt voor het verslag van de agent geacht door hem te zijn betaald. Elke schuld aangegaan door of ten gunste van de kandidaten of hun lijst en waarvan aan de verkiezingsagent geen aangifte is gedaan ten laatste de dag vóór de uiterste datum bepaald voor de indiening van zijn verslag, wordt voor onbestaande verklaard en de betaling ervan kan niet worden gevorderd.

De schuldeisers zijn gehouden aan de verkiezingsagent aangifte te doen van elke verbintenis ten gunste van de kandidaten van zijn lijst, die niet door hem is aangegaan.

ART. 5.

De verkiezingsagent moet binnen 15 dagen na de verkiezingen aan de voorzitter van het hoofdbureau van zijn kiesarrondissement een gedetailleerd verslag bezorgen met opgave van alle uitgaven ten voordele van zijn kandidaten. Dit verslag wordt opgemaakt naar een formulier dat de Minister van Binnenlandse Zaken aan die voorzitter bezorgt. Alle uitgaven boven 1.000 frank moeten afzonderlijk worden vermeld.

ART. 6.

Als uitgaven die onder deze wet vallen, worden onder meer beschouwd de kosten voor het houden van openbare kiesvergaderingen, de kosten van aankondigingen, omzendbrieven en van alle bekendmakingen in een bijzondere vorm of in de pers, met uitsluiting evenwel van de artikelen gepubliceerd door de dagbladen op hun initiatief en onder hun verantwoordelijkheid, de kosten van aanplakking, schriftelijke of mondelinge propaganda met rijtuigen, uitdeling van voorwerpen die de aandacht op de persoon van de kandidaat of op zijn lijst vestigen, evenals de eventuele kosten van bezoldiging van de verkiezingsagent en van het personeel tewerkgesteld voor de verkiezingscampagne, de kosten van postzegels en de onkosten van distributie door particulieren.

ART. 7.

Elke overtreding van de bepalingen van deze wet is strafbaar met de straffen bepaald in artikel 181 van het Kieswetboek.

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

**ART. 8.**

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

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

**ART. 9.**

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

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

Cette décision est sans appel.

**ART. 10.**

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

J. GOFFART.  
E. ALLARD.  
R. NOEL.  
V. BILLIET.  
H. CUGNON.  
R. BOURGEOIS.

Dit is met name het geval voor de kandidaten die opzettelijk een gedeelte van de uitgaven verricht met het oog op hun verkiezing verbergen, voor de verkiezingsagenten die verzuimen sommige uitgaven in hun boekhouding op te nemen of de cijfers ervan vervalsen, voor de personen die zulke uitgaven te hunnen laste nemen zonder ze aan de verkiezingsagent aan te geven en over het algemeen voor de genen die aanzetten om zulke misdrijven te begaan en daarbij op enigerlei wijze behulpzaam zijn.

**ART. 8.**

De voorzitter van het hoofdbureau kan bij de inontvangstneming van het verslag van de verkiezingsagent, alle aanvullende inlichtingen vragen die nodig zijn om het verslag goed te begrijpen, en de verkiezingsagent is gehouden hem bij wijze van aanvulling van het verslag die inlichtingen te verstrekken.

Het verslag wordt onmiddellijk na de ontvangst ervan ter beschikking van het publiek gesteld. Eenieder die een verkiezingsbelang heeft bij de vervolging van een overtreding van deze wet, is gemachtigd gedurende een maand na de bekendmaking van het verslag zijn opmerkingen en bezwaren te doen kennen en in voorkomend geval vervolging te eisen.

**ART. 9.**

De rechtbank van eerste aanleg van het gebied waarin zich het hoofdbureau bevindt, kan de stemmen nietig verklaren ten gunste van een lijst waarvan na onderzoek blijkt dat zij baat gehad heeft bij ernstige en opzettelijke overtredingen van de bepalingen van deze wet, welke overtredingen door hun aard en hun omvang van invloed hebben kunnen zijn op de naam van de verkozenen en hun aantal.

De rechtbank moet uitspraak doen binnen drie maanden na de datum van de verkiezingen.

Tegen die uitspraak is geen hoger beroep mogelijk.

**ART. 10.**

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