

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

30 mars 2021

**PROPOSITION
DE LOI INTERPRÉTATIVE**

**de l'article 15 de la loi du 4 juillet 1989
relative à la limitation et au contrôle des
dépenses électorales engagées pour l'élection
de la Chambre des représentants, ainsi
qu'au financement et à la comptabilité
ouverte des partis politiques**

(déposée par M. Frank Troosters et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

30 maart 2021

**VOORSTEL
VAN INTERPRETATIEVE WET**

**van artikel 15 van de wet van 4 juli 1989
betreffende de beperking en de controle van
de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen
van de Kamer van volksvertegenwoordigers,
de financiering en de open boekhouding
van de politieke partijen**

(ingediend door heer Frank Troosters c.s.)

RÉSUMÉ

L'application de l'article 15 de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, a donné lieu, dans le passé, à des interprétations divergentes par la Chambre des représentants. Pourtant, l'objectif du législateur ne permet pas le doute: un financement n'est accordé aux partis politiques que pour les voix récoltées grâce à des listes déposées dans toutes les circonscriptions électorales d'une Région ou d'une Communauté.

C'est pourquoi cette proposition de loi interprétative clarifie la disposition législative précitée.

SAMENVATTING

De toepassing van artikel 15 van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen heeft in het verleden aanleiding gegeven tot uiteenlopende toepassingen door de Kamer van volksvertegenwoordigers. Er kan echter geen twijfel bestaan over de bedoeling van de wetgever: er wordt slechts partijfinanciering toegekend in de mate dat het gaat om stemmen behaald door een lijst ingediend in alle kieskringen van een Gewest of Gemeenschap.

Derhalve verduidelijkt dit voorstel van interpretatieve wet de voornoemde wetsbepaling.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beige gekleurd papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi interprétative reprend, en l'adaptant, le texte de la proposition de loi interprétative DOC 54 2126/001 déposée par Mme Veerle Wouters et M. Hendrik Vuye.

L'article 1^{er}, 1^o, de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, définit un parti politique comme suit:

“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 au mandat de représentant 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.”

La version initiale de la loi définissait le “parti politique” dans les termes suivants: “l'association de personnes physiques au niveau d'une Communauté ou d'une Région”.

Il ne peut donc y avoir le moindre doute sur le fait qu'une association ne peut être reconnue comme parti politique que si elle présente des candidats dans chacune des circonscriptions électorales d'une Région ou Communauté. Une association qui ne présenterait des candidats que dans une seule ou plusieurs circonscriptions – mais pas toutes – n'est donc pas un parti politique au sens de la loi du 4 juillet 1989. Cette définition n'est valable que dans le cadre de cette loi. Par conséquent, les associations qui ne satisfont pas à cette définition peuvent néanmoins participer aux élections. Rien ne leur interdit de déposer des listes dans une seule circonscription d'une Communauté ou d'une Région. À titre d'illustration, nous renvoyons notamment à la liste “Turquoise”, qui, aux élections fédérales de 2019, s'est présentée dans le Brabant wallon mais pas dans d'autres circonscriptions électorales de Wallonie, ou à la liste “DierAnimal”, qui s'est présentée à Namur et dans le Limbourg mais pas en province de Luxembourg ni en Flandre occidentale.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel van interpretatieve wet herneemt, met een aantal aanpassingen, de tekst van het voorstel van interpretatieve wet DOC 54 2126/001, ingediend door mevrouw Veerle Wouters en de heer Hendrik Vuye.

Artikel 1, 1^o, van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen geeft de volgende definitie van een politieke partij:

“de vereniging van natuurlijke personen, al dan niet met rechtspersoonlijkheid, die aan door de Grondwet en de wet bepaalde verkiezingen deelneemt, die overeenkomstig artikel 117 van het Kieswetboek kandidaten voordraagt voor het mandaat van volksvertegenwoordiger in elke kieskring van een Gemeenschap of een Gewest en die, binnen de grenzen van de Grondwet, de wet, het decreet en de ordonnantie, de totstandkoming van de volkswil beoogt te beïnvloeden op de wijze bepaald in haar statuten of haar programma”.

In de oorspronkelijke versie van de wet stond als definitie van een politieke partij: “de vereniging van natuurlijke personen op het niveau van een Gemeenschap of een Gewest”.

Er kan dus niet de minste twijfel over bestaan dat een vereniging slechts kan worden erkend als politieke partij indien ze kandidaten voordraagt in elke kieskring van een Gewest of een Gemeenschap. Draagt men slechts kandidaten voor in één of meerdere kieskringen – maar niet in alle –, dan is men geen politieke partij in de zin van de wet van 4 juli 1989. Deze definitie geldt enkel voor deze wet. Dit betekent dat verenigingen die niet aan deze definitie voldoen, wel kunnen deelnemen aan verkiezingen. Het is dus niet verboden om slechts in één kieskring van een Gemeenschap of Gewest lijsten in te dienen. We verwijzen daarbij naar een lijst zoals Turquoise die bij de federale verkiezingen in 2019 wel opkwam in Waals-Brabant, maar niet in andere kieskringen in Wallonië, of naar DierAnimal, dat opkwam in Namen en Limburg, maar niet in Luxemburg of West-Vlaanderen.

Cette définition constitue également une condition de financement, comme l'indique explicitement le rapport de la commission compétente de la Chambre:

“Il faut considérer que la condition prévue à l'article 12 pour pouvoir prétendre au financement s'applique cumulativement avec les autres conditions auxquelles l'article 1^{er}, 1^o, subordonne la reconnaissance en tant que parti politique.”¹.

On ne peut donc pas considérer qu'il n'existe aucun rapport entre la définition de “parti politique” au sens de l'article 1^{er}, 1^o, et les conditions de financement mentionnées à l'article 15. Que du contraire: l'intention explicite du législateur est de n'accorder de financement public qu'aux partis au sens de l'article 1^{er}, 1^o.

L'explication qui a été donnée durant les débats parlementaires au sein des commissions compétentes de la Chambre et du Sénat confirme l'interprétation susmentionnée. Durant les débats parlementaires, un coauteur a affirmé ce qui suit: “La référence au niveau communautaire ou régional a surtout été faite pour que dans notre pays fédéralisé, les deux composantes d'une famille politique (par exemple, le PVV et le PRL) soient considérées comme des partis autonomes. Cela ne signifie pas qu'un parti structuré nationalement soit exclu du financement. Il pourra même prétendre à un double financement...”².

“Un autre coauteur fait observer qu'un parti que n'est structuré qu'au niveau d'un arrondissement est également exclu du champ d'application de la loi. Il songe à l'association «Retour à Liège». Il estime que même si celle-ci présentait des listes pour les élections législatives dans trois arrondissements de la Région wallonne, elle ne pourrait pas être reconnue en tant que parti politique. L'organisation par Communauté et par Région et le dépôt de listes électorales dans chaque arrondissement du niveau en question sont donc des conditions pour pouvoir entrer dans le champ d'application de la loi.”³.

Il ressort de ce passage que l'intention est bel et bien de financer des partis qui se présentent dans toutes les circonscriptions d'une Communauté ou d'une Région. Le critère fixé par le législateur en 1989 n'empêche pas non plus la création d'un parti national: “l'article 1^{er} n'empêche nullement la création d'un parti national,

Dat deze definitie ook geldt als voorwaarde voor financiering, staat uitdrukkelijk vermeld in het verslag van de bevoegde Kamercommissie:

“De in artikel 12 gestelde voorwaarde om in aanmerking te komen voor financiering, dient cumulatief te worden opgevat met de voorwaarde bepaald in artikel 1,1^o, tot erkenning als politieke partij.”¹.

Men kan dus niet stellen dat er geen verband bestaat tussen de definitie in artikel 1, 1^o, van een politieke partij en de voorwaarden voor financiering vermeld in artikel 15. Wel integendeel, het is de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever dat alleen partijen in de zin van artikel 1, 1^o, overheidsfinanciering ontvangen.

De uitleg die werd gegeven tijdens de parlementaire debatten in de bevoegde commissies van Kamer en Senaat bevestigen bovenvermelde interpretatie. Tijdens de parlementaire debatten werd door een mede-indiener gesteld: “De verwijzing naar het Gemeenschaps- of Gewestniveau werd vooral ingegeven door de bekommernis dat, in ons gefederaliseerd land, beide componenten van een zogenaamde politieke familie als autonome partijen zullen worden beschouwd (voorbeeld: PVV-PRL). Dit betekent niet dat een nationaal gestructureerde partij van financiering zou zijn uitgesloten. Ze zou zelfs op een dubbele financiering aanspraak kunnen maken ...”².

“Een andere mede-indiener merkt op dat een partij die slechts op arrondissementeel niveau is gestructureerd, niet onder het toepassingsgebied valt. Hij denkt bijvoorbeeld aan “Retour à Liège”. Zelfs indien deze vereniging lijsten voor de parlementsverkiezingen zou indienen in een drietal arrondissementen van het Waalse Gewest, mag ze zijn inziens niet als politieke partij worden erkend. De organisatie per gemeenschap of per gewest en de indiening van verkiezingslijsten in elk arrondissement van het betreffende niveau, is met andere woorden een voorwaarde om onder het toepassingsgebied van de wet te ressorteren.”³.

Deze passage leert dat het wel degelijk de bedoeling is partijen te financieren die in alle kieskringen van een Gemeenschap of Gewest opkomen. Het criterium gesteld door de wetgever in 1989 belet ook niet de oprichting van een nationale partij: “de oprichting van een nationale partij, dit wil zeggen georganiseerd over gans

¹ Rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur par M. F. Bosmans, *Doc. parl.*, Chambre, 1988-89, n° 747/5, 21.

² *Ibidem*, p. 20-21.

³ *Ibidem*.

¹ Verslag namens de commissie voor de Binnenlandse Zaken uitgebracht door de heer F. Bosmans, *Parl. St. Kamer*, 1988-89, nr. 747/5, blz. 21.

² *Ibidem*, blz. 20-21.

³ *Ibidem*.

c'est-à-dire d'un parti organisé pour l'ensemble de la Belgique, et un tel parti ferait évidemment de la propagande au niveau national".⁴

Il ressort des passages cités que les associations n'ont droit au financement que dans la mesure où elles sont organisées par Communauté ou par Région. Pour pouvoir déterminer si une association est organisée par Communauté (ou par Région), le législateur a inscrit un critère dans l'article 1^{er}, 1^o, à savoir le fait que des listes aient été déposées ou non dans toutes les circonscriptions de l'entité fédérée. Si, dans une entité fédérée, une association ne dépose pas des listes électorales dans toutes les circonscriptions, elle ne sera pas reconnue comme parti politique sur le territoire de cette entité. Par conséquent, les voix obtenues ne donnent pas lieu à un financement.

En vertu de l'article 16, le financement se compose d'un montant forfaitaire (1) et d'un montant supplémentaire par vote valable (2). La position défendue au cours des débats selon laquelle un parti structuré nationalement peut prétendre à un double financement (donc tant à un financement forfaitaire qu'à un montant supplémentaire), signifie que ce parti est considéré comme un parti structuré dans deux entités fédérées: il présente des listes dans toutes les circonscriptions électorales de deux entités fédérées. Ainsi, un parti structuré nationalement qui présente des listes dans toutes les circonscriptions électorales de la Communauté française et dans toutes les circonscriptions électorales de la Région flamande recevra deux fois la part forfaitaire. Nous évoquons à cet égard l'exemple du *Vlaams Belang*, qui avait présenté des listes dans toutes les circonscriptions électorales du pays à l'occasion des élections fédérales de 2019.⁵

A contrario, cela signifie cependant que, si un parti présente des listes dans une seule Communauté (ou Région) ainsi que des listes dans une seule circonscription électorale d'une autre Communauté (ou Région), il ne peut être tenu compte des voix obtenues dans une Communauté (ou Région) où le parti n'a pas présenté de liste dans toutes les circonscriptions électorales. Pour ces voix, le parti n'obtient donc pas de seconde part forfaitaire, car il ne répond pas à la condition prévue par l'article 1^{er}, 1^o, et il n'obtient pas non plus de part supplémentaire, car à cet égard également, il ne répond pas à la condition prévue par l'article 1^{er}, 1^o.

Un autre mode de financement des partis, en vertu duquel les partis obtiennent un financement pour chaque voix obtenue – donc, sans devoir avoir présenté des

België, wordt niet verhinderd door artikel 1; zulke partij zou uiteraard propaganda voeren op nationaal vlak".⁴

Uit de geciteerde passages volgt dat verenigingen alleen recht hebben op financiering in de mate dat ze zijn georganiseerd per Gemeenschap of per Gewest. Om na te gaan of een vereniging georganiseerd is per Gemeenschap (of Gewest), heeft de wetgever in artikel 1, 1^o, een criterium ingeschreven: het al dan niet indienen van lijsten in alle kieskringen van de deelstaat. Dient een vereniging in een deelstaat niet in alle kieskringen lijsten in, dan zal men voor wat het grondgebied van die deelstaat betreft, niet erkend worden als politieke partij. Die behaalde stemmen geven dan ook geen aanleiding tot financiering.

Luidens artikel 16 bestaat de financiering uit (1) een forfaitair bedrag en (2) een aanvullend bedrag per geldig uitgebrachte stem. De stelling vertolkt tijdens de debatten dat een nationaal gestructureerde partij op een dubbele financiering (dus zowel forfaitair als aanvullend bedrag) aanspraak kan maken, betekent dat men deze benadert als een partij die gestructureerd is in twee deelstaten: zij dient in alle kieskringen van twee deelstaten lijsten in. Zo zal een nationaal gestructureerde partij die lijsten indient in alle kieskringen van de Franse Gemeenschap en in alle kieskringen van het Vlaams Gewest tweemaal het forfaitaire deel krijgen. Wij geven hierbij als voorbeeld de partij "Vlaams Belang", die bij de federale verkiezingen van 2019 in alle kieskringen van het land lijsten had ingediend⁵.

A contrario betekent dat echter dat, wanneer men lijsten indient in één Gemeenschap (of Gewest) en bovendien ook lijsten in één kieskring van een andere Gemeenschap (of Gewest), er geen rekening mag worden gehouden met de stemmen behaald in een Gemeenschap (of Gewest) waar men niet in alle kieskringen een lijst heeft ingediend. Voor deze stemmen bekomt men geen tweede forfaitair deel, want men voldoet niet aan het vereiste gesteld in artikel 1, 1^o, maar al evenmin een aanvullend deel, want ook hiervoor voldoet men niet aan het vereiste gesteld in artikel 1, 1^o.

Een andere wijze van partijfinanciering waarbij partijen voor elke behaalde stem – d.w.z. zonder het vereiste in alle kieskringen van een Gemeenschap of Gewest lijsten

⁴ *Ibidem*, p. 26.

⁵ "Vlaams Belang komt op in alle Waalse provincies: «Franstaligen kapen ook stemmen weg in Vlaanderen»" sur le site www.demorgen.be du 1^{er} mai 2019.

⁴ *Ibidem*, blz. 26.

⁵ "Vlaams Belang komt op in alle Waalse provincies: «Franstaligen kapen ook stemmen weg in Vlaanderen»" op www.demorgen.be van 1 mei 2019.

listes dans toutes les circonscriptions électorales d'une Communauté ou d'une Région – a même été expressément rejeté par le législateur en 1989. En effet, la suggestion d'octroyer un financement à tous les partis ayant un numéro de liste national n'a pas été retenue⁶. Enfin, la position défendue en 1989 est la seule qui n'est pas en contradiction avec la réforme de l'État.

Néanmoins, en mars 2019, le tribunal de première instance de Bruxelles a condamné l'État belge à verser une dotation au parti DéFi⁷. La commission des Dépenses électorales de la Chambre avait refusé cette dotation à DéFi. Injustement, selon le parti, dès lors que l'on n'avait pas tenu compte des voix qu'ils avaient obtenues en Flandre en 2014. Ce parti ne s'était pourtant pas présenté dans toutes les circonscriptions flamandes, de sorte que le refus de la commission des Dépenses électorales était justifié.

Pour les élections fédérales de 2007, le Vlaams Belang avait présenté une liste dans le Brabant wallon, mais pas dans les autres circonscriptions électorales de Wallonie. Les services de la Chambre avaient alors bel et bien tenu compte des suffrages récoltés en Brabant wallon lors du calcul des dotations.

Une pratique administrative des services de la Chambre ne peut toutefois pas modifier la portée de la loi. Cela contraint le législateur à clarifier les choses par le biais d'une loi interprétative.

La signification qu'aurait dû avoir, selon le législateur et dès son adoption, l'article 15 la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, est claire: un financement n'est accordé aux partis politiques que pour les voix récoltées grâce à des listes déposées dans toutes les circonscriptions électorales d'une Région ou d'une Communauté.

te hebben – partijfinanciering ontvangen, werd zelfs uitdrukkelijk verworpen door de wetgever in 1989. De suggestie om financiering te verlenen aan alle partijen met een nationaal lijstnummer werd immers niet aanvaard⁶. Ten slotte is de visie vertolkt in 1989 de enige die niet haaks staat op de staatshervorming.

Nochtans heeft de rechtbank van eerste aanleg in Brussel in maart 2019 de Belgische staat veroordeeld tot het betalen van een dotatie aan de partij DéFi⁷. De commissie Verkiezingsuitgaven van de Kamer had DéFi die dotatie geweigerd. Onterecht, volgens de partij, omdat er geen rekening gehouden werd met de stemmen die ze in Vlaanderen behaald hadden in 2014. Nochtans kwam de partij niet in alle Vlaamse kieskringen op en was de weigering van de commissie Verkiezingsuitgaven dus terecht.

Voor de federale verkiezingen van 2007 had het Vlaams Belang dan weer een lijst ingediend in Waals-Brabant, maar niet in de andere kiesomschrijvingen van Wallonië. De Kamerdiensten hebben toen wel rekening gehouden met de stemmen behaald in Waals-Brabant bij de berekening van de dotaties.

Een administratieve praktijk van de diensten van de Kamer kan evenwel de draagwijdte van de wet niet wijzigen. Dit noodzaakt de wetgever wel om duidelijkheid te geven met een interpretatieve wet.

De betekenis die artikel 15 van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, volgens de wetgever, reeds bij de aanneming ervan zou moeten hebben gekregen is duidelijk: er is slechts partijfinanciering in de mate dat het gaat om stemmen behaald door lijsten ingediend in alle kieskringen van een Gewest of Gemeenschap.

Frank TROOSTERS (VB)
Tom VAN GRIEKEN (VB)
Barbara PAS (VB)

⁶ Rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur par M. F. Bosmans, *Doc. parl.*, Chambre, 1988-89, n° 747/5, p. 21.

⁷ "Belgische staat moet Défi een dotatie betalen", sur le site www.standaard.be du 15 mars 2019.

⁶ Verslag namens de commissie voor de binnenlandse zaken uitgebracht door de heer F. Bosmans, *Parl. St. Kamer*, 1988-89, nr. 747/5, blz. 21.

⁷ "Belgische staat moet Défi een dotatie betalen", op www.standaard.be van 15 maart 2019.

PROPOSITION DE LOI INTERPRÉTATIVE**Article 1^{er}**

La présente loi interprétative règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

L'article 15 de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques est interprété en ce sens qu'un financement n'est accordé aux partis politiques que pour les voix récoltées grâce à des listes déposées dans toutes les circonscriptions électorales d'une Région ou d'une Communauté.

25 février 2021

VOORSTEL VAN INTERPRETATIEVE WET**Artikel 1**

Deze interpretatieve wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 15 van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen wordt in die zin geïnterpreteerd dat er slechts partijfinanciering wordt toegekend in de mate dat het gaat om stemmen behaald door een lijst ingediend in alle kieskringen van een Gewest of Gemeenschap.

25 februari 2021

Frank TROOSTERS (VB)
Tom VAN GRIEKEN (VB)
Barbara PAS (VB)