

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1992-1993

6 MEI 1993

Voorstel van wet betreffende de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen**(Ingediend door de heer Appeltans c.s.)**

TOELICHTING

Politieke partijen hebben een essentiële democratische rol te vervullen in ons parlementair bestel. Ze mobiliseren mensen rond een bepaald ideeëngoed, ze dragen kandidaten voor bij verkiezingen en ze stellen zich aan de kiezers voor met een bepaald beleidsprogramma. Zonder politieke partijen kan de parlementaire democratie niet goed functioneren.

Toch kunnen politieke partijen op niet al te veel vertrouwen bij het publiek rekenen. Vele oorzaken liggen hieraan ten grondslag. Vooral de ondoorzichtigheid van de financiering van de politieke partijen brengt met zich mee dat de mensen politieke partijen verdenken van gesjoemel en verduistering van overheids gelden. Recente schandalen die de bindingen tussen het bedrijfsleven, sommige politieke partijen en regeringsleden blootlegden, versterkten nog dit aanvoelen bij de publieke opinie.

Daarom is het van het grootste belang dat de financiering van de politieke partijen in de grootste openheid plaatsvindt en dat de boekhouding open en controleerbaar gevoerd wordt. Onderhavig wetsvoorstel wil deze ideeën gestalte geven.

Het voorziet er in de eerste plaats in dat politieke partijen rechtspersoonlijkheid moeten verwerven. We denken hierbij aan het statuut van vereniging zon-

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1992-1993

6 MAI 1993

Proposition de loi relative au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques**(Déposée par M. Appeltans et consorts)**

DEVELOPPEMENTS

Les partis politiques ont un rôle démocratique essentiel à jouer dans notre système parlementaire. Ils mobilisent des personnes autour d'un certain patrimoine idéologique, comme ils présentent des candidats aux élections et un programme politique déterminé aux électeurs. Sans eux, la démocratie parlementaire ne peut pas bien fonctionner.

Pourtant, les partis politiques ne bénéficient pas d'une très grande confiance dans le public. Il y a à cela beaucoup de raisons; du fait, surtout, de l'absence de transparence du financement des partis politiques, les gens les soupçonnent de magouilles et de malversations. De récents scandales, qui ont mis à nu des liens entre le monde économique, certains partis politiques et des membres du Gouvernement, n'ont fait que renforcer la mauvaise opinion du public.

C'est pourquoi il importe au plus haut point que le financement des partis politiques se fasse dans la plus grande clarté et que leur comptabilité soit ouverte et contrôlable. La présente proposition de loi vise à répondre concrètement à cette nécessité.

Elle prévoit tout d'abord, en son article premier, que les partis politiques doivent être dotés de la personnalité juridique. Nous pensons, à cet égard, au

der winstoogmerk, overeenkomstig de wet van 27 juni 1921. Door het aanvragen van de rechtspersoonlijkheid worden partijen verplicht te voldoen aan een aantal voorwaarden op het vlak van openbaarheid; ze moeten statuten opstellen waarin ze duidelijk maken welke organen de beslissingen nemen, wie van deze organen lid is, hoe de partij gefinancierd wordt en dergelijke meer.

Rechtspersoonlijkheid houdt ook in dat het vermogen van de partij duidelijk afgescheiden wordt van de vermogens van de natuurlijke personen die er lid van zijn of bestuursverantwoordelijkheid dragen.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel een aantal bepalingen die tot doel hebben een open boekhouding in te voeren.

De jaarlijkse inkomsten en uitgaven moeten publiek gemaakt worden in de jaarrekeningen; de vermogenstoestand moet blijken uit de jaarlijkse balans.

Dit alles moet controleerbaar zijn. De beheerraad van de partij dient een onafhankelijke beëdigde revisor aan te stellen die moet toezien op de gang van zaken.

Jaarrekening en balans moeten overgezonden worden aan het Rekenhof dat eventuele opmerkingen kan formuleren en zijn goedkeuring over deze documenten moet geven. Dit alles wordt overgezonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken ter publikatie in het *Belgisch Staatsblad*.

Op deze wijze wordt in een driedubbele controle voorzien: een eerste controle door een onafhankelijke deskundige, aangesteld door de betrokken partij zelf; een tweede controle door een college van magistraten; een derde controle door de kiezers zelf, die het hele verslag in het *Belgisch Staatsblad* kunnen lezen.

Verder wil dit wetsvoorstel een regeling voor de financiering van de politieke partijen instellen. Gelet op de publieke rol, die de partijen spelen in het proces van democratische besluitvorming, moet er voorzien worden in een vorm van financiering van deze partijen.

Het voorstel bepaalt vooreerst dat partijen een overheidsdotatie ontvangen. Het komt immers aan de overheid toe middelen ter beschikking te stellen om ervoor te zorgen dat haar eigen politieke beslissingsorganen democratisch samengesteld zijn en een weerspiegeling vormen van de verschillende opinies in de samenleving. Partijvorming speelt hierin een cruciale rol. Deze dotatie wordt uitgekeerd door Kamer en Senaat, waarin de partijen verkozenen hebben. Deze dotatie bestaat uit een forfaitair bedrag van 3 miljoen frank en een variabel bedrag van 10 frank per geldig uitgebrachte stem. Deze bedragen kunnen bezwaarlijk overdreven genoemd worden.

statut d'association sans but lucratif, conformément à la loi du 27 juin 1921. De par l'obligation de demander la personnalité juridique, les partis devraient remplir une série de conditions de publicité; ils devraient rédiger des statuts indiquant clairement les organes qui prennent les décisions et les membres de ces organes, le mode de financement du parti, etc.

Le fait, pour les partis politiques, d'avoir la personnalité juridique impliquerait que leur patrimoine devrait être dissocié clairement des patrimoines des personnes physiques qui en sont membres ou qui assument une responsabilité au sein de leur direction.

La proposition contient, en outre, une série de dispositions visant à mettre en place une comptabilité ouverte.

Les recettes et dépenses annuelles doivent être publiées dans les comptes annuels; la situation patrimoniale doit apparaître au bilan annuel.

Tout cela doit être contrôlable. Le conseil d'administration du parti doit désigner un réviseur assermenté et indépendant, chargé de contrôler le cours des choses.

Les comptes annuels et le bilan doivent être transmis à la Cour des comptes, qui peut formuler des observations éventuelles et doit approuver ces documents. L'ensemble des documents en question devrait être transmis au ministre de l'Intérieur, qui serait chargé de les faire publier au *Moniteur belge*.

De la sorte, l'on prévoit un triple contrôle: le premier par un expert indépendant, désigné par le parti même; un deuxième par un collège de magistrats; un troisième par les électeurs eux-mêmes, qui pourraient prendre connaissance de l'ensemble du rapport au *Moniteur belge*.

La présente proposition vise, par ailleurs, à régler le financement des partis politiques. Etant donné le rôle public que ceux-ci jouent dans le processus de prise de décision démocratique, il y a lieu de prévoir une forme de financement à leur intention.

Nous prévoyons tout d'abord que les partis politiques recevront une dotation publique. Il incombe, en effet, aux pouvoirs publics de se doter des moyens leur permettant de veiller à ce que leurs propres organes politiques de décision soient composés démocratiquement et reflètent les diverses opinions existant dans la société. La formation de partis politiques joue à cet égard un rôle crucial. Ladite dotation doit être versée par la Chambre et le Sénat, au sein desquels les partis ont des élus. Cette dotation consiste en un forfait de trois millions de francs et en un montant variable égal à 10 francs multipliés par le nombre de voix valables recueillies. L'on peut difficilement affirmer que ces montants soient excessifs.

Daarnaast mogen politieke partijen giften ontvangen van particulieren. Het is nogal hypocriet deze vorm van financiering uit te sluiten. Een verbod op giften aan politieke partijen creëert meteen een zwart circuit, waarbij toch nog geld onder tafel doorgeschoven wordt. Een verbod op giften maakt ook geen einde aan de mogelijke beïnvloeding waaraan de partij bloot zou staan, vanwege de schenkers.

Het is genoegzaam bekend dat aan de partijen gebonden bevriende organisaties talrijke voordelen in natura aan de partijen verschaffen, die buiten het verbod op giften vallen. We denken hierbij aan het ter beschikking stellen van lokalen en politiek personeel, het voeren van reclame voor bevriende parlementsleden in de tijdschriften van deze organisaties en dies meer.

Dit voorstel wil wel een einde maken aan het fiscaal voordeel dat aan dergelijke giften verbonden is. Dit is inderdaad een aberratie en zorgt voor heel wat ongenoegen bij de publieke opinie. De vrijgevigheid van de schenkers wordt immers nogal verdacht, wanneer deze gift meteen mag afgetrokken worden van het belastbaar inkomen en dus een niet gering voordeel voor de schenker oplevert.

Tot slot bevat het voorstel ook de nodige sancties; wie zijn jaarrekeningen niet indient, laattijdig indient of niet de goedkeuring verkrijgt van het Rekenhof, riskeert het verlies van zijn dotatie voor een jaar. Deze sanctie is vrij zwaar, maar zal daardoor juist afschrikwekkend genoeg zijn om politieke partijen aan te sporen te handelen volgens de bepalingen van dit wetsvoorstel.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel bevat de definitie van wat een politieke partij is. Belangrijk hierbij is de verwijzing naar de rechtspersoonlijkheid (*cf.* hierboven) en de opsomming van de ontvangsten en uitgaven van een politieke partij. Daardoor wordt meteen aangegeven waar partijen hun geld halen en waaraan ze het besteden. Deze opsomming kan dan ook gehanteerd worden bij de opmaak van de jaarrekeningen. Dit moet verder in uitvoeringsbesluiten bepaald worden.

Artikelen 2 tot 7

Deze artikelen bepalen wie gerechtigd is, hoe de dotatie berekend wordt, hoe ze uitgekeerd wordt en hoe ze bekomen kan worden.

A côté de cela, les partis politiques peuvent bénéficier de dons de particuliers. Il serait assez hypocrite d'exclure cette possibilité de financement. Une interdiction des dons aux partis politiques engendrerait d'emblée la naissance d'un circuit noir, qui continuerait à rendre possibles les dessous-de-table. L'interdiction des dons aux partis politiques ne permettrait pas non plus de mettre fin aux pressions que les donateurs pourraient exercer sur eux.

On sait suffisamment que certaines organisations entretenant des liens de sympathie avec les partis leur fournissent de nombreux avantages en nature qui ne tomberaient pas sous le coup de l'interdiction de leur verser des dons. A cet égard, nous songeons à la mise à leur disposition de locaux et de personnel politique, à l'organisation de certaines publicités en faveur de parlementaires amis dans des revues de ces organisations, etc.

La présente proposition de loi vise néanmoins à supprimer l'avantage fiscal qui est lié à de tels dons. L'octroi d'un avantage fiscal est effectivement une aberration et provoque pas mal de mécontentement dans le public. La générosité des donateurs éveille assez de soupçons, dans la mesure où les dons peuvent être déduits de leur revenu imposable et leur rapportent ainsi un avantage non négligeable.

Enfin, la proposition de loi prescrit les sanctions requises; les partis politiques qui ne transmettraient pas de comptes annuels ou qui ne les transmettraient qu'avec retard et ceux dont les comptes annuels ne seraient pas approuvés par la Cour des comptes risqueraient de ne plus recevoir de dotation pendant un an. Il s'agit d'une sanction assez lourde, mais c'est justement ce qui en fera un moyen de dissuasion suffisant pour inciter les partis politiques à respecter les dispositions de la loi proposée.

Commentaire des articles

Article premier

Cet article contient une définition du parti politique. Sont importantes à cet égard la référence à la personnalité juridique (*cf.* ci-dessus) et la liste des recettes et des dépenses d'un parti politique. Elles indiquent d'emblée d'où vient l'argent des partis et à quoi ceux-ci l'affectent. Cette liste peut également être utilisée pour l'établissement des comptes annuels. Toutes les modalités requises à cet égard doivent être réglées par des arrêtés d'exécution.

Articles 2 à 7

Ces articles déterminent quels sont les bénéficiaires, comment la dotation est calculée, comment elle est versée et comment elle peut être obtenue.

Artikelen 8 en 9

In deze artikelen worden de controlemechanismen vastgesteld. Een beëdigd revisor, die borg staat voor deskundigheid en onafhankelijkheid, ziet toe op de jaarrekening en de balans. Het Rekenhof, een college van magistraten, dient deze documenten goed te keuren. De publikatie in het *Belgisch Staatsblad* op initiatief van de federale minister van Binnenlandse Zaken garandeert een publieke controle.

Artikel 10

Dit artikel bepaalt de sancties bij niet-naleving van de voorschriften van dit wetsvoorstel.

Artikel 11

Door dit artikel wordt het huidige fiscale voordeel dat verbonden is aan giften aan politieke partijen afgeschaft.

Laurent APPELTANS.

*
* *

VOORSTEL VAN WET

Artikel 1

Voor de toepassing van deze wet moet worden verstaan onder :

1° politieke partij: de vereniging van natuurlijke personen, met rechtspersoonlijkheid, die aan door de Grondwet en de wet bepaalde verkiezingen deelneemt, die overeenkomstig artikel 117 van het Kieswetboek kandidaten voordraagt voor de mandaten van volksvertegenwoordiger en senator in elk kiesarrondissement 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;

2° ontvangsten van een politieke partij:

— de dotaties toegekend, krachtens artikel 3 van deze wet;

— de bedragen overgemaakt door de in artikel 71 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 bedoelde instellingen;

— de giften, schenkingen of legaten;

Articles 8 et 9

Ces articles établissent les mécanismes de contrôle. Un reviseur assermenté, expert et indépendant, contrôle les comptes annuels et le bilan. La Cour des comptes et un collège de magistrats doivent approuver ces documents. La publication au *Moniteur belge* à l'initiative du ministre fédéral de l'Intérieur garantit un contrôle par le public.

Article 10

Cet article porte les sanctions infligées lorsque les dispositions de la loi proposée ne sont pas respectées.

Article 11

Cet article supprime l'avantage fiscal actuellement lié aux dons aux partis politiques.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

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

1° parti politique: l'association de personnes physiques, dotée 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 arrondissement électoral 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;

2° recettes d'un parti politique:

— les dotations accordées en vertu de l'article 3 de la présente loi;

— les montants versés par les institutions visées à l'article 71 du Code des impôts sur les revenus 1992;

— les dons, donations ou legs;

— de bijdragen van de fracties van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat of de Gemeenschaps- en Gewestraden;

— de lidgelden;

— de opbrengsten uit het roerend of onroerend vermogen;

— de opbrengsten uit manifestaties, publikaties of reclame;

— de bijdragen gestort door de partijgeledingen;

— de diverse prestaties die een geldelijke waarde hebben of in een geldelijke waarde kunnen worden uitgedrukt, o.m. het terbeschikkingstellen van lokalen, personeel, e.d.;

3° uitgaven van een politieke partij:

— de personeelsuitgaven;

— de werkingskosten;

— de publikaties;

— de dotaties verleend aan de partijgeledingen;

— de uitgaven voor informatie en propaganda;

— de uitgaven voor gebouwen;

— diversen.

Art. 2

Per politieke partij die in beide Kamers door ten minste één rechtstreeks verkozen parlements lid vertegenwoordigd is, verleent de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat, ieder wat hem betreft, een dotatie.

Deze dotatie wordt vastgesteld en uitgekeerd, overeenkomstig het bepaalde in de hiernavolgende artikelen.

Art. 3

De totale jaarlijkse dotatie is voor elke politieke partij, die aan de voorwaarden van artikel 2 voldoet, samengesteld uit de volgende bedragen:

1° een forfaitair bedrag van 3 miljoen frank;

2° een aanvullend bedrag van 10 frank per geldig uitgebrachte stem. Het betreft stemmen, ongeacht of het een lijststem dan wel een naamstem is, uitgebracht op de door de politieke partij erkende kandidatenlijsten bij de laatste wetgevende verkiezingen tot de gehele vernieuwing van Kamer en Senaat.

— les contributions des groupes de la Chambre des représentants, du Sénat ou des Conseils de Communauté et de Région;

— les cotisations des membres;

— les recettes provenant du patrimoine mobilier ou immobilier;

— les recettes provenant de manifestations et de publications, ainsi que les recettes de publicité;

— les contributions versées par les composantes du parti;

— les prestations diverses ayant une valeur pécuniaire ou pouvant être exprimées en valeur pécuniaire, notamment la fourniture de locaux et de personnel;

3° dépenses d'un parti politique:

— les dépenses de personnel;

— les frais de fonctionnement;

— les publications;

— les dotations accordées aux composantes du parti;

— les dépenses afférentes à l'information et à la propagande;

— les dépenses afférentes aux bâtiments;

— des dépenses diverses.

Art. 2

La Chambre des représentants et le Sénat, chacun en ce qui le concerne, accordent une dotation pour chaque parti politique qui est représenté dans les deux assemblées par au moins un parlementaire élu directement.

Cette dotation est fixée et allouée conformément aux dispositions des articles ci-après.

Art. 3

La dotation annuelle totale allouée à chaque parti politique qui satisfait aux conditions de l'article 2, est composée des montants suivants:

1° un montant forfaitaire de trois millions de francs;

2° un montant supplémentaire de dix francs 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.

Art. 4

Het in artikel 3 bepaalde bedrag wordt aangepast aan de schommelingen van het indexcijfer der consumptieprijzen. Het indexcijfer van de maand waarin deze wet in werking treedt, wordt als basis genomen.

Art. 5

De in artikel 3 bepaalde dotatie wordt per kwartaal berekend en uitgekeerd.

De berekening gebeurt op basis van de gegevens die beschikbaar zijn op de eerste dag van het kwartaal waarvoor de dotatie wordt uitgekeerd.

Art. 6

De dotatie dient per kwartaal schriftelijk aangevraagd te worden vóór het betrokken kwartaal is verstreken.

De in artikel 7 bedoelde instelling richt de aanvraag daartoe aan de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers of van de Senaat.

Art. 7

Elke politieke partij, die voldoet aan de in artikel 2 gestelde voorwaarden, wijst een instelling aan, opgericht in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk, die de toegekende dotatie ontvangt.

Art. 8

De raad van bestuur van de in artikel 7 bepaalde instelling, wijst een bedrijfsrevisor aan.

De bedrijfsrevisor ziet er op toe dat zowel door de instelling als door de partij een jaarrekening en een balans worden opgemaakt.

Art. 9

De jaarrekening en de balans bedoeld in artikel 8, dienen binnen negentig dagen na het afsluiten van de rekeningen overgezonden te worden aan het Rekenhof.

Het Rekenhof formuleert binnen zestig dagen na ontvangst van dit verslag zijn opmerkingen en keurt jaarrekening en balans goed.

Jaarrekening en balans, samen met het verslag van het Rekenhof en de akte van goedkeuring, worden onverwijld overgezonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken van de federale regering ter publicatie in het *Belgisch Staatsblad*.

Art. 4

Le montant visé à l'article 3 est adapté en fonction des variations de l'indice des prix à la consommation. L'indice de base est celui du mois au cours duquel la présente loi entre en vigueur.

Art. 5

La dotation, telle qu'elle est fixée à l'article 3, est calculée et versée par trimestre.

Le calcul s'effectue sur la base des données disponibles le premier jour du trimestre pour lequel la dotation est versée.

Art. 6

La dotation doit faire l'objet d'une demande trimestrielle écrite avant la fin du trimestre concerné.

Cette demande est adressée par l'institution visée à l'article 7 au président de la Chambre des représentants ou au président du Sénat.

Art. 7

Chaque parti politique qui satisfait aux conditions fixées à l'article 2 désigne l'institution, constituée sous la forme d'une association sans but lucratif, qui reçoit la dotation allouée.

Art. 8

Le conseil d'administration de l'institution visée à l'article 7 désigne un reviseur d'entreprises.

Ce reviseur veille à ce que l'institution et le parti établissent des comptes annuels et un bilan.

Art. 9

Les comptes annuels et le bilan visés à l'article 8 doivent être transmis à la Cour des comptes dans les nonante jours de la clôture des comptes.

La Cour des comptes formule ses observations et approuve les comptes annuels et le bilan dans les soixante jours de la réception de ce rapport.

Les comptes annuels et le bilan, accompagnés du rapport de la Cour des comptes et de l'acte d'approbation, sont transmis sans délai au ministre de l'Intérieur du Gouvernement fédéral aux fins de publication au *Moniteur belge*.

Art. 10

Het niet-goedkeuren van jaarrekening en balans door het Rekenhof en het niet of laattijdig indienen van de jaarrekening en balans hebben het verlies tot gevolg van de dotatie die krachtens artikel 3 van deze wet zou worden toegekend tijdens vier volgende kwartalen.

Art. 11

Artikel 71, § 1, 4^o, *i*, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, inzake de aftrekbaarheid van giften aan politieke partijen, wordt opgeheven.

Art. 12

De wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, met het oog op de naleving ervan in verkiezings-tijd, wordt opgeheven.

Laurent APPELTANS.
Bob VAN HOOLAND.
Jozef VALKENIERS.
Nelly MAES.
Jan LOONES.

Art. 10

Le défaut d'approbation des comptes annuels et du bilan par la Cour des comptes, ainsi que le défaut de dépôt ou le dépôt tardif des comptes annuels et du bilan entraînent la perte de la dotation qui serait octroyée à l'institution au cours des quatre trimestres suivants en vertu de l'article 3 de la présente loi.

Art. 11

L'article 71, § 1^{er}, 4^o, *i*, du Code des impôts sur les revenus 1992, relatif à la déductibilité des dons aux partis politiques, est abrogé.

Art. 12

La loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, en vue d'assurer le respect de ces dispositions en période électorale, est abrogée.