

Partis politiques

Depuis vingt-cinq ans, la problématique du financement public des partis politiques et des contreparties qui y sont attachées (limitation des dépenses électorales, réglementation des campagnes électorales, encadrement des libéralités privées, obligation de transparence financière, respect des droits fondamentaux) est une préoccupation constante des autorités publiques, et ce, à tous les niveaux de pouvoir. Jusqu'en 2014, la loi du 4 juillet 1989 a été modifiée à dix-huit reprises¹. Elle a également été complétée par des législations applicables dans les collectivités fédérées² et décentralisées³, ainsi que

¹ 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 (*Mon. b.*, 20 juillet 1989), modifiée successivement le 21 mai 1991 (*Mon. b.*, 4 juin 1991), le 18 juin 1993 (*Mon. b.*, 7 août 1993), le 19 mai 1994 (*Mon. b.*, 25 mai 1994) – la loi du 19 mai 1994 complète l'intitulé de la loi du 4 juillet 1989 afin de préciser qu'elle ne s'applique qu'aux élections des Chambres législatives fédérales –, le 12 juillet 1994 (*Mon. b.*, 19 juillet 1994), le 10 avril 1995 (*Mon. b.*, 15 avril 1995), le 19 novembre 1998 (*Mon. b.*, 10 décembre 1998), le 12 février 1999 (*Mon. b.*, 18 mars 1999), le 23 juin 1999 (*Mon. b.*, 19 août 1999), le 27 décembre 2000 (*Mon. b.*, 24 janvier 2001), le 13 décembre 2002 (*Mon. b.*, 10 janvier 2003), le 19 février 2003 (*Mon. b.*, 21 mars 2003), le 2 avril 2003 (*Mon. b.*, 16 avril 2003), le 17 février 2005 (*Mon. b.*, 21 avril et 13 octobre 2005) – il s'agit de deux lois distinctes –, le 27 mars 2006 (*Mon. b.*, 11 avril 2006), le 23 mars 2007 (*Mon. b.*, 28 mars 2007), le 18 janvier 2008 (*Mon. b.*, 23 janvier 2008) et le 15 février 2012 (*Mon. b.*, 6 mars 2012).

² Loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement de la Région wallonne, du Parlement flamand, du Parlement de la Région bruxelloise et du Parlement de la Communauté germanophone (*Mon. b.*, 25 mai 1994), modifiée successivement le 12 juillet 1994 (*Mon. b.*, 19 juillet 1994), le 10 avril 1995 (*Mon. b.*, 15 avril 1995), le 25 juin 1998 (*Mon. b.*, 4 septembre 1998), le 22 janvier 2002 (*Mon. b.*, 23 février 2002), le 2 mars 2004 (*Mon. b.*, 26 mars 2004), le 25 avril 2004 (*Mon. b.*, 7 mai 2004), le 27 mars 2006 (*Mon. b.*, 11 avril 2006) et le 12 mars 2009 (*Mon. b.*, 7 avril 2009).

³ 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 district et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale (*Mon. b.*, 16 juillet 1994), modifiée successivement le 12 juillet 1994 (*Mon. b.*, 19 juillet 1994), le 17 novembre 1994 (*Mon. b.*, 23 novembre 1994), le 19 mars 1999 (*Mon. b.*, 31 mars 1999), le 12 août 2000 (*Mon. b.*, 25 août 2000) et le 5 août 2006 (*Mon. b.*, 21 août 2006). Depuis la modification de l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 par l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés (*Mon. b.*, 3 août 2001) et par l'article 2 de la loi spéciale du 25 avril 2004 modifiant les articles 6, § 1^{er}, VIII, 4^e, alinéa 1^{er}, et 31, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 22, § 5, alinéas 1^{er} et 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, afin de préciser la compétence de contrôle des Parlements en matière de dépenses électorales et en matière de communications et de campagnes d'information destinées au public (*Mon. b.*, 7 mai 2004), les régions sont en principe compétentes pour régler l'élection notamment des organes provinciaux et communaux, « en ce compris le contrôle des dépenses électorales y afférentes et l'origine des fonds qui y ont

pour l'élection du Parlement européen⁴. Par ailleurs, ces différentes législations ont donné lieu à une myriade d'arrêtés d'exécution, qu'il serait trop fastidieux d'énumérer ici. Enfin, des arrêts ont été rendus en ce domaine par la Cour constitutionnelle⁵.

Le 6 janvier 2014, une loi a été adoptée qui apporte de nouvelles modifications à la loi du 4 juillet 1989⁶. Cette loi modifie également les lois du 19 mai 1994, citées en notes infrapaginales 2 et 4. Toujours le 6 janvier 2014, une seconde loi a été adoptée qui apporte d'autres modifications à ces mêmes lois du 19 mai 1994⁷. On se limite ici à un commentaire général des principales modifications de la loi du 4 juillet 1989, en précisant que les modifications des autres lois sont assez similaires⁸.

La réforme de 2014 obéit à trois préoccupations⁹. En premier lieu, il s'agit d'actualiser les règles existantes. En second lieu, il s'agit d'adapter ces règles à la réforme du Sénat. En troisième lieu – et c'est assurément le volet le plus important –, il s'agit de répondre à une partie des recommandations formulées par le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO)¹⁰ dans un *Rapport d'évaluation sur*

été affectés » (4°). Voy., par ex., les art. L.4131-1 à L.4131-7 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, modifiés par un décret du 1^{er} juin 2006 (*Mon. b.*, 9 juin 2006).

⁴ Loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen (*Mon. b.*, 25 mai 1994), modifiée successivement le 12 juillet 1994 (*Mon. b.*, 19 juillet 1994), le 10 avril 1995 (*Mon. b.*, 15 avril 1995), le 25 juin 1998 (*Mon. b.*, 4 septembre 1998), le 26 juin 2000 (*Mon. b.*, 14 juillet 2000), le 11 mars 2003 (*Mon. b.*, 17 avril 2003), le 25 avril 2004 (*Mon. b.*, 7 mai 2004), le 27 mars 2006 (*Mon. b.*, 11 avril 2006) et le 12 mars 2009 (*Mon. b.*, 7 avril 2009).

⁵ C.C., arrêt n° 23/90 du 28 juin 1990 ; arrêt n° 40/90 du 21 décembre 1990 ; arrêt n° 20/2000 du 23 février 2000 ; arrêt n° 10/2001 du 7 février 2001 ; arrêt n° 157/2009 du 13 octobre 2009 ; arrêt n° 195/2009 du 3 décembre 2009 ; arrêt n° 161/2010 du 22 décembre 2010.

⁶ *Mon. b.*, 31 janvier 2014, pp. 8664-8674. Voy. égal. l'art. 15 de la loi relative à la Sixième Réforme de l'Etat concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution (*Mon. b.*, 31 janvier 2014, p. 8720). Sur les règles applicables avant cette réforme, voy. not. M. VERDUSSEN, « Le financement des campagnes électorales », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 245-258.

⁷ *Mon. b.*, 31 janvier 2014, pp. 8675-8679.

⁸ Voy. J. VELAERS, « Institutionele vernieuwingen : verkiezingen, verstreking van het Parlement, politieke deontologie, partijfinanciering en Grondwettelijk Hof en de dotaties aan de leden van de koninklijke familie », in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE (eds), *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, pp. 123-137.

⁹ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 53-2972/1, pp. 3-6.

¹⁰ Le GRECO a été créé en 1999 par le Conseil de l'Europe pour veiller au respect des normes anticorruption de l'organisation par les Etats membres. Il a pour objectif d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en s'assurant, par le biais d'un processus dynamique d'évaluation et de pression mutuelles par les pairs, qu'ils respectent les normes du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption. Il contribue à identifier les lacunes dans les politiques nationales de lutte contre la corruption et incite ainsi les Etats à procéder

la transparence du financement des partis politiques en Belgique, adopté à Strasbourg le 15 mai 2009 lors de sa 42^e réunion plénière. On précisera qu'une partie substantielle de la réforme de 2014 a pu être adoptée grâce aux réflexions du groupe de travail « Partis politiques », institué le 14 décembre 2010 par la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques¹¹.

I. Les dépenses électorales

La démocratie est un régime qui garantit l'égalité des citoyens dans l'ordre politique. Il s'agit pour l'Etat de permettre à chaque citoyen éligible de se présenter au suffrage des électeurs et, par tant, de démonter les obstacles susceptibles d'engendrer des discriminations au regard de cet impératif. Or, le coût exorbitant des campagnes électorales est l'un de ces obstacles. C'est la raison pour laquelle la loi du 4 juillet 1989 organise, en ses articles 2 à 4 et 6 à 14, un système de plafonnement des dépenses de propagande électorale. En 2014, des modifications ont été apportées à ce système, qui ne concerne plus que les élections pour la Chambre des représentants, le Sénat ne comprenant plus d'élus directs¹².

A. La période de référence

La loi du 4 juillet 1989 prévoyait, en son article 4, § 1^{er}, que les dépenses électorales des listes et des candidats devaient être imputées dès le moment où l'acte de propagande permis par cette dépense est posé dans les trois mois précédent le scrutin ou, s'il s'agit d'élections anticipées, à partir du jour de la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté royal portant convocation des électeurs. Désormais, la période de référence est portée à quatre mois.

aux réformes législatives, institutionnelles et pratiques nécessaires. Le GRECO est aussi un forum pour le partage des meilleures pratiques en matière de prévention et de détection de la corruption.

¹¹ Voy. le Rapport intermédiaire fait le 5 juin 2013 au nom du Groupe de travail « Partis politiques » par M. Joseph George (*Doc. parl.*, Ch. repr. et Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 53-2854/1 et n° 5-2133/1). Le Groupe de travail a entendu plusieurs experts : Jean Faniel (CRISP), Herman Matthijs (UGent et VUB), Marc Verdussen (UCL), Karolien Weekers (KULeuven), Philippe Roland (Cour des comptes), Marc Bossuyt et Jean Spreutels (Cour constitutionnelle) et Robert Andersen (Conseil d'Etat).

¹² De nombreuses modifications, essentiellement techniques, de la loi du 4 juillet 1989 sont justifiées par cette réforme dans la composition du Sénat.

B. Les moyens de propagande électorale prohibés

Afin de contribuer à un assainissement des campagnes électorales, la loi du 4 juillet 1989 a entrepris, en son article 5, de réglementer l'utilisation de certains moyens de propagande électorale pendant la période de référence. C'est l'idée qu'une campagne saine est une campagne qui favorise un dialogue fondé sur le respect mutuel des candidats et des électeurs. Concrètement, cette réglementation prend la forme soit d'interdictions, comme celle de distribuer des cadeaux et des gadgets, soit de limitations, comme celles qui s'appliquent aux panneaux et affiches publicitaires.

Deux modifications sont intervenues en 2014.

Les messages payants sur Internet. Jusqu'ici, les messages payants sur Internet étaient interdits, toujours pour la période de référence, par l'article 5, 5°, de la loi du 4 juillet 1989. Désormais, ils sont autorisés, mais ils doivent être comptabilisés dans les dépenses des candidats et des listes, à tout le moins pour la même période. Ce faisant, le législateur a entendu traiter de la même manière les messages publiés dans la presse écrite et ceux diffusés par la voie d'un média numérique. Pourquoi alors ne pas avoir mis fin à l'interdiction, qui subsiste dans ce même article 5, 5°, des « spots publicitaires à caractère commercial à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma » ? Dans son avis, la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas manqué de constater cet illogisme au regard de la volonté d'adaptation technologique du législateur¹³. Le Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles a répondu en deux temps à cette observation¹⁴. Tout d'abord, il rappelle que « le maintien de l'interdiction de faire campagne avec des messages payants *via* certains médias (radio, télévision et cinéma) pendant la période d'interdiction reste justifié par la préoccupation d'organiser des élections libres et honnêtes et pour garantir l'accès du citoyen à une information politique équilibrée ». Ensuite, il souligne que « le maintien de l'interdiction des messages payants sur Internet pendant la période d'interdiction ne se justifie par contre plus, au regard des difficultés inhérentes à ce média pour identifier avec certitude le caractère payant ou non d'un message sur Internet ». Car, ajoute-t-il, « si cette vérification

¹³ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-2972/32 pp. 14-16.

¹⁴ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-2969/3, pp. 19-20.

est tout à fait aisée à réaliser pour ce qui concerne les messages à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma, celle-ci est beaucoup plus délicate à effectuer pour ce qui concerne les messages sur Internet ».

Le sponsoring. Dans son rapport, le GRECO estimait que le sponsoring, qu'a ignoré jusqu'ici la loi du 4 juillet 1989 alors qu'il s'agit d'une forme indirecte de libéralité, « est contradictoire avec l'interdiction légale des dons de personnes morales et offre bien des facilités pour contourner cette dernière », recommandant à la Belgique « de préciser ou définir la notion de don afin (...) de mettre en cohérence le sponsoring et les règles existantes en matière de dons »¹⁵. En 2014, un point 6° est ajouté à l'article 5 qui prévoit que « ne peuvent recevoir de sponsoring dont le montant ou la valeur des produits par sponsor dépasse la somme de 2 000 euros »¹⁶.

II. *Les communications gouvernementales*

La réforme de 2014 modifie une partie des règles relatives aux communications officielles du Gouvernement fédéral, règles qui sont également applicables aux communications officielles des présidents des Chambres fédérales. L'article 16*bis* de la loi du 4 juillet 1989 est ainsi abrogé et « remplacé » par les articles 14/2 à 14/4. L'objectif demeure de garantir que les « communications » et « campagnes d'information » destinées au public et financées par des fonds publics portent uniquement sur des matières qui relèvent des attributions de l'autorité qui les diffusent et ne visent pas à améliorer l'image de celle-ci ou de son parti politique. Les modifications introduites sont essentiellement procédurales.

III. *La dotation publique*

La réforme de 2014 concerne tant les bénéficiaires que les montants de la dotation publique¹⁷.

¹⁵ Document précité, § 74.

¹⁶ D'autres modifications concernent le sponsoring : voy. not. le nouvel al. 3 de l'art. 6 et le nouvel art. 16*bis*/1, ainsi que les modifications introduites aux art. 16*ter* et 22, al. 2.

¹⁷ Sur les changements apportés en 2014 aux règles relatives au financement privé des partis politiques, voy. le nouvel art. 16*bis*/1 et les modifications introduites aux art. 16*bis* et 16*ter*.

A. Les bénéficiaires de la dotation

La dotation prévue par la loi du 4 juillet 1989 est réservée aux partis politiques qui répondent à la définition donnée par l'article 1^{er}, 1^o, et qui doivent être considérés, selon les derniers résultats électoraux, comme étant les plus représentatifs. Cette exigence de représentativité s'explique par l'intention du législateur de prévoir une aide financière permanente et générale aux partis politiques, plutôt qu'un financement ponctuel et spécifique des campagnes électorales¹⁸. Jusqu'ici, il convenait, en vertu de l'article 15, que le parti soit représenté soit à la Chambre des représentants, soit au Sénat par au moins un parlementaire élu directement. Autre conséquence de la réforme du Sénat, il suffit désormais que le parti politique ait un élu à la Chambre des représentants. Logiquement, c'est cette dernière qui prendra en charge le paiement de l'intégralité des dotations.

Par ailleurs, un nouvel alinéa est ajouté à l'article 15, selon lequel « un parti politique, qui n'est plus représenté à la Chambre des représentants après l'élection, reçoit à partir du mois suivant l'élection la même dotation qu'avant l'élection et pendant trois mois successifs ». Une défaite électorale peut, en effet, entraîner une diminution drastique de la dotation accordée au parti politique qui la subit. Si l'ampleur de la défaite est telle que le parti n'est plus du tout représenté à la Chambre, il se justifie aux yeux du législateur d'éviter une interruption totale et immédiate du financement public de ce parti. Par ce « *phasing out* », il s'agit surtout de mettre le parti en mesure de payer des indemnités de préavis au personnel licencié.

B. Les montants de la dotation

Ce sont les articles 16 et 18 à 21 qui définissent les règles permettant de calculer le montant de la dotation revenant à chaque parti bénéficiaire. Depuis l'origine, la dotation est composée de deux montants, qui sont en principe adaptés en fonction des variations de l'indice des prix à la consommation : un montant forfaitaire – donc

¹⁸ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1988-1989, n° 747/5, p. 17. Sur cette distinction, voy. les §§ 24-33 du rapport adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit, les 9 et 10 juin 2006, sur « La participation des partis politiques aux élections » ([http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)025-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)025-f.pdf)).

fixe – de 125 000 euros et un montant supplémentaire – variable – de 1,25 euro par vote émis valablement sur les listes de candidats reconnues par le parti politique lors des dernières élections législatives fédérales.

Dans son principe, cette ventilation n'est pas remise en cause. Mais des modifications sont apportées à l'une et à l'autre des composantes de la dotation. S'agissant du montant forfaitaire, il est majoré de 50 000 euros si le parti politique a au moins un membre au sein du Sénat. S'agissant du montant supplémentaire, il est porté de 1,25 euros à 2,50 euros, et ce par vote valablement exprimé sur les listes de candidats reconnues par le parti politique lors de la dernière élection législative en vue du renouvellement intégral de la Chambre des représentants. Par ailleurs, ce montant est majoré de 1,00 euro par vote valable exprimé pour l'élection de la Chambre des représentants si le parti politique a au moins un membre au sein du Sénat. Ces modifications apportées aux montants de la dotation ont un caractère compensatoire. Elles sont dictées par la volonté d'éviter que la suppression de la catégorie des sénateurs élus directement ne conduise à une réduction du financement public des partis politiques. Selon les auteurs de la proposition de loi, il s'agit de veiller « à ce que les effets de l'ensemble des modifications apportées n'aient pas de répercussions sur les partis, qu'ils soient grands ou petits, francophones ou néerlandophones »¹⁹.

IV. *Les contrôles*

La réforme de 2014 concerne tant l'organe de contrôle que les sanctions applicables.

A. La Commission de contrôle

La loi du 4 juillet 1989 a mis en place, en son article 1, 4°, une Commission de contrôle, composée paritairement et exclusivement de membres de la Chambre des représentants et du Sénat. Dès l'origine, la composition parlementaire de cette institution a

¹⁹ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 53-2972/1, p. 5. Voy. égal. J. SMULDERS, J. FANIEL et B. MADDENS, « Verkiezingen, partijen en overheidsfinanciering : de financiële gevolgen van de verkiezingen van 25 mei 2014 », *T.B.P.*, 2014, p. 429.

suscité les plus vives réserves²⁰. En effet, elle peut difficilement être regardée comme une garantie de neutralité, ce que le GRECO n'a pas manqué de constater²¹. On ne peut être à la fois juge et partie, contrôleur et contrôlé²². Il avait pourtant été envisagé de composer la Commission de contrôle de membres de la Cour des comptes. Il est regrettable que cette solution n'ait pas été approfondie. La disposition précitée prévoit toutefois, d'une part, que « la Commission de contrôle est tenue de se faire conseiller, aux conditions prévues par la présente loi, par la Cour des comptes tant pour le contrôle des dépenses électorales des partis politiques et des candidats que pour le contrôle des rapports financiers des partis politiques et de leurs composantes » et, d'autre part, que « si elle le juge opportun, elle] peut également solliciter l'avis de la Cour des comptes pour l'exercice de ses autres compétences légales ».

En 2014, le législateur a modifié la composition de la Commission de contrôle, mais sans vraiment rencontrer les objections élevées contre sa composition, qui reste très majoritairement parlementaire. Désormais, le nombre de membres que compte celle-ci est fixé par la loi elle-même : ils seront dix-sept. Conséquence de la réforme du Sénat, seuls des membres de la Chambre des représentants peuvent en faire partie, à l'exclusion des sénateurs, et ils sont désignés par leurs pairs après chaque renouvellement intégral de l'assemblée. La présidence est assurée par le président de la Chambre des représentants. Certes, cette dernière désigne quatre experts, deux néerlandophones et deux francophones, qui s'ajoutent aux dix-sept représentants. Qui plus est, à l'exception du président, tous les membres de la Commission, en ce compris les experts, jouissent du droit de vote. Toutefois, les quatre experts ne participent pas à la décision d'engager

²⁰ Voy. not. M. VERDUSSEN, « La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale », *Ann. dr. Louvain*, 1990, pp. 277-324 ; Id., « Le financement des partis politiques et la limitation des dépenses électorales en Belgique », *R.F.D.C.*, 1990, pp. 551-557.

²¹ Document précité, §§ 78-82. Voy. égal. *Rapport de conformité sur la Belgique : transparence du financement de la vie politique*, adopté par le GRECO lors de sa 51^e réunion plénière (Strasbourg, 23-27 mai 2011), § 43.

²² Pour un parallèle avec l'article 48 de la Constitution (« Chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet »), voy. D. DE PRINS, *Handboek Politieke Partijen*, Brugge, die Keure, 2011, pp. 364-366. Certes, le contrôle sur la régularité des opérations électorales et le contrôle sur le respect des plafonds de dépenses électorales ne sont pas exactement les mêmes. Il reste que tant les travaux de la Commission de Venise que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme montrent qu'aujourd'hui, en Europe, il y a une méfiance de plus en plus généralisée à l'égard des Etats qui confient aux parlementaires le soin d'exercer un contrôle sur eux-mêmes.

une procédure fondée sur l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989, cette procédure étant dorénavant déclenchée par « sept membres élus », suite à une modification de l'alinéa 2 de l'article 15^{ter}. Surtout, ils ne représentent même pas un cinquième de la Commission.

B. Les sanctions

Une distinction s'impose entre les partis politiques et les candidats, les uns et les autres n'étant pas passibles des mêmes sanctions. Dans tous les cas, la Commission de contrôle ne peut statuer que dans le respect des droits de la défense, ce que la loi précise systématiquement.

1. *En ce qui concerne les partis politiques*

Les obligations imposées par la loi du 4 juillet 1989 ont toujours été présentées comme des contreparties au financement public des partis politiques instauré par cette même législation²³. C'est la raison pour laquelle la loi a établi un lien entre la méconnaissance de ces obligations et la suspension de la dotation à titre de sanction applicable aux partis défaillants. Or, ce lien peut s'avérer problématique.

En vertu de l'article 13 de la loi du 4 juillet 1989, en cas de dépassement du plafond légal de dépenses électorales, le parti concerné perdait le droit à la dotation pendant une période d'un à quatre mois. L'obligation de respecter le plafond ne s'imposait donc qu'aux partis bénéficiant du financement public, les autres partis pouvant impunément le transgresser. C'est pourquoi l'article 13 a été remplacé en 2014. Il y est prévu qu'en cas de dépassement du plafond légal, le parti se voit infliger par la Commission de contrôle une amende administrative dont le montant est égal à ce dépassement, avec un minimum de 25 000 euros et un maximum correspondant à quatre fois la dotation mensuelle. Des sanctions sont également prévues (avertissement, amende administrative, saisie temporaire de la dotation) en cas d'omission de dépôt de déclaration, de dépôt tardif, de déclaration erronée ou incomplète, ou de violation de l'article 2, § 1^{er}, alinéas 3 ou 4, ou de l'article 5, § 1^{er}.

²³ Voy. not. M. VERDUSSEN, « Le financement public des partis politiques en Belgique », *Revue générale de droit d'Ottawa*, 2006, vol. 36, p. 596.

En vertu de l'article 25 de la loi du 4 juillet 1989, en cas de défaut d'approbation du rapport financier par la Commission de contrôle, de défaut de dépôt ou de dépôt tardif, le parti concerné perdait, là aussi, le droit à la dotation pendant une période d'un à quatre mois. L'article 25 a été remplacé en 2014, pour la même raison que celle ayant justifié le remplacement de l'article 13. Dorénavant, le parti est passible, selon les manquements constatés, d'un avertissement ou d'une sanction administrative, voire d'une saisie temporaire de la dotation.

Par ailleurs, des sanctions sont prévues par le nouvel article 14/4 de la loi du 4 juillet 1989 dans le cadre du contrôle des communications gouvernementales. La Commission de contrôle peut être saisie *a posteriori* lorsque son avis n'a pas été sollicité ou l'a été tardivement, lorsqu'il n'a pas été tenu compte d'un avis négatif de cette dernière ou que les conditions dont était assorti un avis positif n'ont pas été respectées et lorsque le contenu et la présentation de la communication ou de la campagne d'information s'écartent de la note de synthèse. S'il s'avère que la communication ou la campagne d'information vise à améliorer l'image de la personne qui la diffuse ou de son parti politique, la Commission peut infliger une des sanctions suivantes : une réprimande publique ou l'imputation de tout ou partie du coût total de la communication ou de la campagne sur le montant maximum des dépenses électorales prévu pour l'intéressé lors des élections législatives auxquelles il se présente dans les cinq ans.

Toute décision de la Commission qui inflige une sanction sur la base de l'article 13 ou de l'article 25 peut faire l'objet d'un recours en annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, et ce sur la base de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Un article 25^{ter} a été inséré en ce sens dans la loi du 4 juillet 1989. Selon la section de législation du Conseil d'Etat, en ouvrant un tel recours, le législateur tranche la question de la nature juridique des décisions de la Commission, en les considérant « plutôt comme des actes administratifs et non comme des actes de juridiction, avec tout ce que cela implique »²⁴. De surcroît, en se fondant sur l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, et non sur l'article 16 des lois coordonnées, le législateur rejette expressément

²⁴ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-2972/32 p. 7.

l'idée que le Conseil d'Etat puisse exercer ici une compétence de pleine juridiction²⁵.

2. *En ce qui concerne les candidats*

En vertu de l'article 14, § 1^{er}, de la loi du 4 juillet 1989, en cas notamment de dépassement du plafond légal de dépenses électorales, le candidat concerné était passible de sanctions pénales, dans le respect de l'article 14, §§ 2 à 4. On a pu légitimement douter du caractère dissuasif des sanctions prévues, qui en pratique ne sont pas appliquées, comme le GRECO l'a relevé²⁶. C'est pourquoi les sanctions applicables aux candidats ont été revues en 2014. Certes, les sanctions pénales sont maintenues pour les infractions visées à l'article 14, § 1^{er}. Toutefois, un article 14/1 est ajouté qui permet à la Commission de contrôle d'infliger, en raison des mêmes infractions et selon la procédure qu'il définit, une des quatre sanctions suivantes : un avertissement, la retenue de l'indemnité parlementaire à concurrence de 5 % durant une période de minimum un mois et maximum douze mois²⁷, la suspension du mandat pour une période de minimum un mois et maximum six mois, la déchéance du mandat. A cet effet, une plainte peut être introduite auprès de la Commission par toute personne justifiant d'un intérêt. Toute décision de la Commission qui inflige une sanction sur la base de l'article 14/1 peut faire l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle²⁸. A cet égard, pour d'évidentes raisons de sécurité juridique, il est précisé que la décision de la Commission ne pourra produire ses effets qu'à l'expiration du délai de recours ou, en cas d'introduction d'un tel recours, qu'après que la Cour l'aura rejeté.

*

Les améliorations apportées en 2014 à la législation sur le financement des partis politiques sont salutaires. Elles seront inmanquablement suivies d'autres améliorations. Qu'il nous soit permis ici, en guise de conclusion, d'envisager, sur un plan plus légistique, deux pistes.

²⁵ *Ibid.*, pp. 8-10.

²⁶ Document précité, § 89.

²⁷ Voy. le verbo « Indemnités parlementaires ».

²⁸ Voy. le verbo « Cour constitutionnelle ».

Tout d'abord, dans la mesure où la matière du financement des partis politiques fait actuellement l'objet de plusieurs législations distinctes, il serait sans doute opportun d'envisager de les réunir en un seul corpus, par le procédé de la coordination ou de la codification²⁹. Un tel processus, qui se ferait « à droit constant », permettrait de réunir tous les textes d'origine fédérale adoptés en cette matière. Resteraient les textes d'origine régionale et communautaire. En effet, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ont été modifiées en 2001, afin notamment de transférer aux régions la compétence de régler et d'exercer le contrôle des dépenses électorales y afférentes³⁰. Des dispositifs législatifs ont ainsi été adoptés par les trois régions³¹. Par ailleurs, les communautés et les régions sont compétentes pour octroyer une dotation complémentaire aux partis politiques représentés au sein de leur assemblée³². Juridiquement, il est difficile d'entreprendre un processus de coordination ou de codification qui engloberait des textes adoptés par des niveaux de pouvoir différents.

Ensuite, se pose la question de l'interprétation de la législation sur le financement des partis politiques et, spécialement, sur les dépenses

²⁹ « Si la coordination est un procédé de rassemblement en un texte unique des dispositions législatives ayant un même objet mais éparses dans plusieurs lois, la codification consiste à grouper diverses lois dont les objets sont analogues ou voisins » (J. VELU, *Droit public*, t. 1^{er}, *Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 612).

³⁰ Loi spéciale du 13 juillet 2001 (citée ci-avant), spéc. art. 15 (insertion d'un § 5 dans l'art. 31 de la LSRI) et art. 29 (insertion d'un § 5 dans l'art. 22 de la LSIB). Sur cette modification législative, voy. l'avis L36.323/VR du 27 janvier 2004 sur une proposition de décret instituant le contrôle des dépenses électorales, rendu par la section de législation du Conseil d'Etat (*Doc. CRW*, sess. ord. 2003-2004, n° 632/2). Voy. égal. les art. 3 et 4 de la loi spéciale du 25 avril 2004 (citée ci-avant). Des protocoles d'accord sont régulièrement conclus sur ce point par la Conférence des sept présidents d'assemblée, dans un but d'harmonisation des contrôles exercés par les assemblées. Voy. K. MUYLLE, « Parlementaire recht. Protocolakkoord verkiezingsuitgaven en regeringsmededelingen », *T.B.P.*, 2009, pp. 470-471.

³¹ Décret de la Région wallonne du 1^{er} avril 2004 relatif au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement régional wallon, ainsi qu'au contrôle des communications du président du Parlement régional wallon et des membres du Gouvernement wallon (*Mon. b.*, 15 avril 2004) ; ordonnance de la Région bruxelloise du 29 avril 2004 organisant le contrôle des dépenses électorales et des communications gouvernementales (*Mon. b.*, 14 juin 2004), modifiée par une ordonnance du 18 décembre 2008 (*Mon. b.*, 29 janvier 2009) ; décret de la Région flamande du 7 mai 2004 portant réglementation du contrôle des dépenses électorales et l'origine des fonds engagés pour l'élection du Parlement flamand (*Mon. b.*, 28 mai 2004), modifié par un décret du 10 février 2006 (*Mon. b.*, 10 mars 2006), par un décret du 23 juin 2006 (*Mon. b.*, 20 novembre 2006) et par un décret du 8 juillet 2011 (*Mon. b.*, 25 août 2011). Tous les législateurs communautaires et régionaux ont adopté une réglementation relative à la création d'un organe de contrôle parlementaire des communications officielles faites par les gouvernements et les présidents des assemblées relevant de leur contrôle.

³² Loi spéciale du 13 juillet 2001 (citée ci-avant), art. 16 (insertion d'un § 6 dans l'art. 31 de la LSRI) et art. 30 (insertion d'un § 6 dans l'art. 22 de la LSIB).

et moyens de propagande électorale. Le 30 avril 2007, la Commission de contrôle a publié un vade-mecum en vue des élections législatives fédérales du 10 juin 2007³³. Le 4 mai 2010, elle a déclaré celui-ci applicable aux élections législatives fédérales du 13 juin 2010. Le 21 janvier 2014, la Conférence des présidents de toutes les assemblées parlementaires du pays a conclu un protocole d'accord qui rend le vade-mecum applicable aux élections législatives simultanées du 25 mai 2014³⁴. Ce document contient un commentaire et des recommandations sur l'interprétation des dispositions législatives relatives à l'utilisation des moyens de propagande électorale, ainsi que des dispositions relatives au plafonnement des dépenses électorales. En principe, le commentaire et les recommandations du vade-mecum doivent se limiter à expliquer aux candidats le dispositif mis en place par la législation. Or, à maints égards, elles ajoutent à ce dispositif des dispositions nouvelles. Certes, le vade-mecum prend soin de préciser qu'elles n'ont pas force de loi : « elles ne forment qu'un ensemble de directives et ne doivent pas être considérées comme faisant jurisprudence ni comme ayant valeur de précédent ». Il n'en reste pas moins que certaines recommandations s'apparentent à de véritables règles de droit, de telle sorte que les candidats peuvent être enclins à y voir des directives juridiquement contraignantes. De telles recommandations gagneraient à faire l'objet d'un ou de plusieurs arrêtés royaux d'exécution. L'article 108 de la Constitution ne nous enseigne-t-il pas que le pouvoir d'exécution des lois appartient au seul pouvoir exécutif fédéral ?

Marc Verdussen

³³ *Doc. parl.*, Ch. repr. et Sénat, sess. ord. 2006-2007, n° 51-3115/1 et n° 3-2449/1.

³⁴ http://www.senate.be/actueel/homepage/Elections_2014/campagne/21.01.2014.Protocole%20d'accord.Interpretation%20uniforme.pdf.