



**COMITE PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE
RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ**

Le financement des partis politiques et des campagnes électorales en Belgique

Note juridique finale – 3 février 2023

Le financement des partis politiques et des campagnes électorales en Belgique

Introduction

Depuis l'adoption de la loi du 4 juillet 1989¹, la Belgique s'est dotée d'une loi fédérale mettant en place un dispositif de financement public direct des partis politiques. En contrepartie de ce financement, elle impose aux partis politiques des obligations précises : le plafonnement des dépenses de propagande électorale; la réglementation de l'utilisation de certains moyens électoraux; l'interdiction des dons de personnes morales et d'associations de fait, ainsi que la limitation et l'identification des dons de personnes physiques; la transparence de la comptabilité des partis politiques et le respect des droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

Vu la nature fédérale de l'État belge, plusieurs législations s'appliquent à la limitation et au contrôle des dépenses électorales, mais l'essentiel des règles est identique pour les élections dans les entités fédérales et fédérées, et pour le Parlement européen².

L'objectif de la présente analyse n'est pas d'identifier de manière exhaustive l'ensemble des règles applicables aux campagnes électorales et au financement des partis ou les limites de ces règles³. Il faut noter également que des propositions législatives ont été déposées afin d'amender la législation ces derniers mois⁴.

L'objectif de la présente analyse est en revanche d'identifier les règles existantes dans la loi du 4 juillet 1989 permettant une éventuelle détection de financements étrangers irréguliers visant à influencer les politiciens belges.

¹ 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 (M.B. 20 juillet 1989), ci-après, la « Loi de 1989 ».

² En ce qui concerne les élections au Parlement européen, il s'agit de la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen (M.B. 25 mai 1994). Pour être complet, signalons aussi le règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes, qui prévoit la possibilité d'un financement européen pour les partis politiques européens, ainsi que des modalités de contrôle.

En ce qui concerne les entités fédérées, il s'agit de la loi du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles (M.B. 25 mai 1994).

Mentionnons aussi, pour le niveau local, la Loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de district et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale (M.B. 16 juillet 1994) mais notons qu'elle a été modifiée ou abrogée par certains législateurs régionaux.

³ Voyez en ce sens : Marc VERDUSSEN, « Le financement public des partis politiques en Belgique », *Revue générale de droit*, vol. 36, no 4, 2006, p. 591 ; et Thibault GAUDIN, « La régulation juridique des partis politiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020/38-39 (n° 2483-2484), p. 5-68.

Voyez aussi le Rapport d'Évaluation de la Belgique sur la Transparence du Financement des Partis Politiques, Groupe d'États contre la Corruption du Conseil de l'Europe, 15 mai 2009, et les rapports de conformité subséquents, disponibles sur <https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/round-3>. À la clôture de la procédure de conformité en 2018, le GRECO concluait que la Belgique n'avait pas pleinement mis en œuvre huit recommandations, sur les onze recommandations formulées dans le rapport d'évaluation initial.

⁴ Voyez par exemple les propositions de loi suivantes : Doc. parl., Chambre, 2022-2023, n° 2905/001, 2997/001 et 3031/001 (ne sont reprises ici que les propositions touchant aux règles identifiées ci-dessous).

Les règles pertinentes en matière d'ingérence étrangère

Le cadre législatif prévoit des règles applicables en tout temps au financement des partis politiques et des règles spécifiques pour les dépenses effectuées en période électorale, qui débute quatre mois avant le jour d'une élection⁵.

En ce qui concerne le financement des partis politiques en général, les règles pertinentes en matière de détection et de lutte contre l'ingérence étrangère sont :

La limitation des dons aux personnes physiques (art. 16bis de la Loi de 1989)

Seules des personnes physiques belges et étrangères⁶ peuvent faire des dons à des partis politiques, à leurs composantes, à des listes, à des candidats et à des mandataires politiques. En d'autres termes, des personnes morales de droit privé (comme des entreprises ou des associations) ou public (comme des États étrangers) ne peuvent faire de dons.

L'encadrement des dons des personnes physiques (art. 16bis de la Loi de 1989)

Le montant des dons est plafonné :

- d'un point de vue actif : une personne physique ne peut donner plus de 2000€ par an à des partis politiques et leurs composantes, des listes, des candidats et des mandataires politiques, et ne peut donner plus de 125€ au comptant par an ;
- d'un point de vue passif : un parti, une composante de parti, une liste, un candidat, un mandataire politique peuvent chacun recevoir annuellement au maximum 500€ d'une personne physique.

Par ailleurs, chaque don de plus de 125€ doit être fait de manière électronique et être enregistré.

Un relevé est établi annuellement pour les dons de plus de 125€ reçus par les partis, leurs composantes et les mandataires politiques et est transmis à la Commission de contrôle⁷.

L'encadrement du sponsoring des personnes morales (art. 16bis/1 de la Loi de 1989)

Les entreprises, les associations de fait et les personnes morales peuvent sponsoriser des partis politiques, leurs composantes, des listes, candidats et mandataires politiques, c'est-à-dire mettre des fonds ou des produits à leur disposition en échange de publicité.

⁵ Le système a ceci de particulier que certaines entités fédérées sont compétentes depuis 2001 pour accorder un financement complémentaire aux partis politiques, sans que la question de l'autorité compétente pour effectuer les contrôles afférents à ce financement complémentaire soit clairement tranchée ; voir Thibault GAUDIN, *op.cit.*

⁶ La Loi de 1989 a été modifiée dernièrement par la loi du 4 juin 2021 modifiant l'article 16bis 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, en ce qui concerne les donateurs, afin de préciser que les donateurs peuvent être des personnes physiques belges ou étrangères, M.B. 9 novembre 2021 (erratum).

⁷ La Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques est une commission composée de dix-sept membres de la Chambre des représentants et quatre experts, dont deux néerlandophones et deux francophones proposés par la Chambre des représentants. La Commission est présidée par le président de la Chambre des représentants. Ses membres sont nommés après chaque renouvellement intégral de la Chambre des représentants.

Le montant des sponsorings est plafonné :

- d'un point de vue actif : une même entreprise, association de fait ou personne morale ne peut sponsoriser des partis politiques, leurs composantes, des listes, candidats et mandataires politiques qu'à hauteur de 2000€ par an maximum ;
- d'un point de vue passif : un parti, une de ses composante, une liste, un candidat, un mandataire politique ne peuvent chacun recevoir annuellement, à titre de sponsoring d'une même entreprise, association de fait ou personne morale, qu'une somme de maximum 500€

Tout sponsoring d'une valeur supérieure ou égale à 125€ doit être enregistré.

Un relevé est établi annuellement pour les sponsorings dont ont bénéficié les partis, leurs composantes et les mandataires politiques et est transmis à la Commission de contrôle. Ce relevé est également publié annuellement dans les documents parlementaires⁸.

Les règles applicables à la comptabilité des partis (art. 22 à 24 de la Loi de 1989)

Chaque parti doit désigner une association sans but lucratif qui reçoit la dotation publique et qui est chargée de remplir les obligations du parti en matière de comptabilité et d'enregistrement des dons et sponsorings. La loi prévoit des exigences en matière de rapportage financier pour les partis et la publication annuelle du rapport financier sur les comptes annuels du parti politique et de ses composantes dans les documents parlementaires.

Ces règles générales sont renforcées par les dispositions relatives au contrôle des dépenses électorales. Outre la fixation de plafonds pour les dépenses électorales, les partis politiques se présentant à une élection s'engagent à déclarer les dépenses électorales et l'origine des fonds qui y ont été affectés, à tenir la liste des donateurs et sponsors lorsque la valeur atteint 125€ et à conserver les documents justificatifs relatifs aux dépenses électorales et à l'origine des fonds durant 5 ans⁹.

Les mécanismes de contrôle

Les déclarations des dépenses électorales et de l'origine des fonds, ainsi que le relevé de l'identité des personnes morales sponsors, sont transmises après les élections au président du bureau principal de la circonscription électorale¹⁰. Ce dernier établit, sur la base de l'article 94 ter du Code électoral, un rapport à l'intention de la Commission de contrôle auquel est annexé les déclarations. Les relevés d'identité des donateurs ne sont pas transmis au président du bureau principal de la circonscription électorale, mais ils sont transmis à la Commission de contrôle.

En plus de ces mesures spécifiques aux dépenses électorales, les relevés de tous les dons et sponsorings de 125 € et plus reçus par les partis politiques et leurs composantes et les mandataires politiques sont transmis annuellement à la Commission de contrôle, sous peine d'amende¹¹.

⁸ Art. 16ter, §3 de la loi de 1989.

⁹ Art. 6 de la Loi de 1989 et dispositions similaires des lois du 19 mai 1994.

¹⁰ Art. 6 de la Loi de 1989 et dispositions similaires des lois du 19 mai 1994.

¹¹ Art. 16 ter de la Loi de 1989.

La Commission de contrôle veille au respect des obligations relatives aux dons des personnes physiques et aux sponsorings. Lorsqu'elle constate des infractions, la Commission de contrôle peut décider de faire perdre à un parti son droit à la dotation, à concurrence du double du montant du sponsoring ou du don accepté en violation des règles. Des amendes pénales sont prévues pour les candidats et les mandataires politiques ayant accepté un sponsoring ou un don en violation des règles, ainsi que pour les personnes ayant fait ce don ou sponsoring.

La Commission de contrôle est également chargée d'évaluer les rapports financiers annuels des partis politiques. Préalablement, la Cour des comptes est chargée de remettre un avis concernant l'exactitude et l'exhaustivité desdits rapports. La Commission de contrôle peut approuver le rapport financier sans observations, l'approuver en mentionnant ses observations ou rejeter le rapport en cas de graves irrégularités. En cas d'instruction judiciaire en cours, ouverte à la requête du ministère public et ayant un lien direct avec le financement des partis, l'approbation se fait sous réserve. Le rapport de la Commission de contrôle est publié dans les documents parlementaires.

Tant les sanctions que peut adopter la Commission de contrôle que les éventuelles poursuites judiciaires encourues en cas d'infractions aux dispositions sanctionnées par des peines d'amende, sont prévues indépendamment de l'application d'autres dispositions pénales. A titre d'exemple, un mandataire ayant accepté un don sans l'avoir enregistré et déclaré peut également, le cas échéant, être poursuivi pour une infraction relative à la corruption de personne qui exerce une fonction publique.

Bien que la matière soit sensible, aucune disposition de la loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998 ne s'oppose à ce qu'un service de renseignement et de sécurité, dans le cadre de ses missions, mette en œuvre une méthode de recueil de données pour se procurer tout ou partie des informations dont la production est prévue par la Loi de 1989¹².

Communication de renseignements à la Commission de contrôle

L'actualité montre que les tentatives d'influences sont probablement réalisées au travers de flux d'argent liquide non-déclaré¹³. L'objectif principal est de provoquer un enrichissement personnel des candidats et ce n'est que marginalement qu'est fournie de la trésorerie destinée à la propagande électorale. Il n'est toutefois pas impossible que des acteurs représentant une menace au sens de la loi organique coordonnent leurs efforts pour utiliser les possibilités légales de financer des partis ou des candidats¹⁴. Dans ce cas se pose la question de la réponse à

¹² La loi de 1998 n'accorde pas de traitement particulier aux informations issues des obligations prévues par la Loi de 1989, comme c'est en revanche le cas des informations protégées par le secret professionnel d'un avocat ou d'un médecin ou par le secret des sources d'un journaliste.

Les services de renseignement et de sécurité sont d'ailleurs autorisés à traiter des données à caractère personnel sensibles, y compris celles qui révèlent une orientation politique (art. 76 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel).

¹³ « Parlement européen: la Sûreté de l'Etat avait infiltré le domicile de Panzeri », Joël Matriche, Louis Colart et Kristof Clérix, article du 14 décembre 2022, <https://www.lesoir.be/>

¹⁴ Il a déjà été indiqué ci-dessus que les montants qui peuvent être reçus d'une même personne physique ou entreprise sont plafonnés, mais une coordination entre plusieurs acteurs, aussi légale et légitime qu'elle soit, permet de multiplier ces montants. Seule reste alors la limite que constitue le plafond des dépenses de propagande électorales. Par ailleurs, le cas d'un financement frauduleux implique- à terme- la communication des informations aux autorités judiciaires.

apporter à ce comportement qui pourrait constituer une menace (potentielle) à la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, en rapport avec l'ingérence.

A cet égard, il faut renvoyer aux possibilités de communication de renseignements que la loi et la réglementation autorise aux services de renseignement et de sécurité à l'égard d'organismes publics belges. Dans son « Analyse juridique des possibilités légales dont disposent les deux services de renseignement en matière d'entrave »¹⁵, le Comité permanent R écrivait :

« La communication des renseignements [...] est réglé en ordre principal par l'article 19, alinéa 1^{er} L.R&S.¹⁶ Cet article dispose que : «(l)es services de renseignement et de sécurité ne communiquent les renseignements visés à l'article 13, deuxième alinéa, » – en d'autres termes, les informations traitées ('renseignements' ou 'intelligence') relatives aux menaces pour la sécurité qui relèvent de la compétence matérielle de la VSSE – « qu'aux ministres et autorités administratives et judiciaires concernés, aux services de police et à toutes les instances et personnes compétentes conformément aux finalités de leurs missions ainsi qu'aux instances et personnes qui font l'objet d'une menace visée [à l'article] 7 [...] ». Ces menaces comprennent le terrorisme, l'extrémisme, l'espionnage, l'ingérence, la prolifération des armes de destruction massive, les organisations criminelles et les sectes nuisibles.

Bien que les catégories de destinataires soient largement définies, il est néanmoins important que l'article 19, alinéa 1^{er} L.R&S constitue une liste exhaustive de destinataires [...].

L'article 19, alinéa 1^{er} L.R&S doit être lu conjointement avec l'article 20, §[...]3 L.R&S. Ce dernier stipule que :

[...]

« § 3. Le Comité ministériel définit les conditions de la communication prévue à l'article 19, alinéa 1^{er}, et de la coopération prévue au § 1^{er} du présent article. ».

Le Comité constate qu'il n'existe pas de directives particulières du Conseil national de sécurité (CNS) réglementant la communication et la transmission de renseignements dans les actions « qui sont entreprises avec l'intention d'entraver et pour lesquelles l'entrave constitue la finalité » (cf. l'objectif spécifique d'une communication et d'une transmission de renseignements par la VSSE à une instance tierce, telle que définie par l'Administrateur général de la VSSE dans la note de service interne de la VSSE n° 18-50) [...]. ».

L'emploi des termes « toutes les instances et personnes compétentes conformément aux finalités de leurs missions » indique que les missions du destinataire des renseignements doivent avoir un lien avec les renseignements transmis et que ses compétences lui permettent d'agir à l'égard de la situation. En l'occurrence, les services de renseignement et de sécurité doivent donc garder cela à l'esprit en envisageant de transmettre des renseignements relatifs à un schéma de financement de candidats ou de partis conforme à la loi mais procédant d'une tentative d'ingérence. La

¹⁵ Numéro de notice : 2022.295, du 20 janvier 2023

¹⁶ D'autres dispositions légales réglementant la communication de renseignements et de données à caractère personnel à des instances tierces concernent par exemple l'art. 29 du Code d'instruction criminelle, l'art. 19/1 L.R&S, l'art. 6 Loi OCAM, l'article 21, § 5 Code de la nationalité belge, et les art. 44/2, § 2 et 44/11/3ter, § 4 LFP i.o. art. 7, § 1er, alinéa 1er AR Terrorist Fighters et art. 7, § alinéa 1er, AR Propagandistes de haine.

Commission étant un organe ressortissant du pouvoir législatif, on peut imaginer que la simple information selon laquelle des partis ou candidats sont financés dans le cadre d'une tentative d'ingérence est susceptible de déclencher au sein de la commission une multitude de réaction (questions et interpellations parlementaires, propositions législatives, etc.).

Conclusions

La Belgique dispose d'un cadre juridique relatif au financement des partis politiques et au contrôle des dépenses électorales. Ce cadre juridique a évolué avec le temps, notamment dans le but de répondre aux recommandations du GRECO, qui considère qu'un certain nombre de ses recommandations n'ont pas été pleinement mises en œuvre.

Les règles applicables aux dons et sponsorings au bénéfice des partis politiques (et à leurs composantes), à des listes, à des candidats et à des mandataires politiques sont pertinentes dans le cadre de la détection et de la lutte contre l'ingérence étrangère dans les processus politiques nationaux. Il en est de même des obligations de rapportage financier auxquelles sont soumis les partis politiques.

La Commission de contrôle joue un rôle important dans le contrôle des dispositions et peut prendre des décisions significatives (privation d'une partie de la dotation ou amendes administratives).

Les autorités judiciaires sont également responsables du respect de certaines dispositions sanctionnées par des peines d'amendes (comme par exemple l'acceptation de dons non-enregistrés par des mandataires politiques), éventuellement en concours avec d'autres infractions.

Enfin, dans le cadre de leurs missions, les services de renseignement sont libres de mettre en œuvre des méthodes de recueil de données afin de recueillir des informations produites sur la base de dispositions de la Loi de 1989, en ce compris, par exemple, les relevés de l'identité des donateurs.

Il n'appartient pas au Comité permanent R de formuler des recommandations quant aux compétences légales de la Commission de contrôle et à la manière dont elle pourrait réagir si elle était informée de tentatives d'ingérences. Le Comité permanent R souligne tout de même, comme il l'a fait dans l'analyse juridique citée ci-dessus, qu'un encadrement des communications des services de renseignement vers d'autres autorités publiques doit encore prendre forme dans une directive du Conseil national de sécurité de cette communication. Pour le reste, l'opportunité d'une communication ayant pour finalité une entrave à une tentative d'ingérence doit être examinée au cas par cas par les services de renseignement et de sécurité.

