

Adoption : 10 octobre 2014
Publication : 5 mars 2015

Public
Greco RC-III (2014) 20F
Troisième Rapport intérimaire

Troisième Cycle d'Évaluation

Troisième Rapport de Conformité *Intérimaire* sur la Belgique

« Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) »

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 65^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 6-10 octobre 2014)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur la Belgique lors de sa 42^e réunion plénière (15 mai 2009). Ce rapport a été rendu public le 22 juin 2009, suite à l'autorisation de la Belgique (Greco Eval III Rep (2008) 8F [Thème I](#) / [Thème II](#)).
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités belges ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO avait chargé l'Andorre et le Luxembourg de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité.
3. Dans le Rapport de Conformité qu'il a adopté lors de sa 51^e réunion plénière (27 mai 2011), le GRECO a conclu que la Belgique a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante une seule des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle. De ce fait, il a jugé le très faible niveau actuel de mise en œuvre des recommandations « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Le GRECO avait décidé en conséquence d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle.
4. Dans le Rapport de Conformité intérimaire adopté lors de la 55^e réunion plénière (16 mai 2012), le GRECO avait conclu à la quasi absence de toute avancée, seule la recommandation v au titre du Thème II étant devenue partiellement mise en œuvre. En conséquence, il avait décidé qu'en vertu de l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) de son Règlement Intérieur, le Président adresserait au chef de la délégation belge une lettre, avec copie au Président du Comité statutaire, attirant son attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures fermes en vue d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais. En outre, conformément au paragraphe 8.2 de l'article 31 révisé de son Règlement Intérieur, le GRECO demandait au chef de la délégation belge de lui soumettre, avant le 28 février 2013, un rapport relatif aux mesures prises aux fins de la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir les recommandations i à iv pour le Thème I et les recommandations ii à xi pour le Thème II). Ces informations ont été soumises le 12 juin 2013 et complétées le 8 août.
5. Dans le deuxième Rapport de Conformité intérimaire adopté lors de sa 61^e réunion plénière (18 octobre 2013), le GRECO avait conclu que le niveau de mise en œuvre des recommandations restait « globalement insatisfaisant » et en vertu de l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) c) de son Règlement Intérieur, a invité le Secrétaire Général à envoyer une lettre au Ministre des Affaires Etrangères de la Belgique¹, attirant son attention sur l'absence de mise en œuvre des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures fermes en vue d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais. Le GRECO avait demandé au chef de la délégation belge de lui soumettre avant le 31 juillet 2014, un rapport relatif aux mesures prises aux fins de la mise en œuvre des recommandations en suspens. Ce rapport a été transmis le 5 septembre 2014 et a servi de base pour la rédaction de ce troisième rapport de conformité intérimaire.
6. Ce troisième rapport de conformité intérimaire a été rédigé par Mme Clàudia CORNELLA DURANY au titre de l'Andorre et Mme Doris WOLTZ, au titre du Luxembourg avec l'assistance du Secrétariat. Il évalue l'avancement, depuis le précédent rapport intérimaire, dans la mise en œuvre des recommandations en suspens et donne une appréciation globale du degré de conformité de la Belgique avec ces recommandations.

¹ Cette lettre a été signée par le Secrétaire Général le 27 novembre 2013.

II. ANALYSE

Thème I – Incriminations

7. Il est rappelé que dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé 4 recommandations à la Belgique au titre du Thème I. Le Rapport de Conformité concluait en mai 2011 que les recommandations i à iv avaient été partiellement mises en œuvre, situation qui restait identique dans le Rapport de Conformité intérimaire de mai 2012. Dans le second Rapport de Conformité intérimaire d'octobre 2013, le GRECO jugeait que les recommandations ii et iii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les paragraphes ci-après examinent donc l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations i et iv.

Recommandation i.

8. *Le GRECO avait recommandé de prendre les mesures nécessaires (circulaire, texte interprétatif ou formations) en vue de rappeler que la « réception » avec intention d'un avantage, au sens de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), est incriminée au titre des diverses infractions de corruption passive.*
9. Le GRECO rappelle qu'à ce jour, cette recommandation reste partiellement mise en œuvre. Les autorités belges avaient proposé en mai 2011 d'élaborer une circulaire générale qui aborderait notamment les clarifications suggérées par cette recommandation avec l'inclusion d'un paragraphe préparé par le Service Public Fédéral (SPF) de la Justice. Une formation conjointe police-magistrats était annoncée pour la fin 2011. En mai 2012, la circulaire restait à l'état de projet, puis encore en octobre 2013 (raisons annoncées : absence d'accord au sein du réseau d'expertise Corruption et charge de travail importante des membres). Les autorités belges signalaient également dans le même temps l'absence de de nouvelle jurisprudence pertinente sur la « réception » d'avantages indus.
10. Les autorités belges indiquent à présent que a) il n'est toujours pas intervenu de nouvelle jurisprudence concernant la réception ; b) il n'est pas intervenu de nouvelles actions de formation depuis la journée de formation du 19 novembre 2011 au cours de laquelle il aurait été indiqué que la réception d'un avantage fait intégralement partie de toutes les formes de corruption ; toutefois, l'Institut de Formation Judiciaire prévoit de nouvelles formations pertinentes en 2015 ; c) pour ce qui est de la circulaire annoncée depuis mai 2011 , celle-ci n'a pas connu d'avancée : des discussions tenues en juin 2014 n'ont pas abouti à un accord. Les travaux vont néanmoins se poursuivre et les membres doivent proposer à présent des amendements.
11. Le GRECO prend note des dernières informations fournies. Il regrette que depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation il y a plus de cinq ans, aucune des mesures ne donne satisfaction à ce jour. Une seule journée de formation pour l'ensemble du pays a été organisée en novembre 2011 et comme indiqué dans le second rapport de conformité au sujet de la recommandation iv, l'exposé dispensé le 9 novembre 2011 semblait viser essentiellement à présenter d'une façon générale l'existence des recommandations du GRECO, et non pas leur mise en œuvre. Dans l'intervalle aucune décision de justice nouvelle n'est intervenue sur la question de la « réception » d'un avantage indu. Des projets de formations sont à présent annoncés pour 2015, mais sans autre précision. Quant au projet de circulaire, le GRECO apprécie les assurances données selon lesquelles les discussions se poursuivent mais aucun échéancier n'est communiqué, qui permettrait de parvenir à une concrétisation dans des délais prévisibles et raisonnables. Le GRECO invite instamment la Belgique à faire preuve de plus de détermination dans l'adoption

des mesures visant la mise en œuvre de cette recommandation. Il accepte pour le moment de continuer à regarder la présente recommandation comme partiellement mise en œuvre.

12. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

13. *Le GRECO avait recommandé de i) prendre les mesures nécessaires pour clarifier, notamment à l'attention des praticiens, la portée de l'article 12bis du Code d'Instruction Criminelle (qui permet à la Belgique d'être compétente sur la base de l'article 17 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (ETS 173) dans tous les cas où les règles de droit interne ne satisferaient pas à l'article 17 paragraphe 1 en question), y compris le fait que la double incrimination n'est pas requise dans les dossiers de corruption et de trafic d'influence ; ii) examiner l'opportunité de retirer ou de ne pas renouveler la réserve effectuée à l'article 17 de la Convention.*
14. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée « partiellement mise en œuvre » jusqu'à présent. Comme annoncé dans le second rapport intérimaire, la réserve effectuée à l'article 17 de la Convention a été retirée avec effet au 1^{er} juillet 2010 – les autorités belges ayant en fait indiqué qu'elle ne se justifiait plus en l'état actuel de l'interprétation des textes. En particulier, il a été considéré que le principe de compétence universelle posé par l'article 12bis du Code d'Instruction Criminelle (CIC) n'est pas limité à la matière humanitaire. Dans un premier temps, la Belgique a donc élaboré un projet de circulaire sur l'article 12bis CIC. Mais du fait de problèmes théoriques et pratiques qui auraient découlé d'une compétence universelle quelle que soit la matière, la Belgique a finalement préféré amender la législation dans le sens de l'article 17 de la Convention et de la présente recommandation iv. Un projet d'amendement des articles 10 quater et 12 du CIC a donc été présenté en janvier 2013, qui a fait l'objet de discussions ministérielles et de consultations avec les praticiens. Les autorités ont souligné que ces amendements aboutiraient à une extension importante de la compétence extraterritoriale des juridictions belges et cela nécessite en outre la volonté de supprimer la condition de la double incrimination qui existe depuis longtemps. Les autorités avaient aussi souligné que la journée de formation du 9 novembre 2011 avait abordé cette question. Le GRECO a estimé que comme la question n'était plus de s'assurer d'une lecture de l'article 12bis actuel qui irait dans le sens de la présente recommandation, mais plutôt d'amender le CIC avec des nouvelles règles de compétence, la formation de 2011 perdait sa pertinence (au-delà de sa portée limitée pour les raisons indiquées sous la recommandation i).
15. Les autorités belges indiquent à présent que le projet de texte d'amendement des articles 10quater et 12 du CIC réglant la compétence extraterritoriale de la Belgique, présenté déjà en janvier 2013, sera soumis au prochain Ministre de la Justice après la formation du nouveau gouvernement.
16. Le GRECO prend note de l'absence de toute avancée dans la mise en œuvre de la présente recommandation. Le projet d'amendement législatif reste à un stade précoce puisqu'il n'a toujours pas été approuvé par le gouvernement en vue de sa soumission au parlement. Le GRECO accepte néanmoins de maintenir pour l'heure la présente recommandation comme partiellement mise en œuvre compte tenu du retrait de la réserve à l'article 17 de la Convention pénale effectif depuis juillet 2010. Le GRECO encourage vivement la Belgique à redoubler d'efforts pour, à présent, mettre son droit national pleinement en accord avec la Convention et assurer la mise en œuvre de la présente recommandation.
17. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Thème II – Transparence du financement des partis politiques

18. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 11 recommandations à la Belgique concernant le Thème II. Le Rapport de Conformité concluait en mai 2011 que la recommandation i avait été mise en œuvre de façon satisfaisante, et que les recommandations ii à xi n'avaient pas été mises en œuvre. Le Rapport de Conformité intérimaire de mai 2012 avait ensuite noté l'absence de toute avancée mais comme les consultations générales avaient progressé et que la recommandation v avait été discutée dans ce contexte, le GRECO avait jugé celle-ci partiellement mise en œuvre. Le Second Rapport de conformité notait en octobre 2013 l'absence de tout nouveau développement concret. Les développements qui suivent étudient donc les suites données par la Belgique aux recommandations ii à xi.
19. Le GRECO rappelle que c'est le parlement fédéral de Belgique qui a conduit jusqu'à présent les travaux en vue de transposer les recommandations du troisième Cycle d'Évaluations sur le Thème II, plus précisément par le biais du groupe de travail « Partis politiques » mis en place en décembre 2000 (puis mandaté à nouveau en octobre 2007 afin de réfléchir à une réforme), par la Commission parlementaire de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques. Après plusieurs séries de réunions et des travaux interrompus par des élections anticipées en 2010, un projet de proposition de loi était à l'étude en octobre 2013 mais l'absence d'informations précises ne permettait pas au GRECO d'en apprécier toute la pertinence. Il semblait en tout cas que le parlement belge travaillait aussi sur d'autres propositions fédérales bien antérieures au Rapport d'Évaluation de mai 2009 et sans lien direct avec son contenu. Dans le même temps, diverses recommandations ne semblaient pas abordées dans les travaux parlementaires, ce que les documents du parlement soulignaient eux-mêmes en citant des acteurs politiques et institutionnels du pays. Le GRECO avait attiré l'attention de la Belgique sur ces points² et sur le fait que le projet de proposition de loi ne visait qu'une partie de la législation concernée, en l'occurrence la loi du 4 juillet 1989 (cf. paragraphes 29 à 31 du second rapport intérimaire).
20. Les autorités belges indiquent à présent que les travaux publiés dans le rapport intermédiaire³ du groupe de travail « Partis politiques » se sont poursuivis, parallèlement à la 6^{ème} Réforme de l'État caractérisée notamment par la réforme du Sénat. Finalement, une proposition visant une douzaine de changements relatifs à des questions traitées dans le Rapport d'Évaluation a été présentée fin 2013, accompagnée de trois autres propositions législatives complémentaires. Ces quatre propositions ont été adoptées en novembre et décembre 2013 et publiées au *Moniteur belge* du 31 janvier 2014⁴ :
- révision de l'article 142 de la Constitution du 6 janvier 2014 (p. 8546);
 - loi spéciale du 6 janvier 2014 modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (p. 8592) ;

² « De plus, il semble que bon nombre de recommandations n'aient pas encore été prises en compte, les rédacteurs de l'avant-projet de loi eux-mêmes, mais aussi des partis ou des institutions auditionnés soulignant parfois le risque que les propositions pourraient être insuffisantes. Tel ou tel parti a d'ailleurs parfois rappelé la nécessité de clarifier l'ambition de la révision législative engagée et de donner plus clairement effet à telle ou telle recommandation du rapport d'Évaluation. Peut-être est-il utile de rappeler que pour chaque recommandation adressée à la Belgique, le rapport d'évaluation comprend dans le corps du rapport une analyse sous-jacente qui permettrait aux rédacteurs et décideurs de la réforme de mieux cerner les attentes du GRECO. Le GRECO relève aussi qu'une note à la page 150 du rapport parlementaire du 5 juin 2013 indique que le projet de proposition s'inspire en partie d'une proposition de loi datant de 2002, c'est-à-dire sans rapport direct avec l'évaluation du GRECO de 2009. Une autre note indique que le texte du projet devrait en principe préciser pour chaque recommandation du GRECO s'il y est donné suite : or cela n'apparaît pas pour le moment. »

³ <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/2854/53K2854001.pdf>

⁴ Voir : http://www.senate.be/actueel/homepage/Staatsvorming/Moniteur_%20du_31-01-2014.pdf.

- loi du 6 janvier 2014 modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, le Code électoral, la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen et 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-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques (p. 8664) ;
- loi du 6 janvier 2014 modifiant la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen et modifiant 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-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques (p. 8675).

21. Les autorités précisent que certaines des dispositions de ces textes sont entrées en vigueur le jour de leur publication au *Moniteur belge*, d'autres sont entrées en vigueur le jour des élections du 25 mai 2014, et que d'autres entreront en vigueur à la date fixée par la loi (par exemple le 1^{er} janvier 2015).

Recommandation ii.

22. *Le GRECO avait recommandé i) d'amender la loi du 4 juillet 1989 et les autres lois pertinentes pour que soient pris en compte les partis lorsqu'ils ne bénéficient pas de financement public fédéral ainsi que ii) d'introduire des critères permettant d'étendre plus systématiquement le périmètre comptable des partis et formations politiques aux structures liées, notamment les sections locales du parti, afin que le contrôle s'exerce aussi sur le niveau local.*

23. Le GRECO rappelle que cette recommandation est considérée comme non mise en œuvre à ce jour du fait de l'absence de tout progrès tangible.

24. Les autorités belges indiquent que s'agissant du premier élément de la recommandation, la réforme de janvier 2014 vise à combler une lacune de l'ancienne réglementation puisque les partis politiques qui ne pouvaient pas bénéficier de la dotation parlementaire fédérale n'étaient pas sanctionnés en cas de violation des règles relatives aux dépenses électorales ou aux dons dès lors que la seule sanction prévue par la législation était la retenue sur ladite dotation. Le nouveau dispositif fait que des sanctions s'appliquent également aux partis qui ne bénéficient pas de ladite dotation. Comme indiqué également à la recommandation xi, le nouvel article 13 de la loi du 4 juillet 1989 (élections fédérales), amendé en janvier 2014, prévoit que si un parti omet de déposer une déclaration des dépenses électorales et de l'origine des fonds qui y ont été affectés ou s'il dépose tardivement celle-ci, la Commission de contrôle fédérale (CCF) peut infliger a) une amende administrative de 1.000 euros par jour de retard, avec un maximum de 30.000 euros; b) si la déclaration n'a pas été reçue dans les trente jours, il est possible de geler la dotation jusqu'à la réception de la déclaration. Si la déclaration est erronée ou incomplète, la CCF peut infliger les sanctions suivantes : a) un avertissement assorti d'une demande de corriger ou de compléter les données dans les quinze jours, b) puis au besoin, une amende administrative de 1.000 euros par jour de retard supplémentaire, avec un maximum de 30.000 euros voire le gel jusqu'à la réception du correctif si ces amendes s'avéraient sans effet. En cas de dépassement du montant

maximum des dépenses électorales visé à l'article 2 paragraphe 1^{er} (1 millions d'euros), la CCF inflige au parti politique concerné une amende administrative égale au dépassement, toutefois avec un minimum de 25.000 euros et un maximum correspondant à quatre fois la dotation mensuelle. En cas de violation de l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 3 ou 4 (qui concerne principalement les plafonds en matière de dépenses électorales)⁵ ou de toute subdivision de l'article 5, paragraphe 1^{er} (qui concerne certaines limitations en matière d'activité électorale et de sponsoring)⁶, la CCF peut formuler un avertissement ou une amende administrative de 1.000 euros à 250.000 euros (l'amende est doublée en cas de récidive). La même réglementation s'applique aux élections européennes (art. 11 de la loi du 6 janvier 2014).

25. Comme également indiqué à la recommandation xi, l'article 16ter, paragraphe 5 de la loi du 4 juillet 1989 permet depuis janvier 2014 de sanctionner un parti politique ou une de ses composantes qui omet de déposer ou dépose tardivement les relevés relatifs aux dons et au sponsoring (cf. aussi la recommandation iv) la CCF peut prononcer une amende administrative de 1.000 euros par jour de retard, avec un maximum de 30.000 euros, voire au besoin, geler la dotation publique jusqu'à la réception du relevé. Des mesures similaires sont prévues en cas de relevés erronés ou incomplets.
26. S'agissant du second élément de la recommandation, les autorités belges font savoir qu'il n'a pas été donné de suite. Elles considèrent qu'il est impossible et irréalisable, sur les plans pratique et financier, que chaque entité locale doive déposer le même rapport financier que les instances supralocales, rapport qui devrait en outre être révisé par un réviseur d'entreprises. Sous sa forme actuelle, la publication des rapports financiers atteint déjà mille pages. Les autorités considèrent que la réglementation actuelle présente l'avantage de fournir une excellente base de

⁵ Art. 2, § 1^{er} :

Le total des dépenses et des engagements financiers afférents à la propagande électorale des partis politiques au niveau fédéral, au niveau des circonscriptions électorales et au niveau des collèges électoraux, ne peut excéder, pour les élections de la Chambre des représentants, le montant de 1.000.000 EUR.

Nonobstant les dispositions qui précèdent, lorsque plusieurs élections ont lieu le même jour, les partis politiques ne peuvent dépenser plus de 1.000.000 EUR pour l'ensemble de leurs dépenses électorales et engagements financiers.

Vingt-cinq pour cent de ce montant pourront cependant être imputés aux candidats. Dans ce cas, le montant imputé à chaque candidat ne pourra excéder dix pour cent du pourcentage prévu au présent alinéa.

Les partis politiques peuvent axer leur campagne électorale au niveau fédéral, au niveau des circonscriptions électorales et des collèges électoraux sur un ou plusieurs candidats. Dans ce cas, les partis doivent pouvoir prouver que les dépenses qu'ils ont effectuées pour ce ou ces candidats, s'inscrivent de manière cohérente dans la campagne du parti.

⁶ Art. 5, § 1^{er} :

Pendant les délais définis à l'article 4, § 1^{er}, (la campagne électorale) les partis politiques et les candidats ainsi que les tiers qui souhaitent faire de la propagande pour des partis politiques ou des candidats:

1° ne peuvent utiliser de panneaux ou affiches publicitaires commerciaux;

2° ne peuvent utiliser de panneaux ou d'affiches publicitaires non commerciaux d'une surface de plus de 4 m²;

3° ne peuvent pas vendre de gadgets ni distribuer de cadeaux ou de gadgets, quel que soit le mode de distribution et sans préjudice de l'article 184 du Code électoral, sauf aux candidats et aux personnes qui, en application de l'article 4, § 3, 1°, font de la propagande électorale non rémunérée en faveur de partis politiques et de candidats. Par gadgets, l'on entend tous les objets, à l'exception des imprimés sur papier ou sur tout autre support d'information véhiculant un message politique comportant uniquement des opinions ou des illustrations, qui sont utilisés comme souvenirs, accessoires, colifichets ou objets usuels et dont la personne qui les distribue espère que la personne qui les reçoit les affectera ultérieurement à l'usage auquel ils sont normalement destinés et qu'à cette occasion, l'utilisateur apercevra à chaque fois le message figurant sur l'objet;

4° ne peuvent pas organiser de campagne commerciale par téléphone;

5° ne peuvent pas diffuser de spots publicitaires à caractère commercial à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma ;

6° ne peuvent recevoir de sponsoring dont le montant ou la valeur des produits par sponsor dépasse la somme de 2.000 euros.

Note : des dispositions identiques s'appliquent aux élections européennes et régionales/communautaires.

comparaison qui risque d'être compromise par l'élargissement souhaité par le GRECO. De plus, bien que les sections locales des partis ne figurent pas dans le périmètre de consolidation, elles ne sont pas totalement invisibles. En effet, tous les flux financiers provenant des sections locales dont bénéficient le parti et ses composantes doivent être identifiés dans la comptabilité de ce dernier.

27. Le GRECO prend note des informations communiquées. S'agissant de la première partie de la recommandation, il considère que la nouvelle logique du dispositif de sanctions va dans le sens de la présente recommandation et son objectif est satisfait. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO ne peut que regretter l'absence de suites données, et rappeler la situation hétérogène qui règne en Belgique, résultant d'une application variable des textes en fonction des partis politiques⁷. Il invite la Belgique à poursuivre activement l'examen de cette question. Le GRECO considère que des critères appropriés permettraient précisément de consolider les états financiers des partis politiques de manière à éviter des documents de 1000 pages, et une multiplicité d'audits, comme l'objectent les autorités belges.
28. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

29. *Le GRECO avait recommandé de mieux préciser dans la réglementation fédérale les obligations et responsabilités respectives incombant aux partis et à [leurs] composantes, en faisant en sorte que les flux financiers passent autant que possible par l'association de financement du parti.*
30. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre à ce jour du fait de l'absence de tout progrès tangible.
31. Les autorités belges indiquent qu'après délibérations, il a été conclu que la réglementation belge était suffisamment contraignante, transparente et complète. Il importe peu, en somme, que les flux financiers passent ou non par l'association de financement car, en fin de compte, un seul rapport financier consolidé doit être établi pour le parti. Pour autant que les partis disposent d'une autonomie stratégique dans ce domaine, ils sont soumis à l'obligation d'établir un rapport consolidé grâce auquel les finances des partis peuvent être comparées entre elles.

⁷ Paragraphe 71 du Rapport d'Évaluation : « (...) la réglementation fédérale et des régions contient une définition du parti et une définition des composantes de celui-ci (par exemple à l'article 1er de la loi du 4 juillet 1989). Si la définition du parti est relativement étendue, les partis s'en tiennent la plupart du temps à une lecture minimaliste de la liste des composantes. Celle-ci ne comprend pas les sections locales, alors que ces dernières peuvent être importantes dans les grandes villes et qu'elles participent aux élections locales, financent des campagnes individuelles de candidats et collectent des fonds dont une portion est reversée directement ou indirectement, chez certains partis, à la structure centrale. Le Vade-mecum du parlement fédéral s'abstient de commenter ces définitions ou de préciser le périmètre comptable des partis de l'article 23 de la loi du 4 juillet 1989, qui s'applique à la fois au parti et à ses composantes ; toutefois, l'EEG relève qu'à l'occasion des dispositions sur les dons, il précise bien que « la notion de parti politique couvre donc non seulement les fédérations mais également les sections locales sur lesquelles la structure du parti repose, quelle que soit leur forme juridique ». Dans certains cas, des responsables centraux de partis ont affirmé tout ignorer des finances au niveau des sections locales, même lorsqu'il s'agit d'une grande ville. Les entretiens ont confirmé que les partis, qui disposent par ailleurs d'une large latitude dans l'organisation des structures, n'intègrent pas non plus systématiquement certaines structures comme par exemple les organismes à vocation humanitaire. Il en va souvent de même pour des structures comme les associations des jeunes ou les associations des femmes mais en même temps, la question reste ouverte de savoir si ces structures doivent être considérées comme des tierces parties au sens de la loi du 4 juillet 1989 (qui prévoit une prise en compte de leur contribution aux campagnes électorales). »

32. Le GRECO regrette qu'aucune suite n'ait été donnée à la présente recommandation. Le rapport d'évaluation avait mis en évidence une situation hétérogène manquant de transparence en matière de flux financiers et de responsabilités financières au sein des partis politiques⁸, de même qu'en matière de consolidation des comptes comme déjà rappelé au titre de la recommandation précédente. GRECO ne peut donc se satisfaire d'un satisfecit théorique général de la Belgique quant à la qualité de la réglementation déjà en place et quant à la pratique suivie par les partis politiques en matière de consolidation des comptes.
33. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste non mise en œuvre.

Recommandation iv.

34. *Le GRECO avait recommandé i) d'introduire l'enregistrement obligatoire des dons inférieurs à 125 euros aux partis et candidats ; ii) de favoriser le recours à des modalités modernes et plus sûres de versement des dons afin de permettre leur traçabilité ; iii) de préciser ou définir la notion de don afin d'une part d'encadrer les prestations gratuites ou inférieures à la valeur du marché, et d'autre part de mettre en cohérence le sponsoring et les règles existantes en matière de dons ; iv) d'inviter le cas échéant les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation.*
35. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre à ce jour du fait de l'absence de tout progrès tangible.
36. Les autorités belges indiquent que s'agissant de la première partie de la recommandation, il a été décidé de ne pas y donner suite. Elles précisent que les montants relatifs aux dons et au sponsoring de moins de 125 euros doivent bien être déclarés, tant dans la déclaration des dépenses électorales et de l'origine des fonds que dans le rapport financier du parti politique.
37. Pour ce qui est de la seconde partie de la recommandation, des mesures ont été prises : le nouvel article 16bis, alinéa 3, de la loi du 4 juillet 1989 (tel qu'amendé par l'art. 20 de la loi du 6 janvier 2014) précise à présent que *«Chaque don de 125 euros et plus est transmis par voie électronique au moyen d'un virement, d'un ordre permanent ou d'une carte bancaire ou de crédit. Le montant total des dons au comptant par une seule et même personne ne peut dépasser*

⁸ Comme indiqué aux paragraphes 72 et 73 du Rapport d'Evaluation :

« Les partis politiques qui reçoivent une aide publique sont en principe obligés de tenir une comptabilité. Le modèle de comptabilité applicable a fait l'objet d'une proposition de révision par la Cour des comptes, en consultation avec l'Institut des Réviseurs. Ce nouveau modèle vise à mieux prendre en compte l'activité des partis politiques et les différents types de ressources. La CCF a pour sa part proposé de revoir les règles de consolidation des comptes, qui sont parfois assez variables et ne font pas assez apparaître les mouvements de fonds au sein des partis ni entre les partis et les candidats. Il s'agit là d'initiatives positives.

(...) Les partis politiques sont tenus de constituer une association sans but lucratif (ASBL) pour percevoir les aides publiques au niveau fédéral. Des aides financières étant également allouées par les parlements des régions (à l'exception de Bruxelles-capitale), des ASBL sont aussi constituées pour percevoir ces aides régionales. En pratique, il s'avère que bien souvent, toute la partie administrative et de gestion des partis politiques est confiée à diverses ASBL, y compris pour gérer les fonds reçus par les groupes parlementaires, le patrimoine immobilier, les activités de formation, les activités de conseil et d'étude, les affaires similaires au niveau des fédérations régionales etc. Surtout, les entretiens ont montré que le parti politique est parfois perçu par ses responsables comme une entité distincte de ses associations de gestion, voir comme une entité juridiquement incapable, à tel point que l'[Equipe d'Evaluation du GRECO] s'est souvent interrogée sur les destinataires réels des obligations contenues dans la législation (et des responsabilités et éventuelles sanctions qui peuvent en découler). En particulier, alors que seule l'association de financement désignée par le parti peut recevoir le financement fédéral (ou d'autres associations similaires recevoir d'autres formes de financements publics) et est chargée de la tenue des comptes généraux du parti et de la liste des dons et des donateurs, tant le parti que ses diverses composantes sont habilités à recevoir des dons. »

125 euros par année.” Une disposition identique a été insérée dans les lois du 19 mai 1994 relatives aux élections européennes et aux élections des entités fédérées (art. 13 et 24 de la loi du 6 janvier 2014) (cf. aussi le paragraphe 40 ci-après).

38. S'agissant de la troisième partie de la recommandation, les autorités belges estiment que la définition légale de la notion de don est suffisamment claire. Conformément à l'article 16bis de la loi du 4 juillet 1989, tous les dons sont visés, « *sous quelque forme que ce soit* ». Pour la fixation des plafonds, il est renvoyé non seulement aux dons d'argent, mais aussi aux dons en nature : don d'un montant maximal de 500 euros « *ou sa contre-valeur* ». Les prestations gratuites ou effectuées pour un montant inférieur au coût réel sont assimilées à des dons. Il n'a donc pas été donné de suite sur ce point. Il a cependant été décidé de répondre à la recommandation en réglementant le sponsoring sur le plan légal, tant dans le cadre des élections (en limitant notamment le sponsoring durant la période réglementée) que sur le plan de la comptabilité. Le nouvel article 16bis/1 de la loi du 4 juillet 1989 (introduit par l'art. 21 de la loi du 6 janvier 2014) réglemente le sponsoring de la manière suivante :

Loi du 4 juillet 1989

“Art. 16bis/1. Les entreprises⁹, les associations de fait et les personnes morales peuvent, en guise de sponsoring, c'est-à-dire en échange d'une publicité, mettre des fonds ou des produits à la disposition de partis politiques et de leurs composantes, listes, candidats et mandataires politiques, à condition de respecter les prix du marché. L'identité des entreprises, des associations de fait et des personnes morales qui ont fait un sponsoring de 125 euros et plus, sous quelle que forme que ce soit, aux partis politiques, leurs composantes, listes, candidats et mandataires politiques est enregistrée chaque année, sans préjudice de l'obligation d'enregistrement visée à l'article 6, alinéa 3, de la présente loi et à l'article 116, § 6, alinéa 3 du Code électoral.

Le parti politique qui accepte un sponsoring en violation de la présente disposition perd, à concurrence du double du montant du sponsoring, son droit à la dotation qui, en vertu du chapitre III de la présente loi, serait allouée à l'institution visée à l'article 22 pendant les mois suivant la constatation de cette infraction par la Commission de contrôle.

Celui qui, en violation de la présente disposition, aura fait un sponsoring à un parti politique, à l'une de ses composantes - quelle que soit sa forme juridique -, à une liste, à un candidat ou à un mandataire politique ou celui qui, en qualité de candidat ou de mandataire politique aura accepté un sponsoring sera puni d'une amende de 26 euros à 100.000 euros. Celui qui, sans être candidat ou mandataire politique, aura accepté un tel sponsoring au nom et pour compte d'un parti politique, d'une liste, d'un candidat ou d'un mandataire politique sera puni de la même sanction.

Le Livre Premier du Code pénal, en ce compris le Chapitre VII et l'article 85, est applicable à ces infractions.

Si le tribunal l'ordonne, le jugement peut être publié intégralement ou par extrait dans les journaux et hebdomadaires qu'il désigne.”

39. Par ailleurs, l'obligation de déposer à la Commission de contrôle non seulement les relevés des dons, mais aussi les relevés relatifs au sponsoring, a également été insérée dans l'article 16ter

⁹ La notion d'« entreprise » est définie dans le nouvel article 1^{er}, 5^o de la loi du 4 juillet 1989 (art. 3, 7^o, de la loi du 6 janvier 2014): “une entreprise : toute personne physique ou personne morale poursuivant de manière durable un but économique, y compris ses associations.”

de la même loi (art. 22 de la loi du 6 janvier 2014). Les relevés relatifs au sponsoring seront publiés dans les documents parlementaires (et donc également sur le site web de la Chambre). Le nouvel article 16ter, § 2bis, dispose dès lors que « *le relevé de sponsoring mentionne le nom des entreprises, des associations de fait et des personnes morales qui ont fait le sponsoring, l'adresse complète, le montant de tout sponsoring, la date où celui-ci a été reçu et le montant total de tout sponsoring qui a été reçu durant l'année précédente. (...)*. L'article 16ter, § 3, énonce que « *§ 3. Au plus tard le 30 juin de l'année qui suit l'année à laquelle ils se rapportent, les relevés sont déposés contre récépissé à la Commission de contrôle qui veille au respect des obligations prévues aux articles 16bis, 16bis/1, ainsi qu'au présent article. Le relevé du sponsoring visé au paragraphe 2bis est publié dans les documents parlementaires.* ». Pour les sanctions prévues à cet égard, voir le commentaire relatif à la recommandation n° 2, i, b.

40. Concernant la dernière partie de la recommandation, les autorités belges indiquent que des dispositions identiques figurent dans les lois du 19 mai 1994 relatives aux élections européennes et aux élections des entités fédérées (art. 6, 7, 14, 15, 20, 21, 25 et 26 de la loi du 6 janvier 2014).
41. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. Il regrette que rien n'ait été entrepris pour que les bénéficiaires de dons identifient systématiquement les donateurs dans leur propre documentation quel que soit le montant des soutiens. Le GRECO ne peut se contenter des assurances données qu'en pratique tous les dons doivent figurer dans les comptes des bénéficiaires. Il rappelle en effet que les entretiens sur place ont montré « qu'en l'absence de dispositions explicites sur les dons inférieurs à 125 euros, les avis restent partagés sur l'obligation d'enregistrer de tels dons » (paragraphe 35 du rapport d'Évaluation). Il est évident que l'absence d'une lecture homogène des textes nuit finalement aux objectifs de transparence et de respect des textes. Par ailleurs, en l'absence d'identification, on voit mal comment les responsables financiers et administratifs des partis, ou l'organe de supervision public peuvent assurer le respect des règles notamment en matière de limites au montant des dons si des versements sont faits de façon répétée ou auprès de diverses personnes ou entités d'un même parti.
42. Concernant la seconde partie de la recommandation, la Belgique a mis en place les mesures préconisées pour un usage plus large du système financier.
43. Concernant la troisième partie de la recommandation, la Belgique s'est bornée à introduire des règles sur le sponsoring d'une manière qui donne finalement toute sa légitimité à une pratique en principe interdite et à laquelle il a été donné une appellation qui semble la distinguer des dons. Cet aspect s'inscrivait donc pour le GRECO dans le problème plus large de la nécessité d'une définition adéquate des dons. Il faut rappeler que la Belgique a opté depuis 1993 (à la suite d'affaires controversées) pour l'interdiction des soutiens provenant de personnes morales mais que la législation et les organes de supervision n'auraient pas suffisamment ou expressément mis « hors la loi » dans tous les cas envisageables¹⁰. Pourtant la Belgique indique que la

¹⁰ Comme indiqué dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 74) : « (...) dans un souci d'établir une frontière plus claire entre la vie politique et le secteur économique et des affaires, le législateur a interdit les dons et prestations de personnes morales aux partis politiques et aux candidats. Mais apparemment aux fins de permettre certaines formes de soutien militant, il n'a pas interdit ni encadré certaines formes d'aides indirectes comme celles liées au sponsoring – y compris par ces mêmes personnes morales. Le sponsoring semble donc faire l'objet d'une pratique libérale, non condamnée à ce jour par la CCF (et probablement aussi les autres commissions de contrôle). Cela est contradictoire avec l'interdiction légale des dons de personnes morales et offre bien des facilités pour contourner cette dernière. Des représentants de partis ont indiqué lors des entretiens que la loi gagnerait de toute façon à définir la notion de don ou d'utiliser la notion d' « avantage de toute nature »,

définition des dons est la plus large possible et englobe toutes les formes de soutiens (financier, en nature, « *sous quelque forme que ce soit* »). Aux fins d'assurer une plus grande transparence des soutiens financiers directs et indirects et une plus grande cohérence qu'appelait cette partie de la recommandation, il aurait donc fallu que la Belgique revienne à une situation antérieure à 1993 pour ce qui est des apports de personnes morales tout en précisant les modalités de prise en compte du sponsoring dans les comptes politiques, ou sinon qu'elle mette hors la loi cette pratique d'une manière qui soit claire et acceptée par tous. La solution adoptée par la Belgique ne suit aucune de ces deux approches et elle ne fait que conforter une situation insatisfaisante. De plus, les règles introduites sur le sponsoring se bornent en réalité à exiger le respect des prix du marché dans l'évaluation des soutiens en nature provenant de sponsors, ou des frais couverts directement par ceux-ci : les règles existantes en matière de plafond aux dons ne sont pas applicables (sauf pendant la campagne électorale : voir article 5, paragraphe 1^{er}, 6^o, de la loi du 4 juillet 1989 – note en bas de page n° 6) ce qui constitue une autre incohérence au vu de la logique de la réglementation belge : celle-ci est basée sur des plafonds tant pour les montants des soutiens individuels que pour les dépenses électorales. Au surplus, et en l'état actuel des informations disponibles, la différenciation entre soutiens de personnes morales permis et dons de personnes morales interdits risque d'être problématique en pratique, aux fins de transparence générale et de la supervision. En conclusion, cet élément de la recommandation n'a pas été mis en œuvre.

44. Enfin, concernant le dernier élément de la recommandation, il apparaît que la Belgique n'a pas pris de mesures pour régler la question au niveau des élections infra-régionales (qui relèvent normalement de la réglementation des régions). Dans leurs derniers commentaires, les autorités soulignent néanmoins que l'attention des législateurs régionaux sera attirée sur les modifications apportées à la législation fédérale, ainsi que sur les recommandations du GRECO. Donc au final, seul le second élément de la recommandation a été pris en compte à ce jour.
45. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

46. *Le GRECO avait recommandé i) d'examiner l'opportunité d'allonger la période de prise en compte comptable et financière des campagnes électorales afin que les déclarations reflètent mieux la réalité des ressources et dépenses afférentes à ces campagnes; ii) d'inviter le cas échéant les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation.*
47. Le GRECO rappelle qu'il a considéré la recommandation v comme partiellement mise en œuvre du fait que les travaux parlementaires engagés avaient clairement commencé à traiter cette question et donc à procéder à l'examen d'opportunité préconisé.
48. Les autorités belges indiquent que cette première partie de la recommandation a été mise en œuvre en ce que la durée de la campagne électorale a été portée de trois à quatre mois. Cet allongement s'applique aux élections européennes, aux élections fédérales et aux élections des entités fédérées (art. 7 de la loi du 6 janvier 2014 – élections fédérales et articles 4, 6, 18, et 20 de la loi du 6 janvier 2014 – élections européennes et élections des entités fédérées). Les autorités expliquent que cet allongement relativement limité découle notamment de la considération qu'une période de prise en compte comptable et financière des campagnes électorales encore plus longue manquera son but étant donné que ce sont les deux à trois

ce qui contribuerait à clarifier les choses y compris pour ce qui est des formes de soutien provenant de personnes morales. »

dernières semaines qui précèdent les élections qui constituent la période la plus importante de la campagne. Aussi le nouveau délai présente-t-il l'avantage que les partis politiques et les candidats se voient obligés de reconsidérer l'opportunité d'une pré-campagne pendant laquelle ils pourraient utiliser des méthodes de campagne normalement interdites lors de la campagne électorale, et ce, à cinq ou six mois des élections. Les autorités font aussi observer que le plafond des dépenses autorisées n'a pas été relevé : compte tenu de l'allongement de la durée de la campagne électorale, les partis et les candidats devront encore mieux gérer leur budget électoral. En ce sens, l'allongement peut être considéré comme une limitation des dépenses électorales.

49. Pour ce qui est de la seconde partie de la recommandation, les autorités rappellent que le législateur fédéral est compétent pour les élections européennes, les élections fédérales et les élections des entités fédérées, tandis que les régions ne sont compétentes que pour les élections locales. Leur attention sera attirée sur les modifications apportées à la législation fédérale, ainsi que sur les recommandations du GRECO.
50. Le GRECO prend note des modifications introduites. Le GRECO rappelle que selon les informations collectées lors des entretiens sur place, on assiste en Belgique à des pré-campagnes qui commencent jusqu'à six mois avant l'élection et donc l'activité financière déployée pendant la pré-campagne n'était pas prise en compte dans les comptes de campagne des partis et (listes de) candidats (ils peuvent toutefois apparaître en principe à un autre titre dans les comptes annuels des partis politiques). Le GRECO considère que les suites données à la première partie de la recommandation vont donc dans le sens d'une meilleure prise en compte des informations liées au financement des campagnes, même s'il est clair que la question mérite de continuer à retenir l'attention de la Belgique. Il reste donc à la Belgique à mettre en œuvre la seconde partie de la recommandation, comme elle en annonce l'intention.
51. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

52. *Le GRECO avait recommandé i) d'allonger le délai de conservation des pièces justificatives au-delà de deux ans ; ii) d'introduire une telle obligation lorsqu'elle fait défaut (en particulier au niveau provincial, districale et communal, selon la loi du 7 juillet 1994) ; iii) d'inviter les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (recommandation vi).*
53. Le GRECO rappelle que la recommandation vi a été jugée non mise en œuvre du fait de l'absence de tout progrès tangible.
54. Les autorités belges indiquent que depuis les amendements de janvier 2014, les partis sont dorénavant tenus de conserver les pièces justificatives relatives aux dépenses électorales et à l'origine des fonds pendant cinq ans au lieu de deux ans à dater des élections (article 6, alinéa 1er, 3°, de la loi du 4 juillet 1989 (élections fédérales), modifié par l'article 10, 2°, de la loi du 6 janvier 2014). La même obligation s'applique aux élections européennes et aux élections des entités fédérées (articles 7, 1°, et 21, 1°, de la loi du 6 janvier 2014). Pour les candidats, la législation n'a pas été modifiée. Il convient toutefois d'observer, à ce propos, qu'en cas d'instruction pénale, le parquet et le juge d'instruction disposent des méthodes d'investigation requises pour obtenir des informations de plus de deux ans.

55. S'agissant des deuxième et troisième éléments de la recommandation, les autorités rappellent que le législateur fédéral est compétent pour les élections européennes, les élections fédérales et les élections des entités fédérées, tandis que les régions ne sont compétentes que pour les élections locales. Leur attention sera attirée sur les modifications apportées à la législation fédérale, ainsi que sur les recommandations du GRECO.
56. Le GRECO prend note de l'extension de la période de conservation des pièces relatives aux dépenses électorales et à l'origine des fonds dans le cadre électoral, et ce pour les diverses élections (première partie de la recommandation) sauf infrarégionales au sujet desquelles la coordination avec les entités fédérées doit encore se faire (deuxième et troisième élément de la recommandation). Le Rapport d'Evaluation avait souligné que les règles en matière de conservation des pièces étaient déjà supérieures à deux ans, en vertu des règles comptables générales. Dans l'attente de la mise en œuvre des deux derniers éléments de la recommandation, le GRECO considère qu'il a été donné une suite partielle aux mesures préconisées.
57. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

58. *Le GRECO avait recommandé i) d'introduire, dans le respect des principes constitutionnels, une obligation pour les partis/candidats aux élections de publier les donations individuelles dont la valeur est supérieure à un certain seuil, en même temps que l'identité du donateur ; ii) d'inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (recommandation vii).*
59. Le GRECO rappelle qu'il a considéré la recommandation vii comme non mise en œuvre du fait de l'absence de tout progrès tangible.
60. Les autorités belges indiquent au titre de la première partie de la recommandation qu'il a été décidé après délibération, de ne pas mettre en œuvre cette recommandation afin de ménager les susceptibilités en matière de vie privée et compte tenu, notamment, d'avis rendus précédemment par la Commission de la protection de la vie privée. Toutefois, ainsi qu'il a été indiqué plus haut à propos de la recommandation iv (troisième élément de la recommandation) une exception s'applique désormais en matière de sponsoring. Conformément à l'article 16^{ter}, § 3, modifié de la loi du 4 juillet 1989, les relevés relatifs au sponsoring seront publiés chaque année dans les documents parlementaires, avec mention du nom des entreprises/associations de fait /personnes morales qui ont apporté un soutien sous forme de sponsoring, l'adresse complète, le montant du soutien, la date où celui-ci a été reçu et le montant total de tout soutien au titre du sponsoring qui a été reçu durant l'année précédente.
61. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, les autorités rappellent que le législateur fédéral est compétent pour les élections européennes, les élections fédérales et les élections des entités fédérées, tandis que les régions ne sont compétentes que pour les élections locales. Leur attention sera attirée sur les modifications apportées à la législation fédérale, ainsi que sur les recommandations du GRECO.
62. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. Les autorités font référence à la mise en place en janvier 2014 d'un système de déclaration publique de « tous les dons de personnes morales au titre du sponsoring » quel que soit le montant. Les autorités belges réitèrent certaines

réerves s'agissant de la publicité des donateurs-personnes physiques. Le GRECO souligne que la plupart de ses pays membres, qui connaissent également des règles sur la protection des données à caractère personnel, sont en mesure de publier l'identité des personnes physiques et/ou morales qui effectuent des dons au-delà d'un certain montant, dans la mesure où cela est prévu par les textes. Le GRECO avait déjà pris note des avis rendus par la Commission de la vie privée en 2007 et surtout en 1999¹¹ sur la question de la publication de l'identité des personnes effectuant des dons. Il semble que leur conclusion défavorable était essentiellement motivée par l'absence de base juridique autorisant la publicité des informations ; bien au contraire, la loi de 1989 fixe le principe de l'anonymat pour le public et réserve les informations à l'usage exclusif des instances de contrôle du financement politique. Il semble donc que sous réserve de certaines précautions essentielles comme préconisé justement par la recommandation, la Belgique dispose de possibilités de mise en œuvre de celle-ci. Pour terminer, le GRECO rappelle que la réglementation belge interdit en principe les soutiens de personnes morales depuis 1993. Le nouveau dispositif accentue donc ces contradictions en donnant finalement par le biais de la publicité une certaine légitimité au sponsoring (cf. aussi les considérations sur cette situation à la recommandation iv). Compte tenu de cette situation problématique et de l'absence de suites données à la recommandation en ce qui concerne les soutiens de personnes physiques, le GRECO ne peut donner un satisfecit même partiel. Il en irait autrement si la Belgique faisait le nécessaire pour rendre en premier lieu sa réglementation cohérente en matière de soutiens privés conformément à la recommandation iv.

63. Enfin, concernant la seconde partie de la recommandation, dans la poursuite des travaux qu'appelle le constat ci-dessus il reste à inviter les régions à revoir le cas échéant leur propre réglementation pour les élections infrarégionales (provinciales, districales et communales).
64. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation viii.

65. *Le GRECO avait recommandé i) de mettre en place un système – éventuellement unifié – de contrôle du financement des partis et campagnes électorales qui soit le plus indépendant possible des partis politiques et doté des moyens nécessaires à l'exercice d'un contrôle substantiel et adéquat; ii) d'inviter les régions à prendre en compte cette recommandation dans le cas où la création d'un système unifié s'avèrerait trop difficile dans le contexte institutionnel du pays.*
66. Le GRECO rappelle qu'il a considéré la recommandation viii comme non mise en œuvre du fait de l'absence de tout progrès tangible.
67. Les autorités belges indiquent qu'en ce qui concerne la première partie de la recommandation, plusieurs mesures ont été prises en vue de sa mise en œuvre. Premièrement, la composition de la Commission de contrôle fédérale a été modifiée (art. 1^{er}, 4^o, de la loi du 4 juillet 1989, modifié par l'article 3, 5^o, de la loi du 6 janvier 2014). Le Sénat ne comptant plus de sénateurs élus directement, la Commission de contrôle se compose désormais de 17 membres de la Chambre

¹¹ L'avis de 1999 est largement évoqué dans celui de 2007. La Commission indiquait que « Il résulte de ce qui précède que publier ou faire connaître ces relevés [des donateurs au-delà de 125 euros] en dehors de la Commission de contrôle reviendrait à violer le principe d'adéquation du traitement à sa finalité d'autant plus que ni la loi sur le financement des partis politiques ni son arrêté d'exécution du 10 décembre 1998 ne le prévoient. Ces relevés sont confidentiels et aussi bien l'article 16 de la loi du 8 décembre 1992 qui impose la confidentialité et la sécurité des traitements, que l'article 6 de la loi du 4 juillet 1989 le rappellent.(...) Aucune publicité donnée à ces relevés ne peut donc être admise. »

des représentants et – ce qui est nouveau – de 4 experts externes¹² ; l'appel à candidature a été publié le 18 août dernier. Tous ont le droit de vote. En second lieu, les compétences de contrôle de la Cour des comptes ont été étendues puisqu'elle dispose désormais, en vertu de l'article 24, alinéa 2, de la loi du 4 juillet 1989, modifié par l'article 28 de la loi du 6 janvier 2014, de trois mois au lieu d'un mois pour rendre un avis sur l'exactitude et l'exhaustivité des rapports financiers des partis politiques. En outre, la Cour des comptes peut demander des renseignements complémentaires à l'institution visée à l'article 22 (ASBL de financement). Ces modifications ne s'appliquent pas au contrôle des dépenses électorales. En troisième lieu, conformément à l'ambition plus générale de la sixième réforme de l'Etat, les décisions de la Commission de contrôle fédérale et des quatre commissions régionales pourront à l'avenir faire l'objet d'un recours auprès de la Cour constitutionnelle et/ou du Conseil d'Etat selon le cas¹³.

¹² La loi ne prévoit pas de conditions spécifiques pour leur nomination, les critères de sélection etc.

¹³ Devant la Cour constitutionnelle :

Conformément au nouvel article 142, alinéa 5, de la Constitution, inséré lors de la révision du 6 janvier 2014, la loi peut attribuer à la Cour constitutionnelle la compétence de statuer, par voie d'arrêt, sur les recours formés contre les décisions des assemblées législatives ou de leurs organes en matière de contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections de la Chambre des représentants. Les décisions visées à l'article 142 de la Constitution sont celles visées à l'article 14/1 de la loi du 4 juillet 1989, inséré par l'article 15 de la loi du 6 janvier 2014 :

"Art. 14/1. § 1^{er}. La Commission de contrôle peut décider d'infliger une des sanctions suivantes à un candidat élu en raison d'infractions visées à l'article 14, § 1^{er} :

1° un avertissement;

2° la retenue de l'indemnité parlementaire à concurrence de 5 % durant une période de minimum un mois et maximum douze mois;

3° la suspension du mandat pour une période de minimum un mois et maximum six mois;

4° la déchéance du mandat.

§ 2. Dans le même délai de 200 jours suivant les élections que celui visé à l'article 14, § 3, alinéa 1^{er}, toute personne justifiant d'un intérêt peut introduire une plainte auprès de la Commission de contrôle à l'encontre d'un candidat élu qui aurait commis une infraction visée à l'article 14, § 1^{er}.

§ 3. Si la Commission de contrôle estime la plainte recevable, elle convoque, par pli recommandé, le candidat concerné pour être entendu.

La convocation pour être entendu mentionne:

1° les faits qui lui sont imputés;

2° la sanction envisagée;

3° le lieu, la date et l'heure de l'audition, qui a lieu au plus tôt quinze jours après la notification de la convocation;

4° le droit de l'intéressé de se faire assister par une personne de son choix ou de se faire représenter par cette personne en cas d'empêchement légitime;

5° le lieu où et le délai d'au moins quinze jours après la notification de la convocation dans lequel l'intéressé et/ou son conseiller peuvent prendre connaissance du dossier et le droit de faire des photocopies gratuitement.

§ 4. Dans les trente jours qui suivent l'audition de l'intéressé, la Commission de contrôle statue à la majorité simple des voix dans chaque groupe linguistique, pour autant que la majorité des membres de chaque groupe linguistique soit présente. Cette décision est motivée.

§ 5. La décision est notifiée à l'intéressé par pli recommandé dans les dix jours du prononcé.

§ 6. Si la décision contient une sanction, celle-ci est publiée sans délai au Moniteur belge et communiquée aux autres assemblées législatives.

La décision de la Commission ne pourra produire ses effets qu'à l'expiration du délai de recours en annulation ouvert devant la Cour constitutionnelle prévu au § 7 ou, en cas d'introduction d'un recours en annulation dans ce délai, qu'après que la Cour constitutionnelle aura rejeté ce recours.

§ 7. Conformément aux articles 25bis à 25duodécies de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, un recours en annulation peut être introduit à l'encontre de la décision de la Commission de contrôle qui inflige une sanction.

Ce recours n'est recevable que s'il est introduit dans un délai de trente jours suivant la notification de la décision de la Commission de contrôle.

Le délai de prescription pour les recours visés au présent article ne prend cours que si la notification par la Commission de contrôle de sa décision de sanction indique l'existence du recours ainsi que les formes et délais à respecter.

Lorsque cette condition n'est pas remplie, le délai de prescription prend cours quatre mois après que l'intéressé a pris connaissance de la décision de la Commission de contrôle.

§ 8. La Commission de contrôle peut décider d'infliger à toute personne ayant introduit une plainte qui s'avère non fondée et pour laquelle l'intention de nuire est établie, l'amende prévue à l'article 14, § 4."

68. Concernant la seconde partie de la recommandation, la Belgique indique que comme cela ressort de ce qui précède, la supervision et la mise en place éventuelle d'un système unifié en la matière est une compétence essentiellement fédérale, par exemple en ce qui concerne la compétence de la Cour constitutionnelle. Pour ce qui est de la composition des commissions de contrôle régionales, l'attention des parlements des entités fédérées sera attirée sur les modifications apportées à la législation fédérale, ainsi que sur les recommandations du GRECO.
69. Le GRECO prend note des modifications législatives intervenues en janvier 2014 rapportées ci-dessus. Il est dommage que la Belgique n'ait pas saisi l'opportunité de ces réformes pour procéder aux changements en profondeur qu'appelait le Rapport d'Évaluation. Celui-ci avait mis en exergue bon nombre de faiblesses du dispositif actuel (cf. paragraphes 47, 48, 78 et suivants), dont son inefficacité avérée, son caractère fragmenté, la faiblesse des organes des autorités de contrôle concernées. S'agissant en particulier de la Commission de contrôle fédérale (CCF) en particulier, le GRECO avait relevé son manque d'indépendance vis-à-vis des partis politiques compte tenu notamment de sa composition, son manque de moyens et d'expertise (son secrétariat se compose de deux juristes auxquels s'ajoutent deux ou trois personnes en période électorale; la CCF et son secrétariat ne disposent pas d'expertise financière ou comptable particulière et ne font pas appel à des spécialistes externes pour des dossiers concrets), ses procédures décisionnelles inadaptées avec des mécanismes de vote qui permettent de bloquer des décisions ou de ne pas se prononcer du tout sur des violations. Au final, la CCF se repose largement sur le travail préalable effectué par la Cour des Comptes, sans pour autant donner suffisamment suite aux constats de manquements ou réserves émises par cette dernière etc. En second lieu, s'agissant de la Cour des Comptes, celle-ci demeure un organe collatéral du parlement fédéral dont les membres sont amovibles, son mandat vise un contrôle purement formel, elle n'a pas accès aux pièces et justificatifs comptables, elle n'est pas consultée en pratique par les quatre commissions parlementaires régionales etc. Gardant cela à l'esprit, le GRECO salue bien évidemment la nouvelle composition de la CCF qui comprend à présent quatre personnalités extérieures sur les 21 membres qui la composent. Toutefois, il n'est pour l'heure prévu aucun profil ou critère de compétence particulier, ou degré d'indépendance que doivent présenter ces experts (du moins dans la législation modifiée) ce qui ne permet pas de tirer des conclusions positives sur ces changements. Des améliorations nettes concernent en revanche la Cour des Comptes à laquelle il est à présent laissé plus de temps pour effectuer son travail de vérification, et elle a la faculté de demander des informations complémentaires. De telles améliorations ne bénéficient pas pour l'heure à la CCF qui reste l'organe de contrôle principal. La Belgique mentionne aussi l'introduction de voies de recours contre les décisions de sanction prononcées par la CCF et expliquent que cela offre des garanties d'indépendance et d'impartialité mais de l'avis du GRECO, ces garanties restent indirectes et elles ne concernent pas le fonctionnement de la CCF elle-même. En conclusion, les avancées restent clairement insuffisantes sur la première partie de la recommandation et il n'a été donné pour l'heure aucune suite aux attentes de la seconde partie.
70. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recours devant le Conseil d'État

Conformément à l'article 25^{ter} de la loi du 4 juillet 1989, inséré par l'article 30 de la loi du 6 janvier 2014, un recours en annulation peut être introduit devant le Conseil d'État contre toute autre décision de sanction prise par la Commission de contrôle fédérale en application de cette loi, conformément à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Il existe une possibilité de recours similaire devant le Conseil d'État contre toutes les décisions de sanction prises par les commissions de contrôle au niveau fédéral ou au niveau régional en application des lois des 19 mai 1994, conformément à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (art. 35 et 36 de la loi du 6 janvier 2014).

Recommandation ix.

71. *Le GRECO avait recommandé i) de convenir avec l'Institut des Réviseurs d'Entreprises de normes plus exigeantes en matière d'audit des comptes des partis politiques, y compris des règles visant à assurer l'indépendance nécessaire des réviseurs et ii) d'examiner l'opportunité d'étendre les obligations d'audit au-delà des comptes annuels des partis pour couvrir notamment leurs rapports sur les dépenses électorales.*
72. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée non mise en œuvre du fait de l'absence de tout progrès tangible.
73. Les autorités belges indiquent ne pas avoir mis en œuvre la première partie de la recommandation dans la mesure où, d'une part, l'indépendance des réviseurs leur est déjà imposée par la loi et que d'autre part le système de contrôle existant à l'égard des partis politiques a été calqué sur le système applicable au contrôle des banques d'épargne, ce contrôle étant d'ores et déjà considéré comme on ne peut plus strict¹⁴. Concernant la seconde partie de la recommandation, les autorités indiquent que les consultations qui ont été menées depuis le début des travaux, y compris avec la plupart des partis comme cela ressort des documents de travail parlementaires, ont donné l'occasion d'apprécier les avantages et inconvénients d'un audit portant spécifiquement sur les rapports sur les dépenses électorales. Il a notamment été mis en avant que cela risquait de générer des lourdeurs sachant que de toute façon les dépenses électorales doivent bien figurer dans le rapport financier des partis politiques qui doit être déposé chaque année et qui fait l'objet de l'audit préalable. (cf. les commentaires relatifs à la recommandation viii).
74. Le GRECO prend note des informations ci-dessus et regrette qu'aucune suite n'ait été donnée à la première partie de la recommandation malgré les insuffisances relevées dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 83), notamment le fait que l'auditeur voit son rôle avant tout comme un contrôleur de la bonne mise en forme qui veillera à ce que les sommes figurent dans la bonne

¹⁴ Les autorités belges renvoient, à cet égard, à l'audition de représentants de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises organisée par le groupe de travail « Partis politiques » (voir le rapport intermédiaire : doc. Chambre, n° 53-2854/1, pp. 77-78) :

« En termes d'indépendance, il n'y a pas lieu, selon l'Institut, de garantir plus de "distance" entre le réviseur d'entreprises et le parti politique que celle qui est à l'heure actuelle exigée à l'égard d'un groupe financier faisant appel public à l'épargne.

Les textes actuels garantissent parfaitement l'indépendance du réviseur d'entreprises puisque à cet égard la norme en la matière a transposé les dispositions de la recommandation européenne du 16 mai 2002 sur "l'indépendance du contrôleur légal des comptes au sein de l'UE", les dispositions de la directive audit qui sont relatives au principe d'indépendance en général, à la rémunération du mandat de commissaire et des autres services, et en particulier les dispositions relatives à l'indépendance économique et aux honoraires subordonnés (contingent fees).

La plupart de ces dispositions rejoignent les règles déjà prévues en vertu de la législation et de la réglementation belges, en particulier dans les articles 133 et suivants du Code des sociétés, les articles 183bis à 183sexies de l'arrêté royal du 30 janvier 2001 portant exécution du Code des sociétés, la loi du 22 juillet 1953 créant un Institut des Réviseurs d'Entreprises et l'arrêté royal du 10 janvier 1994 relatif aux obligations des réviseurs d'entreprises.

Ceci témoigne à suffisance qu'il n'y a pas lieu de renforcer, encore, les règles d'indépendance. Il serait par contre souhaitable de prévoir que le réviseur d'entreprises certifiant les comptes consolidés du parti politique soit désigné commissaire de l'association (article 22) par l'assemblée générale des membres, ceci afin de garantir qu'il dispose des mêmes règles d'indépendance et de contrôle.

En ce qui concerne la rotation, il convient de relever que le principe de rotation externe a été exclu de toutes les législations applicables en Belgique, et celui de la rotation interne ne trouve pas matière à s'appliquer étant donné que les partis politiques ne sont pas considérés comme des entités d'intérêt public.

Quant à la nécessité de prévoir des normes plus exigeantes en matière d'audit de comptes des partis politiques, il convient de rappeler une nouvelle fois que les normes applicables sont identiques à celles utilisées dans les groupes financiers faisant appel public à l'épargne. Il ne paraît pas utile de renforcer des normes qui font l'objet d'une acceptation au niveau international et sont les plus sévères qui puissent exister.

L'IRE est néanmoins prêt à établir une circulaire à cet effet pour des fins d'éclaircissement. »

colonne et avec des montants crédibles. Le GRECO avait noté l'absence de règles spécifiques visant à assurer une certaine indépendance à l'égard du parti politique, en particulier la non-participation de l'auditeur aux activités du parti afin notamment d'assurer une dissociation systématique entre la fonction comptable et celle d'audit des réviseurs, et une rotation raisonnable. Actuellement, les auditeurs sont nommés pour trois ans et leur mandat est renouvelable indéfiniment. Concernant la seconde partie de la recommandation, le GRECO constate que l'introduction éventuelle d'un audit s'agissant des dépenses électorales a été examinée, comme la recommandation le préconise. Le GRECO apprécie aussi les assurances données par les autorités belges selon lesquelles les dépenses électorales des partis tombent de toute manière dans le champ de l'audit annuel des recettes et dépenses. Cette seconde partie de la recommandation a donc été prise en compte.

75. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

76. *Le GRECO avait recommandé i) de faire en sorte que si un parti manque à ses obligations tirées de la loi du 4 juillet 1989 (ou d'autres textes pertinents) et encourrait normalement la perte du financement fédéral, cela se traduise par une perte de l'ensemble des prestations dont il bénéficie dans le pays au titre de l'aide publique ; ii) d'inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation.*

77. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée non mise en œuvre du fait de l'absence de tout progrès tangible.

78. Les autorités belges considèrent que cette recommandation ne peut pas être mise en œuvre pour deux raisons : premièrement elle serait contraire au principe de proportionnalité préconisé par le GRECO lui-même dans sa recommandation xi et deuxièmement elle n'est pas conforme à la répartition des compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées, ancrée dans la Constitution, qui repose sur le principe d'exclusivité. Les autorités belges jugent qu'il n'est pas opportun que la prise de sanctions par un premier niveau de pouvoir entraîne, de plein droit, d'autres sanctions qui, conformément à la répartition des compétences en vigueur, ne peuvent être infligées que par un autre niveau de pouvoir en raison de la violation de la réglementation dont ce niveau contrôle le respect. La mise en œuvre de la recommandation du GRECO viderait de sa substance le pouvoir de sanction des différents niveaux de pouvoir. Il en résulterait qu'un niveau de pouvoir s'arrogerait le pouvoir de sanction d'un autre niveau bien que ces niveaux se situent, en principe, sur un pied d'égalité à l'égard de la hiérarchie des normes.

79. Le GRECO prend note de l'absence de suites données à la présente recommandation. Il souligne que ses deux éléments offrent de la flexibilité à la Belgique pour lui permettre de transposer la recommandation de la manière la plus appropriée dans le contexte du pays.

80. Le GRECO conclut que la recommandation x reste non mise en œuvre.

Recommandation xi.

81. *Le GRECO avait recommandé i) de clarifier les compétences des autorités appelées à se prononcer sur les peines applicables en cas de manquement aux règles sur le financement politique ; ii) d'assurer une échelle de sanctions davantage proportionnées et dissuasives pour les divers manquements des partis et candidats (par exemple en généralisant l'inéligibilité, en*

diversifiant les peines, en alourdissant les peines pénales et en prévoyant des règles sur la récidive) ; iii) d'inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation.

82. Le GRECO rappelle qu'il a considéré la recommandation xi comme non mise en œuvre du fait de l'absence de tout progrès tangible.
83. Les autorités belges renvoient pour la première partie de la recommandation aux informations communiquées au titre de la recommandation viii. Elles expliquent que comme indiqué au paragraphe 64 et à la note de bas de page correspondante, la sixième réforme de l'Etat a mis en place un système à deux échelons qui prévoit que toutes les décisions de sanction prises par les commissions de contrôle au niveau fédéral ou au niveau des entités fédérées peuvent faire l'objet d'un recours devant les plus hautes juridictions.

Concernant la seconde partie de la recommandation, les autorités belges indiquent qu'afin de donner suite à la présente recommandation, l'éventail des sanctions pouvant être prises à l'égard des partis et des candidats a été significativement étendu, tant en cas d'infraction à la législation sur les dépenses électorales et les communications gouvernementales qu'en cas d'infraction à la législation sur les rapports financiers et le financement des partis, y compris en ce qui concerne les dons et le sponsoring. Les autorités fournissent des extraits des amendements apportés par la loi du 6 janvier 2014 à la loi du 4 juillet 1989 (concernant le financement des partis politiques et les élections au parlement national) et à la loi du 19 mai 1994 (concernant les élections européennes). Les nouvelles dispositions prévoient à présent un éventail de mesures comprenant des avertissements, des amendes administratives progressives et proportionnelles au retard ou au manquement, le doublement de l'amende en cas de récidive, la suspension de la dotation publique. En ce qui concerne les élections régionales, les autorités rappellent qu'en vertu des règles répartitrices de compétence, il appartient aux législateurs régionaux de légiférer sur les matières se rapportant au contrôle. Leur attention sera attirée sur les modifications apportées à la législation fédérale, ainsi que sur les recommandations du GRECO.

84. La logique du système de sanction a parfois été complètement repensée. Par exemple, pour ce qui est des rapports financiers périodiques des partis, le dispositif est le suivant à l'article 25 de la loi du 4 juillet 1989 :

Article 25 de la loi du 4 juillet 1989

§ 1^{er}. Le constat par la Commission de contrôle selon lequel le rapport financier n'a pas été déposé dans le délai fixé à l'article 24, alinéa 1^{er}, entraîne la suspension automatique du paiement de la dotation qui aurait été octroyée à l'institution définie à l'article 22 jusqu'à la date de réception du rapport.

Dès réception du rapport, la Commission de contrôle inflige au parti politique concerné les sanctions suivantes :

- une amende administrative de 1.000 euros par jour de retard, avec un maximum de 30.000 euros;*
- lorsque le dépôt dépasse le délai fixé à l'article 24, alinéa 1^{er}, de plus de trente jours : saisie de la dotation jusqu'au jour de la réception du rapport.*

§ 2. Lorsqu'elle rejette le rapport financier, la Commission de contrôle peut infliger une des sanctions suivantes :

- un avertissement;
- une amende administrative de 1.000 à 10.000 euros. En cas de récidive, l'amende administrative est doublée.

§ 3. Lorsqu'elle rejette le rapport financier, la Commission de contrôle peut infliger une des sanctions suivantes :

- une amende administrative de 10.000 à 100.000 euros;
- la saisie de la dotation qui serait octroyée conformément au chapitre III de la présente loi à l'institution visée à l'article 22 pendant la période subséquente fixée par la Commission de contrôle et qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à quatre mois.

En cas de récidive, l'amende administrative ou le délai prévu à l'alinéa 1^{er} sont doublés.

Dans le cadre du présent article, la Commission de contrôle statue dans le respect des droits de la défense.

§ 4. L'approbation sous réserve visée à l'article 24, alinéa 3, entraîne la suspension préventive d'un douzième de la dotation annuelle.”

85. En ce qui concerne le dépôt annuel des relevés relatifs aux dons et au sponsoring, le régime des sanctions prévu à l'article 16ter, § 5, de la loi du 4 juillet 1989 (art. 22 de la loi du 6 janvier 2014) a lui aussi été profondément modifié :

Article 16 ter de la loi du 4 juillet 1989

(...)

“§ 5. Si un parti politique ou une de ses composantes omet ou dépose tardivement les relevés visés au § 1^{er}, la Commission de contrôle inflige au parti politique concerné les sanctions suivantes:

1° une amende administrative de 1.000 euros par jour de retard, avec un maximum de 30.000 euros;

2° si le relevé n'a pas été reçu dans les trente jours : saisie de la dotation jusqu'à la réception du relevé.

Dans le cadre du présent article, la Commission de contrôle statue dans le respect des droits de la défense.

Si un parti politique ou l'une de ses composantes dépose les relevés visés au § 1^{er} de manière erronée ou incomplète, la Commission de contrôle peut lui infliger les sanctions suivantes :

1° un avertissement assorti d'une demande de corriger ou de compléter les données dans les quinze jours;

2° si, à l'échéance de ce délai de quinze jours suivant la réception de l'avertissement, aucun correctif n'est reçu :

- une amende administrative de 1.000 euros par jour de retard supplémentaire, avec un maximum de 30.000 euros;

- au cas où le correctif n'a pas été reçu après trente jours de retard supplémentaires : saisie de la dotation jusqu'à la réception du correctif.”

86. En ce qui concerne les dépenses électorales des partis politiques, la réglementation est à présent la suivante au titre de l'article 13 de la loi du 4 juillet 1989, tel que modifié par la loi du 6 janvier 2014 :

Article 13 de la loi du 4 juillet 1989

§ 1er. Si un parti politique omet de déposer une déclaration ou dépose tardivement une déclaration des dépenses électorales et de l'origine des fonds qui y ont été affectés par ce parti politique, la Commission de contrôle inflige au parti politique concerné les sanctions suivantes :

1° une amende administrative de 1.000 euros par jour de retard, avec un maximum de 30.000 euros;

2° si la déclaration n'a pas été reçue dans les trente jours : saisie de la dotation jusqu'à la réception de la déclaration.

§ 2. Si la déclaration d'un parti politique de ses dépenses électorales et de l'origine des fonds qui y ont été affectés est erronée ou incomplète, la Commission de contrôle peut lui infliger les sanctions suivantes :

1° un avertissement assorti d'une demande de corriger ou de compléter les données dans les quinze jours;

2° si, à l'échéance de ce délai de quinze jours suivant la réception de l'avertissement, aucun correctif n'est reçu :

— une amende administrative de 1.000 euros par jour de retard supplémentaire, avec un maximum de 30.000 euros;

— au cas où le correctif n'a pas été reçu après trente jours de retard supplémentaires: saisie de la dotation jusqu'à la réception du correctif.

§ 3. En cas de dépassement du montant maximum autorisé visé à l'article 2, § 1er, la Commission de contrôle inflige au parti politique concerné une amende administrative égale au dépassement, toutefois avec un minimum de 25.000 euros et un maximum correspondant à quatre fois la dotation mensuelle.

§ 4. En cas de violation de l'article 2, § 1er, alinéa 3 ou 4, ou de toute subdivision de l'article 5, § 1er, la Commission de contrôle peut infliger au parti politique concerné une des sanctions suivantes :

— un avertissement;

— une amende administrative de 1.000 euros à 250.000 euros. En cas de récidive, l'amende administrative est doublée.

§ 5. Dans le cadre du présent article, la Commission de contrôle statue dans le respect des droits de la défense."

87. Les autorités belges indiquent aussi dans leurs derniers commentaires que s'agissant des sanctions relatives aux candidats aux élections, les sanctions de l'article 181 du Code Electoral – même si elles n'ont pas évolué dans leur contenu – sont à présent applicables en cas de déclaration des dépenses électorales et de l'origine des fonds qui serait délibérément incomplète ou délibérément erronée (peine d'emprisonnement de huit jours à un mois et/ou amende de 50 à

500 euros). Cela concerne les élections fédérales, européennes et des parlements régionaux (article 14 de la loi du 4 juillet 1989, article 10 de la loi du 19 mai 1994). Comme indiqué au paragraphe 67 et à la note 13 de bas de page, l'article 14/1 de la loi du 4 juillet 1989 prévoit aussi un nouveau système de sanction pour les candidats élus dans le cadre des élections fédérales avec un éventail qui comprend l'avertissement, la retenue sur indemnité, la suspension de mandat et l'inéligibilité.

88. Concernant le troisième élément de la recommandation, les autorités de Belgique expliquent que la question des sanctions est une compétence essentiellement fédérale (par exemple les sanctions concernant les dépenses électorales et la comptabilité des partis politiques). Les régions étant compétentes pour les élections locales, l'attention des parlements des entités fédérées sera attirée sur les modifications apportées à la législation fédérale, ainsi que sur les recommandations du GRECO.
89. Le GRECO prend note des informations qui précèdent. Concernant la première partie de la recommandation, la Belgique a mis en place un dispositif de recours contre les décisions prises par les commissions de contrôle. Ceci devrait effectivement apporter quelque clarté mais le GRECO doute que cela réponde réellement aux préoccupations exprimées par les interlocuteurs rencontrés lors de la visite d'évaluation : il avait été indiqué en particulier que les procédures susceptibles de conduire à des sanctions pénales restaient peu déclenchées en pratique par les commissions de contrôle (ou autres auteurs de signalements/plaintes) et du fait d'autorités pénales elles-mêmes peu enclines à agir. Des initiatives complémentaires apparaissent donc nécessaires concernant ce premier élément de la recommandation afin de mieux préciser les prises d'initiative et la transmission des dossiers. Concernant la seconde partie de la recommandation, les autorités belges communiquent une liste assez longue d'informations et précisent que les nouvelles dispositions sur les sanctions à l'encontre des partis politiques prévoient à présent un éventail de mesures comprenant des avertissements, des amendes administratives progressives et proportionnelles au retard ou au manquement, le doublement de l'amende en cas de récidive, la suspension de la dotation publique. Ces sanctions sont applicables tant en cas d'infraction à la législation sur les dépenses électorales et les communications gouvernementales qu'en cas d'infraction à la législation sur les rapports financiers et le financement des partis, y compris en ce qui concerne les dons et le sponsoring. Cela dit, en l'absence d'explications plus détaillées, leur lecture reste difficile, par exemple sur le niveau des amendes administratives en cas de rejet des comptes, qui peut être assez bas en cas de manquement impliquant des sommes importantes : l'amende est de 10 000 ou 100 000 euros pour les mêmes faits selon que l'on se réfère aux dispositions des paragraphes 2 ou 3 de l'article 25 de la loi du 4 juillet 1989¹⁵. Pour autant que le GRECO puisse en juger, la privation de la dotation publique en cas de rapports financiers invalidés par la Commission de contrôle reste limitée à quatre mois, ce qu'avait déploré le Rapport d'évaluation. S'agissant des candidats, le GRECO salue bien sûr le fait que les réglementations révisées permettent à présent d'appréhender les comptes de campagne incomplets ou erronés et ce en relation avec les élections fédérales, européennes et des parlements régionaux. La peine d'inéligibilité est à présent prévue par l'article 14/1 de la loi du 4 juillet 1989 dans le cadre des élections fédérales (et celui des élections locales, comme c'était souligné dans le Rapport d'évaluation) mais pas dans le cadre des autres élections. Or, l'inéligibilité tout comme les autres mesures prévues par l'article 14/1 en question (avertissement, suspension de mandat, retenues sur indemnités)

¹⁵ Lors de l'examen du présent rapport, les autorités belges indiquent qu'il s'agit d'une erreur technique (parmi d'autres) à laquelle il sera remédié par un amendement de toilettage. La version néerlandaise de la loi amendée ne présente pas ce défaut et elle distingue les deux hypothèses visées à l'article 25 selon que la Commission fédérale de contrôle approuve les comptes avec réserve (paragraphe 2) ou les rejette (paragraphe 3).

viennent en principe compléter des sanctions pénales que les autorités répugnent à déclencher / appliquer car elles sont trop ou pas assez sévères en relation avec le financement politique (emprisonnement et/ou amende de 50 à 500 euros). A ce stade et au vu des informations disponibles, il apparaît donc souhaitable que la Belgique poursuive ses travaux sur la mise en œuvre de cette seconde partie de la recommandation. Enfin, pour ce qui est du dernier élément de la recommandation, la Belgique n'y a pas encore fait suite.

90. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

91. **La Belgique a accompli des progrès par la mise en œuvre partielle de six recommandations supplémentaires depuis le dernier rapport intérimaire d'octobre 2013, sans pour autant que ces avancées soient décisives pour modifier le nombre de recommandations pleinement mises en œuvre.** Certaines des avancées ont impliqué des amendements parfois importants. Globalement, à ce jour seules trois recommandations sur les quinze contenues dans le Rapport d'Evaluation ont donc été entièrement mises en œuvre. Neuf autres recommandations ont été partiellement mises en œuvre et les trois recommandations restantes n'ont pas été suivies d'effet.

92. Plus précisément, concernant le Thème I – Incriminations, les recommandations i et iv restent partiellement mises en œuvre (les recommandations ii et iii ayant été considérées comme mises en œuvre à l'issu du précédent rapport intérimaire). S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations ii, iv, vi, viii, ix et xi s'ajoutent à la recommandation v pour les recommandations partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, vii et x restent non mises en œuvre (la recommandation i ayant été jugée mise en œuvre de façon satisfaisante dans le premier rapport de conformité).

93. Le GRECO note que les progrès enregistrés sont dus au fait que plusieurs amendements introduits en janvier 2014 vont dans une certaine mesure, dans le sens des attentes concernant la transparence et le contrôle du financement politique. Par exemple, la Belgique a pris des mesures pour assurer l'application de la réglementation également aux partis politiques qui ne bénéficient pas d'aides publiques au niveau fédéral, pour renforcer le dispositif de supervision ou encore mettre en place un éventail plus large, plus proportionné et plus efficace de sanctions. Mais dans l'ensemble, ce sont des avancées partielles et/ou qui manquent d'ambition. Le GRECO avait d'ailleurs déjà souligné dans le précédent rapport intérimaire que les travaux parlementaires semblaient ne pas aborder ou discuter l'ensemble des améliorations préconisées. Dans le cas de la nouvelle réglementation sur les soutiens de personnes morales qui tombent sous la définition du sponsoring, la Belgique consacre même dans les textes une situation problématique pointée du doigt par le GRECO puisque les soutiens de telles entités sont normalement strictement interdits. La réglementation relative aux dons nécessite donc encore d'être revue et dans un souci de transparence et de cohérence la Belgique est appelée à décider plus clairement si elle veut ou non permettre à nouveau les dons de personnes morales. Des mesures restent aussi à prendre concernant les entités fédérées et leur réglementation. Avec une seule recommandation pleinement mise en œuvre pour le thème II - financement politique, le résultat global reste décevant. Concernant le thème I – incriminations, aucune avancée concrète n'est à signaler au niveau ministériel fédéral pour la mise en œuvre des deux dernières recommandations dont l'une appelle à combler en particulier un vide juridique laissé par la suppression d'une réserve à la Convention pénale sur la Corruption. Le GRECO réitère donc,

encore une fois, son appel à la Belgique à poursuivre avec davantage de détermination la mise en œuvre des diverses recommandations en suspens.

94. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité avec les recommandations n'est plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur. Le GRECO décide, par conséquent, de ne plus continuer à appliquer l'article 32 concernant les membres jugés en non-conformité avec les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation.
95. Conformément au paragraphe 8.2 de l'article 31 révisé de son Règlement Intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation belge de lui soumettre, d'ici le 31 juillet 2015, un rapport relatif aux mesures prises aux fins de la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir les recommandations i et iv du Thème I et les recommandations ii à xi du Thème II).
96. Enfin, le GRECO invite les autorités belges à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire vers le néerlandais (et éventuellement l'allemand) et à rendre cette (ces) traduction(s) publique(s).