

## *Les dons aux partis politiques et aux candidats (1999-2016)*

Jef Smulders et Bart Maddens

**D**ans de nombreuses démocraties, les partis politiques, les candidats et les campagnes électorales sont financés, dans une large mesure, au moyen de dons. Aux États-Unis, le sort de bien des candidats dépend ainsi de leur capacité à trouver suffisamment de bailleurs de fonds disposés à financer leur campagne. Dans la politique belge, les dons jouent par contre seulement un rôle marginal car la loi fixe des limites aux dons aux partis et aux candidats. Par ailleurs, les partis qui disposent de députés sont généreusement subventionnés par les pouvoirs publics – et les candidats aussi via les partis. Cela n'incite guère les partis à rechercher des fonds.

Cela n'empêche toutefois pas qu'en Belgique, on recoure bel et bien au *fundraising* politique. Tant les partis que les candidats reçoivent des dons. Quels partis reçoivent le plus de dons ? Comment ces dons évoluent-ils au fil du temps ? Dans quelle mesure les candidats sont-ils financés par des dons ? Nous avons très peu de vision là-dessus. Pourtant, tant les comptabilités des partis que les déclarations de dépenses électorales faites par les candidats livrent une mine d'informations à ce sujet. Dans cette *@analyse du CRISP en ligne*, les données disponibles sur les dons font l'objet d'une analyse systématique dans le cadre de laquelle nous nous concentrons principalement sur les dons faits aux partis politiques. Nous nous intéressons également brièvement aux dons faits aux candidats.

Dans cette étude, nous commençons par examiner la législation en matière de dons aux partis et aux candidats. Ensuite, nous brossons le tableau des dons aux partis politiques, au départ de leur comptabilité. Enfin, nous abordons brièvement les dons aux candidats des partis flamands, au départ des déclarations de dépenses électorales. Tous les montants de cette *@analyse* sont indexés et exprimés en prix d'octobre 2017, de manière à favoriser la comparaison des montants à travers le temps.

### **Législation**

Depuis 1989, les partis politiques voient leur mode de financement et leurs dépenses encadrés légalement<sup>1</sup>. Depuis 1993, seules les personnes physiques peuvent encore faire

---

<sup>1</sup> Loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, *Moniteur belge*, 20 juillet 1989. Sur cette loi et ses évolutions successives, voir L. IKER-DE MARCHIN, « Le financement et le contrôle des dépenses électorales des partis », *Courrier hebdomadaire*, CRISP,

des dons aux candidats et aux partis. Les dons de la part de personnes morales et d'associations de fait sont interdits. En 1999, un frein a cependant été mis aux dons de particuliers. Les partis et leurs composantes, leurs listes, leurs candidats et leurs mandataires politiques peuvent chacun recevoir de la part d'une même personne physique annuellement un maximum de 500 euros à titre de don. Les donateurs peuvent accorder annuellement à titre de don 2 000 euros au maximum à des partis politiques, à leurs composantes, leurs listes, leurs candidats et leurs mandataires politiques. Étant donné que les partis disposent généralement de nombreuses composantes, le plafond de 500 euros est toutefois très relatif. L'individu qui souhaite offrir le montant maximum de 2 000 euros à un parti déterminé peut le faire facilement en favorisant quatre instances différentes de ce même parti.

L'identité des personnes faisant un don de 125 euros ou plus doit être enregistrée. Un récapitulatif de ces donateurs doit être transmis une fois par an à la Commission de contrôle parlementaire. Celui-ci n'est toutefois pas rendu public. Depuis 2015, les dons de 125 euros ou plus doivent en outre être exécutés de manière électronique, et non plus en liquide.

Une fois par an, les partis représentés à la Chambre des représentants doivent rendre publique leur comptabilité et y indiquer quel montant ils ont reçu en tant que dons. Depuis 1999, cette comptabilité doit être établie selon un modèle uniforme. En effet, c'est cette année-là qu'a été arrêtée la liste des composantes de parti dont la comptabilité doit être intégrée dans la comptabilité consolidée du parti. Par conséquent, nous disposons depuis 1999 de données relatives aux dons et comparables entre les partis.

Malgré cela, une série de lacunes demeurent dans la législation. Seuls les partis entrant en considération pour une dotation fédérale – et ayant donc au moins un siège à la Chambre – sont obligés de rendre publique leur comptabilité. Les partis qui ne sont pas représentés au Parlement sont donc en dehors du périmètre. Par conséquent, nous avons une vue sur la comptabilité du PTB depuis seulement 2014 car le parti a été représenté pour la première fois à la Chambre cette année-là. Inversement, nous n'avons plus de vue sur le financement de la Lijst Dedecker (LDD) depuis que ce parti a disparu de la Chambre en 2014.

Les limitations en matière de dons s'appliquent-elles aussi aux partis qui ne sont pas représentés au Parlement ? Autrement dit : quand est-il question de « parti politique » ? Selon la loi, un parti est une association qui participe aux élections et présente, dans chaque circonscription d'une Région ou d'une Communauté, des candidats aux mandats de représentant. Cela signifie que les limitations en matière de dons ne sont pas d'application pour les associations qui n'ont pas encore proposé de candidats aux élections ou qui le font dans un nombre limité de circonscriptions d'une Région. Autrement dit, le PP a pu recevoir à l'approche des élections de 2010 des dons de façon illimitée, jusqu'à ce qu'il dépose des listes pour la première fois. Il en va de même pour la LDD en 2007 qui, aujourd'hui, peut en outre recevoir à nouveau des dons sans limites vu que le parti n'a

---

n° 1323-1324, 1991 ; L. IKER, « Évolution des règles de financement et de contrôle des partis politiques », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1607-1608, 1998 ; M. GÖRANSSON, J. FANIEL, « Le financement et la comptabilité des partis politiques francophones », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1989-1990, 2008 ; J. SMULDERS, « Le financement et la comptabilité des partis politiques (2008-2013). I. Bases juridiques et partis francophones », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2238-2239, 2015.

introduit en 2014 qu'une liste pour la Chambre, dans la circonscription de Flandre occidentale<sup>2</sup>.

Les candidats sont obligés de déposer une déclaration de leurs dépenses électorales auprès du président du bureau principal de la circonscription. Depuis 1999, ils doivent aussi y mentionner la provenance des moyens qu'ils ont affectés à la campagne. Plus précisément, ils doivent mentionner le montant payé sur leurs propres deniers, mais aussi le montant reçu du parti et le montant des dons qu'ils ont reçus. Ces informations ne sont pas publiées mais l'électeur a le droit de les consulter au bureau principal de la circonscription pendant 75 jours après les élections.

La modification de loi la plus récente, qui remonte à début 2014, a également introduit des règles en matière de sponsoring. Jusque-là, il n'y avait qu'une série de recommandations de la Commission de contrôle. À présent, le sponsoring se définit comme suit sur le plan légal : « Les entreprises, 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 ». Si un commerçant ou une entreprise achète, par exemple, de l'espace publicitaire dans le journal du parti, on ne considère pas cette opération comme un don pour autant que le prix payé à cet effet soit comparable au prix qui serait payé dans le circuit commercial<sup>3</sup>. Autrement dit, il doit y avoir une certaine proportionnalité entre le prix payé et la publicité faite.

Au départ, les partis et les candidats pouvaient recevoir au maximum 2 000 euros par sponsor pendant la période de prudence, c'est-à-dire les quatre mois qui précèdent les élections<sup>4</sup>. En juillet 2017, une proposition de loi a cependant été introduite par des députés de la majorité et du SP.A pour revoir le règlement du sponsoring<sup>5</sup>. Par analogie avec le règlement en matière de dons, les partis et les candidats peuvent, selon cette proposition, recevoir au maximum 500 euros par sponsor, tandis qu'un même sponsor ne peut consacrer au maximum que 2 000 euros au sponsoring de partis politiques. De plus, il s'agit ici de montants maximaux annuels, qui sont aussi d'application en dehors de la période de prudence, et non de montants qui sont valables uniquement à l'approche des élections.

Les partis et les candidats sont obligés d'enregistrer l'identité des instances qui les sponsorisent à concurrence de 125 euros ou plus et d'en donner une fois par an la liste à la Commission de contrôle. Ils doivent le faire pour le 30 juin de l'année suivante au plus tard. Cette liste de sponsors est désormais en principe rendue publique. En juin 2016, il fallait déposer pour la première fois une liste de sponsors – pour l'exercice 2015. Au moment où nous écrivons, cette liste n'a toutefois pas encore été publiée, ni celle de l'exercice 2016. La loi ne prévoit néanmoins pas de date butoir pour la publication de cette liste.

---

<sup>2</sup> Voir D. DE PRINS, *Handboek politieke partijen*, Bruges, Die Keure, 2011, chapitre 3, § I.

<sup>3</sup> Chambre des représentants, *Proposition de loi 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 et modifiant le Code électoral*, déposée par O. Henry et consorts, n° 53 2972/1, 24 juillet 2013, p. 8.

<sup>4</sup> Jusqu'aux élections du 25 mai 2014, la période de prudence ne comptait que trois mois.

<sup>5</sup> Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant diverses lois relatives aux dépenses électorales et au financement des partis politiques, en matière de sponsoring*, déposée par I. De Coninck et consorts, n° 54 2620/1, 14 juillet 2017.

En juin 2016, une polémique a éclaté au sujet de la qualification à donner au montant déboursé (jusqu'à 6 000 euros selon les médias<sup>6</sup>) par une série d'entreprises pour participer à un « banquet » privé du député Open VLD Geert Versnick : le montant était-il en rapport avec la publicité dont elles avaient bénéficié, à savoir faire l'objet d'une mention dans un discours au cours du dîner ? Cette question n'est pas sans importance car si ces transactions ne peuvent pas être considérées comme du sponsoring, alors il s'agit de dons illégaux faits par des entreprises. Normalement, la participation payée pour assister à un *fundraising dinner* est en effet considérée comme un don. Cependant, les données à ce sujet sont rares. En novembre 2017, il est apparu que le vice-Premier ministre Kris Peeters avait organisé un *fundraising dinner*, en tant que candidat bourgmestre pour le CD&V aux élections locales de 2018 à Anvers, afin de renflouer la caisse de la section locale du parti. Environ 140 entrepreneurs étaient présents à ce dîner. Pour y assister, ils avaient dû déboursier 250 euros, mais ils pouvaient aussi augmenter volontairement leur participation jusqu'à 500 euros maximum<sup>7</sup>. En 2008, on avait aussi eu vent de ce que la participation à un repas organisé par l'échevin anversoïis Marc Van Peel (CD&V), avec la présence de Kris Peeters qui était alors ministre-président du gouvernement flamand, coûtait 500 euros. Dans l'invitation, il était indiqué que seuls les individus pouvaient faire des dons et que les paiements d'entreprises ne seraient pas acceptés. Étrangement, les personnes présentes avaient été obligées de payer les 500 euros en liquide<sup>8</sup>. Aujourd'hui, cela ne serait plus possible en raison de la récente modification de loi mentionnée précédemment. Enfin, notons que, à plusieurs reprises, le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) a relevé qu'il était aisément possible de contourner la règle contraignant à enregistrer l'identité des donateurs de dons de 125 euros ou plus en limitant ceux-ci à 124,99 euros<sup>9</sup>.

## Dons aux partis

Ces éléments légaux posés, que pouvons-nous observer des dons effectués entre 1999 et 2016 ? Le graphique 1 illustre pour commencer que le montant total de recettes générées par les dons ne montre pas de tendance claire. Généralement, ce montant est plutôt modeste (moins de 100 000 euros par an) mais connaît un pic dans les années où ont lieu des élections. Cependant, chaque élection ne suscite pas la même quantité de dons. Le pic a été le plus grand lors du scrutin fédéral de 2003 (570 485 euros) et lors des élections locales de 2012 (476 619 euros). Inversement, les élections fédérales de 2010 n'ont absolument pas conduit à des dons supplémentaires. Cette situation a sans nul doute quelque chose à voir avec le fait qu'il s'agissait là d'une élection anticipée et donc inattendue. Ce motif ne peut toutefois pas expliquer le creux enregistré en 2009, année d'élections régionales, communautaires et européennes.

---

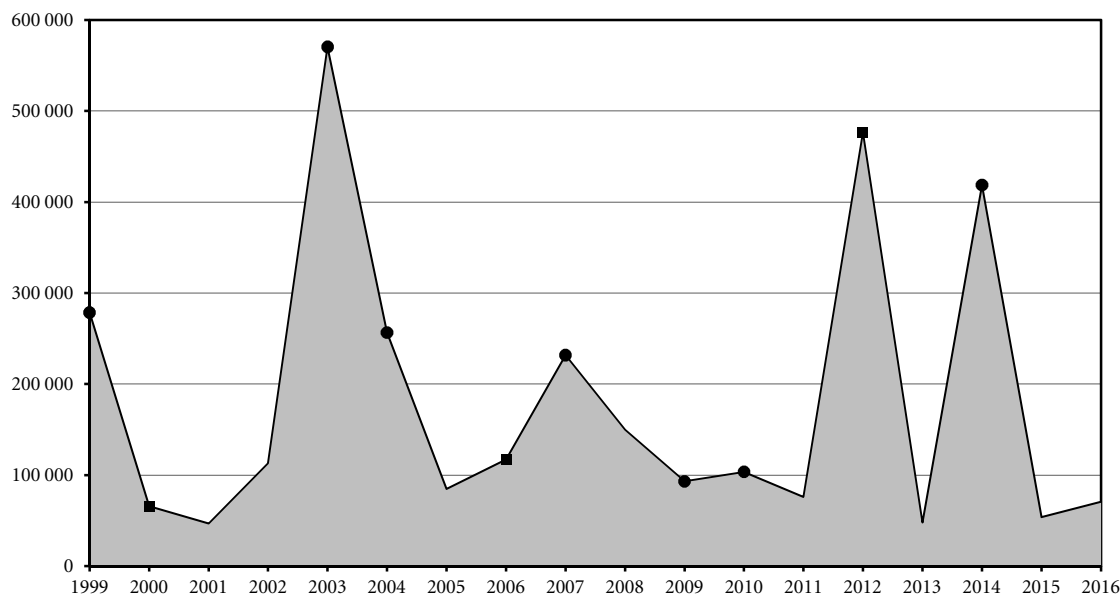
<sup>6</sup> *De Standaard*, 30 juin 2016.

<sup>7</sup> *De Morgen*, 10 novembre 2017.

<sup>8</sup> *De Morgen*, 16 décembre 2008.

<sup>9</sup> Depuis 2007, le GRECO mène une évaluation dans le cadre de laquelle les législations nationales sont analysées sur le plan de la transparence en matière de financement des partis. La législation belge aussi a été évaluée dans ce contexte-là. Voir Conseil de l'Europe, Groupe d'États contre la corruption, « Troisième cycle d'évaluation. Rapports d'évaluation et de conformité. Situation au 07/12/16. Belgique », [www.coe.int](http://www.coe.int).

**Graphique 1. Dons totaux à des partis politiques en valeurs absolues (exprimés en euros, indexés en date d'octobre 2017) durant la période 1999-2016**



Remarque : Les scrutins locaux sont représentés par un carré, les autres élections par un rond.

Les revenus provenant de dons sont non seulement modestes en valeurs absolues, mais leur part dans les revenus totaux du parti est aussi limitée. En moyenne, sur la période entière, seulement 0,2 % des revenus des partis proviennent de dons. À titre de comparaison, la part moyenne de subventions publiques directes dans cette période-là s'élève à 76,7 %. Lors des années de scrutin fédéral ou régional, la proportion des dons est cependant un peu plus élevée : en moyenne 0,3 %, contre seulement 0,1 % les autres années<sup>10</sup>.

Quelles différences pouvons-nous maintenant constater entre les partis ? Autrement dit, quels partis reçoivent le plus de dons ? Le tableau 1 présente une vue d'ensemble des montants des dons aux partis politiques de 1999 à 2016. Durant cette période, le total des dons reçus par les partis s'élève à 3 254 786 euros. Comme il ressort du graphique 2, près de la moitié de cette somme, à savoir 1 460 584 euros, a été accordée aux trois partis francophones traditionnels. Le MR<sup>11</sup> (et, jusqu'en 2002, la Fédération PRL FDF MCC) a empoché le plus gros montant (518 409 euros, soit 15,9 % du total), et le CDH (PSC jusqu'en 2002 ; 491 298 euros, soit 15,1 %) et le PS (450 877 euros, soit 13,9 %) lui emboîtent le pas. Suivent ensuite le Vlaams Belang (Vlaams Blok jusqu'en 2004 ; 333 205 euros, soit 10,2 %), le PTB (318 002 euros, soit 9,8 %), la N-VA (VU jusqu'en 2001 ; 287 054 euros, soit 8,8 %) et le CD&V<sup>12</sup> (CVP jusqu'en 2001 ; 212 923 euros, soit 6,5 %). La LDD a aussi récolté un montant significatif à titre de dons : 192 901 euros (soit 5,9 %). Viennent ensuite les partis verts : Groen (Agalev jusqu'en 2003 ; 175 248 euros, soit 5,4 %) et Écolo (108 916 euros, soit 3,3 %). Pour le PP (73 288 euros, soit 2,3 %) et Défi (FDF jusqu'en 2015 ; 73 022 euros, soit 2,2 %), ces montants sont considérablement

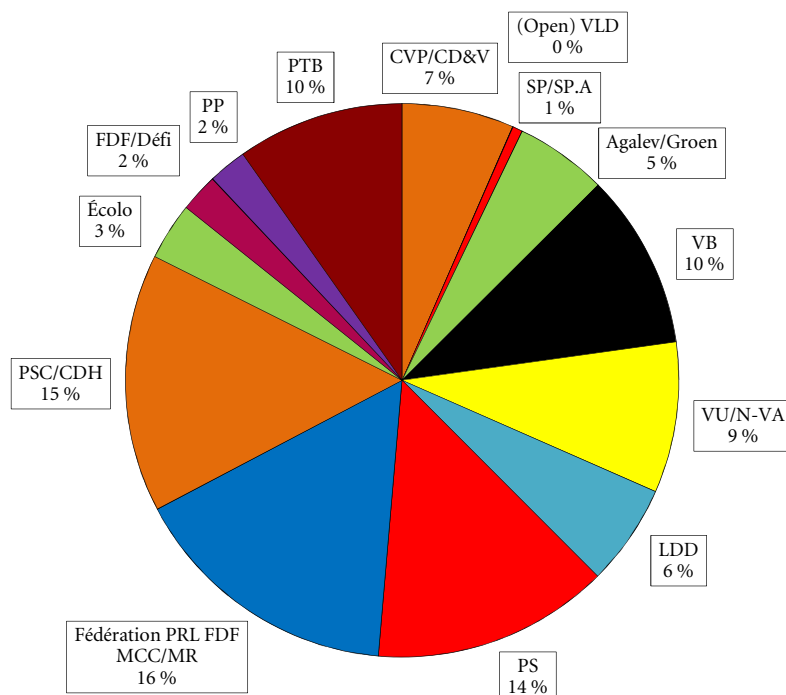
<sup>10</sup> Voir J. SMULDERS, « Le financement et la comptabilité des partis politiques (2008-2013). I. Bases juridiques et partis francophones », *op. cit.* ; J. SMULDERS, « Le financement et la comptabilité des partis politiques (2008-2013). II. Partis flamands et analyses transversales », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2240-2241, 2015.

<sup>11</sup> En ce compris les FDF jusqu'en 2010 inclus.

<sup>12</sup> En ce compris la N-VA en 2007 et 2008.

plus faibles. Enfin, le SP.A<sup>13</sup> (SP jusqu'en 2001) et l'Open VLD (VLD jusqu'en 2007) génèrent à peine des revenus au moyen de dons. Il faut noter que le graphique 2 ne donne qu'une vue partielle de la réalité, notamment parce que, pour les raisons évoquées ci-dessus, certains partis n'ont pas eu à communiquer de données pour toutes les années.

**Graphique 2. Répartition en pourcentage des dons entre les partis sur la période 1999-2016**



Si nous nous attardons sur le tableau 1 plus longuement, nous voyons que le schéma des revenus générés par des dons est très inconstant. Le MR occupe la tête du classement des plus grands bénéficiaires de dons uniquement à cause de l'exercice 2012, où le parti a récolté un montant record de dons : 418 159 euros. C'est d'ailleurs un don énorme qui est à l'origine du pic général de 2012. Le montant que le MR a reçu en 2012 représente pas moins de 12,8 % de tous les dons aux partis durant la période examinée. Nous observons un schéma similaire pour le PS. Le score si élevé du parti s'explique par une ampleur exceptionnelle des dons en 2003, année où ceux-ci ont atteint 385 706 euros. Cela représente 11,9 % du montant total des dons de la période examinée. Le pic de 2003 a aussi été engendré par ce montant exceptionnellement élevé. Ce phénomène s'est produit dans une moindre mesure pour le PSC en 1999, avec un montant de 103 795 euros. Enfin, le pic de 2014 s'explique principalement par la prise en compte, dans notre analyse, de données relatives au PTB pour la première fois à partir de cette année-là, laquelle était en outre une année électorale. Avec ses 282 118 euros de dons récoltés, le PTB totalisait deux tiers de tous les dons cette année-là, et 8,7 % du montant total des dons sur la période examinée. Le graphique 3 reprend cinq montants comptabilisés à titre de dons supérieurs à 100 000 euros.

<sup>13</sup> En ce compris Spirit de 2001 à 2007 et les VlaamsProgressieven en 2008.

Tableau 1. Dons à des partis politiques en valeurs absolues (exprimés en euros, indexés en date d'octobre 2017) durant la période 1999-2016

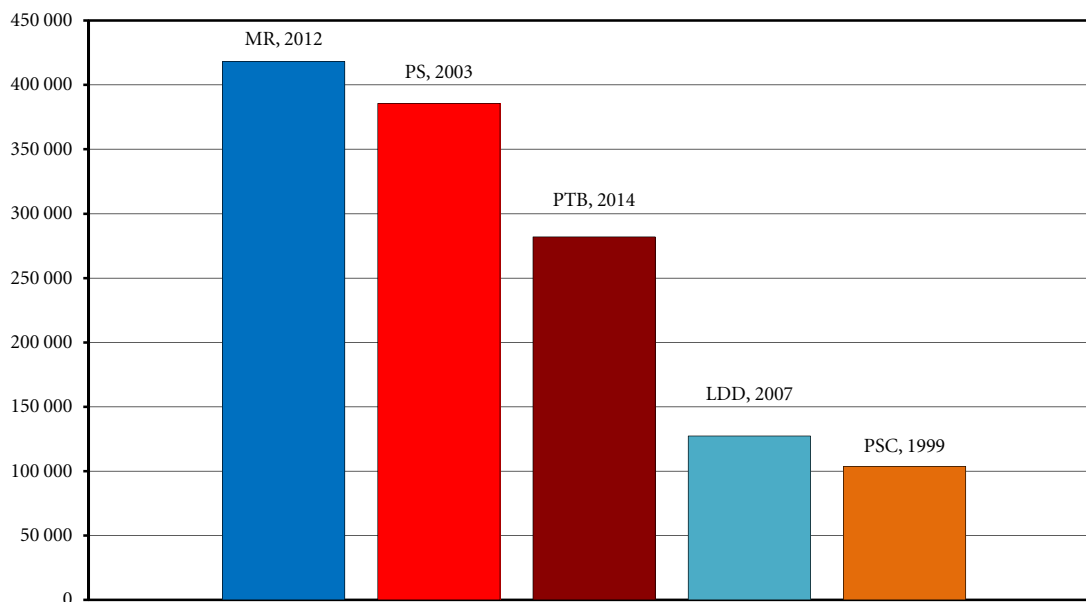
	PS	Féd. PRL FDF MCC/ MR (*)	PSC/ CDH	Écolo	FDF/ Défi	PP	PTB	VU/ N-VA	CVP/ CD&V (**)	(Open) VLD	SP/ SP.A (***)	Agalev/ Groen	VB	LDD	Total
1999	22 208	21 161	103 795	6 838				37 929	33 637	351	8 355	9 650	34 623		278 546
2000	0	3 521	29 778	1 455				1 329	9 897	240	343	2 795	16 347		65 705
2001	0	1 991	17 866	0				8 350	6 019	0	27	3 497	8 930		46 680
2002	142	2 314	18 342	5 786				61 840	10 599	0	134	2 829	11 082		113 068
2003	385 706	1 098	34 153	6 851				59 893	16 198	0	2 279	43 411	20 897		570 485
2004	29 301	4 772	40 142	10 500				68 592	13 840	0	589	59 878	29 035		256 649
2005	0	6 193	32 944	3 721				4 917	9 614	0	81	7 680	19 573		84 722
2006	5 653	15 901	36 384	3 336				3 372	2 398	0	599	8 072	41 334		117 050
2007	0	9 338	35 009	6 698					17 356	0	0	6 176	29 654	127 513	231 744
2008	0	4 406	15 476	2 870					16 621	0	6 646	3 810	56 316	43 833	149 978
2009	1 839	6 785	26 110	1 979				8 017	1 843	0	0	6 200	24 201	16 114	93 087
2010	1 694	20 567	11 389	1 694		50 843		1 572	1 537	0	0	3 380	5 434	5 442	103 550
2011	1 293	963	9 218	33 572	9 737	5 020		1 706	8 307	0	0	2 438	3 885	0	76 137
2012	1 882	418 159	20 327	1 136	19 644			1 669	2 510	0	0	2 869	8 423	0	476 619
2013	525	445	12 743	877	16 900			3 139	7 400	0	0	3 243	2 392	0	47 664
2014	633	300	22 321	3 505	18 227	15 857	282 118	21 258	40 675	0	0	3 031	10 787	0	418 712
2015	0	275	14 484	9 541	4 919	1 060	10 722	1 658	2 062	0	0	2 753	6 347	0	53 820
2016	0	219	10 818	8 559	3 595	509	25 162	1 814	12 412	0	0	3 535	3 946		70 568
<b>Total</b>	<b>450 877</b>	<b>518 409</b>	<b>491 298</b>	<b>108 916</b>	<b>73 022</b>	<b>73 288</b>	<b>318 002</b>	<b>287 054</b>	<b>212 923</b>	<b>591</b>	<b>19 052</b>	<b>175 248</b>	<b>333 205</b>	<b>192 901</b>	<b>3 254 786</b>

\* En ce compris les FDF jusqu'en 2010 inclus.

\*\* En ce compris la N-VA en 2007 et 2008.

\*\*\* En ce compris Spirit de 2001 à 2007 et les VlaamsProgressieven en 2008.

**Graphique 3. Montants comptabilisés à titre de dons supérieurs à 100 000 euros, en valeurs absolues (exprimés en euros, indexés en date d'octobre 2017) durant la période 1999-2016**



Dans le tableau 1, certains montants renseignés par le PS et par le MR ne peuvent manquer d'interpeller. On peut en effet s'étonner des déclarations de dons du PS entre 2000 et 2002, selon lesquelles les dons avaient à peine généré des revenus, lorsque l'on constate qu'ensuite, un montant gigantesque a soudain été reçu en 2003. Il en va de même pour le MR. En 2011 et 2013, c'est à peine si le parti déclarait des dons. Mais entre les deux, en 2012, un montant record a été enregistré. Renseignements pris auprès de ces deux partis, il s'avère qu'ils ont reçu, dans les deux cas, un legs. Nous reviendrons plus en détail sur ce cas de figure.

Pour les autres partis aussi, l'évolution des dons est peu linéaire. Il est frappant que chez les socialistes et les libéraux flamands, les dons soient constamment très faibles et que, depuis pas mal de temps (depuis 2001 pour l'Open VLD et 2009 pour le SP.A), ils soient même presque nuls. Aucun des milliers de membres et sympathisants de ces partis n'aurait-il réellement jamais fait aucun don, même modeste ? Cela aussi paraît étrange.

Le schéma observé pour la LDD pose question. En 2007, le montant des dons a été exceptionnellement élevé : 127 513 euros. C'est de loin le montant le plus élevé qu'un parti flamand ait récolté à titre de dons depuis 1999 et le troisième montant le plus élevé au total. En 2008, ce montant est redescendu à un niveau plus normal (43 833 euros) mais, depuis 2011, plus aucun don n'est enregistré. Comme signalé précédemment, la LDD pouvait recevoir de manière illimitée des dons d'individus et d'entreprises jusqu'au moment où le parti a déposé des listes en 2007. Lors d'une interview, Jean-Marie Dedecker a fait mention de bailleurs de fonds ayant fait des dons de pas moins de 75 000 euros<sup>14</sup>. Si l'on tient compte de cela, le montant de 127 513 euros (indexé en date d'octobre 2017, soit 107 130 euros de l'époque) en 2007 semble alors plutôt maigre.

<sup>14</sup> Knack, 13 juin 2007.



Enfin, un parti semble dépendre davantage des dons : le PTB. Bien que nous ne disposions de données que sur trois exercices comptables, nous pouvons constater que les dons constituent une importante source de revenus pour cette formation. En à peine trois ans, le PTB a reçu autant de dons que le VB durant toute la période examinée, et même plus que les autres partis flamands durant cette période. On peut attribuer cela principalement à l'exercice comptable 2014 : à l'approche des élections de cette année-là, le PTB ne pouvait pas compter sur des subventions publiques, d'où la nécessité d'aller à la recherche d'autres sources de revenus. En 2014, les dons représentaient 13,4 % des revenus totaux de ce parti, contre moins de 1 % en 2015 et en 2016, années où le parti a reçu des subventions publiques. Par ailleurs, signalons que ce parti étend son activité sur l'ensemble du territoire national et non, comme les autres partis considérés ici, à l'échelle francophone ou flamande exclusivement.

## Dons et legs

D'où proviennent les dons d'un montant exceptionnellement élevé renseignés par le PS en 2003 et par le MR en 2012 ? Nous avons soumis la question aux secrétariats des deux partis. Le MR a répondu que « l'asbl du centre d'étude du MR, le Centre Jean Gol, a été désignée comme légataire universel d'une personne décédée qui n'avait pas d'héritiers »<sup>15</sup>, ce qui lui a valu de recevoir exceptionnellement un legs en 2012. Le PS a indiqué avoir hérité en 2003 d'une maison qui a ensuite été revendue. Le produit de la vente a été comptabilisé comme legs : « En effet, le PS a bénéficié d'un don exceptionnel en 2003 d'une personne qui nous a légué une maison située dans le nord de la France. Après démarches administratives légales, le bâtiment a fait l'objet d'une vente et le produit de celle-ci a été comptabilisé en dons dans les comptes 2003 »<sup>16</sup>.

Mais les legs ne font-ils pas l'objet de limitations légales ? Un legs peut-il être considéré comme un don au sens de la loi de 1989 ? Les partis politiques partent naturellement du principe que tel n'est pas le cas. Cela ressort d'un rapport du GRECO sur l'évaluation de la législation belge en matière de financement de parti. À la demande des experts du GRECO, les hommes et femmes politiques ont précisé qu'il n'existe aucun règlement pour les legs et que ceux-ci ne peuvent en d'autres termes pas être soumis aux limitations en matière de dons. Ils ne sont donc pas plafonnés. Les legs de 125 euros ou plus ne doivent par ailleurs pas être enregistrés et signalés à la Commission de contrôle<sup>17</sup>.

Cela ne figure pas explicitement dans la loi, mais bien dans le *vade-mecum* de la Commission de contrôle parlementaire : « Les legs ne relèvent pas du champ d'application des dispositions relatives aux dons. Seuls les dons entre vifs sont visés »<sup>18</sup>. La Commission de contrôle se base probablement ici sur les travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de la loi du 19 novembre 1998 qui a introduit les montants maximaux pour

<sup>15</sup> Courriel reçu de Jean-Philippe Rousseau, secrétaire administratif du MR, le 7 avril 2016.

<sup>16</sup> Courriel reçu de Henry Goffin, administrateur de l'asbl Fonsoc (asbl qui perçoit les dotations publiques versées au PS), le 6 avril 2016.

<sup>17</sup> GRECO, *Rapport d'évaluation de la Belgique sur la transparence du financement des partis politiques (thème II)*, Strasbourg, 11-15 mai 2009, point 37.

<sup>18</sup> Chambre des représentants et Sénat, Commission de Contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, *Commentaire et recommandations de la Commission de contrôle concernant l'interprétation de 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. Élections législatives fédérales du 10 juin 2007*, n° 51 3115/1 (Chambre) et 3-2449/1 (Sénat), 30 avril 2007, p. 105.

les dons<sup>19</sup>. Un amendement précisant que les legs ne pouvaient pas être considérés comme des dons a alors été déposé par le député Jef Tavernier (Agalev). Louis Vanvelthoven (SP), l'un des auteurs du projet de loi, a répondu que les legs ne relevaient pas de la nouvelle règle d'application qui ne concernait que les dons entre vifs. En effet, « il ressort suffisamment clairement de l'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi du 4 juillet 1989 qu'il y a, au sens de la loi proposée, une nette distinction entre les dons et les legs »<sup>20</sup>. J. Tavernier a ensuite retiré son amendement. L'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi citée par L. Vanvelthoven dresse la liste des recettes qu'un parti politique peut recevoir, notamment « des dons, donations et legs ». On ne peut pas déduire non plus des travaux préparatoires de la loi de 1989 ce que l'on entendait précisément dans cette disposition.

Quoi qu'il en soit, le principe de limitation des dons est partiellement neutralisé par la pratique de ne pas prendre en considération les legs. Le plafonnement des dons a été instauré pour éviter que des individus ne puissent obtenir de l'influence sur les partis via d'importantes contributions sous forme de dons. Le plafonnement des dons est effectivement vu dans la littérature internationale comme un moyen adéquat pour lutter contre la corruption. Seulement, un legs peut naturellement aussi constituer un moyen tout aussi bon pour influencer un parti. Lorsqu'un citoyen favorise un parti via son testament et en informe le parti, cette pratique équivaut sur le plan fonctionnel à un don fait de son vivant. De plus, les dons sont soumis à une obligation d'enregistrement à partir de 125 euros alors que les legs ne le sont pas, quel qu'en soit le montant. Il pourrait donc sembler logique que, à l'avenir, les legs soient soumis à cette obligation d'enregistrement, précisément parce qu'ils ne sont pas plafonnés.

## Dons aux candidats

Sur la base des déclarations des dépenses électorales, nous pouvons décrire de manière précise dans quelle mesure les campagnes des candidats individuels ont été financées à l'aide de dons. Nous avons répertorié les moyens de tous les candidats des partis flamands depuis les élections de 1999 (compte non tenu des élections communales et provinciales) en vertu du droit de regard légal sur la provenance de ces moyens<sup>21</sup>. Nous ne disposons malheureusement pas de données comparables pour les candidats francophones.

Le nombre de candidats flamands à une élection législative ayant reçu un don dans la période 1999-2014 est relativement petit. Sur les 11 647 candidatures aux élections de 1999, il n'y en a que 530 pour lesquelles une mention de don a été faite. Cela représente seulement 4,6 % de tous les cas. Ce pourcentage met en outre en évidence une tendance

<sup>19</sup> Loi du 19 novembre 1998 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, *Moniteur belge*, 10 décembre 1998.

<sup>20</sup> Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, *Proposition de loi modifiant et complétant 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. Proposition de loi modifiant et complétant la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil de la Région wallonne, du Conseil flamand, du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et du Conseil de la Communauté germanophone. Proposition de loi modifiant la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen. Rapport*, n° 49 1158/10, 27 mars 1998, p. 30.

<sup>21</sup> Nous nous limitons à cet égard aux candidats du CVP/CD&V, du VLD/Open VLD, du SP/SP.A, d'Agalev/Groen!/Groen, du Vlaams Blok/Vlaams Belang, de la VU/N-VA et de la LDD.

à la baisse (Tableau 2). En 1999, un don était déclaré pour 10,1 % des candidats flamands, contre seulement 1,6 % en 2014. Dans le même temps, le montant total des dons a baissé, passant de 627 762 euros en 1999 à 125 832 euros en 2014 (en euros constants indexés en date d'octobre 2017). Le fait que les candidats flamands aient financé seulement 1,3 % de leurs dépenses avec des dons dans la période examinée révèle la part marginale des dons dans les sources de revenus. Ici aussi, nous constatons une diminution : en 1999, ils en représentaient encore 3,4 %, contre seulement 0,4 % en 2014.

**Tableau 2. Dons aux candidats flamands durant la période 1999-2014, tous partis confondus (montants exprimés en euros et indexés en date d'octobre 2017)**

	Nombre total de candidats	Nombre de candidats recevant des dons	% de candidats recevant des dons	Montant total de dons reçus	Montant moyen par candidat bénéficiaire
1999	2 635	266	10,1 %	627 762	2 360
2003	1 103	65	5,9 %	189 110	2 909
2004	1 195	36	3,0 %	143 701	3 992
2007	1 125	46	4,1 %	185 709	4 037
2009	1 693	49	2,9 %	214 870	4 385
2010	1 375	27	2,0 %	59 964	2 221
2014	2 521	41	1,6 %	125 832	3 069
<b>Total</b>	<b>11 647</b>	<b>530</b>	<b>4,6 %</b>	<b>1 546 948</b>	<b>2 919</b>

Le montant moyen (en euros constants) par candidat bénéficiaire ne diminue pas mais montre une tendance à la hausse jusqu'en 2009 inclus. En 1999, le montant moyen mentionné par les candidats flamands qui déclaraient des dons s'élevait à 2 360 euros. Ce montant est monté jusqu'à 4 385 euros en 2009, pour ensuite retomber à 3 069 euros en 2014. La moyenne sur la période examinée est de 2 919 euros.

Au total, les candidats flamands ont reçu tous ensemble 1 546 947 euros de dons durant la période 1999-2014. Pour rappel, les partis politiques flamands ont reçu 1 186 452 euros au cours de la même période<sup>22</sup>. Si on fait la somme, partis et candidats flamands totalisaient ensemble 2 733 399 euros de dons durant la période examinée. Cela représente en moyenne 170 837 euros par an<sup>23</sup>.

Nous savons maintenant que seulement une petite minorité de candidats flamands a reçu des dons. Mais qui sont précisément ces candidats ? Parmi les candidats flamands, il s'avère que davantage d'hommes que de femmes ont reçu des dons : 5,4 % des candidatures masculines ont donné lieu à un don, contre 3,6 % des candidatures féminines. En outre, la profession s'avère avoir une importance. Le pourcentage de déclarations de dons est considérablement plus élevé (7,8 %) parmi les candidats flamands qui travaillent pour un cabinet ou pour un parti politique. On compte également un assez grand nombre d'indépendants ayant reçu des dons (6,1 %). On relève étonnamment peu de déclarations de dons chez les ouvriers (1,5 %) et les non-actifs (1,6 %).

<sup>22</sup> Précisons toutefois que les dons aux partis sont comptabilisés aussi lors des années sans élection, à la différence – par définition – des dons aux candidats.

<sup>23</sup> Nous tenons compte ici des dons aux candidats durant la période de prudence qui précède les élections (et qui comptait encore trois mois). Les femmes et hommes politiques peuvent également recevoir des dons en dehors de la période de prudence. Ceux-ci doivent toutefois être signalés à la Commission de contrôle s'ils s'élèvent à au moins 125 euros, mais les montants ne sont pas rendus publics. Nous n'avons dès lors pas de vue là-dessus.

La déclaration de dons dépend aussi des fonctions politiques des candidats. Pour les ministres et les partis flamands, des dons sont déclarés dans 22,0 % des cas ; chez les députés, dans 9,6 % des cas. Chez les candidats sans mandat, ce pourcentage n'atteint que 3,6 % des cas.

Enfin, la place du candidat sur la liste a une influence sur le montant des dons reçus. La plupart des candidats ne peuvent affecter qu'une petite somme à leurs dépenses de campagne électorale : pour l'élection de la Chambre et du Parlement flamand, les candidats effectifs et le premier suppléant peuvent dépenser 5 000 euros et tous les autres suppléants 2 500 euros. Pour les élections européennes et, jadis, les élections pour le Sénat, les montants sont deux fois plus élevés et s'élèvent respectivement à 10 000 euros et à 5 000 euros. Pour toutes les élections, un groupe limité de candidats peut en plus dépenser un montant bien plus grand, lequel est calculé sur la base du nombre d'électeurs dans la circonscription<sup>24</sup>. Pour les candidats flamands qui peuvent dépenser plus de 10 000 euros, le nombre de déclarations de dons augmente sensiblement : il atteint 13,1 %. Chez les autres candidats, ce pourcentage n'atteint que 3,3 %.

## Conclusion

En Belgique, les dons constituent une source quasi négligeable de revenus pour les partis politiques et leurs candidats. L'une des raisons principales à cela est la réglementation légale très stricte sur les dons aux partis politiques. Seules les personnes physiques peuvent faire des dons à des partis politiques et à des candidats. Les montants qu'elles peuvent verser sont de surcroît fortement limités. Pour les partis mêmes, cela ne constitue toutefois guère un problème. En effet, alors que le financement via des dons se tarissait dans les années 1990, les partis ont trouvé une nouvelle source de revenus, à savoir les pouvoirs publics. Par conséquent, les partis belges sont aujourd'hui fortement dépendants des revenus publics, principalement des dotations et des subsides de fonctionnement afin de financer leur fonctionnement et leurs activités.

Les dons aux partis politiques sont régulés légalement dans de nombreux pays européens, mais dans presque aucun d'entre eux, les règles ne sont aussi strictes qu'en Belgique. Les exemples étrangers montrent en outre que la situation peut être autre. À titre d'exemple, un système de « *matching funds* » est utilisé en Allemagne : ce système prévoit qu'un parti reçoit davantage de subventions publiques à mesure qu'il reçoit plus de dons. Les partis belges ne sont aucunement incités à récolter des fonds auprès de leur base alors que les partis allemands sont récompensés financièrement s'ils obtiennent plus de dons. Dans un tel système, l'idée est d'encourager les partis à entretenir leurs relations avec leur base et, de manière plus générale, à rester en lien avec la société. Cette façon de faire pourrait peut-être renforcer, en Belgique aussi, la relation entre le citoyen et la politique. Cela ne résoudrait toutefois pas toutes les questions qui subsistent quant à la réglementation des dons aux partis politiques.

Pour citer cet article : Jef SMULDERS, Bart MADDENS, « Les dons aux partis politiques et aux candidats (1999-2016) », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 8 décembre 2017, [www.crisp.be](http://www.crisp.be).

---

<sup>24</sup> Le nombre de candidats pouvant dépenser ce montant plus élevé correspond au nombre de sièges obtenus lors des élections plus un.