

Adoption : 18 mars 2016  
Publication : 2 juin 2016

**Public**  
**GrecoEval3Rep(2016)2**  
**Thème II**

## Troisième Cycle d'Evaluation

# Rapport d'Evaluation sur le Liechtenstein Transparence du financement des partis politiques

(Thème II)

Adopté par le GRECO  
lors de sa 71<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 14-18 mars 2016)

## I. INTRODUCTION

1. Le Liechtenstein a adhéré au GRECO le 1<sup>er</sup> janvier 2010, c'est-à-dire après la clôture du Premier Cycle d'Evaluation. Par conséquent, il a fait l'objet d'une procédure d'évaluation conjointe portant sur les thèmes des Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation. Le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints (Greco Eval I/II Rep (2011) 1F) concernant ce pays a été adopté lors de la 52<sup>e</sup> réunion plénière du GRECO (21 octobre 2011). Ce rapport ainsi que les suivants sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO (lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2007) traite des thèmes suivants :
  - **Thème I - Incriminations** : articles 1 (a) et (b), 2 à 12, 15 à 17 et 19 (1) de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
  - **Thème II - Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13 (b), 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et, plus généralement, Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après dénommée « l'EEG ») a effectué une visite au Liechtenstein du 21 au 24 septembre 2015. L'EEG pour le Thème II (23-24 septembre) était composée de M. Jean-Christophe GEISER, Office fédéral de la justice (Suisse), et de M. Alvis VILKS, ancien Directeur adjoint du Bureau de prévention et de lutte contre la corruption - KNAB (Lettonie). L'EEG a bénéficié de l'assistance de M. Christophe SPECKBACHER du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, les experts de l'EEG avaient reçu les réponses au Questionnaire d'Evaluation (document Greco Eval III (2015) 1 - Thème II) ainsi que des copies de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des membres / représentants des institutions suivantes : Ministère des Affaires générales et des Finances du Gouvernement et son Service des affaires financières ; Chancellerie du Gouvernement ; Bureau de la Justice (responsable pour le Registre du commerce) ; Secrétariat du parlement ; Bureau d'audit financier (qui est l'organe d'audit le plus élevé du pays). Des réunions ont aussi été organisées avec des représentants des quatre partis politiques existants et le maire de Vaduz (qui préside la conférence des autorités locales). Enfin, l'EEG a rencontré un représentant de l'Institut du Liechtenstein (une institution universitaire) et des représentants des médias (*Liechtensteiner Volksblatt*, *Liechtensteiner Vaterland*, Radio L) et de l'Association des auditeurs indépendants du Liechtenstein.
5. Le présent rapport sur le thème II du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, consacré à la transparence du financement des partis politiques, a été préparé à partir des réponses au questionnaire et des informations recueillies lors de la visite sur place. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités du Liechtenstein en vue de se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Le rapport présente d'abord une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions renferment une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées au Liechtenstein afin que celui-ci améliore son degré de conformité aux dispositions examinées.
6. Le rapport relatif au Thème I – Incriminations – est présenté dans le document GrecoEval3Rep(2016)2 - Thème I.

## II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES - PARTIE GENERALE

7. La Principauté du Liechtenstein a une population d'environ 37 000 habitants et une superficie de 160 km<sup>2</sup>. En vertu de sa Constitution, le Liechtenstein est une monarchie constitutionnelle héréditaire reposant sur une base démocratique et parlementaire (articles 79 et 80). Le Prince régnant et le peuple sont les deux sources du pouvoir étatique. Le système de dualisme de souverain tiré de la Constitution de 1921 (dont la dernière révision remonte à 2003) accorde des pouvoirs importants au Prince vis-à-vis des trois branches du pouvoir et lui confie des responsabilités et des attributions importantes en ce qui concerne l'élaboration des politiques et le fonctionnement des institutions du pays<sup>1</sup>. Dans le même temps, la Constitution présente plusieurs éléments de démocratie directe, y compris le droit pour le peuple de soumettre une motion de défiance motivée à l'encontre du Prince Règnant (*Landesfürst*)<sup>2</sup>. Comprenant le Premier Ministre et quatre ministres, le gouvernement est un organe collégial, qui répond de ses actes à la fois devant le parlement (*Landtag*) et le Prince Règnant. Le Gouvernement est nommé par ce dernier sur proposition du parlement, pour un mandat de quatre années. L'Etat comprend deux régions (sans fonctions administratives) et onze communes ; ces entités constituent des circonscriptions électorales.
8. Lors des discussions sur place, il est apparu que le Liechtenstein est entré depuis plusieurs années dans une phase de changements économiques et politiques, changements qui ont été accélérés par la crise financière de 2008-2009. Cela s'est traduit par des changements progressifs, concernant notamment le rôle du pays comme centre de services financiers et juridiques, la compétitivité de son secteur industriel relativement important et sa situation économique globale. Le pays connaît un déficit budgétaire depuis 2009 mais il n'a pas de dette public et ses réserves financières sont telles qu'il pourrait supporter plusieurs années de réductions des recettes. Cette situation remet peu à peu en cause le monopole des deux partis conservateurs les plus anciens qui gouvernent le pays alternativement ou en coalition, généralement sur la base d'un agenda peu différencié et sans avoir à faire face à une opposition véritable. L'apparition d'une troisième formation politique stable en 1985 (qui est entrée au parlement en 1993) et d'une quatrième lors des dernières élections en 2013 (qui est immédiatement entrée au parlement en tant que troisième formation) a modifié le paysage politique et le contenu du débat politique dans un certain nombre de domaines<sup>3</sup> et notamment au sujet des institutions politiques. Un fait notable à cet égard est la soumission au parlement en août 2013 d'une motion appelant le gouvernement à examiner les mesures qui pourraient être adoptées pour améliorer le cadre légal et la transparence du financement des partis politiques dans le pays. Cette motion, qui recensait un certain nombre de problèmes actuels en ce domaine<sup>4</sup>, n'a pas été approuvée par le parlement. Ses opposants auraient soutenu, entre

---

<sup>1</sup> Le texte de la Constitution en anglais est disponible sous <http://www.icla.up.ac.za/images/un/use-of-force/western-europe-others/Liechtenstein/Constitution%20Liechtenstein%202009.pdf>

<sup>2</sup> Une proposition législative peut être déposée avec le soutien de 1 000 électeurs (1 500 dans le cas d'un amendement constitutionnel). Un référendum d'initiative populaire peut aussi être organisé pour s'opposer à un texte de loi dans les 30 jours qui suivent son adoption par la Diète.

<sup>3</sup> C'est ce que montre la littérature à disposition de l'EEG, notamment :

- Michalsky Helga (1991), « Liechtenstein : Konkordanzdemokratie und Parteienwettbewerb », in Helga Michalsky (Hg.), *Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen*, Vaduz : Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 15), p. 133-157 ;

- Waschkuhn Arno (1994), *Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel*, Vaduz : Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 18) ;

- Marxer Wilfried (2015), « Parteien im Wandel », in Mario Frick, Michael Ritter und Andrea Willi (Hg.), *Ein Bürger im Dienst für Staat und Wirtschaft. Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Brunhart. Schaan*, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 56), p. 241-270.

<sup>4</sup> [http://landtaglive.gmgnet.li/files/medienarchiv/postulat\\_transparente\\_parteienfinanzierung.pdf](http://landtaglive.gmgnet.li/files/medienarchiv/postulat_transparente_parteienfinanzierung.pdf).

autres, que des questions plus urgentes demandaient à être d'abord résolues (en particulier la réglementation du lobbying) et que, si les parlementaires connaissaient l'identité de ceux qui font des dons à leur parti, cela pourrait affecter leur indépendance de jugement lors de la prise de décision au parlement.

#### Définition d'un parti politique, création et enregistrement

9. Il n'existe pas de définition spécifique des partis politiques. Aux fins de l'octroi des aides de l'Etat aux formations politiques, l'article 2 de la *Loi du 28 juin 1984 sur l'allocation d'une aide publique aux partis politiques* énumère les critères suivants d'éligibilité : 1) un parti politique doit être constitué en association (conformément à l'article 246 de la *Loi sur les personnes et les sociétés* [*Personen und Gesellschaftsrecht*] – PGR)<sup>5</sup> ; 2) il doit s'engager à respecter les principes constitutionnels ; et 3) il doit mener des activités de formation politique, de relations publiques et de participation à l'élaboration des politiques publiques. Aux termes de l'article 246 précité de la PGR, un parti politique constitué en association doit être doté d'une charte écrite spécifiant ses buts, ses moyens et son organisation. Une fois ses statuts adoptés et son organe directeur désigné, un parti (sur autorisation de son organe compétent) peut demander comme toute autre association son inscription au Registre du Commerce. La demande doit être accompagnée des statuts du parti et de la liste des membres du conseil de direction. L'EEG a recueilli des informations contradictoires sur les implications de cet enregistrement et sur le nombre de formations politiques actuellement enregistrées comme associations politiques. D'après les informations obtenues par l'EEG sur place de la part du Registre et des partis eux-mêmes, un seul parti est enregistré à ce jour. L'un des représentants d'un parti non enregistré avec lequel s'est entretenue l'EEG a qualifié son parti de simple « club » sans existence légale et pouvant être dissous à n'importe quel moment. Les autorités du Liechtenstein ne cautionnent pas cette vision de la situation et soulignent que que même les associations non enregistrées jouissent de la pleine personnalité juridique.
  
10. Quatre partis existent actuellement au Liechtenstein : l'Union patriotique (*Vaterländische Union*, VU)<sup>6</sup>, le Parti progressiste des citoyens (*Fortschrittliche Bürgerpartei*, FBP)<sup>7</sup>, Les Indépendants (*Die Unabhängigen*, DU)<sup>8</sup> et la Liste libre (*Freie Liste*, FL)<sup>9</sup>. Il existe aussi au niveau des onze municipalités un nombre variable de sections locales des partis ; les partis les plus importants disposent de sections dans toutes les municipalités. Celles-ci sont traitées de différentes façons par le parti central : soit comme des entités autonomes, soit comme des composantes du parti. Aucune d'elles ne serait enregistrée au Registre du Commerce.

---

<sup>5</sup> *Personen- und Gesellschaftsrecht* (PGR), Liechtenstein Law Gazette, 1926 n° 4. :

« Article 246 - Groupes constitués : 1) Les associations poursuivant un but politique, religieux, scientifique, artistique, philanthropique, social ou autre de nature non commerciale acquièrent la personnalité juridique dès que l'intention d'exister comme une entité constituée est exprimée dans leurs statuts. 2) Les statuts doivent être établis par écrit et décrire le but de l'association, ses moyens financiers et son organisation. 3) Sous réserve que les statuts n'établissent aucune règle contraignante au sujet de l'organisation et des relations entre l'association et ses membres, les dispositions suivantes s'appliquent. 4) Les dispositions légales obligatoires ne peuvent être modifiées par les statuts ». Le texte complet (en allemand) peut être consulté sur la [base de données LILEX](#).

<sup>6</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Patriotic\\_Union\\_\(Liechtenstein\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Patriotic_Union_(Liechtenstein)) ; portail du VU (en allemand) : <http://www.vu-online.li/>

<sup>7</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Progressive\\_Citizens%27\\_Party](https://en.wikipedia.org/wiki/Progressive_Citizens%27_Party) ; portail du FBP (en allemand) : <http://www.fbp.li/>

<sup>8</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/The\\_Independents\\_\(Liechtenstein\)](https://en.wikipedia.org/wiki/The_Independents_(Liechtenstein)) ; portail du DU (en allemand) : <http://www.du4.li/>

<sup>9</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Free\\_List\\_\(Liechtenstein\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Free_List_(Liechtenstein)) ; portail du FL (en allemand) : <http://www.freieliste.li/>

## Participation aux élections

11. Des élections sont organisées au Liechtenstein pour désigner les membres du parlement (*Landtag*)<sup>10</sup> et des conseils municipaux<sup>11</sup>. Les citoyens du Liechtenstein votent également à l'occasion des consultations, référendums et initiatives citoyennes<sup>12</sup>. Le parlement compte 25 membres élus pour un mandat de quatre ans à la proportionnelle dans deux circonscriptions plurinominales : depuis 1989, une circonscription désigne quinze membres du parlement et l'autre dix. Le parlement a pour tâche principale de débattre et d'adopter des résolutions sur les propositions constitutionnelles et les projets de textes de loi gouvernementaux. Il est en outre chargé d'approuver les traités internationaux importants, d'élire les membres du gouvernement, les juges et les membres des conseils d'administration des institutions de la Principauté, de fixer le budget annuel et d'approuver les impôts et d'autres taxes publiques, et de contrôler l'administration de l'Etat. Tous les membres du parlement exercent leur mandat en sus de leur profession ou de leurs occupations quotidiennes normales.
  
12. L'exercice des droits politiques est réglementé par la *Loi sur les droits du peuple (Volksrechtegesetz, VRG)* de 1973, telle qu'amendée ultérieurement<sup>13</sup>. L'article 1 de la VRG stipule que tous les citoyens âgés de 18 ans ou plus résidant régulièrement au Liechtenstein depuis au moins un mois avant la date des élections ou du scrutin peuvent voter et se présenter aux élections. L'article 2 institue l'obligation pour les électeurs de participer aux élections et aux scrutins. Les électeurs doivent exercer leur droit de vote dans leur municipalité de résidence. La VRG prévoit aux articles 19 à 24 la création : a) de commissions électorales et de scrutin dans chaque commune (en charge des élections municipales/referendums et du dépouillement du scrutin dans leur municipalité à l'occasion d'élections nationales/referendums) ; et b) d'une commission électorale et de scrutin centrale dans chacune des deux régions constitutives. Les membres et membres suppléants de ces commissions doivent être élus/désignés respectivement par les conseils municipaux et par le gouvernement, immédiatement après l'élection de ces derniers et pour la même durée. Elles sont présidées respectivement par les présidents des conseils municipaux et par des personnes nommées par le gouvernement. Lors d'une élection, les listes concurrentes (groupes électoraux) sont toutes autorisées à désigner un nombre de représentants égal. Les personnes qui se présentent à une élection ne peuvent siéger au sein d'une commission. Les commissions sont uniquement responsables du bon déroulement du scrutin ; l'article 64 de la VRG institue un mécanisme de recours permettant à une liste de candidats de demander au gouvernement l'annulation d'une élection pour certains motifs, en particulier si un candidat ne satisfait pas aux critères requis pour être élu ou si la conduite des élections et le dépouillage du scrutin ont été marqués par de graves irrégularités ou ont donné lieu à des infractions pénales.
  
13. Les candidats aux élections parlementaires doivent déposer une demande soutenue / signée par au moins 30 électeurs de la circonscription concernée. Chaque électeur ne peut signer qu'une seule demande de candidature et il ne peut retirer sa signature après le dépôt de la demande. Chaque nomination doit indiquer l'intitulé / le nom du groupe électoral correspondant, qui doit être unique (c'est-à-dire différent de celui de toutes les formations politiques existantes). Une fois annoncée la tenue d'élections par le gouvernement, les candidats disposent de 14 jours pour faire enregistrer leur candidature. L'annonce officielle est habituellement publiée au cours du

---

<sup>10</sup> <http://www.landtagswahlen.li>

<sup>11</sup> <http://www.gemeindewahlen.li/>

<sup>12</sup> <http://www.abstimmung.li>

<sup>13</sup> Pour le texte en allemand, voir <https://www.gesetze.li/Seite1.jsp?lrs=1&lrs2=16&clearsvs=true>

mois de novembre qui précède l'élection parlementaire (généralement tenue dans le mois de février qui suit). Il n'existe pas de restrictions légales à la durée des campagnes électorales.

14. Le seuil électoral pour entrer au *Landtag* est de 8% (des suffrages valides exprimés dans le pays). Lors de l'allocation des mandats primaires et résiduels sont déclarés élus les candidats de chaque liste ayant obtenu le plus grand nombre de voix.
15. Les dernières élections ont eu lieu en février 2013 (élections parlementaires) et mars 2015 (élections municipales). Traditionnellement, les élections sont dominées par les deux grands partis et, pendant les douze dernières années, seuls les quatre partis enregistrés ont participé aux élections.

#### Représentation des partis au parlement

16. Depuis les élections parlementaires susmentionnées de 2013, les sièges du parlement sont répartis comme suit : *Fortschrittliche Bürgerpartei* (FBP) : 10 ; *Vaterländische Union* (VU) : 8 ; *Die Unabhängigen* (DU) : 4 ; *Freie Liste* (FL) : 3. Les deux premiers partis dominent de fait traditionnellement la vie politique au Liechtenstein et, pendant de nombreuses années, le pays a été gouverné par une coalition de ces deux partis. Les deux autres partis ont été créés plus récemment – le FL en 1985 et le DU en 2013 – et sont entrés pour la première fois au parlement respectivement en 1993 et en 2013.

#### Aperçu du système de financement des partis politiques

17. Le Liechtenstein a adopté un système mixte de financement public et privé des partis politiques qui repose sur le versement d'aides publiques par l'Etat et les municipalités et sur le soutien non réglementé du secteur privé, notamment lors des campagnes électorales. On ne dispose pas d'estimations globales sur la part respective des sources de financement publiques et privées. Les représentants d'un parti ont indiqué à l'EEG que le financement public représente environ 90% de l'ensemble de ses revenus ; dans le cas d'un autre parti, celui-ci n'atteindrait que 60%. L'absence d'un cadre commun reconnu sur les sources de financement à prendre en compte rend les évaluations et comparaisons difficiles.

#### *Cadre légal*

18. Le texte législatif principal en ce domaine est la *Loi du 28 juin 1984 sur l'allocation d'une aide publique aux partis politiques* (LGBI, 1984 n° 31), qui prévoit l'octroi de subventions publiques aux partis politiques par l'Etat<sup>14</sup>. Les autorités du Liechtenstein ont aussi mentionné la *Loi du 17 décembre 1981 sur les indemnités des membres du parlement et les aides aux partis politiques représentés au parlement* (Journal officiel n° 22, 1982 ; ci-après LAMPCPG). Au cours de la visite, il est apparu que les factions politiques / groupes parlementaires sont parfois considérés comme des composantes des partis et que les fonds alloués conformément à la loi précitée sont utilisés ou transférés en totalité ou en partie aux partis politiques.

#### *Financement public au niveau de l'Etat*

19. La LGBI de 1984 prévoit actuellement l'allocation d'un montant total de 710 000 CHF (environ 655 000 EUR) aux divers partis qui : a) sont représentés au parlement, ou b) ont participé aux dernières élections dans les deux circonscriptions et obtenu au moins 3% des suffrages exprimés

---

<sup>14</sup> Pour le texte en allemand, voir <http://www.landtag.li/iframe.aspx?Inr=171.20&nid=4140&auswahl=4140&lang=de>

dans l'ensemble du pays sans obtenir de siège. Ce montant est réparti entre les partis bénéficiaires proportionnellement au nombre de voix sous la forme de versements semi-annuels (le 1<sup>er</sup> mars et le 1<sup>er</sup> septembre). En outre, une aide forfaitaire de 55 000 CHF (environ 50 700 EUR) est allouée chaque année à tous les partis représentés au *Landtag* aux fins de leurs activités de formation politique, de relations publiques et de participation à l'élaboration des politiques publiques (articles 1 à 4 de la LGBl).

20. Pour bénéficier de l'aide susmentionnée, les partis doivent en faire la demande (qui doit être envoyée par l'organe compétent au Service des affaires financières de l'administration gouvernementale), s'engager à respecter les principes constitutionnels et montrer qu'ils conduisent effectivement les activités pour lesquelles la contribution publique est mise à leur disposition. Certains des interlocuteurs de l'EEG ont indiqué que, pour pouvoir bénéficier de l'aide publique, un parti doit être enregistré comme association. Toutefois, tous les avis ne concordaient pas à ce sujet et il semble que même les partis non enregistrés au Registre du Commerce reçoivent effectivement cette aide. Celle-ci est versée sur présentation des statuts du parti, de ses états financiers et d'une documentation sur ses objectifs et ses activités (l'article 4 de la LGBl stipule que « le gouvernement accorde l'aide sur soumission [de ces documents] »). La LGBl (article 6) stipule également que les « partis politiques concernés doivent tenir une comptabilité exacte de l'utilisation de l'aide publique et conserver les documents pertinents. Les états financiers annuels doivent être publiés selon des modalités appropriées. Le gouvernement peut charger un cabinet indépendant de réaliser un audit ». Une fois le montant de l'allocation décidé / fixé par le gouvernement, le Service des affaires financières procède aux paiements.
21. D'autre part, la LAMPCPG mentionnée plus haut régit l'octroi aux parlementaires et aux groupes politiques du parlement d'indemnités pour couvrir les dépenses encourues dans le cadre de leur travail au sein du *Landtag* :

| Indemnités versées aux membres du <i>Landtag</i>   | Aides aux groupes parlementaires  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 300 CHF par journée complète ou 200 CHF par demi-journée consacrée à une réunion ou au travail préparatoire</li> <li>• 20 000 CHF (députés) ou 10 000 CHF (suppléants) pour les frais généraux annuels + les mêmes montants pour le président et le vice-président du parlement</li> <li>• 3 000 CHF par an pour les membres des commissions + un montant supplémentaire de 2 000 CHF pour les présidents de commission</li> <li>• 100 CHF / heure pour les tâches spéciales effectuées par les membres des commissions</li> <li>• Des dispositions spécifiques similaires pour couvrir les activités à l'étranger (participation + indemnités de logement et de subsistance, frais de voyage, etc.)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 000 CHF par an pour chaque groupe + 5 000 CHF par membre ordinaire du groupe</li> </ul> |

22. Ces versements doivent être pris en compte car les parlementaires peuvent être tenus de reverser à leur parti un certain pourcentage de leurs indemnités lorsque les statuts du parti le prévoient (voir aussi les sources de financement énumérées dans les statuts des partis).
23. En outre, la *Loi sur le subventionnement des médias* de 2006<sup>15</sup> prévoit l'octroi d'aides de l'Etat, en particulier à la presse écrite ; l'une des conditions pour en bénéficier est que le nombre d'éditions doit être d'au moins dix fois par an. En 2014, le montant total de ces subventions s'élevait à 1.8 millions CHF, les aides étant accordées à un total de neuf médias bénéficiaires sur présentation des preuves des dépenses pour le personnel à temps plein, les coûts pour la

<sup>15</sup> L'actuelle *Medienförderungsgesetz*, qui a remplacé la loi antérieure de 1999 ([lien](#) vers le texte de loi en allemand).

distribution / livraison ou la formation. Au cours des discussions sur place, on a également informé l'EEG que les annonces légales commandées et payées par l'Etat représentent environ 600 000 CHF par an. Les autorités ont clarifié après la visite qu'il s'agissait là de la situation avant l'introduction en 2012 des annonces en ligne ; de ce fait, le gros des annonces légales est actuellement effectué par ce biais et les montants concernés ont baissé pour ne représenter plus que 130 000 CHF par an. Au cours des discussions sur place, il a été indiqué à l'EEG qu'en tout, les montants précités pourraient représenter plus d'un million CHF de revenus pour les deux journaux quotidiens du pays, qui appartiennent aux deux principaux partis politiques ou leur sont étroitement liés.

24. Il n'existe pas au Liechtenstein d'autres avantages pour les partis politiques en période de campagne électorale, par exemple sous forme de temps d'antenne gratuit, d'accès aux panneaux d'affichage ou d'exemption de certains frais postaux, ou de prise en charge de frais comme cela existe dans d'autres pays.

#### *Financement public au niveau municipal*

25. Les partis – en fait leurs sections ou groupes locaux – reçoivent aussi une aide publique des onze municipalités, conformément à la réglementation municipale et aux critères fixés par chaque municipalité. Cette aide prend généralement la forme d'une somme forfaitaire versée à chaque parti représenté au sein du conseil local et d'un montant supplémentaire multiplié par le nombre de conseillers locaux. Le tableau ci-dessous fournit un aperçu de la situation en août 2015 :

|                      | Aide forfaitaire (en CHF)  | Montant supplémentaire basé sur le nombre de conseillers municipaux (en CHF) | Total (en CHF)           |
|----------------------|--|--|--------------------------|
| Triesen              | 4 000 x 3 partis = 12 000  | 2 000 x 11 (3 partis) = 22 000   | 34 000                   |
| Triesenberg          | 5 000 x 2 partis = 10 000  | 1 500 x 11 (2 partis) = 16 500   | 26 500                   |
| Vaduz (1)            | 2 500 x 4 partis = 10 000  | 1 500 x 13 (2 partis) = 19 500   | 29 500                   |
| Planken              | 2 000 x 2 partis = 4 000   | 1 000 x 7 (2 partis) = 7 000   | 11 000                   |
| Eschen               | 5 000 x 3 partis = 15 000  | 1 500 x 11 (3 partis) = 16 500   | 31 500                   |
| Gamprin              | 2 500 x 2 partis = 5 000   | 1 000 x 9 (2 partis) = 9 000   | 14 000                   |
| Mauren               | 5 000 x 3 partis = 15 000  | 2 000 x 11 (3 partis) = 22 000   | 37 000                   |
| Ruggell              | 2 500 x 2 partis = 5 000   | 1 000 x 9 (2 partis) = 9 000   | 14 000                   |
| Schellenberg         | 2 000 x 3 partis = 6 000   | 1 000 x 9 (3 partis) = 9 000   | 15 000                   |
| Schaan               | 4 500 x 4 partis = 18 000  | 2 000 x 13 (4 partis) = 26 000   | 44 000                   |
| Balzers              | 3 000 x 2 partis = 6 000 + contribution proportionnelle au pourcentage de voix de chaque parti ayant obtenu plus de 5 % des suffrages + 2 000 par parti les années électorales |  |                          |
| Total (sans Balzers) |  |  | 256 500<br>(238 000 EUR) |

(1) A Vaduz, l'aide forfaitaire est versée à chaque parti ayant obtenu au moins 5% des voix, même s'il n'est pas représenté au sein du conseil local.

26. Une part de ces montants est transmise par les sections / groupes locaux de parti à l'organisation centrale : 50%, par exemple, dans le cas du FL, alors que les statuts du FBP et du VU ne mentionnent comme sources de financement que les aides de l'Etat (et non une part des subventions municipales). En outre, les conseillers municipaux peuvent être obligés par les statuts de leur parti de reverser une part de leurs indemnités, ce qui est le cas pour le FBP et le FL. Selon les informations recueillies sur place, les sections locales peuvent aussi bénéficier d'autres formes (modestes) d'aide locale, principalement l'utilisation sur une base égale de locaux publics pour leurs réunions ou manifestations. A Vaduz, par exemple, chaque section locale de parti peut louer gratuitement des locaux publics une fois par an ; les organisations nationales des partis, par contre, doivent payer cette location.

27. Enfin, lors des entretiens avec des représentants du gouvernement, l'EEG a été informée que, compte tenu des particularités de chaque parti, on ne peut exclure que certaines autres structures ou activités des partis politiques (par ex. les organisations de jeunesse) bénéficient aussi d'un financement public, conformément à la réglementation générale en matière de soutiens à de telles activités sociales.

### Financement privé

28. La LGBl ne réglemente pas les sources de financement privé (origine, types de soutien autorisés et non autorisés, limites éventuelles en termes de montant / taille / périodicité, etc.). Les partis politiques devant être créés sous forme d'association conformément à la *Loi sur les personnes et les sociétés* (PGR), ils peuvent requérir, aux termes de l'article 254, des contributions de leurs membres. L'EEG note que les statuts de certains partis prévoient que les personnes physiques et morales du Liechtenstein et de l'étranger peuvent devenir membres. La PGR ne traite pas d'autres sources de financement des associations, telles que les dons privés.
29. Les autorités du Liechtenstein ont indiqué qu'en sus des aides de l'Etat, les deux sources principales de financement privé au Liechtenstein sont les cotisations des membres et les dons privés. En outre, comme indiqué plus haut, les partis peuvent recevoir des contributions spéciales des personnes qui détiennent un mandat politique. Lors de la préparation de la visite sur place, l'EEG a noté que, dans leurs statuts et documents annexes, les partis définissent leurs sources de financement comme suit :

|     |   |
|-----|---|
| FBP | a) aides de l'Etat<br>b) contributions des titulaires de mandat<br>c) dons  |
| VU  | a) contributions volontaires des membres du parti et de tiers<br>b) cotisations des membres décidées par l'assemblée générale<br>c) aides de l'Etat<br>d) le VU est le bénéficiaire de / soutenu par la fondation <i>Vaterländische Union</i>   |
| DU  | (statuts non disponibles en ligne au moment de la visite)   |
| FL  | a) aides de l'Etat<br>b) cotisations des membres<br>c) contributions des titulaires de mandat (5% d'après le Règlement)<br>d) dons prévus dans le Règlement et les directives éthiques<br>e) le Règlement mentionne aussi la contribution parlementaire annuelle versée au groupe politique du parti (« le groupe peut conserver ces montants, par exemple pour rémunérer le travail des stagiaires » mais les sommes non utilisées doivent être transférées au FL) et les aides municipales (« les sections municipales soutiennent les activités du FL à hauteur de 50% de la contribution municipale. En échange, le FL soutient activement et substantiellement les campagnes électorales des sections et candidats municipaux ») |

### Dépenses

30. Le cadre légal actuel ne prévoit aucune aide de l'Etat en relation avec les dépenses de campagne et d'autres dépenses, et aucune restriction quantitative ou qualitative ou seuil applicable aux dépenses concernant les partis politiques et les entités qui leur sont liées, en particulier dans le contexte des campagnes électorales. Les autorités du Liechtenstein ont indiqué que certaines restrictions découlant des dispositions du Code pénal relatives à la corruption pourraient s'appliquer mais le cas ne s'est pas encore produit à ce jour.

### **III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES - PARTIE SPECIFIQUE**

#### **(i) Transparence (articles 11, 12 et 13b de la Recommandation Rec(2003)4)**

##### Comptabilité

31. Les articles 251a et 251b de la *Loi sur les personnes et les sociétés*<sup>16</sup> oblige les associations – y compris donc aussi les « associations politiques » – à se conformer aux normes de comptabilité définies à l'article 1045, paragraphe 3 : respect des principes comptables fondamentaux et conservation des documents et pièces comptables dans des proportions conformes au volume des actifs en jeu, de manière à refléter les activités en cours et les opérations sur actifs. Comme indiqué dans la partie analytique, de nombreux points demeurent incertains, par exemple le degré de consolidation des comptes (inclusion ou non de toutes les entités liées à un parti ou contrôlées par lui) et, en conséquence, les déclarations financières requises.

##### Obligations en matière de déclaration

32. Les partis politiques qui souhaitent bénéficier de l'aide publique sous la forme d'une subvention annuelle doivent soumettre leur demande au Service des affaires financières de l'administration gouvernementale, accompagnée de leurs états financiers et une documentation sur la réalisation de leurs objectifs et de leurs activités. Il a été indiqué à l'EEG sur place que les états financiers couvrent la période allant du milieu d'une année au milieu de l'année suivante et qu'ils sont normalement envoyés pendant l'été. Après la visite, les autorités ont indiqué qu'en fait les états financiers sont établis selon la définition de l'année comptable adoptée par chaque parti : mi-année à mi-année dans le cas d'un parti, et année civile calendaire pour les trois autres.
33. S'agissant des dons, il n'existe aucune obligation spécifique de déclaration en sus des normes générales de comptabilité et des obligations de droit fiscal à l'égard du Trésor public. Ce dernier peut exiger la fourniture de documents et d'informations spécifiques pour évaluer la situation d'un contribuable.

##### Régime fiscal applicable aux dons

34. Les contributions versées aux partis politiques et à leurs entités ne peuvent être déduites de l'impôt (cette possibilité n'existe au Liechtenstein que pour les dons versés aux organisations à caractère philanthropique).

##### Obligations en matière de publication

35. L'EEG a noté que l'article 6 de la LGBl dispose en principe que : « les états financiers annuels doivent être publiés de manière appropriée ». La loi ne prévoit pas l'obligation de divulguer l'identité des donateurs au-dessus d'un certain montant et n'exige pas non plus des donateurs qu'ils déclarent eux-mêmes leurs contributions. Comme indiqué dans l'analyse, en pratique, les états financiers ne sont pas publiés et l'EEG note qu'à ce jour, seul le parti FL semble avoir institué des normes de transparence en vertu desquelles un tableau général de la situation financière du parti – incluant le solde général et le détail des recettes et des dépenses – est publié chaque année en annexe au rapport général d'activité accessible sur le site internet du parti ; ce parti a aussi publié ses statuts, des règles spéciales s'appliquant aux différentes formes

---

<sup>16</sup> *Personen und Gesellschaftsrecht* (PGR) du 20 janvier 1926, telle qu'amendée ultérieurement (pour le texte allemand, voir <https://www.gesetze.li/DisplayLGBl.jsp?Jahr=1926&Nr=4>).

de financement et des principes éthiques en matière de transparence et d'acceptation des dons ; ces principes prévoient la publication régulière d'états financiers, la publication des dons de personnes physiques ou morales d'un montant supérieur à 5 000 CHF, avec l'identité du donneur, et l'obligation pour la direction du parti de vérifier la légalité de l'aide privée et de veiller à ce que les dons ne puissent induire en retour un comportement spécifique du parti, même lorsqu'ils sont attribués en vue d'activités spécifiques pendant une période de temps donnée.

### Tierces parties

36. Etant donné l'absence de toute réglementation concernant les sources de financement privé, y compris et/ou en relation avec le financement des campagnes électorales, il apparaît que cette question n'est pas réglementée au Liechtenstein.

### Accès et tenue des livres de compte

37. Aux termes de l'article 1059 de la *Loi sur les personnes et les sociétés*, les livres et pièces comptables doivent être conservés pendant une période de dix ans. Les autorités du Liechtenstein ont indiqué que les autorités compétentes ont pleinement accès aux données comptables et à d'autres informations financières au moyen des procédures normales qui s'appliquent à toutes les entités légales.

### Campagnes électorales

38. Comme indiqué précédemment, la législation actuellement en vigueur ne couvre pas le financement des campagnes électorales, que ce soit en relation avec les partis politiques ou bien de manière autonome en relation avec les formations politiques et les groupes de personnes qui sont actifs uniquement en période électorale, ou encore dans les situations où les candidats de partis établis sont seuls responsables du financement d'une campagne électorale.

### **(ii) Contrôle (article 14 de la Recommandation Rec(2003)4)**

#### Audit des comptes

39. Les associations – et donc les partis politiques – sont tenus en vertu de l'article 251b de la *Loi sur les personnes et les sociétés* (PGR) de faire élire un contrôleur des comptes par l'assemblée générale lorsque certaines conditions sont satisfaites<sup>17</sup> ; d'autre part, les associations sont libres de réglementer le contrôle de leur situation financière. En pratique, les quatre partis politiques ont tous inscrit dans leurs statuts certaines dispositions concernant la fonction d'audit. Un parti se limite à exiger que l'assemblée élise deux personnes pour s'occuper du contrôle financier. La réglementation d'un deuxième parti confie la responsabilité du contrôle à un organe statutaire spécifique indépendant dont le ou les membres sont élus pour une période de quatre ans par l'assemblée générale du parti. Un troisième parti a adopté une disposition stipulant que l'organe responsable du contrôle peut être une personne privée, une société offrant des services de vérification des comptes ou un prestataire de services fiduciaires. Et, dans le cas du quatrième

---

<sup>17</sup> Cette obligation s'applique lorsque :

1. deux des seuils suivants sont dépassés pendant deux années comptables consécutives :

a) actifs totaux d'une valeur de 6 millions CHF,  
b) revenus d'une valeur de 12 millions CHF,  
c) équivalent de 50 employés plein temps en moyenne annuelle ; ou

2. un membre de l'association ayant engagé sa responsabilité personnelle ou s'étant porté garant des dettes et du passif éventuel de l'association en fait la demande.

parti, bien que l'organe de contrôle soit normalement un organe du parti, le contrôle peut être effectué par une personne physique non membre du parti ou par un prestataire externe reconnu de services d'audit et de services fiduciaires. L'EEG a appris lors des discussions sur place qu'en pratique, les partis recourent à l'une ou l'autre de ces options (société de services externe ou organe interne) pour réaliser leur audit annuel.

### Contrôle / suivi public des partis politiques et des campagnes électorales

40. Le gouvernement, via le Service des affaires financières, reçoit les états financiers soumis systématiquement à l'appui des demandes annuelles de versement de l'aide publique aux partis politiques. Comme tous les partis existants ont droit à cette aide et en bénéficient, ils soumettent tous cette documentation. D'après les informations recueillies sur place par l'EEG, aucune vérification concrète n'est effectuée à ce stade, que ce soit sur la manière dont l'aide est utilisée ou sur l'exactitude des états financiers reçus des partis, qui doivent normalement être publiés. Cependant, le gouvernement est autorisé, conformément à l'article 6 de la LGBI, à ordonner certaines vérifications des états financiers annuels et à désigner à cette fin une société d'audit indépendante<sup>18</sup> mais les discussions sur place ont montré que cette disposition n'est pas non plus appliquée en pratique.
41. Comme indiqué précédemment, le financement des campagnes électorales n'est soumis à aucune règle ou réglementation spécifique. Il en va de même en matière de contrôle. L'EEG croit comprendre qu'étant donné le rôle essentiel que jouent en pratique les partis politiques pendant les campagnes électorales, l'activité financière déployée en ce domaine est logiquement l'affaire des partis et non des (listes de) candidats. Les informations pertinentes seraient donc normalement incluses dans les états financiers périodiques et soumises ainsi au contrôle éventuel du Service des affaires financières ou d'un auditeur privé. Les autorités du Liechtenstein confirment cette analyse de la situation.

### **(iii) Sanctions**

#### Financement des partis politiques et des campagnes électorales

42. D'après les autorités, les seules sanctions applicables en relation avec le financement des partis politiques sont celles que prévoit le Code pénal à propos des infractions se rapportant à la corruption (voir aussi la première partie de ce rapport – Thème I – sur l'incrimination de la corruption). Cependant, plusieurs lacunes ont été identifiées dans l'incrimination de la corruption active et passive de membres d'assemblées élues et du trafic d'influence au titre de la législation en vigueur (un projet de législation visant à améliorer le cadre légal est en cours d'adoption). D'autre part, la corruption active et passive en relation avec des élections ou un scrutin public est une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement d'un an maximum (article 265 du Code pénal). L'EEG note l'absence de toute information indiquant si la détection d'irrégularités dans les états financiers ou l'utilisation de l'aide publique peut entraîner la perte, la suspension ou le remboursement de l'aide publique. Il en va de même pour les éventuelles irrégularités comptables.

---

<sup>18</sup> Les auditeurs et les cabinets d'audit sont réglementés par la *Loi sur les auditeurs et les sociétés d'audit*. L'Autorité du marché financier (AMF) est chargée de la surveillance prudentielle des auditeurs et des sociétés d'audit (octroi et retrait des licences, contrôle du respect continu des conditions d'exercice), des mesures disciplinaires, des contrôles de qualité et de diligence raisonnable et de la tenue du registre des auditeurs. L'AMF est également responsable de l'émission des certifications, de la publication des procédures de sélection des auditeurs (octroi des licences ou examen de qualification) et du contrôle de l'admission aux examens.

## Statistiques

43. Aucun cas pertinent de corruption en relation avec des activités politiques ou de violation éventuelle de la LGBI (pour des états financiers inexacts, par exemple) n'a encore été enregistré.

## Immunités et autres mécanismes permettant à des personnes d'éviter des procédures ou sanctions

44. Les réponses au questionnaire indiquent que les immunités accordées aux membres du parlement se limitent à la protection des normes de liberté d'expression et d'*habeas corpus* pendant les périodes de session du parlement ; une action pénale peut être engagée en dehors de ces périodes. La question des immunités a été analysée dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjoints.

## Délais de prescription

45. En l'absence de sanctions spécifiques et d'un mécanisme contraignant – reposant sur des normes de droit administratif ou de droit pénal – qui serait lié au cadre légal sur le financement des partis politiques, cette question ne paraît pas pertinente pour le moment. Les dispositions pénales générales ont été présentées dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles.

## **IV. ANALYSE**

### D'un point de vue général

46. Le système mixte public-privé de financement des partis politiques existant actuellement au Liechtenstein est en grande partie non réglementé et ne prévoit que des obligations limitées. Certains dispositifs visent à assurer un minimum de transparence et de contrôle du financement des partis politiques mais ils ne sont pas appliqués en pratique. Depuis quelques années, le pays se trouve dans une phase de changements économiques et politiques. Des partis nouveaux sont apparus progressivement ; ils sont bien sûr en compétition entre eux-mêmes mais constituent peu à peu une opposition politique aux deux grandes formations historiques qui gouvernent le pays depuis des décennies, parfois en coalition, et dont les programmes politiques ne diffèrent guère. L'EEG a été informée par des interlocuteurs que la récente intensification de la concurrence entre les partis contribuait à des améliorations générales dans secteur public, par exemple en réduisant le clientélisme dans les nominations aux conseils d'administration des entités contrôlées par l'Etat. La question du financement des partis politiques acquiert aussi une visibilité de plus en plus grande, notamment grâce au soutien de six des 25 membres du parlement et au fait que quatre partis sont maintenant en compétition pour l'accès à l'aide publique, directe ou indirecte, dont le volume a baissé à cause des coupes liées aux difficultés budgétaires. En août 2013, une motion appelant le gouvernement à examiner les mesures qui pourraient être adoptées pour améliorer le cadre légal et la transparence du financement des partis politiques a été soumise au parlement mais finalement rejetée par 19 membres du parlement<sup>19</sup>. Cette motion fait référence aux normes du Conseil de l'Europe et aux travaux du GRECO. Ses auteurs soutiennent que la confiance des citoyens à l'égard des partis a diminué pendant les dernières années et qu'il est nécessaire de renforcer la transparence globale du financement des partis politiques. Les revenus des partis devraient être plus transparents, notamment en ce qui concerne les cotisations des membres et les contributions des détenteurs de mandat public, les dons privés et les autres formes d'aide publique (aides des municipalités et

---

<sup>19</sup> cf. paragraphe 8 et note 5 de bas de page.

soutien public indirect via les subventions à la presse et aux médias). La motion souligne aussi que, du fait de la baisse du financement public, les partis se tournent de plus en plus vers des sources de financement privées, ce qui entraîne un risque de dépendance à l'égard des entreprises privées, des associations et des individus fortunés. Elle mentionne la situation dans deux pays de la région où existent, par exemple, des seuils à partir desquels les dons importants doivent être identifiés et rendus publics et où des restrictions s'appliquent au financement provenant des entreprises et des associations professionnelles, ainsi que la situation d'un pays voisin largement critiqué par le GRECO en raison de l'absence d'un cadre juridique sur le financement politique. Elle souligne aussi le besoin de transparence des dépenses électorales et des sources de financement des campagnes lors des élections, des référendums et des initiatives populaires. Une partie des objections des parlementaires qui se sont opposés à l'adoption de cette motion sont énoncées au paragraphe 8.

47. Les partis politiques jouent traditionnellement au Liechtenstein un rôle moins important que dans d'autres démocraties parlementaires, étant donné la taille du pays, son organisation constitutionnelle et la primauté du gouvernement ainsi que du Prince qui dispose de prérogatives étendues<sup>20</sup>. Par ailleurs, les forts éléments de démocratie directe<sup>21</sup> qui existent au Liechtenstein assurent en outre aux citoyens des droits de participation directs au moyen d'initiatives législatives et de référendums, qui exposent de ce fait continuellement les décisions du parlement à un possible veto du peuple. La question de l'équilibre des pouvoirs demeure néanmoins une source de débat politique<sup>22</sup>. Pourtant, les partis politiques tiennent une place importante dans le paysage politique car ils jouent en pratique un rôle prédominant pour la

---

<sup>20</sup> La Constitution prévoit en particulier que :

- le Prince régnant est le chef de l'Etat ;
- il prend via le gouvernement, indépendamment de la Diète, les mesures requises pour la mise en œuvre et l'exécution des lois et toute action requise dans l'exercice de ses pouvoirs d'administration et de supervision, et il émet les ordonnances nécessaires ;
- les lois doivent être approuvées par le Prince régnant ; si cette approbation n'est pas donnée dans un délai de six mois, un texte de loi est considéré comme rejeté ;
- le Prince nomme les juges (et préside avec une voix prépondérante le comité de sélection ; les candidatures sont soumises à la Diète avec son approbation) et il dispose du pouvoir de remettre, atténuer ou commuer les sentences légalement prononcées et d'annuler des poursuites ;
- il peut convoquer la Diète, la clore (ou la proroger) et la dissoudre ;
- les défauts ou abus constatés par la Diète dans l'administration de l'Etat peuvent être notifiés au gouvernement ou portés directement à l'attention du Prince ;
- le Prince peut initier la législation sous la forme de projets de loi du gouvernement ;
- le gouvernement est collectivement responsable devant le Prince et la Diète et, en cas de motion de censure, le Prince nomme un gouvernement intérimaire ; il en va de même pour chacun des membres du gouvernement dont le renvoi peut être décidé par le Prince en consultation avec la Diète ;
- le chef du gouvernement préside les réunions du gouvernement, s'occupe des affaires qui lui sont directement confiées par le Prince et contresigne les lois et décrets ou ordonnances émis par le Prince ; le chef du gouvernement soumet des rapports oraux ou écrits au Prince sur les questions relevant des pouvoirs du Souverain.

<sup>21</sup> Parmi les principes de démocratie directe garantis par la Constitution du Liechtenstein figure le droit de sécession des municipalités vis-à-vis du pays. La décision d'engager une telle procédure requiert un vote de la majorité des résidents de la municipalité en question qui sont citoyens du Liechtenstein. La sécession doit être régie par une loi ou, le cas échéant, par un traité international. Les modifications apportées à des frontières entre municipalités, la création de nouvelles municipalités et l'unification des municipalités existantes doivent, en outre, exiger une décision de la majorité des citoyens résidents du Liechtenstein ayant droit de vote. Si la sécession est régie par un traité, un second vote doit avoir lieu dans la municipalité après la conclusion de la négociation du traité.

<sup>22</sup> L'EEG a été informée que, lors du référendum de 2011, le Prince a pris position contre la légalisation de l'avortement et annoncé qu'il refuserait de valider les résultats si une majorité d'électeurs se prononçait en faveur de celle-ci. Cette prise de position aurait dissuadé un certain nombre de partisans de la légalisation de se rendre dans les bureaux de vote (le taux de participation a été de 61%, chiffre considéré comme faible au Liechtenstein). 5 760 personnes ont voté contre la réforme proposée et 5 246 pour.

présentation de candidats aux élections parlementaires et municipales<sup>23</sup>. Cela est dû en particulier à la nécessité pour les nouvelles listes politiques ou groupes de candidats en lice de s'organiser pour pouvoir remettre en cause le statut des deux partis les plus anciens (qui bénéficient du soutien actif des deux grands journaux) et au seuil élevé de suffrages requis pour entrer au parlement<sup>24</sup>. Le fait que l'aide publique, accordée directement en vertu de la *Loi du 28 juin 1984 sur l'allocation d'une aide publique aux partis politiques* (LGBI) bénéficie uniquement aux partis politiques constitués en association constitue certainement aussi une forte incitation pour tout nouveau-venu sur la scène politique à s'établir comme acteur politique reconnu. Il n'existe aucune forme de soutien public pour couvrir les dépenses des candidats et les dépenses électorales, et les partis ou groupes éventuels de candidats ne bénéficient d'aucun soutien de l'Etat en période électorale. Cette situation contribue à renforcer la position des deux grands partis. Certains allèguent même que les amendements récents à la *Loi sur le subventionnement des médias* ont mis cette forme d'aide publique encore plus hors d'atteinte des petits partis<sup>25</sup>, bien que le système de calcul utilisé pour l'allocation des sièges au parlement leur soit en général favorable. Sous réserve que ce rôle électoral central des partis ne change pas de manière fondamentalesi le Liechtenstein réussissait à introduire un ensemble détaillé de règles sur la transparence et le contrôle du financement des partis politiques s'appliquant également en relation avec les campagnes électorales, la question du financement des campagnes électorales en tant que domaine distinct perdrait de son importance. La *Loi sur les droits du peuple* (*Volksrechtgesetz, VRG*), qui régit l'organisation des élections, des référendums et des initiatives de citoyens, n'aborde pas la question du financement des campagnes liées à ces différents types de scrutins. Les représentants des partis et d'autres interlocuteurs de l'EEG ont souligné le fait que les initiatives de citoyens et les référendums sont parfois soutenus financièrement par des lobbys et d'autres groupes d'intérêt qui demeurent dans l'ombre.

48. L'EEG se félicite des discussions menées pendant l'été 2013 qui ont certainement contribué à sensibiliser le public aux effets négatifs de l'absence actuelle de réglementation légale assurant la transparence du financement des partis politiques. Elle espère que le présent rapport favorisera une prise de conscience de la nécessité de régler cette question en s'appuyant sur la Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe. Ce rapport ne portant pas spécifiquement sur les campagnes électorales liées aux référendums et aux initiatives de citoyens, les recommandations qui y sont formulées ne visent pas directement ces campagnes. Cependant, certains des problèmes identifiés ci-dessous concernent non seulement les partis politiques et les campagnes électorales mais aussi les référendums et les initiatives citoyennes. L'EEG est d'avis que, compte tenu du rôle important qu'ils jouent dans la vie politique du Liechtenstein, des liens existant entre certains comités et campagnes de référendum et des partis politiques, et des flux financiers parfois importants que ces campagnes semblent générer dans certains cas – cf. précédent paragraphe – il serait justifié de leur appliquer des règles similaires. Les autorités du Liechtenstein sont donc encouragées à adopter une approche globale et à prendre en compte tous les types de campagnes lors de l'examen des suites à donner à ce rapport.

---

<sup>23</sup> Pour une vue d'ensemble des élections générales (parlementaires) depuis 2001, voir [www.landtagswahlen.li](http://www.landtagswahlen.li) et, pour les élections municipales depuis 2003, voir [www.gemeindewahlen.li](http://www.gemeindewahlen.li). Le groupe le plus récent de participants à la campagne lors des dernières élections générales de 2013 est immédiatement devenu une formation politique à part entière.

<sup>24</sup> Ceci n'a toutefois pas empêché que le plus jeune parti soit immédiatement entré au parlement à l'occasion de sa première participation aux élections nationales en tant que groupe électoral.

<sup>25</sup> En augmentant de façon significative la fréquence de publication requise pour pouvoir bénéficier d'une subvention.

## Transparence

49. L'aide publique prévue par la LGBl est ouverte uniquement aux partis politiques qui sont constitués en association (*Verein*), conformément à l'article 246 de la *Loi sur les personnes et les sociétés* (PGR). Des informations contradictoires ont été fournies à l'EEG au sujet des implications de cette disposition et de la situation actuelle des partis politiques en matière d'enregistrement (inscription au registre du commerce géré par le Bureau de la justice). Des représentants de l'Etat lui ont déclaré que les quatre partis politiques existants sont enregistrés comme associations car ils ne pourraient autrement bénéficier de l'aide de l'Etat allouée en vertu de la LGBl. D'autres interlocuteurs de l'EEG, dont un représentant du Registre du Commerce ont indiqué qu'à ce jour, seul un parti politique est effectivement enregistré comme association dans le Registre en question et que cela ne constituait pas une condition préalable à l'obtention de l'aide publique. L'important est que les partis politiques soient constitués comme associations conformément à leurs statuts et que ceux-ci soient communiqués au Service des affaires financières de l'administration gouvernementale à l'appui de la demande de versement de l'aide annuelle. L'EEG croit comprendre également qu'en principe, la loi PGR place une association non enregistrée sur le même plan qu'une société ordinaire, en particulier du point de vue des obligations de comptabilité et d'audit. Toutefois, le représentant d'un parti politique a indiqué que son parti (non enregistré) était seulement un « club » – par opposition à une association – sans existence juridique propre (de même vraisemblablement que toutes les sections locales du parti). Il a aussi été indiqué à l'EEG qu'en pratique, l'absence du statut d'association enregistrée peut constituer un désavantage, en particulier pour obtenir un prêt (en raison de l'absence de garanties pour les créiteurs éventuels). Cela signifie qu'en principe, un parti devrait recourir à d'autres moyens pour conclure certaines transactions, par exemple emprunter des fonds pour le financement d'une campagne électorale. L'expérience du GRECO acquise dans le Troisième Cycle d'Evaluation a montré que l'absence d'un statut clair et d'une capacité juridique bien établie peut parfois encourager les partis à recourir à des arrangements<sup>26</sup> qui peuvent rendre inutilement difficile de leur faire rendre des comptes ou de broser un tableau financier fiable de leurs activités. Il est clair, par conséquent, que le statut des partis politiques au Liechtenstein demande à être clarifié, afin de limiter les risques en matière de transparence et de faire exécuter à l'avenir les conséquences d'une législation plus ambitieuse sur le financement des partis politiques. En outre, il importe que tous les partis politiques soient placés sur un pied d'égalité à cet égard et disposent de droits et d'obligations identiques, ce qui permettra de comparer les données concernant leur situation et leurs activités financières. Par conséquent, **le GRECO recommande de s'assurer que les partis politiques au Liechtenstein soient dotés d'un statut adéquat et d'une forme juridique qui prenne en compte les spécificités des partis politiques et confère la personnalité juridique.**
50. Un autre point essentiel est celui de savoir si l'enregistrement implique (ou non) certaines obligations spécifiques en matière de comptabilité, d'audit ou autre pour les partis politiques. Il semblerait à cet égard que, si les associations enregistrées répondant à certains critères d'activité financière sont soumises à toute la gamme des obligations comptables, les associations non enregistrées sont au minimum soumises aux obligations s'appliquant aux sociétés ordinaires. Celles-ci comprennent l'obligation de conserver les pièces et documents comptables pendant une période de dix ans. L'examen par l'EEG des derniers états financiers des partis politiques soumis au Service des affaires financières lui a permis de constater que ces documents ne présentent pas tous de la même manière la situation générale du parti et ne fournissent pas non plus nécessairement un tableau complet de leurs diverses recettes et

---

<sup>26</sup> Par exemple la création de structures distinctes pour la gestion de leurs actifs et la conclusion d'actes légaux, la prise d'engagements par des personnes physiques (membres ou non du parti) à la place du parti lui-même, etc.

dépenses, ainsi que de leurs avoirs, dettes et créances. L'EEG rappelle qu'en vertu de l'article 11 de la Recommandation Rec(2003)4, les partis politiques et les entités qui leur sont liées doivent tenir une comptabilité complète et adéquate. Les comptes des partis doivent en outre être consolidés de manière à inclure la situation de toutes les entités qui leur sont directement ou indirectement liées ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle. Dans le contexte du Liechtenstein, cela s'applique par exemple aux sections locales des partis avec lesquelles l'organisation centrale échange des fonds. Cela devrait s'appliquer aussi aux organisations socioéconomiques (femmes, jeunes, etc.), aux organisations de médias et à toute activité commerciale ou autre, ou actif contrôlé ou géré indirectement par une fondation ou une entité d'un autre type. Un parti au moins gère ses biens immobiliers et ses activités de presse écrite par l'intermédiaire d'une fondation qui s'occupe aussi de la collecte des dons privés et reverse ensuite au parti, pour financer son fonctionnement, une certaine part des sommes recueillies sous la forme d'un montant forfaitaire. Cependant, les activités de ces organes et les actifs qu'ils contrôlent n'apparaissent pas nécessairement dans les états financiers des partis. Les représentants professionnels des auditeurs ont reconnu avec l'EEG que la consolidation globale des états financiers constituerait une amélioration souhaitable. Enfin, comme indiqué au paragraphe 32, il n'existe pas de période de référence comptable unique pour la clôture des comptes et l'établissement des états financiers : trois parties utilisent l'année civile calendaire et un quatrième établit ses comptes de mi-année à mi-année. Aux fins de *reporting*, de publication et de comparabilité y compris en relation avec les finances des campagnes électorales, le même cadre devrait s'appliquer à tous les partis. Ce qui manque donc clairement aujourd'hui est un format comptable standardisé ou un ensemble de règles comptables indiquant explicitement comment les comptes doivent être tenus, en prenant en compte les spécificités des partis politiques, leurs diverses sources de recettes et de dépenses et, le cas échéant, les diverses structures qui leur sont liées. Cela vaut bien entendu également pour la comptabilité particulière à tenir pendant les campagnes électorales, conformément à l'article 10 de la Recommandation Rec(2003)4 : au Liechtenstein, comme dans les autres pays, les périodes électorales entraînent une augmentation de l'activité financière des partis politiques. Un format comptable adéquat garantirait également que les états financiers soumis à un contrôle périodique puis rendus publics donnent un tableau exact de la situation de chaque parti et fournissent des informations comparables entre partis. Au vu des considérations incluses dans les paragraphes précédents, **le GRECO recommande de i) introduire des règles et normes comptables adéquates s'appliquant clairement au financement de tous les partis politiques et des campagnes électorales et prenant en compte les diverses sources de recettes et de dépenses, ainsi que les actifs, les dettes et les engagements ; et ii) consolider les comptes de manière adéquate en y incluant toutes les entités liées, directement ou indirectement, à un parti politique ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous son contrôle.**

51. Aux fins d'assurer un niveau satisfaisant de transparence du financement des partis politiques, il importe aussi que la législation couvre l'implication éventuelle de « tierces parties » (individus, entreprises ou associations distincts des partis politiques) qui font campagne pour le compte de candidats des partis et/ou représentent une source de soutien supplémentaire, en particulier à l'occasion des campagnes électorales. A cet égard, leur soutien indirect devrait être comptabilisé dans les états financiers des partis politiques concernés. Au cours des discussions sur place, l'existence de tels groupes d'intérêts a été mentionnée. Le débat qui a eu lieu pendant l'été 2013 autour de la motion parlementaire évoquée au paragraphe 46 a également montré qu'il s'agit là d'un problème au Liechtenstein. L'EEG a aussi été informée que les deux grands journaux du pays, le *Liechtensteiner Vaterland* et le *Liechtensteiner Volksblatt*, sont connus pour leur forte implication dans la vie politique, de même que pour leurs liens étroits avec les deux partis « traditionnels ». Ces liens se reflètent dans la structure de propriété indirecte dans le cas de l'un

des journaux, et donc l'activité financière de ce dernier devrait apparaître à l'avenir dans les états consolidés recommandés plus haut. Mais il n'existe pas de lien visible de ce type dans le cas du second journal, dont la structure de contrôle repose sur divers copropriétaires<sup>27</sup>. Le Liechtenstein doit prendre des mesures pour résoudre ces questions et trouver un moyen de refléter de façon adéquate tout soutien émanant d'entités ou groupes distincts y compris ceux qui possèdent des activités économiques liées aux médias. **Le GRECO recommande que le Liechtenstein trouve les moyens de renforcer la transparence des contributions de tierces parties au financement des partis politiques et des campagnes électorales.**

52. Ni la législation sur les associations (PGR), ni la législation sur le financement des partis politiques (LGBI) ne réglementent les sources de financement en général. Les partis sont en principe libres d'entreprendre toute activité de leur choix. Comme indiqué précédemment, la LGBI traite uniquement des aides publiques aux partis politiques. En pratique, ces derniers s'appuient sur des dispositifs de financement différents combinant certaines ou la totalité des sources suivantes : cotisations des membres y compris sous la forme d'un pourcentage de leurs revenus professionnels, contributions des détenteurs de mandat au sein d'un organe public, d'une entreprise liée à l'Etat ou d'une municipalité, dons privés, revenus tirés d'activités médiatiques, revenus tirés d'événements spéciaux et des dons versés à ces occasions, revenus provenant de biens<sup>28</sup> et aides municipales versées aux sections locales du parti. En outre, certains partis bénéficient en pratique de fonds provenant de leur groupe parlementaire ; le montant total des fonds alloués aux différents groupes parlementaires n'est pas très élevé (165 000 CHF) mais rien ne s'oppose apparemment à ce que ces groupes, ou les parlementaires individuellement, reçoivent un soutien financier supplémentaire de sources privées : de tels apports pourraient donc être transmis partiellement aux parties sous forme d'apports du groupe. L'EEG n'a pu déterminer si le soutien apporté par les groupes parlementaires à leur parti est contraire à certaines règles du parlement ou des règles générales sur l'utilisation des fonds publics alloués à des organes de l'Etat. Si de tels flux sont interdits en principe, il conviendrait que cela soit clairement inscrit dans les textes et/ou que les limitations en question soient effectivement appliquées ; dans le cas contraire, les soutiens apportés aux groupex puis, par ces derniers à leur parti, devrait être comptabilisés de façon idoine. Dans d'autres pays évalués par le GRECO, cette question a parfois fait l'objet de controverses et le Liechtenstein devrait donc clarifier la situation à cet égard.
53. L'absence de toute réglementation des aides privées exigeant l'enregistrement adéquat de tous les dons, y compris la nature et la valeur de chaque don, conformément à l'article 12 de la Recommandation Rec(2003)4, est particulièrement notable. L'absence de toute règle signifie qu'en pratique, les partis traitent de manières différentes les dons anonymes (certains les interdisent, d'autres non) et le soutien en nature – autre que le travail volontaire de non-professionnels –, y compris en ce qui concerne leur prise en compte et leur évaluation ultérieure à des fins de déclaration. L'expérience d'autres pays montre que les biens et services fournis à des tarifs préférentiels ou réglés directement par des donateurs (qu'il s'agisse d'une forme de sponsoring ou non) peuvent devenir problématiques. Il en va de même pour les dons recueillis par les membres d'un parti ou certaines organisations de parti et transmis ensuite au

---

<sup>27</sup> Le *Vaterland* est la propriété de Vaduzer Medienhaus AG qui est sous le contrôle indirect du parti VU par l'intermédiaire de la fondation homonyme (*Vaterländische Union*). L'EEG a été informée que le *Volksblatt* est contrôlé conjointement par un groupe médiatique autrichien (20%), « plusieurs autres propriétaires » (20 à 25%) et un groupe qualifié de « petits idéalistes hérités de l'ancienne structure de propriété » qui détient les parts restantes. Les liens entre le *Volksblatt* et le FBP s'expliquent surtout par le fait que le FBP est historiquement issu du groupe de personnes qui ont fondé et gèrent aujourd'hui encore le journal.

<sup>28</sup> L'EEG a été informée, par exemple, que l'un des partis du Liechtenstein est propriétaire de locaux d'une superficie de 1 000 m<sup>2</sup> environ qui sont en partie utilisés comme siège du parti et en partie loués.

parti sous la forme d'une contribution interne. L'EEG rappelle aussi qu'aux fins de la transparence, il importe de prendre en compte systématiquement les cotisations et contributions volontaires des membres et les dons provenant de sympathisants. Cela permet de réduire les risques de contournement de certaines règles relatives aux dons, par exemple l'obligation de divulgation des donateurs importants recommandée au paragraphe suivant, d'autant plus que certains partis politiques du Liechtenstein acceptent comme membres des personnes physiques et morales, y compris des personnes étrangères (voir paragraphe 28). L'EEG considère que les électeurs doivent savoir quels sont les intérêts nationaux ou étrangers qui soutiennent leur parti. Comme le montre le tableau inclus au paragraphe 29 sur les diverses dispositions statutaires des partis, les sources de financement sont généralement définies en des termes peu rigoureux et seul un parti a adopté et publié des règles spécifiques sur les dons. Celles-ci exigent, entre autres, que tous les dons soient enregistrés et versés par l'intermédiaire d'un compte bancaire. L'EEG soutient fortement le principe de l'utilisation des techniques de paiement modernes pour la collecte des dons. D'autres partis n'ayant pas adopté de règles spécifiques recourent parfois à une décision ponctuelle de l'organe de direction, par exemple pour accepter un soutien en nature. Quant aux prêts, lignes de crédit et autres accords de ce type, il n'apparaît pas clairement s'ils sont en fait souscrits par un membre au nom du parti et si une dette annulée en totalité ou en partie par un créancier serait enregistrée comme aide privée de la banque ou du membre concerné. Au vu de ce qui précède, la mise en place d'un cadre réglementant les sources de financement des partis politiques est clairement nécessaire. Le Liechtenstein pourra aussi s'inspirer du contenu des articles 3 à 7 de la Recommandation Rec(2003)4, qui sont hors du champ du Troisième Cycle d'Évaluation. À la lumière des considérations ci-dessus, **le GRECO recommande de i) exiger légalement des partis politiques – et, le cas échéant, d'autres participants aux campagnes électorales – qu'ils enregistrent toutes les formes de financement et de soutien privé, en y joignant des informations sur leur nature et leur valeur, y compris les biens et les services fournis gratuitement ou à un tarif préférentiel, ainsi que les prêts ; ii) introduire une interdiction générale des dons de personnes ou entités qui omettent de s'identifier auprès du parti ou candidat concerné ; et iii) clarifier également la situation légale relative aux fonds provenant des groupes parlementaires et au soutien privé apporté à ces groupes et faire en sorte que les flux financiers concernés soient dûment comptabilisés, dans ce contexte.**

54. S'agissant de la publicité de l'information sur le financement des partis politiques, l'EEG rappelle qu'aux termes de l'article 13 de la Recommandation (2003)4, les États devraient exiger que les partis politiques rendent publics régulièrement, au moins annuellement, leurs comptes ou au moins un résumé de ces comptes, y compris l'enregistrement de toutes les dépenses de campagne électorale et tous les dons reçus et l'identité des donateurs dans le cas des dons supérieur à un certain montant. Cette exigence est prise en compte, dans une certaine mesure, à l'article 6 de la LGBl qui dispose que *les états financiers annuels des partis doivent être publiés de manière appropriée*. Cependant, cette disposition n'est pas appliquée en pratique. Ni le Service des affaires financières, ni les partis politiques eux-mêmes – à l'exception d'un seul qui publie ses derniers états financiers sur son site internet – ne publient cette information sous quelque forme que ce soit. L'EEG n'a pu obtenir une copie des états financiers des trois autres partis qu'au moyen d'un accord explicite, essentiellement à condition de respecter leur confidentialité. L'EEG a été informée que l'une des raisons de cette situation est l'absence de dispositions précisant clairement qui doit assurer la publication (bien que l'article 6 porte sur les obligations des partis) et selon quelles modalités. Étant donné que le principe de publicité a été introduit en 1995 sous la forme d'un amendement à la LGBl de 1984, l'EEG juge cette situation assez surprenante. Comme indiqué plus haut, la LGBl requiert la publication des états financiers *de manière appropriée*. Cependant, en l'absence de toute pratique, le sens de cette expression

au regard des modalités de publication et/ou du contenu des états financiers demeure incertain. Quoiqu'il en soit, de nombreux autres membres du GRECO publient aujourd'hui en ligne les états financiers annuels des partis (afin que le public intéressé puisse faire des comparaisons), par exemple sur le site internet de l'organe de surveillance du financement des partis politiques. Le GRECO considère qu'il s'agit là d'une bonne pratique. Idéalement, des informations spécifiques relatives au financement des campagnes électorales devraient être publiées de manière continue en période électorale ou peu après. En ce qui concerne le contenu éventuel des états financiers, il n'existe aucune réglementation spécifique, ni format standardisé de déclaration imposé par les autorités publiques, qui garantirait à l'avenir l'exhaustivité et la comparabilité des informations entre toutes les formations politiques, y compris au regard des dépenses de campagne et de l'ensemble des dons et des donateurs enregistrés dans les comptes des partis. La divulgation de l'identité des donateurs au-dessus d'un certain seuil n'est pas non plus prévue ; cependant, il est intéressant de noter que le parti qui a adopté des règles internes au sujet des dons privés a décidé en 2014 de publier sur son site internet tous les dons de personnes physiques ou morales d'un montant supérieur à 5 000 CHF, accompagnés de l'identité du donateur. L'EEG rappelle que la communication au public d'informations sur les plus importantes sources de financement privées des partis politiques et des candidats constitue un élément essentiel de toute politique de transparence. Cette mesure peut avoir un rôle préventif en limitant les influences indues sur la sphère politique, compte tenu en particulier du fait que la législation du Liechtenstein ne plafonne aucunement les dons. **Le GRECO recommande de i) prendre des mesures pour assurer la publication effective, régulière et en temps opportun d'états financiers adéquats concernant les partis politiques et – le cas échéant – d'autres participants aux campagnes électorales ; et (ii) exiger dans ce contexte la divulgation des dons individuels au-dessus d'un certain seuil, ainsi que l'identité des donateurs.**

### Supervision

55. S'agissant des contrôles financiers, les partis politiques ne sont pas soumis à l'obligation de faire examiner et certifier leurs états financiers par des professionnels extérieurs indépendants. Comme indiqué dans la partie descriptive de ce rapport, les quatre partis ont, sur la base des dispositions de la *Loi sur les personnes et les sociétés*, introduit des mesures prévoyant un audit soit interne soit externe. Les discussions sur place ont confirmé qu'en pratique, ils ne recourent pas tous à la même option (audit interne ou externe). Les entretiens avec des représentants des auditeurs ont aussi montré qu'il n'existe pas actuellement de normes rigoureuses garantissant l'indépendance des auditeurs à l'égard des partis politiques : aucune disposition n'empêche par exemple un auditeur d'être membre du parti dont il vérifie les comptes et il n'existe pas non plus d'obligation de rotation des auditeurs. L'EEG a examiné la question de savoir s'il serait nécessaire que la future réglementation sur le financement des partis politiques prévoie la réalisation d'audits périodiques détaillés par des organes externes présentant toutes les garanties d'indépendance à l'égard de leur client avant la soumission des états financiers à un organe de contrôle public. Elle a conclu que les dispositions existantes assurent déjà un certain degré de discipline interne au sein des partis et une pluralité de contrôles, et que la taille réduite des partis politiques au Liechtenstein ainsi que leur niveau de complexité structurelle ne justifient pas pour le moment l'introduction de dispositions plus strictes en matière d'audit. Les autorités du Liechtenstein devraient néanmoins garder ces questions à l'esprit dans la perspective de modifications futures de la législation.
56. L'EEG rappelle qu'en vertu des articles 13 à 15 de la Recommandation Rec(2003)4, les pays devraient prévoir la mise en place d'un système de déclaration des comptes des partis politiques

(et des entités qui leur sont liées) et, plus généralement, des participants aux campagnes électorales, puis le contrôle ultérieur de ces comptes par une autorité indépendante, et aussi la spécialisation du personnel concerné. Comme indiqué dans la partie descriptive de ce rapport, il n'existe pas actuellement de dispositif efficace de ce type au Liechtenstein. Les partis qui déposent une demande d'aide publique auprès du Service des affaires financières, conformément à la *Loi de 1984 sur l'allocation d'une aide publique aux partis politiques* (LGBI), joignent en pratique certaines informations financières à leur demande car *le gouvernement peut soumettre l'allocation de l'aide à la présentation des statuts du parti, de ses états financiers et d'une documentation sur ses objectifs et ses activités* (article 4 de la LGBI). Les entretiens sur place ont montré qu'il s'agit là en pratique d'une simple formalité et que l'octroi de l'aide ne dépend pas des résultats d'un contrôle, financier ou autre, qui serait effectué par le Service des affaires financières. L'article 6 de la LGBI prévoit que *le gouvernement peut charger un cabinet indépendant de réaliser un audit* mais cette disposition n'a encore jamais été appliquée. De plus, la loi ne précise pas clairement l'objectif et les conséquences éventuelles d'un audit pour le paiement de l'aide annuelle, ni s'il vise seulement les états financiers ou bien aussi les livres de comptes et pièces comptables / justificatifs. La loi n'indique pas non plus si l'audit doit prendre en compte les diverses sources de recettes et de dépenses, ainsi que les actifs, les dettes et les engagements.

57. Au Liechtenstein, c'est le gouvernement qui est chargé en premier lieu du contrôle financier de l'utilisation des fonds publics (le parlement est plus généralement responsable de l'exécution du budget). Même si le Service des affaires financières ou une autre autorité administrative était explicitement chargé de la surveillance financière des partis politiques et des campagnes électorales, il est fort probable qu'il ne satisferait pas au critère d'indépendance exigé dans la Recommandation Rec(2003)4. Tout au long du Troisième Cycle d'Evaluation, le GRECO a systématiquement exprimé sa préoccupation devant la possibilité que la surveillance soit exercée par un organe gouvernemental. L'EEG s'est donc enquis de savoir si un autre organe public existant pourrait remplir cette fonction. Les articles 19 et suiv. de la *Loi sur les droits du peuple* prévoient la création de commissions électorales au niveau de chaque municipalité et de chacune des deux circonscriptions électorales mais ces organes semblent insuffisamment préparés à des tâches de surveillance du financement des partis politiques : ils n'exercent en effet aucune fonction de contrôle (les plaintes sont adressées au gouvernement et examinées ensuite par la haute cour) et ne disposent pas d'un personnel permanent ; leur composition, en outre, ne pourrait garantir le traitement objectif et impartial des cas de financement illégal<sup>29</sup>.
58. Le Bureau de contrôle financier (*Finanzkontrolle*, FK) est un organe rattaché au parlement. Il a pour fonction de soutenir le gouvernement et le parlement dans leurs activités respectives de contrôle financier et de contrôle budgétaire. Ses représentants rencontrés sur place l'ont décrit comme un organe indépendant à la fois de l'exécutif et de la législature et cette indépendance est effectivement garantie par la loi et certaines dispositions statutaires<sup>30</sup>. En vertu de la *Loi sur le*

---

<sup>29</sup> Les commissions de niveau municipal, qui sont toujours présidées par le maire en exercice, se composent des membres du conseil municipal ; les deux commissions régionales se composent de personnes nommées par le gouvernement. Il n'existe aucun critère spécifique de nomination qui garantirait l'équilibre au sein de ces commissions et, en particulier, la participation de membres dotés d'une expertise spéciale qui ne seraient pas nommés par le pouvoir politique.

<sup>30</sup> Articles 1 et 2 de la *Loi de 2009 sur le Bureau de contrôle financier* (on trouvera le texte de cette loi en allemand dans la [base de données LILEX](#)). Le FK est en outre autorisé par la loi à refuser d'effectuer un audit demandé par le gouvernement ou le parlement ; il désigne lui-même les auditeurs. Le directeur du FK est sélectionné au moyen d'une procédure concurrentielle ouverte organisée par une commission spéciale d'experts indépendants. Le parlement nomme ensuite l'un des candidats présélectionnés (qui sont en pratique au nombre de trois) pour un mandat de huit ans renouvelable une fois. Le directeur du FK peut être démis de ses fonctions en cas de manquement grave à ses obligations « ou pour d'autres motifs graves ». En général, les dirigeants du FK ne sont pas des nationaux.

*Bureau de contrôle financier*, le FK n'a qu'un rattachement organisationnel au parlement. Son personnel compte actuellement cinq personnes dont un directeur. En pratique, le FK recourt à des cabinets d'audit privés pour l'assister dans son travail, principalement des entreprises suisses qui n'entretiennent donc aucun lien avec des intérêts locaux. Les critères d'audit sont fixés à l'article 11 de la loi et comprennent les contrôles de légalité, efficacité, effectivité, sécurité et fonctionnalité, en fonction de l'audit commandé. Concernant les aides publiques, le Bureau est habilité à procéder à des tests par échantillons afin d'évaluer la légalité de l'emploi des fonds, comme les autorités ont souligné après la visite. Dans ce cadre, les contrôles effectués par le FK se limitent donc à une vérification de la conformité aux normes légales et n'incluent aucun contrôle d'efficience. Comme il a aussi été indiqué à l'EEG sur place, le FK n'est donc pas autorisé par la loi à examiner la manière dont les fonds sont dépensés. Gardant cela à l'esprit et dans l'éventualité où le FK serait l'autorité publique qui se verrait confier à l'avenir des fonctions de contrôle du financement des partis politiques, il serait nécessaire de revoir ses attributions légales afin d'assurer, en particulier, que le contrôle porte à la fois sur les sources de revenus et sur les dépenses des partis politiques, y compris en dehors des questions d'octroi ou d'utilisation de l'aide publique. Il en va de l'efficacité du contrôle, spécialement au regard du financement des campagnes électorales, puisqu'il est logiquement nécessaire qu'un organe de contrôle puisse examiner conjointement les recettes et les dépenses des partis. L'EEG rappelle en outre qu'un mécanisme de contrôle efficace doit être en mesure de vérifier les finances des partis et des autres participants aux élections, que ceux-ci bénéficient ou non d'un soutien financier public. Habilitier la future autorité de surveillance à recevoir les plaintes et notifications des citoyens ou des formations politiques participant au processus électoral facilitera l'exercice de ces fonctions. Ces remarques au sujet du FK étant faites, c'est au Liechtenstein, bien entendu, que doit revenir le soin de définir le futur mécanisme de contrôle, en s'appuyant sur un organe existant ou bien en créant un nouvel organe.

59. Au vu des considérations incluses dans les paragraphes précédents, il est clair que le Liechtenstein doit aujourd'hui mettre en place un système complet de déclaration pour les partis, et éventuellement les autres participants aux campagnes électorales, reposant sur la soumission d'états financiers détaillés au contrôle d'une autorité publique. Le rôle actuel du Service des affaires financières devrait être reconsidéré en vue de confier cette tâche de supervision à un organe suffisamment indépendant. Par conséquent, **le GRECO recommande de i) créer un mécanisme de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales disposant de pouvoirs et de ressources lui permettant d'assurer une supervision en bonne et due forme ; et ii) exiger des partis politiques et, le cas échéant des autres participants aux campagnes électorales, qu'ils soumettent régulièrement – au moins une fois par an dans le cas des partis politiques – des états financiers contenant toutes les informations requises aux fins d'un contrôle efficace.**
60. Il est apparu lors des entretiens sur place qu'en règle générale, le FK ne publie pas les résultats de ses activités d'audit car cette information peut porter atteinte à la réputation ou à l'image publique des individus ou organisations concernés. Les résultats des audits sont discutés avec le parlement et seule une synthèse des activités du FK est publiée chaque année dans un rapport d'activité (un deuxième groupe de rapports traite du contrôle général et du contrôle budgétaire annuel). Dans l'éventualité où le FK – ou un autre organe – serait chargé de tâches de contrôle adéquat du financement des partis politiques, les citoyens devront évidemment être informés des résultats de son travail et du niveau de transparence financière et d'intégrité des partis et des candidats qu'ils soutiennent. Assurer un degré approprié de transparence du travail de contrôle contribuera également à maintenir au niveau attendu la responsabilité, l'efficacité et l'indépendance de l'organe concerné. En outre, l'introduction d'un cadre légal pertinent sur le

financement des partis politiques et des campagnes électorales au Liechtenstein et les diverses améliorations suscitées par ce rapport conduiront, à n'en pas douter, à des changements importants au Liechtenstein. La législation devra sans doute être progressivement affinée et complétée dans le temps par des outils et des mesures précisant et clarifiant l'application de la réglementation, par exemple des guides explicatifs, des formulaires standardisés de déclaration financière, la définition de certaines notions et des actions de formation. Il importe que l'autorité de contrôle soit dotée d'un mandat et d'un *leadership* clair pour identifier les dispositions légales et réglementaires ultérieures qui seront nécessaires, en particulier à la lumière des contrôles déjà effectués. L'expérience d'autres pays montre la pertinence d'une telle approche. Par conséquent, **le GRECO recommande d'inclure parmi les nouvelles mesures en matière de contrôle la publication régulière des conclusions et résultats concernant la conformité de chaque parti.**

### Sanctions

61. Comme indiqué dans la partie descriptive de ce rapport, le système de sanctions repose exclusivement sur les sanctions pénales générales s'appliquant aux infractions de corruption. L'EEG rappelle, cependant, que les normes relatives au financement des partis politiques poursuivent un but préventif qui ne peut être atteint en recourant exclusivement à l'action pénale générale. La LGBl ne définit aucune violation spécifique aux règles de financement des partis politiques et n'institue par conséquent aucune sanction, pas même au regard des obligations fondamentales définies à l'article 6, à savoir la tenue d'une comptabilité exacte de l'utilisation de l'aide publique, la conservation des documents pertinents et la publication des états financiers. Comme signalé précédemment, cette situation paraît relever d'un problème plus général. En outre, bien que le gouvernement puisse ordonner un audit indépendant, la législation ne précise pas les conséquences qu'entraîneraient d'éventuels résultats négatifs, y compris leurs incidences possibles sur l'accès à l'aide publique, par exemple sa perte, sa suspension ou l'obligation de rembourser les sommes reçues. L'EEG rappelle que, pour assurer le niveau le plus élevé de conformité aux dispositions légales sur le financement des partis politiques, il convient de mettre en place un mécanisme adéquat définissant les infractions et sanctions au regard des diverses obligations légales. Ce point est formulé explicitement à l'article 16 des Règles communes figurant en annexe à la Recommandation Rec(2003)4, qui souligne aussi que les sanctions doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives. L'expérience du GRECO a montré que ces sanctions doivent s'appliquer à la fois aux violations des obligations formelles et à la dissimulation délibérée de certaines recettes ou de certaines dépenses. Elle a également montré qu'il existe des arguments pour et contre les deux types de sanctions : administratives ou pénales. Les sanctions administratives impliquent normalement un degré de formalisme procédural moindre, sans toutes les rigueurs de la procédure pénale, tandis que les sanctions pénales impliquent évidemment un élément de dissuasion plus important et permettent la mise en œuvre de capacités d'enquête plus importantes. Bon nombre de membres du GRECO ont opté pour une combinaison des deux types de sanctions, par exemple en donnant aussi la possibilité ou en faisant obligation à l'organe de contrôle (administratif) de transmettre une affaire à des fins de poursuite pénale lorsqu'il soupçonne qu'une infraction pénale a été commise. Dans tous les cas, l'existence de délais de prescription adéquats est nécessaire pour pouvoir initier une procédure en temps opportun, compte tenu en particulier du fait que certaines violations des règles de financement des partis politiques ne peuvent être détectées que plusieurs mois après que l'acte a été commis. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de i) compléter la législation en y introduisant des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les diverses infractions à la réglementation sur le financement des partis politiques et – le cas échéant – des campagnes électorales ; et ii) habiliter clairement à cette fin l'organe de**

**contrôle à transmettre un dossier à l'autorité de poursuite lorsqu'il soupçonne qu'une infraction pénale a été commise.**

## **V. CONCLUSIONS**

62. Le Liechtenstein connaît actuellement des changements économiques et politiques importants. Pendant une longue période, le paysage politique du pays a été dominé exclusivement par deux partis politiques mais deux nouveaux partis siègent aujourd'hui au parlement et la question de la transparence du financement des partis politiques occupe une place plus grande sur l'agenda politique. Les discussions à ce sujet sont opportunes car le Liechtenstein est l'un des rares membres du GRECO à n'avoir pas mis en place de système de transparence du financement des partis politiques. En outre, avec l'intensification de la concurrence entre les partis, il est probable que la question des normes de financement deviendra de plus en plus urgente. La *Loi du 28 juin 1984 sur l'allocation d'une aide publique aux partis politiques* (LGBI), qui est le texte législatif principal à ce sujet, prévoit uniquement l'octroi d'une aide publique à tous les partis représentés au parlement ou qui ont participé à une élection. L'aide privée n'est aucunement réglementée. La LGBI exige des partis politiques qu'ils soumettent chaque année des états financiers au Bureau de contrôle financier du Gouvernement, qui peut ordonner la réalisation d'un audit par une entreprise privée. Depuis un amendement de 1995, cette loi prévoit aussi la publication par le biais approprié des états financiers annuels. Toutefois, en pratique, ces dispositions essentielles ne sont pas appliquées ; seul un parti politique publie des informations financières sur son site internet.
63. Le Liechtenstein doit donc manifestement remédier aux lacunes identifiées dans ce rapport, en prenant en compte la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Comme indiqué dans la partie du rapport consacrée à l'incrimination de la corruption, la corruption passive des élus n'est pas incriminée depuis de nombreuses années (un projet législatif est en cours de préparation à ce sujet). Les diverses lacunes de la législation créent des risques de corruption politique. Il est donc nécessaire, tout d'abord, que le Liechtenstein assure en pratique la publication régulière des états financiers. En l'absence de réglementation de l'aide privée et d'un format standardisé de comptabilité et de déclaration prenant en compte les spécificités des partis politiques, en particulier leurs diverses structures et sources de revenu et d'aide privée, les partis décident eux-mêmes ce qu'ils veulent déclarer ainsi que la manière de consolider leurs comptes. La législation devrait donc exiger clairement la consolidation appropriée des comptes, de manière également à incorporer les sections locales et les organes s'occupant de la gestion de biens ou d'activités commerciales. L'enregistrement adéquat de toutes les formes possibles de soutien privé, par exemple les biens et services fournis gratuitement, est aussi de la plus haute importance. Dans le même esprit, les dons anonymes devraient être clairement interdits. Comme dans d'autres pays, un mécanisme de contrôle devrait être mis en place, doté de moyens légaux et autres adéquats, y compris pour son indépendance opérationnelle. Le Service des affaires financières ne remplit pas actuellement ces conditions d'indépendance. La législation devrait aussi prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en relation avec la future réglementation sur le financement des partis politiques. Ces diverses améliorations souhaitables du système de contrôle devront évidemment s'appliquer aussi en période de campagnes électorales.

64. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Liechtenstein :

- i. **s'assurer que les partis politiques au Liechtenstein se dotent d'un statut adéquat et d'une forme juridique qui prenne en compte les spécificités des partis politiques et confère la personnalité juridique (paragraphe 49) ;**
- ii. **i) introduire des règles et normes comptables adéquates s'appliquant clairement au financement de tous les partis politiques et des campagnes électorales et prenant en compte les diverses sources de recettes et de dépenses, ainsi que les actifs, les dettes et les engagements ; et ii) consolider les comptes de manière adéquate en y incluant toutes les entités liées, directement ou indirectement, à un parti politique ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous son contrôle (paragraphe 50) ;**
- iii. **que le Liechtenstein trouve les moyens de renforcer la transparence des contributions de tierces parties au financement des partis politiques et des campagnes électorales (paragraphe 51) ;**
- iv. **i) exiger légalement des partis politiques – et, le cas échéant, d'autres participants aux campagnes électorales – qu'ils enregistrent toutes les formes de financement et de soutien privé, en y joignant des informations sur leur nature et leur valeur, y compris les biens et les services fournis gratuitement ou à un tarif préférentiel, ainsi que les prêts ; ii) introduire une interdiction générale des dons de personnes ou entités qui omettent de s'identifier auprès du parti ou candidat concerné ; et iii) clarifier également la situation légale relative aux fonds provenant des groupes parlementaires et au soutien privé apporté à ces groupes et faire en sorte que les flux financiers concernés soient dûment comptabilisés, dans ce contexte (paragraphe 53) ;**
- v. **i) prendre des mesures pour assurer la publication effective, régulière et en temps opportun d'états financiers adéquats concernant les partis politiques et – le cas échéant – d'autres participants aux campagnes électorales ; et (ii) exiger dans ce contexte la divulgation des dons individuels au-dessus d'un certain seuil, ainsi que l'identité des donateurs (paragraphe 54) ;**
- vi. **i) créer un mécanisme de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales disposant de pouvoirs et de ressources lui permettant d'assurer une supervision en bonne et due forme ; et ii) exiger des partis politiques et, le cas échéant des autres participants aux campagnes électorales, qu'ils soumettent régulièrement – au moins une fois par an dans le cas des partis politiques – des états financiers contenant toutes les informations requises aux fins d'un contrôle efficace (paragraphe 59) ;**
- vii. **inclure parmi les nouvelles mesures en matière de contrôle la publication régulière des conclusions et résultats concernant la conformité de chaque parti (paragraphe 60) ;**
- viii. **i) compléter la législation en y introduisant des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les diverses infractions à la réglementation sur le financement des partis politiques et – le cas échéant – des campagnes électorales ; et ii) habiliter clairement à cette fin l'organe de contrôle à transmettre un dossier à l'autorité de**

**poursuite lorsqu'il soupçonne qu'une infraction pénale a été commise** (paragraphe 61).

65. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités du Liechtenstein à présenter un rapport sur la mise en œuvre de ces recommandations avant le 30 septembre 2017.
66. Enfin, le GRECO invite les autorités du Liechtenstein à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.