



Groupe d'Etats contre la corruption  
*Group of States against corruption*

DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES  
DIRECTION DES MONITORINGS



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 1<sup>er</sup> avril 2011

**Public**  
**Greco Eval III Rep (2010) 8F**  
**Thème II**

## Troisième Cycle d'Evaluation

### Rapport d'Evaluation de la Moldova Transparence du Financement des Partis Politiques

(Thème II)

Adopté par le GRECO  
lors de sa 50<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 28 mars – 1<sup>er</sup> avril 2011)

## I. INTRODUCTION

1. La Moldova a adhéré au GRECO en 2001. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2003) 3F) lors de sa 15<sup>e</sup> Réunion Plénière (13-17 octobre 2003) et le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2006) 1F) lors de sa 30<sup>e</sup> Réunion Plénière (9-13 octobre 2006). Les rapports d'évaluation susmentionnés, ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, actuellement en cours (lancé en janvier 2007) traite des thèmes suivants :
  - **Thème I – Incriminations** : Articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), Articles 1-6 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, 13b, 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 - sur un plan plus général - Principe directeur 15 (Financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après dénommée « l'EEG »), qui s'est rendu en Moldova du 17 au 19 novembre 2010, était composée de M. Guido HOSTYN, Premier conseiller de direction, Secrétaire de la Commission de contrôle des dépenses électorales, Sénat (Belgique) et de Mme Laura STEFAN, Chargée de la coordination anti-corruption, Société Académique Roumaine (Roumanie). L'EEG était assistée de M. Michael JANSSEN du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, l'EEG a reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (Greco Eval III (2010) 14F, Thème II), ainsi que des extraits de la législation pertinente.
4. Les experts ont rencontré des représentants des organisations gouvernementales suivantes : ministère de la Justice, Commission électorale centrale, Cour des Comptes, ministère des Finances et Parquet. Elle s'est en outre entretenue avec des auditeurs privés, des candidats indépendants aux élections et avec des représentants des partis politiques suivants : Parti Libéral, Parti Libéral-Démocrate de Moldova, Parti « Mouvement Action Européenne », Parti Populaire Chrétien Démocrate et Parti Républicain de Moldova. L'EEG a également rencontré des représentants d'organisations non-gouvernementales (Alliance Anti-corruption, Association pour une démocratie participative « ADEPT », « Fondation Est-Européenne », Institut pour le développement et les initiatives sociales « IDIS Viitorul », Transparency International) et des médias.
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO sur la transparence du financement des partis a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer les mesures adoptées par les autorités moldaves pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 2. Le rapport présente une description de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Moldova afin qu'elle améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

6. Le rapport sur le Thème I – les incriminations, a fait l'objet du document Greco Eval III Rep (2010) 8F, Thème I.

## **II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE GENERALE**

### Cadre législatif

7. En Moldova, le fonctionnement des partis politiques est régi par la Loi sur les partis politiques (ci-après « LPP ») du 21 décembre 2007.<sup>1</sup> En plus, les dispositions législatives qui règlent les activités des organisations à but non-lucratif sont applicables aux partis politiques, sauf disposition contraire de la LPP.<sup>2</sup> La LPP énonce des dispositions relatives au financement général des partis politiques, tandis que le Code électoral (ci-après « CE ») du 21 novembre 1997<sup>3</sup> fixe des règles spécifiques concernant le financement des campagnes des élections législatives et locales. Les amendements les plus récents au CE concernant les règles relatives au financement des campagnes électorales ont été apportés par la Loi n° 119 du 18 juin 2010, entrée en vigueur le 29 juin 2010. Cette loi a notamment renforcé les obligations de publication des informations sur le financement des campagnes électorales.<sup>4</sup>

### Définition d'un parti politique

8. Les partis politiques sont définis à l'article 1 de la LPP comme des « associations volontaires de citoyens moldaves titulaires du droit de vote ; leur statut est celui de personnes morales qui, par l'exercice d'activités communes et dans le respect du principe de la liberté de participation, contribuent à la définition, à l'expression et à la réalisation de leurs objectifs politiques ». Ce même article précise que les partis politiques sont des institutions démocratiques de l'État de droit, qui promeuvent les valeurs démocratiques et le pluralisme politique.
9. Aux termes de l'article 2 de la LPP, les partis politiques doivent être constitués selon le principe de l'administration territoriale de Moldova. Les instances dirigeantes, les sections et les structures des partis politiques doivent être établies sur le territoire relevant de la compétence territoriale de la Moldova. L'article 12 de la LPP dispose que l'organisation et le fonctionnement de chaque parti reposent sur ses statuts et son programme politique. Les articles 13 et 14 de la LPP précisent que les partis politiques disposent d'organes centraux et de sections territoriales et que l'existence d'instances dirigeantes à l'échelon central et à l'échelon territorial – comme l'assemblée générale des membres ou des délégués du parti (le congrès) et l'organe de direction –, ainsi que celle d'un organe exécutif et d'un organe d'audit financier sont obligatoires. Les autorités ont indiqué que les partis peuvent également constituer des organisations affiliées telles que des organisations de jeunes ou de femmes, qui sont intégrées dans les partis et n'ont pas de personnalité juridique propre.
10. L'article 3 de la LPP contient certaines restrictions aux activités des partis politiques, notamment l'interdiction de militer contre la souveraineté ou l'intégrité territoriale, les valeurs démocratiques et l'ordre public de la Moldova ; d'organiser des activités militaires ou paramilitaires ; de se fonder sur des considérations raciales, la nationalité, l'origine ethnique, la langue, la religion, le

---

<sup>1</sup> Loi sur les partis politiques n° 294-XVI du 21 décembre 2007, entrée en vigueur le 29 février 2008 (date de la publication dans le Journal Officiel « Monitorul Oficial »).

<sup>2</sup> Article 33, paragraphe 2, de la LPP.

<sup>3</sup> Code électoral, approuvé par la Loi n° 1381-XIII du 21 novembre 1997, entré en vigueur le 8 décembre 1997 (date de la publication dans le Journal Officiel).

<sup>4</sup> Voir article 38, paragraphe 1, du CE tel qu'amendé ; voir également paragraphe 46, ci-dessous.

sexe, la fortune ou l'origine sociale ; et de créer des partis politiques d'Etats étrangers en Moldova.

### Création et enregistrement des partis politiques

11. Selon l'article 41 de la Constitution, les citoyens moldaves peuvent s'associer librement sous la forme de partis et d'autres organisations sociales et politiques. L'article 6 de la LPP dispose que tout citoyen moldave titulaire du droit de vote peut devenir membre d'un (seul) parti politique, sauf les personnes auxquelles la loi interdit de prendre part à des activités politiques, notamment les juges et les procureurs.<sup>5</sup>
12. Suivant les dispositions de l'article 8 de la LPP, l'enregistrement d'un parti politique est soumis au dépôt, auprès du ministère de la Justice, d'une demande d'enregistrement, du statut du parti, de son programme, de son acte de constitution – accompagné d'une liste de ses membres (au moins 4 000, qui doivent être domiciliés dans la moitié au moins des entités administratives territoriales de second degré de la Moldova<sup>6</sup>), des actes de constitution de ses organisations territoriales et la liste des délégués ayant participé au congrès constitutif –, d'une déclaration de domiciliation du parti et de documents attestant de l'ouverture d'un compte bancaire ainsi que du paiement de la taxe.
13. Le parti politique acquiert la personnalité juridique à compter de la date de l'enregistrement au Registre des partis politiques tenu par le ministère de la Justice. En novembre 2010, 31 partis y étaient enregistrés. Aux termes de l'article 11 de la LPP, les informations figurant au registre sont d'intérêt général ; les informations relatives à l'enregistrement des partis, à leur radiation du registre ainsi qu'aux modifications apportées aux statuts des partis sont publiées au Journal Officiel de la Moldova et sur le site Internet du ministère de la Justice.

### Participation aux élections

14. La Moldova est une république parlementaire multipartite basée sur la Constitution de 1994. Le chef de l'Etat est le Président qui est élu par le Parlement pour un mandat de quatre ans ; il doit réunir 3/5 des voix (61 voix). Malgré plusieurs tentatives d'élire un nouveau Président, aucun candidat n'a pu, pour l'heure, atteindre le nombre de voix nécessaire, et le pays se trouve, de ce fait, sans Président depuis le mois de septembre 2009. Le chef du Gouvernement est le Premier ministre qui est désigné par le Président et soumis – comme les membres du Gouvernement nommés par le Premier ministre – à un vote de confiance par le Parlement. Le Parlement est monocaméral et composé de 101 membres élus pour quatre ans au scrutin proportionnel et « au suffrage universel, égal, direct, secret et librement exprimé ».<sup>7</sup> Pour entrer au Parlement, un parti ou une « autre organisation sociale-politique »<sup>8</sup> doit accumuler 4 % des suffrages exprimés ; un « bloc politique » formé de deux partis et/ou organisations sociales-politiques, 7 % ; un bloc politique formé de trois ou plusieurs partis et/ou organisations sociales-politiques, 9 % ; et un candidat indépendant, 2 %.<sup>9</sup> L'autonomie locale est gérée par les maires – élus pour quatre ans

---

<sup>5</sup> Article 8, paragraphe 1c, de la Loi n°544 du 20 juillet 1995 sur le statut du juge ; article 35, paragraphe 2b, de la Loi n° 294 du 25 décembre 2008 sur le Parquet.

<sup>6</sup> La Loi n° 764 du 27 décembre 2001 sur l'organisation administrative et territoriale de la République de Moldova fait la distinction entre les entités administratives territoriales de premier degré (environ 900 municipalités, villages et communes) et de second degré (35 au total, à savoir des « districts », les municipalités de Chisinau et de Balti et l'entité administrative territoriale de Gagaouzie).

<sup>7</sup> Article 61 de la Constitution.

<sup>8</sup> Selon la définition donnée par l'article 1 du CE, le terme « organisations socio-politiques » désigne les partis politiques, fronts, ligues et mouvements politiques de citoyens enregistrés selon les dispositions de la LPP.

<sup>9</sup> Article 86 du CE.

à la majorité des voix exprimées – et par les conseillers de « district », de municipalité et de commune – élus pour quatre ans au scrutin proportionnel. En décembre 1991, la « République moldave du Dniestr » a proclamé son indépendance par rapport à la Moldova, mais cette indépendance n'a été reconnue ni par la Moldova ni par la communauté internationale.

15. Les principales règles relatives à l'organisation et à la conduite d'élections législatives et locales sont fixées dans le CE. Ont le droit de désigner des candidats aux élections les partis politiques, d'autres organisations sociopolitiques et blocs électoraux (formés par des partis politiques et/ou d'autres organisations sociales-politiques) ainsi que les citoyens moldaves en tant que candidats indépendants.<sup>10</sup> Pour les élections parlementaires, la période d'enregistrement auprès de la Commission électorale centrale commence 60 jours avant la date du scrutin et se termine 30 jours avant cette date ; pour les élections locales, la période d'enregistrement commence 55 ou 50 jours avant la date du scrutin.<sup>11</sup> Parmi les documents à fournir en vue de l'enregistrement figurent une déclaration de patrimoine du candidat (indiquant également ses revenus perçus pendant les deux ans précédant l'année électorale) et, dans le cas de candidats indépendants, une liste de signatures de soutien (pour participer aux élections parlementaires, 2 000 à 2 500 signatures sont requises).<sup>12</sup>
16. Les citoyens moldaves ayant l'âge de 18 ans accomplis ont le droit de vote, excepté les personnes déclarées incapables ou déchues du droit de vote en vertu d'une décision de justice définitive.<sup>13</sup> Tous les citoyens jouissant du droit de vote qui remplissent les conditions spécifiques au type d'élections fixées par le CE – en cas d'élections parlementaires, résidence permanente en Moldova<sup>14</sup> – ont également le droit à être élu, – hormis le personnel militaire, les personnes condamnées à un placement en institution en vertu d'une décision de justice définitive, les personnes condamnées pour des infractions commises avec intention dont les antécédents pénaux ne sont pas éteints et les personnes privées du droit d'occuper des postes à responsabilités en vertu d'une décision de justice définitive.<sup>15</sup>
17. La campagne électorale débute le jour de l'enregistrement d'un « concurrent électoral » et se termine à la date du scrutin ou de son exclusion des élections. Toute forme de campagne avant l'enregistrement d'un « concurrent électoral » ou le jour du scrutin ou la veille est interdite.<sup>16</sup>
18. La Commission électorale centrale (ci-après « CEC ») est une instance publique permanente et en charge de l'organisation et du contrôle du processus électoral. Pour l'organisation et le contrôle des élections parlementaires et locales, elle constitue des conseils électoraux de circonscription (au plus tard respectivement 50 ou 35 jours avant la date du scrutin).<sup>17</sup>

---

<sup>10</sup> Article 41, paragraphe 2 du CE.

<sup>11</sup> Articles 41, paragraphe 1, et 120 du CE.

<sup>12</sup> Voir articles 44 et 78 du CE. – Pour participer aux élections de conseils locaux, la loi requiert le soutien par au moins 2 % des électeurs de la circonscription concernée, divisés par le nombre de conseillers à être élus, et au moins par 50 personnes ; pour les élections du maire, 5 % des électeurs de la circonscription et au moins 150 personnes (mais plus de 10 000). Voir article 127 du CE.

<sup>13</sup> Article 38, paragraphe 2, de la Constitution ; articles 11 et 13 du CE.

<sup>14</sup> Article 75 du CE. – En ce qui concerne les élections locales, seules les personnes résidant dans l'entité territoriale-administrative concernée ont le droit de voter ou d'être élues. Pour être élu maire, l'âge minimum de 25 ans est requis. Voir articles 123 et 124 du CE.

<sup>15</sup> Articles 12 et 13 du CE.

<sup>16</sup> Voir articles 1 et 47 du CE.

<sup>17</sup> Voir articles 14, 16 et 22 du CE. Pour plus de détails, voir paragraphes 53 à 54, ci-dessous.

## Représentation des partis au Parlement

19. Après les dernières élections législatives du 28 novembre 2010, les sièges du Parlement étaient répartis comme suit :

Parti	Nombre de sièges
Parti des Communistes de la République de Moldova (PCRM)	42
Parti Libéral-Démocrate de Moldova (PLDM)	32
Parti Démocrate de Moldova (PDM)	15
Parti Libéral (PL)	12

Au total, 20 partis et 19 candidats indépendants ont pris part à ces élections.

## Vue d'ensemble du système de financement politique

### Cadre législatif

20. Les *sources autorisées* de financement des partis politiques sont énumérées à l'article 25 de la LPP comme suit : cotisations des membres ; dons, y compris les dons recueillis à l'occasion de manifestations culturelles, sportives ou d'autres événements publics organisés par le parti ; les subventions versées par l'État ; les « autres revenus tirés de moyens licites », conformément à l'article 24, paragraphe 3, de la LPP ; selon cette disposition, les partis peuvent exercer des activités d'édition, des activités directement liées à l'administration de leurs biens, ainsi que toute autre activité économique découlant directement des objectifs définis par leurs statuts. Toute autre source de financement est interdite. Plus précisément, l'article 26, paragraphe 5, de la LPP interdit explicitement toute forme de financement ou autre aide matérielle des partis par d'autres États, des organisations internationales, des entreprises ou organisations financées par l'État ou dont le capital est public ou étranger, des organisations non-lucratives, des syndicats, des organisations philanthropiques et religieuses, des citoyens moldaves mineurs résidant sur le territoire national ou à l'étranger, des ressortissants étrangers et des personnes anonymes, ainsi qu'au nom de tiers.
21. En principe, les partis peuvent ainsi bénéficier de fonds privés et publics, mais jusqu'ici, aucun financement direct ne leur a été accordé par l'Etat. L'introduction d'un financement public direct est prévue pour l'avenir, mais elle a été reportée à deux reprises. En principe, les nouvelles dispositions de l'article 28 de la LPP sur le financement public devraient entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013 pour les élections parlementaires et le 1<sup>er</sup> juillet 2011 pour les élections locales.
22. Le financement des campagnes électorales par les « concurrents électoraux » est spécifiquement régi par les articles 36 à 38 du CE et, en complément, par le Règlement n° 3336 sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques qui a été approuvé par la CEC le 16 juillet 2010.<sup>18</sup> Ces dispositions ne contiennent pas une liste des sources autorisées de financement – il en ressort toutefois que les concurrents électoraux peuvent bénéficier de fonds privés et publics –, mais elles interdisent le financement par les sources suivantes : toute forme de financement ou autre aide matérielle par d'autres États, des organisations internationales ou mixtes, des entreprises, institutions ou organisations étrangères, des ressortissants étrangers,

---

<sup>18</sup> Par ailleurs, ce cadre juridique est résumé et expliqué plus en détail par un guide pratique sur le financement des campagnes électorales qui a été élaboré en vue des élections parlementaires du 6 avril 2009, dans le cadre du projet conjoint du Conseil de l'Europe et de la Commission Européenne « MOLICO ».

des citoyens moldaves mineurs, des organismes publics, des personnes anonymes ou des organismes caritatifs ou religieux.<sup>19</sup>

23. Le financement des entités liées, directement ou indirectement, à des partis politiques ou se trouvant sous leur contrôle d'une autre manière et celui des organisations affiliées à des partis politiques ne sont pas spécifiquement régis ni par la LPP ni par le CE. A cet égard, les autorités ont souligné, premièrement, que la loi interdit le financement des partis par des organisations non-lucratives, des syndicats, des organisations philanthropiques et religieuses ou encore par des entités étrangères;<sup>20</sup> et deuxièmement, que les associations créées en dehors du cadre juridique des partis – qui sont régies par la Loi sur les associations sociales<sup>21</sup> – n'ont pas le droit de développer des activités politiques.

#### Financement public direct

24. Premièrement, comme indiqué plus haut, l'introduction de subventions régulières aux partis politiques est prévue pour l'avenir.<sup>22</sup> Selon les nouvelles dispositions de l'article 28 de la LPP – qui ne sont pas encore en vigueur – les sommes allouées tous les ans par le budget de l'État au financement des partis politiques ne pourront pas être supérieures à 0,2 % du montant cumulé prévu pour l'exercice budgétaire concerné et devront se répartir comme suit :
- a) 50 % seront répartis entre les partis politiques au prorata du nombre de mandats obtenus aux élections législatives et validés au moment de la constitution de la nouvelle législature – à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2013;
  - b) 50 % seront répartis entre les partis politiques au prorata du nombre de voix obtenues aux élections locales, sous réserve qu'ils cumulent au moins 50 mandats dans les organes représentatifs des entités administratives territoriales de second degré<sup>23</sup> – à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2011.

Les sommes allouées au financement des partis seront transférées sur les comptes des partis par la CEC, tout au long de l'année, sous forme de mensualités d'égal montant. En cas de réorganisation des partis concernés, le droit au financement par l'État sera transféré à leurs ayants droits, c'est-à-dire aux partis politiques réorganisés.

25. Deuxièmement, l'article 37 du CE prévoit une aide matérielle de l'État aux campagnes électorales sous forme de prêts sans intérêt accordés aux candidats aux élections parlementaires ou locales, dont le remboursement est pris entièrement ou partiellement en charge par l'État selon une formule qui prend en compte le résultat des élections. La CEC a établi les sommes suivantes en tant que prêts sans intérêt pour les campagnes électorales parlementaires du 5 avril 2009 : 32 000 lei moldaves / MDL (environ 2 080 €) pour les partis politiques et 5 000 MDL (environ 325 €) pour les candidats indépendants ; et pour les élections parlementaires du 29 juillet 2009 : 25 000 MDL pour les partis (environ 1 625 €) et 3 000 MDL pour les candidats indépendants (environ 195 €). Lors des entretiens tenus sur place, il a été indiqué à l'EEG que ces prêts, de faible valeur, ont été peu sollicités par les candidats dans le passé et que, par conséquent, la CEC a renoncé d'en proposer pour la campagne électorale relative aux élections du 28 novembre 2010.

---

<sup>19</sup> Voir articles 36 et 38, paragraphe 5, du CE. Le Règlement n° 3336 de la CEC contient plus de précisions.

<sup>20</sup> Voir article 26, paragraphe 5, de la LPP ; voir également article 38, paragraphe 5, du CE.

<sup>21</sup> Loi n°837 du 17 mai 1996.

<sup>22</sup> Voir paragraphe 21, ci-dessus.

<sup>23</sup> Voir paragraphe 12, ci-dessus.

## Aides publiques indirectes

26. Premièrement, les partis politiques bénéficient d'avantages fiscaux. L'article 25, paragraphe 5, de la LPP dispose que leurs revenus légaux sont exonérés d'impôt ou imposés conformément aux dispositions du Code fiscal. Ce dernier stipule, dans son article 52, paragraphe 4, que les partis politiques en tant que personnes juridiques à but non-lucratif peuvent être exonérés d'impôts sur demande et sous certaines conditions, par décision de l'organe fiscal territorial.
27. Deuxièmement, le CE prévoit divers types d'avantages dont les concurrents électoraux peuvent bénéficier dans le cadre des campagnes électorales.
- Tous les concurrents électoraux participent à la campagne électorale avec les mêmes droits, notamment concernant le soutien technique et matériel de leur campagne et l'accès aux médias financés par l'Etat.<sup>24</sup> Pendant les campagnes électorales parlementaires et locales, les chaînes de télévision et de radio publiques doivent accorder un temps d'antenne gratuit aux concurrents électoraux, réparti équitablement.<sup>25</sup>
  - Les candidats aux élections parlementaires bénéficient du transport public gratuit sur tout le territoire du pays ; pour les candidats aux élections locales, ce droit est limité au territoire de la circonscription concernée.<sup>26</sup>
  - Les autorités locales doivent mettre à la disposition des concurrents électoraux de l'espace pour la propagande électorale ainsi que des locaux pour des réunions publiques.<sup>27</sup>
  - Par ailleurs, pendant la campagne électorale, les candidats ont droit à un congé non-rémunéré, ils ne peuvent pas être licenciés, affectés à un autre poste sans leur accord ou être tenus pénalement responsables, arrêtés, détenus ou sujets à des sanctions administratives sans l'accord des organes électoraux qui les ont enregistrés, sauf en cas de flagrant délit.<sup>28</sup>

## Financement privé

### *Financement général des partis politiques*

28. En termes de patrimoine, les partis sont autorisés à être propriétaires d'immeubles bâtis, de matériel, de maisons d'édition, d'imprimeries, de moyens de transport, ainsi que d'autres actifs que la loi n'interdit pas, mais ces éléments patrimoniaux ne peuvent servir à d'autres fins qu'à la réalisation des objectifs définis par leurs statuts. Il est également interdit aux partis politiques d'ouvrir des comptes bancaires à l'étranger.<sup>29</sup>
29. Les cotisations des membres ne sont pas soumises à des règles plus précises. La loi ne fixe pas de limites ni de restrictions à ces cotisations, qui peuvent être d'un montant fixe ou différencié et qui sont définis par les statuts des partis.<sup>30</sup>

---

<sup>24</sup> Article 46, paragraphes 1 et 2, du CE.

<sup>25</sup> Voir articles 64 et 64.1 du CE pour plus de détails.

<sup>26</sup> Article 46, paragraphe 4, du CE.

<sup>27</sup> Article 47, paragraphe 7, du CE.

<sup>28</sup> Article 46, paragraphe 5, du CE.

<sup>29</sup> Article 24, paragraphes 1 et 3, et article 25, paragraphe 8, de la LPP.

<sup>30</sup> Voir article 25, paragraphe 3, de la LPP.



30. Des dons sont définis à l'article 26, paragraphe 1, de la LPP comme des « éléments patrimoniaux transmis gratuitement et sans condition à un parti politique et acceptés par ce dernier ». Ils peuvent être versés par des personnes physiques ou morales du pays<sup>31</sup> à un ou plusieurs partis, avec les restrictions suivantes. Premièrement, les dons faits par une personne à un ou plusieurs partis au cours d'un même exercice budgétaire ne peuvent être supérieurs à 500 fois – s'agissant d'une personne physique – ou 1 000 fois – s'agissant d'une personne morale – le salaire mensuel moyen du pays établi pour l'année en question, ce qui correspond à des plafonds d'environ 107 500 € et 215 000 €, en 2011 ;<sup>32</sup> lorsque le donateur est membre du parti politique, les cotisations versées par lui sont comptabilisées dans ce montant. Deuxièmement, il est prévu qu'à l'avenir – après l'introduction de subventions publiques – les revenus annuels tirés des dons à un parti politique ne pourront être supérieurs à 0,1 % du montant total de l'aide publique fixée par le budget national pour l'année en question. Enfin, les dons anonymes sont explicitement exclus par la LPP<sup>33</sup> qui précise, en plus, que chaque parti est obligé d'établir un état des dons reçus, en mentionnant le nom et le domicile (adresse juridique) du donateur ainsi que le montant du don.<sup>34</sup> Lorsqu'il est établi qu'un don anonyme ou supérieur au plafond fixé par la LPP a été effectué, le parti concerné est tenu de transférer dans un délai de dix jours les sommes correspondantes au budget de l'État.<sup>35</sup>
31. La conclusion de prêts par les partis politiques n'est pas régie de manière spécifique. Les autorités ont souligné que les prêts ne sont pas prévus, dans la liste contenue dans l'article 25 de la LPP, comme source autorisée de financement des partis. Toutefois, d'autres interlocuteurs interrogés à ce sujet par l'EEG ont affirmé que les partis avaient le droit de conclure des prêts.
32. Les autorités ont indiqué à l'EEG qu'il s'ensuit des dispositions de l'article 36 du Code fiscal que les dons à des partis politiques ne sont pas déductibles des impôts.

#### *Financement des campagnes électorales*

33. Les dispositions pertinentes du CE se limitent à certaines restrictions au financement des campagnes électorales des concurrents électoraux mentionnées plus haut<sup>36</sup> – entre autres, l'interdiction de financement par des personnes étrangères, des citoyens moldaves mineurs, des organismes publics, des personnes anonymes ou des organismes caritatifs ou religieux, ainsi que l'obligation d'ouvrir un compte électoral. La somme maximale qui peut être accumulée sur ce compte est fixée par la CEC.<sup>37</sup>

#### Dépenses

34. En ce qui concerne le financement général des partis politiques, l'article 29, paragraphe 1, de la LPP prévoit pour l'avenir que, sur décision des instances dirigeantes des partis, les subventions régulières de l'État pourront être utilisées pour les dépenses suivantes : les frais d'entretien des locaux ; les dépenses en personnel ; les dépenses publicitaires et de presse ; les frais de voyage sur le territoire national et à l'étranger ; les dépenses de télécommunications ; les frais occasionnés par l'organisation des activités politiques ; les frais liés à la réception des

---

<sup>31</sup> Sauf celles indiquées au paragraphe 20, ci-dessus.

<sup>32</sup> Le montant du salaire mensuel moyen pour l'année 2011 a été fixé par la décision du Gouvernement n°968 du 18 octobre 2010 et s'élève à 3 300 MDL / environ 215 €.

<sup>33</sup> Articles 25, paragraphe 5, et 27, paragraphe 2, de la LPP.

<sup>34</sup> Article 27, paragraphe 1, de la LPP.

<sup>35</sup> Article 27, paragraphe 3, de la LPP.

<sup>36</sup> Voir paragraphe 22, ci-dessus.

<sup>37</sup> Voir paragraphe 35, ci-dessus.

délégations étrangères ; les cotisations dues aux organisations internationales dont le parti concerné est membre ; les investissements immobiliers et les dépenses d'acquisition de biens meubles nécessaires aux activités des partis ; les dépenses protocolaires ; les dépenses de fournitures de bureau ; et les dépenses occasionnées par les campagnes électorales.

35. En ce qui concerne les dépenses relatives aux campagnes électorales des concurrents électoraux, l'article 38, paragraphe 7, du CE dispose que les sommes versées au fonds électoral ne peuvent être utilisées à des fins personnelles. De plus, le paragraphe 2 du même article précise que la CEC fixe un plafond des virements qui peuvent être effectués sur les comptes électoraux. Les autorités ont indiqué que pour les élections parlementaires du 5 avril 2009, la CEC a établi le plafond de 12 millions MDL / environ 780 000 € par parti politique et 500 000 MDL / environ 32 500 € par candidat indépendant ; et pour les élections parlementaires anticipées du 29 juillet 2009 : 7,5 millions MDL / environ 487 500 € par parti politique et 500 000 MDL / environ 32 500 € par candidat indépendant.

### III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE SPECIFIQUE

#### (i) Transparence (articles 8, 11, 12 et 13b de la Recommandation Rec(2003)4)

##### Comptabilité et comptes

##### *Financement général des partis politiques*

36. Les autorités ont expliqué que les règles comptables générales énumérées dans la Loi n° 113 sur la comptabilité – datée du 27 avril 2007 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008 – s'appliquent aux partis politiques. Aux termes de l'article 7 de cette loi, les entités énumérées dans son article 2 – entre autres, les organisations à but non-lucratif et donc les partis politiques – sont obligées de tenir la comptabilité et des rapports financiers selon les normes établies par cette loi et par d'autres actes normatifs. Sur cette base, les partis doivent tenir des livres comptables complets et détaillés.
37. Les obligations de comptabilité mentionnées ci-dessus sont à distinguer des exigences établies par la LPP, à savoir
- a) l'obligation de présenter un rapport financier annuel conformément à la réglementation adoptée par le ministère de la Justice, en vue de sa vérification par les organes de contrôle et de sa publication par le ministère de la Justice ;<sup>38</sup> ce rapport ne contient qu'une synthèse des données sur les revenus et les dépenses du parti politique ;<sup>39</sup>
  - b) l'obligation d'établir un état des dons reçus, en indiquant le nom et le domicile (adresse juridique) du donateur, ainsi que le montant du don ; cet état des dons est un document séparé, qui ne fait pas partie intégrante du rapport financier annuel.<sup>40</sup>

##### *Financement des campagnes électorales*

38. La loi ne prévoit pas de règle particulière concernant les comptes de campagne électorale. Cela étant, les dispositions de l'article 38 du CE exigent que le financement de la campagne électorale soit précisé sur un formulaire spécialement conçu à cet effet. Les concurrents électoraux sont obligés d'indiquer à la CEC une personne chargée des finances de campagnes (trésorier) et

<sup>38</sup> Voir article 30 de la LPP.

<sup>39</sup> Voir paragraphe 41, ci-dessous.

<sup>40</sup> Voir article 27 de la LPP.

d'ouvrir un compte bancaire intitulé « fonds électoral », sur lequel sont effectués les virements de leurs propres fonds et des sommes versées – avec l'accord préalable du candidat – par d'autres personnes physiques ou morales (ces dernières, uniquement par virement bancaire, en précisant l'absence d'actionnaires étrangers dans leur capital social). Toute utilisation de fonds reçus par les concurrents électoraux pour leur campagne est soumise à déclaration et publication selon les modalités indiquées dans l'article 38 du CE.<sup>41</sup>

39. Le règlement de la CEC précité détermine en outre les modalités de virement de montants monétaires sur le compte électoral d'un concurrent électoral. Chaque virement nécessite l'accord préalable du concurrent électoral enregistré dans un formulaire établi par la CEC. Dans le cas d'un virement par une personne physique, l'enregistrement doit également comprendre ses données d'identité, le numéro de la carte d'identité, l'année de naissance, l'adresse du domicile, la somme virée et la signature. Les personnes morales ne peuvent effectuer des contributions au compte électoral que par virement bancaire, en précisant l'absence d'actionnaires étrangers dans leur capital social.
40. La législation moldave n'impose pas d'obligations de déclaration particulières aux donateurs.

#### Obligations de rendre compte

41. Concernant le financement général des partis politiques, l'article 30, paragraphe 1, de la LPP détermine que les partis sont tenus de présenter chaque année, le 31 mars au plus tard, leur rapport financier (synthétique) à la Cour des Comptes, au ministère des Finances et au ministère de la Justice. Le Règlement sur le rapport financier du parti politique du 30 décembre 2008<sup>42</sup> définit le contenu, la forme et le mode de présentation des rapports financiers et inclut en annexe un formulaire standardisé. La première partie du rapport financier indique le nom complet et abrégé du parti politique ; l'adresse du siège central ; le code fiscal ; téléphone, fax, adresse électronique ; le dirigeant de l'organe exécutif du parti politique; le représentant de la structure du parti, le responsable de la comptabilité ; et l'exercice social. La deuxième partie se compose de quatre sections, dont la première contient des données sur les revenus du parti, à savoir les subventions du budget de l'Etat ; les revenus (y compris les donations) provenant des personnes physiques, les cotisations des membres, y compris les donations des membres du parti, les donations des autres personnes physiques ; les revenus provenant des personnes physiques en violation de l'article 26, paragraphe 3, de la LPP (dépassant les plafonds légaux) ; les dons de personnes morales en violation de l'article 26, paragraphe 4, de la LPP (dépassant les plafonds légaux) ; les revenus obtenus par les partis à la suite des activités éditrices, des activités liées directement à l'administration de ses biens et des autres activités économiques résultant directement du but prévu dans le statut; et les autres revenus. La deuxième section comprend des données sur les frais du parti, à savoir les frais d'entretien des locaux ; les frais de personnel ; les frais pour la presse et le matériel promotionnel ; les frais de transport dans le pays et à l'étranger ; les frais de télécommunication ; les frais d'organisation des activités politiques ; les frais pour la réception des délégations étrangères ; les frais pour le paiement des cotisations dans les organisations internationales dont le parti est membre ; des investissements en biens immeubles et biens meubles nécessaires à l'activité du parti concerné ; les frais de protocole ; les frais de bureau ; les frais pour la campagne électorale ; et les autres frais. La troisième section fait référence aux données sur le solde de trésorerie au début de l'année et la quatrième section se réfère aux données relatives au solde de trésorerie à la fin de l'année. Le rapport financier doit être présenté sous forme écrite et électronique, signé par le représentant

---

<sup>41</sup> Voir paragraphes 43 et 46, ci-dessous.

<sup>42</sup> Ce règlement a été adopté par l'ordre n° 559 du ministère de la Justice.

de l'organe de décision du parti politique et le représentant de la structure du parti, responsables de la comptabilité conformément au statut. Lors des entretiens sur place, il a été expliqué à l'EEG que ces rapports financiers annuels ne comportent que des chiffres globaux, sans spécification individuelle de toutes les recettes et dépenses des partis. Ils n'intègrent pas non plus les états des dons et ils sont présentés sans pièces justificatives.

42. S'agissant du financement des campagnes électorales parlementaires ou locales, l'article 38, paragraphe 8, du CE exige que les concurrents électoraux remettent toutes les deux semaines des rapports financiers aux commissions électorales compétentes. Le Règlement n° 3336 de la CEC sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques précise que cette obligation existe à partir de l'enregistrement par les organes électoraux jusqu'à la fermeture du scrutin électoral, ainsi que deux jours avant le jour des élections. Cette obligation résulte également, pour ce qui est des partis politiques participant aux élections, de l'article 31, paragraphe 2, de la LPP qui leur demande en plus de présenter à la CEC après les élections, dans un délai d'un mois à compter de la publication des résultats électoraux, le même type d'état financier pour l'ensemble de la période électorale. Les concurrents électoraux doivent enregistrer auprès de la CEC la personne chargée des finances de campagnes (trésorier) et qui est responsable de la présentation des rapports financiers dans les délais précités. Les rapports doivent comprendre des informations sur les revenus classifiés selon les différentes sources – notamment, le cas échéant, les cotisations des membres d'un parti politique ; les donations (personnes morales, personnes physiques) ; d'autres revenus d'activités propres d'un parti politique (activités éditrices, activités liées directement à l'administration de sa propriété et autres activités économiques résultant directement du but prévu dans le statut) ; et les prêts accordés par l'Etat – et sur les frais encourus par les concurrents électoraux pour leur campagne. Toutes ces informations doivent être spécifiées individuellement.
43. En outre, l'article 38 du CE contient d'autres obligations de déclaration lors des campagnes électorales. Premièrement, le paragraphe 1b de cet article oblige les concurrents électoraux à signaler toute aide financière ou autre provenant de personnes physiques ou morales aux conseils électoraux de circonscription compétents avant d'en faire usage. Deuxièmement, le paragraphe 9 du même article exige que les établissements bancaires notifient dans les 24 heures à la CEC et aux conseils électoraux concernés les virements effectués sur les comptes électoraux des concurrents électoraux.
44. Les autorités ont indiqués que selon l'article 43, paragraphe 2, de la Loi sur la comptabilité, les partis politiques sont tenus de conserver leurs pièces comptables pendant des délais établis par le Service d'Etat des Archives. Sur cette base, les rapports financiers sont à conserver sans terme et les justificatifs comptables pendant une durée de cinq ans.<sup>43</sup> Selon les autorités, ces principes généraux sont également appliqués aux autres concurrents électoraux et aux autorités de contrôle du financement des partis politiques et des concurrents électoraux.

#### Obligations de publication

45. La LPP n'impose pas aux partis politiques de publier leurs rapports financiers annuels, mais le Règlement n° 559 du ministère de la Justice exige qu'ils soient publiés sur le site Web du ministère, dans les 10 jours qui suivent la date d'établissement du rapport financier.

---

<sup>43</sup> Article 229 de l'ordre du Directeur du Service d'Etat des Archives n°137 du 3 décembre 1997 tel que modifié ultérieurement.

46. L'article 38 du CE stipule que tant les concurrents électoraux que la CEC sont tenus de publier des informations financières sur les campagnes électorales.

- Premièrement, le paragraphe 1a de cet article oblige les concurrents électoraux à publier une fois par semaine,<sup>44</sup> à partir de l'ouverture de la campagne électorale, toute aide financière ou autre reçue, dans un quotidien national, lorsqu'il s'agit d'élections législatives, ou dans un quotidien diffusé régionalement dans la circonscription concernée, s'il s'agit d'élections locales.
- Deuxièmement, le paragraphe 1c du même article détermine que les informations relatives aux recettes et dépenses des concurrents électoraux doivent être publiées sur le site Web de la CEC dans un délai de 24 heures à compter de leur réception, en précisant l'identité des personnes physiques ou morales qui ont offert ou versé ces sommes, leur montant et les données des documents comptables et financiers.<sup>45</sup>
- Par ailleurs, le paragraphe 10 de cet article précise que la CEC ou les conseils électoraux de circonscription concernés doivent conserver un dossier dans lequel figure l'ensemble des données financières des concurrents électoraux et rendre sa consultation publique à des fins d'information/de transparence. Ils recueillent ces informations de manière hebdomadaire et publient toutes les semaines un compte rendu du montant et de la provenance des sommes perçues par chaque concurrent électoral. Ils remettent à la CEC la version définitive de leurs rapports préélectoraux deux jours avant le scrutin et établissent de plus un rapport final, qui réunit l'ensemble des informations qui leur ont été communiquées.

En complément, l'article 31, paragraphe 5, de la LPP dispose que la CEC publie sur son site Web, dans un délai de deux mois à compter de la date des élections, le budget des dépenses électorales de chaque parti politique tel qu'établi et communiqué par les partis.

#### Accès aux pièces comptables

47. Les différents organes compétents pour le contrôle des rapports financiers annuels des partis politiques – Cour des Comptes, ministère des Finances et ministère de la Justice – et des informations sur les campagnes électorales – CEC, conseils électoraux de circonscription et, éventuellement, Inspection fiscale près le ministère des Finances et Cour des Comptes – ont accès aux pièces comptables des partis et concurrents électoraux. En outre, les autorités ont indiqué que les organes de police, le Centre de Lutte contre les Infractions Economiques et la Corruption (CLIEC) et le Parquet peuvent y accéder dans le cas où ils sont saisis par les organes de contrôle susmentionnés pour violation éventuelle de la loi.

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

##### Contrôle des comptes

48. La LPP précise dans son article 13, paragraphe 1n, que les statuts des partis politiques doivent régler « les modalités de la réalisation d'un audit financier interne ». A ce sujet, les autorités ont indiqué que les statuts des partis prévoient une commission de censeurs qui est l'organe d'audit interne du parti et qui a des attributions de vérification de la gestion des finances et du patrimoine du parti, de révision comptable et financière selon les normes d'audit professionnelles tant à

---

<sup>44</sup> Cette disposition a été introduite par la Loi n° 119 du 18 juin 2010, entrée en vigueur le 29 juin 2010 ; auparavant, les informations financières devaient être publiées une fois par mois.

<sup>45</sup> Cette disposition a été introduite dans l'article 38 du CE par la Loi n° 119 du 18 juin 2010.

l'échelon national que territorial ; la commission de censeurs présente les résultats de son audit aux organes de direction du parti et elles soumettent des rapports à son assemblée générale. Les autorités ont fait remarquer, en plus, que le Règlement n° 559 du ministère de la Justice sur le rapport financier du parti politique exige que les partis nomment une personne responsable de l'évidence comptable. Le CE, quant à lui, oblige les concurrents électoraux à nommer une personne chargée des finances de campagnes (trésorier),<sup>46</sup> sans pour autant exiger un audit financier professionnel de leurs comptes et de leurs rapports financiers.

## Supervision

49. Concernant le financement général des partis politiques, l'article 30, paragraphe 2, de la LPP dispose que les rapports financiers annuels des partis politiques sont vérifiés par la Cour des Comptes pour ce qui est des subventions de l'État (dans l'avenir) et par le ministère des Finances, au moyen des structures qui lui sont subordonnées, pour ce qui est des autres recettes (et des dépenses correspondantes). A ce propos, il est à noter que l'utilisation des revenus perçus sous forme de subventions de l'État devra apparaître distinctement dans la comptabilité des partis politiques.<sup>47</sup> Aux termes du Règlement n° 559 du ministère de la Justice, la Cour des Comptes et le ministère des Finances ont le droit, dans les trois mois suivant la présentation du rapport financier par le parti, de demander les documents nécessaires confirmant la provenance des revenus et des frais indiqués dans le rapport. Lors de la visite il a été expliqué à l'EEG que pour l'instant, seul le ministère des Finances (plus précisément, l'Inspection fiscale) exerce un contrôle sur les rapports annuels, étant donné que l'introduction de subventions de l'Etat a été reportée à juillet 2011/2013. Le ministère de la Justice, quant à lui, reçoit également les rapports financiers annuels des partis en vue de leur publication, mais la LPP ne l'investit pas de fonctions de contrôle. Néanmoins, il a été indiqué à l'EEG qu'en pratique, le ministère exerce un contrôle formel consistant à vérifier si les rapports soumis sont complets.
50. Lors de la visite, il a été indiqué à l'EEG que les autorités de contrôle susmentionnées ne disposent pas de personnel spécialisé en matière de financement des partis politiques. En ce qui concerne l'Inspection fiscale, c'est la section de l'organisation des contrôles fiscaux qui est compétente pour contrôler la comptabilité des organisations à but non-lucratif. A cet égard, elle vérifie aussi les impôts qui découlent des activités économiques des partis politiques et les dons faits par des personnes physiques et morales. La Cour des Comptes, qui est exclusivement compétente pour le contrôle de l'utilisation de moyens publics, sera chargée d'effectuer un contrôle sur les revenus publics des partis et les dépenses qui sont financées par ces revenus. À la suite d'une restructuration ayant pris effet le 1<sup>er</sup> janvier 2009, la Cour est devenue l'entité suprême d'audit externe pour l'utilisation des fonds publics. Cet audit s'effectue selon des standards internationaux (INTOSAI).
51. S'agissant du financement des campagnes électorales et référendaires, ce sont la CEC et les conseils électoraux de circonscription qui ont la responsabilité de rassembler toutes les informations financières<sup>48</sup> des concurrents électoraux qui leur sont fournies par ces derniers (signalement de toute aide matérielle avant d'en faire usage, ainsi que rapports financiers toutes les deux semaines) et par les banques (notification dans les 24 heures des virements effectués sur les comptes électoraux) dans un dossier complet et d'établir – et de publier – toutes les deux semaines des comptes-rendus sur les montants et les sources des recettes des concurrents

---

<sup>46</sup> Article 38, paragraphe 3, du CE.

<sup>47</sup> Article 29, paragraphe 3, de la LPP.

<sup>48</sup> Article 38, paragraphes 1b, 8, 9 et 10, du CE. – Voir les paragraphes 42 et 43, ci-dessus.

électorales ainsi qu'un rapport préélectoral définitif et un rapport final.<sup>49</sup> Ces organes peuvent, en vue de vérifier la provenance des recettes, l'exactitude des rapports financiers et la manière dont les fonds ont été dépensés par les concurrents électoraux, demander à la Cour des Comptes ou à l'Inspection fiscale près le ministère des Finances de vérifier la bonne tenue des livres de comptes et l'utilisation des fonds.<sup>50</sup> A ce sujet, le Règlement n° 3336 de la CEC sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques précise, premièrement, que la CEC devra demander à l'Inspection fiscale la vérification de la provenance des contributions financières aux concurrents électoraux dépassant le montant de 100 000 MDL / environ 6 500 € ; et, deuxièmement, qu'elle sollicitera éventuellement la Cour des Comptes afin de contrôler les sources des recettes et les dépenses des concurrents électoraux.

52. Parallèlement, il ressort de l'article 31 de la LPP que la CEC peut elle-même, en cas d'informations incomplètes transmises par un parti politique au titre de sa campagne électorale, demander au parti concerné des informations supplémentaires sur le montant de chacune de ses entrées comptables et sur la provenance de ces fonds. Au cas où un concurrent électoral aurait utilisé des moyens financiers non-déclarés ou provenant de l'étranger, la CEC (lors des élections parlementaires) ou le conseil électoral de circonscription compétent (lors d'élections locales) doit demander à la Cour d'Appel de Chisinau ou au tribunal de circonscription respectivement d'annuler l'enregistrement du concurrent électoral concerné.<sup>51</sup>
53. La Commission électorale centrale (CEC) est une instance publique permanente et en charge de l'organisation et du contrôle du processus électoral.<sup>52</sup> Pour l'organisation et le contrôle des élections locales, elle établit des conseils électoraux de circonscription. Les concurrents électoraux ont le droit de nommer un représentant dans ces organes pour la période de la campagne électorale, qui dispose du droit de vote consultatif. Mis à part ces représentants temporaires, la CEC est composée de neuf membres disposant d'un mandat de cinq ans, dont l'un est nommé par le Président de la République et les huit autres par le Parlement, en respectant la représentation proportionnelle de la majorité et de l'opposition au Parlement.<sup>53</sup> Ils doivent être ressortissants moldaves, résider en Moldova et disposer d'une excellente réputation d'intégrité personnelle et de compétences professionnelles pour mener des activités électorales. Durant leur mandat, ils ne peuvent pas être membre d'un parti politique ou s'engager dans des activités politiques. Leur mandat se termine par l'expiration de son terme ; démission ; incapacité d'exercer le mandat ; décès ; ou licenciement à cause d'une condamnation définitive pour crime, perte de nationalité, perte de la pleine capacité légale, violation sérieuse de la Constitution ou du CE ou commission d'actes incompatibles avec leur position. Le président de la CEC, le vice-président et le secrétaire de la CEC sont élus à la majorité des votes de ses membres et occupent des fonctions permanentes de « dignité publique » ; les autres membres de la CEC sont convoqués le cas échéant par le président. La CEC est dotée d'un secrétariat et peut engager du personnel supplémentaire pendant la période électorale. Au moment de la visite de l'EEG, le département des finances et de l'audit de la CEC était composé de cinq personnes dont une était responsable de la vérification des rapports financiers des concurrents électoraux.

---

<sup>49</sup> Article 38, paragraphe 10, du CE.

<sup>50</sup> Article 38, paragraphe 9, du CE.

<sup>51</sup> Voir articles 26, paragraphe 1p, et 36, paragraphe 2, du CE tel qu'amendé par la Loi n° 119 du 18 juin 2010. Les autorités ont indiqué que les amendements correspondants n'ont pas (encore) été rédigés concernant l'article 31 de la LPP. Il a été expliqué à l'EEG que suite aux amendements au CE, l'article 31, paragraphe 3, de la LPP n'était plus applicable.

<sup>52</sup> Voir articles 14 à 26.1 du CE. En complément, l'activité de la CEC est régie par le Règlement de la CEC, approuvé par la décision n°137 du 14 février 2006 de la CEC.

<sup>53</sup> Le 11 février 2011, le Parlement a nommé les huit nouveaux membres de la CEC, dont trois de la part du PCRM, trois du PLDM, un du PL et un du PDM. Un autre membre a été désigné par le Président a.i. de la Moldova. Le 15 février, les nouveaux membres de la CEC ont élu le président, le vice-président et le secrétaire de la CEC.

54. Les conseils électoraux de circonscription fonctionnent selon les mêmes principes que la CEC, mais ils ne disposent pas de personnalité juridique et ils sont formés de façon temporaire pour les élections.<sup>54</sup> Ils sont composés d'un nombre impair de membres – au moins sept et pas plus de 11 – dont au moins trois doivent disposer, dans des circonscriptions de second degré, d'une formation universitaire juridique ou en administration publique.
55. Concernant la procédure à suivre en cas de suspicion de manquement aux règles s'appliquant au financement politique, les autorités ont indiqué qu'il n'existait pas de dispositions spécifiques et qu'en pratique, les organes de contrôle saisissent la police ou le Parquet, d'office ou sur plaintes de citoyens, et les organes saisis déclenchent une enquête.

**(iii) Sanctions (article 16 de la Recommandation Rec(2003)4)**

56. Concernant les règles sur le financement général des partis, l'article 30, paragraphe 3, de la LPP dispose que « toute infraction à la réglementation relative au financement des partis politiques ou à l'utilisation de leurs fonds est sanctionnée conformément à la législation. »<sup>55</sup> Toutefois, aucune sanction pénale ou administrative n'est prévue dans la législation moldave en cas de violation des règles relatives au financement énoncées dans la LPP, hormis les sanctions et mesures suivantes :

a) Article 26, paragraphe 6, de la LPP :

La portion des dons reçus par les partis politiques supérieure au plafond fixé, ainsi que les sommes perçues en infraction au paragraphe 5 (financement ou autre aide matérielle des partis par d'autres États, des organisations internationales, des entreprises ou organisations financées par l'État ou dont le capital est public ou étranger, des organisations non-lucratives, des syndicats, des organisations philanthropiques et religieuses, des citoyens moldaves mineurs résidant sur le territoire national ou à l'étranger, des ressortissants étrangers et des personnes anonymes, ainsi qu'au nom de tiers) sont transférées au budget de l'État sur décision de justice.

b) Article 28, paragraphe 3, de la LPP – pas encore en vigueur :

Il est prévu que les partis politiques financés en violation des dispositions de la LPP perdront leur droit de bénéficier de subventions versées par le budget de l'État. Les partis concernés pourront être rétablis dans ce droit à l'issue du scrutin suivant.

c) L'article 295 du Code des contraventions prévoit des peines d'amende « contraventionnelles » de différents degrés, allant de 5 à 10 unités conventionnelles (100 à 200 MDL / environ 6,5 à 13 €) jusqu'à 50 à 70 unités conventionnelles (1 000 à 1 400 MDL / environ 65 à 91 €), en cas d'infractions aux règlements d'organisation et de tenue de comptabilité, de rédaction et de présentation des rapports financiers. Ces infractions englobent, notamment,

- « la non-exécution des exigences de la législation concernant le choix du système et de la forme de tenue de la comptabilité et l'application de la politique de comptabilité, ainsi que la non-assurance du contrôle sur la documentation des faits économiques et leur traduction dans la comptabilité » (paragraphe 1),
- « le non-respect des règlements établis par la législation sur la réflexion dans les comptes et dans les registres comptables des faits économiques » (paragraphe 2),
- « la non-rédaction des documents primaires et des documents primaires à régime spécial ou la non-observance des exigences de leur rédaction, la rédaction incomplète ou inadéquate des

---

<sup>54</sup> Pour plus de détails, voir articles 27 et 28 du CE.

<sup>55</sup> Voir également l'article 25, paragraphe 7, de la LPP qui dispose que « la violation des dispositions relatives au financement des partis politiques et à l'utilisation par les partis de leurs moyens financiers et de leurs biens matériels est sanctionnée conformément à la législation. »



documents primaires et des documents primaires à régime spécial ou leur présentation dans la comptabilité avec retard » (paragraphe 3),

- « la présentation à l'organe habilité à collecter les rapports financiers, de rapports financiers qui ne correspondent pas à la forme établie par la loi ou qui ne reflètent pas toutes les données établies pour cette forme, ou la présentation incomplète ou avec des données erronées des rapports financiers, ou la non-présentation de ceux-ci dans le délai prescrit par la législation » (paragraphe 4),

- « la présentation dans les rapports financiers de certaines indications erronées » (paragraphe 6) et

- « la perte, le vol ou la destruction des documents comptables jusqu'à l'expiration du délai de leur conservation, selon les règles établies par l'Organe d'Etat pour la Surveillance et l'Administration du Fond d'archives de la République de Moldova, ou leur non-restitution, en vertu de la loi, dans un délai maximal de 3 mois à compter de la date de constatation du fait concerné » (paragraphe 7).

Selon les autorités, ces dispositions du Code des contraventions s'appliquent à tous les sujets de la Loi sur la comptabilité et donc aux partis politiques et à leur obligation d'établir et de présenter des rapports annuels. Les amendes sont infligées, le cas échéant, aux comptables, aux personnes responsables des justificatifs comptables ainsi qu'aux personnes responsables (dirigeants) des partis.

57. Le CE, la LPP et le Code des contraventions prévoient les sanctions et mesures suivantes en cas de violations des règles relatives au financement des campagnes électorales :

a) Article 69, paragraphe 2, du CE :

En cas de violation des dispositions du CE – y compris des règles sur la transparence du financement des campagnes électorales, la CEC et les conseils électoraux de circonscription peuvent prononcer un avertissement à l'encontre du concurrent électoral concerné.

b) Article 36, paragraphe 2, du CE :<sup>56</sup>

Au cas où un concurrent électoral aurait utilisé des moyens financiers non-déclarés ou provenant de l'étranger, la CEC (lors des élections parlementaires) ou le conseil électoral de circonscription compétent (lors des élections locales) doit demander respectivement à la Cour d'Appel de Chisinau ou au tribunal de circonscription d'annuler l'enregistrement du concurrent électoral concerné. Le tribunal compétent doit examiner cette demande et statuer dans un délai de cinq jours et au plus tard la veille du scrutin.

L'article 31, paragraphe 3, de la LPP prévoit cette même sanction au cas où – d'une manière plus générale – un parti politique aurait obtenu ou utilisé des fonds en enfreignant les dispositions de la LPP. Cependant, il a été expliqué à l'EEG que suite à l'amendement récent de la disposition plus spéciale du CE précitée, cette règle de la LPP n'est plus applicable.

c) Article 28, paragraphe 3, de la LPP – pas encore en vigueur :

Il est prévu que les partis politiques dont les dépenses de campagne électorale seront supérieures au plafond fixé par la législation perdront leur droit de bénéficier de subventions versées par le budget de l'État. Les partis concernés pourront être rétablis dans ce droit à l'issue du scrutin.

---

<sup>56</sup> Voir également articles 26, paragraphe 1p, et 69, paragraphe 4, du CE.

#### d) Article 48 du Code des contraventions :

L'utilisation pendant la campagne électorale de fonds provenant de l'étranger ou de fonds non-déclarés est passible d'une peine d'amende contraventionnelle de 30 à 40 unités conventionnelles (600 à 800 MDL / environ 39 à 52 €) pour les personnes physiques et d'une amende de 300 à 500 unités conventionnelles (6 000 à 10 000 MDL / environ 390 à 650 €) pour les personnes exerçant une fonction à responsabilités. Les autorités ont expliqué que l'amende est infligée, le cas échéant, au trésorier désigné par le concurrent électoral pour la gestion du fonds électoral, ainsi qu'aux autres personnes qui gèrent les moyens de financement de la campagne électorale et aux dirigeants du concurrent électoral.

Enfin, les autorités ont affirmé que les peines d'amende contraventionnelles prévues par l'article 295 du Code des contraventions en cas d'infractions aux règlements de comptabilité s'appliquaient également aux concurrents électoraux et à leurs obligations de rendre compte du financement de leur campagne électorale. Cependant, cet avis a été clairement contesté par les praticiens du droit interrogés à ce sujet lors de la visite sur place.

#### Immunités et délais de prescription

58. Durant la campagne électorale, les candidats aux élections ne peuvent pas être licenciés ou transférés dans une autre fonction ou un autre emploi sans leur accord ; ils ne peuvent pas être retenus, arrêtés, poursuivis pénalement, ni sanctionnés administrativement sans l'accord de l'organe électoral qui les a enregistrés, sauf en cas de flagrant délit.<sup>57</sup>
59. Le délai de prescription pour la responsabilité contraventionnelle – y compris pour les contraventions en matière de financement politique et de comptabilité sanctionnées par le Code des contraventions, telles que décrites ci-dessus – est de 3 mois à compter de la date de commission de la contravention ; dans le cas d'une contravention continue, le délai de prescription commence à courir le jour de la commission de la dernière action ou inaction. Le délai de prescription pour l'exécution de la sanction est d'un an.

#### Statistiques

60. Il semblerait que, à ce jour, aucune sanction n'ait été prise pour des violations des règles relatives à la transparence du financement des partis politiques ou du financement des campagnes électorales, hormis un certain nombre d'avertissements prononcés par la CEC à l'encontre de concurrents électoraux (par exemple, dans des cas de déclarations financières incorrectes ou incomplètes).

#### **IV. ANALYSE**

61. En Moldova, la vie politique est dominée par les partis. Les candidats indépendants peuvent également participer aux élections, mais en raison du système électoral, aucun candidat indépendant n'a jamais été élu au Parlement. Depuis la déclaration d'indépendance du pays en 1991, plusieurs partis importants ont rapidement pu s'établir et former des gouvernements de sensibilité politique alternante. La composition équilibrée du Parlement – dominé par les partis d'orientation libérale formant la coalition « Alliance pour l'intégration européenne », d'un côté, et le parti communiste, de l'autre –, reflète les deux courants prédominants de la société moldave actuelle. Toutefois, cette situation a provoqué une crise constitutionnelle qui perdure depuis trois

---

<sup>57</sup> Article 46, paragraphe 5, du CE.

élections parlementaires à compter d'avril 2009, étant donné qu'à ce jour aucun candidat n'a pu réunir les 3/5 des voix des députés requises pour être élu Président de la République.

62. A l'heure actuelle, les partis politiques dépendent intégralement de sources privées, à savoir les cotisations des membres et les dons de personnes physiques ou morales.<sup>58</sup> Le financement des partis politiques et des campagnes électorales est régi par deux ensembles différents de règles, définis par la Loi sur les partis politiques (ci-après « LPP ») de 2007, d'une part, et le Code électoral (ci-après « CE ») de 1997, d'autre part. Ce dernier, qui fixe des règles spécifiques concernant le financement des campagnes des élections législatives et locales, a été amendé à plusieurs reprises et pour la dernière fois en juin 2010, notamment en vue de renforcer les obligations de publication. Les dispositions de la LPP et du CE sont complétées par la législation applicable aux organisations à but non-lucratif en général<sup>59</sup> et par les règlements du ministère de la Justice et de la Commission électorale centrale (ci-après « CEC ») qui précisent les règles de transparence du financement politique. Entre autres, les règles interdisent les contributions par des organismes publics ou de source étrangère ainsi que les contributions anonymes, et elles fixent un plafond pour la somme qu'un individu peut donner au cours d'une année aux partis politiques (en 2011, environ 107 500 € s'agissant d'une personne physique, et 215 000 € s'agissant d'une personne morale). En outre, la LPP oblige les partis à établir un registre des dons et à présenter des rapports financiers annuels à plusieurs organes publics en vue de leur vérification et publication ; et le CE impose plusieurs obligations de déclaration et de publication aux « concurrents électoraux » – c'est-à-dire, aux partis politiques, aux « autres organisations sociopolitiques et blocs électoraux » et aux candidats indépendants. Les dépenses relatives à leur campagne électorale sont couvertes exclusivement par le fonds électoral dont le plafond est fixé par la CEC (pour les élections parlementaires du 29 juillet 2009 : environ 487 500 € pour les partis politiques et environ 32 500 € pour les candidats indépendants), et toute utilisation de fonds reçus par les concurrents électoraux pour leur campagne est soumise à déclaration et publication.
63. De l'avis de l'EEG, la Moldova s'est ainsi dotée – progressivement – d'un cadre légal pour le financement politique qui est d'un assez bon niveau et qui intègre bon nombre des principes de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (ci-après « la Recommandation »). Notamment, l'EEG salue les efforts récents des autorités visant à renforcer la transparence lors des campagnes électorales. En même temps, l'EEG constate que la série de réformes est à l'origine de certaines disparités dans les différents textes de loi dont les plus importantes – par exemple, ayant trait à la publicité des dons – sont traitées en détail ci-dessous. De manière générale, l'EEG invite les autorités à veiller, dans une future réforme du dispositif législatif, à une meilleure harmonisation et coordination des règles applicables.<sup>60</sup> Qui plus est, l'EEG a décelé certains dysfonctionnements du système de financement de la vie politique, qui est également critiqué par divers groupes de la société civile. L'EEG a cru comprendre que la plupart des critiques à l'encontre du système actuel, qui évolue encore, sont dues à une mise en œuvre incomplète des dispositions légales et réglementaires existantes – et à certaines lacunes législatives, notamment en ce qui concerne le régime des

---

<sup>58</sup> Hormis les prêts publics sans intérêts proposés aux « concurrents électoraux » – et donc également aux partis politiques – pour le financement de leur campagne électorale. Cet outil n'est cependant guère sollicité en pratique et il n'a pas été proposé pour les campagnes électorales du 28 novembre 2010.

<sup>59</sup> Notamment la Loi sur les associations sociales (Loi n°837 du 17 mai 1996) et la Loi sur la comptabilité (Loi n° 113 du 27 avril 2007).

<sup>60</sup> Par exemple, la liste des sources de financement interdites de l'article 26, paragraphe 5, de la LPP n'est pas entièrement reprise par le CE ; le règlement adopté par la CEC en la matière rectifie la situation, mais ce texte ne dispose pas de la même valeur juridique qu'une loi.

sanctions disponibles en cas de violation des règles. Il conviendra donc, avant tout, d'améliorer le mécanisme de contrôle et de mise en application des règles établies.

64. Lors de la visite sur place, de nombreux interlocuteurs ont fait part à l'EEG de leurs inquiétudes concernant diverses formes de financement occulte des partis et des campagnes électorales, notamment de sources étrangères ou dépassant les plafonds légaux, qui n'ont pas pu être éclaircies de manière satisfaisante jusqu'à présent. Il a également été souligné que la classe politique manquait, à présent, de véritable « culture politique » et qu'elle était trop fortement influencée par un cercle restreint de personnes et sociétés privées. L'EEG n'a pas été en mesure de vérifier de telles affirmations, mais elle a noté avec intérêt plusieurs propositions pour développer davantage la transparence – par exemple, une baisse des plafonds fixés pour les dons (qui apparaissent clairement trop élevés, dans le contexte social et économique de la Moldova) ou l'introduction d'avantages fiscaux pour les donateurs et de subventions publiques pour les partis politiques. À cet égard, l'EEG a appris que l'introduction d'une aide ordinaire de l'État aux partis politiques était envisagée mais que cette mesure avait été reportée à deux reprises pour des raisons budgétaires et politiques. En l'état actuel des choses, les dispositions de la LPP relatives aux subventions devraient entrer en vigueur en juillet 2011 pour les élections locales et en juillet 2013 pour les élections parlementaires. L'EEG salue ce projet, en attirant l'attention des autorités sur l'article 1 de la Recommandation, qui incite l'État à accorder – dans des limites raisonnables – un soutien aux partis politiques. Mis à part ces préoccupations et suggestions relatives au financement même des partis et des campagnes électorales, l'EEG a identifié quelques incohérences et lacunes spécifiques dans le système de transparence qui doivent être corrigées selon les précisions ci-après.

### Transparence

65. La Loi sur la comptabilité impose, entre autres, aux organisations à but non-lucratif et donc aux partis politiques à tenir la comptabilité selon les normes établies par cette loi et d'autres actes normatifs. Il a été expliqué à l'EEG que sur cette base, les partis sont obligés de tenir des livres comptables complets et détaillés, mais que ces derniers ne sont pas, à l'heure actuelle, sujet à une obligation de divulgation. Par contre, la LPP exige que les partis politiques présentent des rapports financiers annuels à la Cour des Comptes, au ministère des Finances et au ministère de la Justice, en vue de leur vérification et publication. Ces rapports annuels sont établis conformément au règlement adopté par le ministère de la Justice en la matière<sup>61</sup> et contiennent une synthèse des recettes et dépenses des partis. L'EEG relève que le règlement mentionné ci-dessus inclut en annexe un formulaire standardisé pour les rapports annuels, ce qui facilite les comparaisons entre exercices et entre partis et est donc à saluer. Toutefois, le caractère général du formulaire-type réduit le niveau de détail fourni au public. On y trouve des informations de nature très générale concernant les montants totaux reçus par catégorie de donateur et les sommes totales payées par type de dépense. L'EEG fait valoir avec force que pour garantir une transparence pleine et entière et améliorer le contrôle du financement politique, il est indispensable que les rapports annuels soient plus détaillés, avec une répartition des chiffres en fonction de chaque poste, et complétés par des justificatifs. Le fait que les partis politiques soient autorisés à être propriétaires d'immeubles bâtis, de matériel, de maisons d'édition, d'imprimeries, de moyens de transport ainsi que d'autres actifs et qu'ils soient habilités à exercer des activités économiques découlant directement des objectifs définis par leurs statuts, sont autant de raisons pour exiger la présentation d'un rapport financier annuel similaire à celui des entreprises comprenant un bilan (actif et passif), un compte de résultats (recettes et dépenses) et des annexes (commentaires sur le bilan et le compte de résultats). Par conséquent, l'EEG

---

<sup>61</sup> Règlement n° 559 du 30 décembre 2008 du ministère de la Justice.

recommande **d'exiger que les rapports financiers annuels des partis politiques qui sont publiés et soumis aux autorités de contrôle comprennent des informations plus précises, garantissant un aperçu complet du patrimoine des partis et de leurs revenus et dépenses.**

66. En ce qui concerne, plus spécifiquement, les informations sur les dons faits aux partis, l'EEG relève qu'à l'heure actuelle, les rapports financiers régis par la LPP ne révèlent pas non plus l'identité du donateur et la valeur du don correspondant ni l'identité de la personne ou de l'entité à laquelle le paiement a été effectué. Ce type d'information n'est donc pas accessible aux organes de contrôle ni au public – sauf lors de la campagne électorale, pendant laquelle la CEC est tenue de publier en permanence sur son site Web les informations relatives aux recettes et dépenses des concurrents électoraux, en précisant l'identité des donateurs, le montant des dons et les données des documents comptables et financiers correspondants. L'EEG, tout en se félicitant de l'introduction en juin 2010 de ces règles de publicité dans le CE, s'inquiète que des règles similaires n'existent pas en dehors de la période officielle de campagne électorale (qui débute 60 à 30 jours avant le scrutin). Dans ce contexte, il convient de noter que les dispositions de l'article 27 de la LPP demandent aux partis d'établir un registre des dons reçus, mais ces dispositions ne contiennent – malgré l'intitulé « caractère public des dons faits aux partis politiques » – aucune obligation de rendre les informations comprises dans ce registre accessibles aux organes de contrôle ou au public. Lors des entretiens organisés sur place, l'opinion a été exprimée que la législation sur l'information publique<sup>62</sup> serait applicable au registre des dons et que les partis seraient donc tenus de donner aux personnes qui le demandent des informations sur son contenu, mais cet avis a été contesté par plusieurs autres interlocuteurs et les représentants de plusieurs partis ont signalé qu'une telle pratique n'existait pas et ne serait pas gérable. C'est pourquoi, l'EEG est fermement convaincue que le régime de transparence des donations en dehors de la campagne électorale doit être amélioré, par exemple en obligeant les partis à soumettre aux organes de contrôle et à publier leurs registres des dons ou à inclure les informations sur les donateurs et les dons reçus dans les rapports financiers publiés par le ministère de la Justice. L'EEG recommande donc **d'exiger que tous les dons reçus par les partis politiques en dehors de la campagne électorale supérieurs à un certain montant ainsi que l'identité des donateurs correspondants soient communiqués aux autorités de contrôle et publiés.**

67. Alors que les dons aux partis politiques sont soumis à des réglementations relativement strictes et doivent, notamment, être enregistrés dans un état des dons reçus, l'EEG relève que ces réglementations – qui nécessitent, pour l'heure, d'être encore améliorées en ce qui concerne la publicité<sup>63</sup> – ne s'appliquent pas aux cotisations des membres perçues par les partis. A cet égard, il est important de noter que la loi ne fixe pas de limites ni de restrictions à ces cotisations (hormis leur prise en compte dans le montant maximal qu'une personne physique peut contribuer à un parti), qui peuvent être d'un montant fixe ou différencié et qui sont définies par les statuts des partis ; les partis eux-mêmes peuvent ainsi définir quelles contributions constituent des dons ou des cotisations. Des représentants de plusieurs partis ont informé l'EEG que leurs statuts prévoient des montants fixes, tandis que dans d'autres cas les cotisations sont variables ; les partis ont donc la possibilité d'autoriser leurs membres à verser des montants supérieurs à celui des cotisations statutaires et d'enregistrer le revenu total ainsi perçu en tant que cotisation et non – du moins pour l'excédent par rapport au montant des cotisations obligatoires – en tant que don. C'est pourquoi l'EEG craint que les réglementations sur les dons ne soient contournées par le paiement de cotisations plus élevées et elle recommande, en conséquence, **de prendre des mesures adéquates pour limiter les risques que les cotisations des membres perçues par**

---

<sup>62</sup> Loi n° 982 du 11 mai 2000 sur l'accès à l'information.

<sup>63</sup> Voir paragraphe 66, ci-dessus.

**les partis ne soient utilisées pour contourner les règles de transparence qui s'appliquent aux dons.**

68. Un autre domaine dans lequel la législation moldave n'assure pas une transparence suffisante est celui des dons en nature et services fournis à des conditions avantageuses aux partis politiques et candidats aux élections. Ni les dispositions pertinentes de la LPP ni celles du CE n'abordent explicitement la question de savoir si et comment de telles formes de financement doivent être comptabilisées dans les rapports financiers annuels et dans les rapports sur le financement des campagnes électorales. Les autorités ont cependant affirmé que tous les rapports devaient inclure ce type d'information, en se fondant sur les dispositions de la Loi sur la comptabilité et les indications données par un guide pratique sur le financement des campagnes électorales. Toutefois, l'EEG n'est pas pleinement convaincue de ces explications, étant donné que ni la LPP ou le CE ni les règlements complémentaires ou les formulaires établis par le ministère de la Justice et la CEC se réfèrent explicitement à ces sources de financement ou aux règles et indications (très brèves) mentionnées par les autorités. Dans ce contexte, l'EEG tient à souligner que les représentants des partis ont eux-mêmes signalé que des informations sur ce type de financement n'étaient, en pratique, pas intégrées dans les différents rapports financiers. En même temps, il ressortait clairement des entretiens tenus avec les représentants des partis et avec d'autres interlocuteurs que le recours à des formes de soutien en nature (dons, services), ou à tarif préférentiel, constitue une source de financement non négligeable des partis et concurrents électoraux. Il a été indiqué, par exemple, que la mise à disposition de bureaux, de personnel, de conseils, de moyens de transport ou de télécommunication pour un parti par des personnes privées, ou l'acquisition de matériel à prix discount étaient pratique courante, et que tous ces types de financement ne figuraient ni dans les rapports sur le financement des campagnes électorales, ni dans les rapports annuels des partis ou dans leurs registres des dons. C'est pourquoi, l'EEG s'inquiète qu'une partie importante du financement politique se réalise complètement en dehors du régime de transparence établi par la loi. Elle considère donc que la comptabilisation de toute sorte de dons et services rendus en nature aux partis et candidats aux élections, ainsi que des acquisitions à des prix préférentiels, doit être explicitement et précisément réglementée afin de garantir la transparence du financement politique dans son ensemble et pour limiter les possibilités de dissimulation de dons aux partis et candidats aux élections.
69. Par ailleurs, l'EEG relève que les prêts accordés aux partis politiques ne sont pas clairement réglés par la loi. Alors que les autorités ont souligné que les prêts ne figurent pas explicitement dans la liste de la LPP des sources de financement permises pour les partis politiques, d'autres interlocuteurs rencontrés sur place – y compris des représentants de partis politiques – ont affirmé qu'ils ne sont pas exclus par le dispositif actuel. L'EEG considère que des prêts, notamment à des conditions plus avantageuses que celles en vigueur sur le marché, peuvent représenter une importante source de revenus privés pour les partis politiques et que l'adoption de dispositions légales et/ou de directives supplémentaires est donc nécessaire à cet égard, tant en ce qui concerne leur admissibilité que les modalités de leur enregistrement dans les différents rapports financiers. A la lumière de ce qui précède, l'EEG recommande **de prendre des mesures adéquates pour (i) assurer que tous les dons et services fournis en nature ou à des conditions avantageuses aux partis politiques et candidats aux élections soient identifiés de façon appropriée et comptabilisés de façon complète, à leur valeur marchande, tant dans le cadre des rapports annuels des partis que dans les rapports sur le financement des campagnes électorales ; et (ii) clarifier la situation légale des prêts.**
70. En ce qui concerne les modalités de la collecte des dons et des dépenses par les partis politiques, l'EEG se félicite du fait que le CE oblige les concurrents électoraux à ouvrir un compte

électoral en tant que canal de transfert de toutes les sommes relatives à leur campagne électorale. Toutefois, elle regrette que seules les personnes morales soient tenues d'effectuer tout versement sur le compte électoral par virement bancaire, tandis que les modalités de paiement par des personnes physiques ne sont pas précisées. En outre, l'EEG relève que la LPP ne contient aucune règle comparable pour ce qui est des dons et dépenses des partis en dehors du contexte de la campagne électorale. Ainsi, la loi n'exige pas que les versements soient effectués systématiquement par des moyens de paiement traçables (chèque, carte bancaire, virement, prélèvement automatique). Les dons – y compris ceux recueillis à l'occasion d'événements publics organisés par le parti, qui sont expressément autorisés par la LPP – laissent dès lors potentiellement peu de traces qui permettraient de faciliter la reconstitution de l'activité financière réelle en cas d'éventuels contrôles par les autorités compétentes. Vu l'importance des dons comme source de financement des partis politiques en Moldova et le fait que, selon les informations recueillies par l'EEG, des dons importants en espèces sont fréquents, ce qui entrave le contrôle, l'EEG recommande **de favoriser le recours à des modalités de versement des dons aux partis politiques et des dépenses faites par ceux-ci par l'intermédiaire notamment du système bancaire afin d'en assurer la traçabilité.**

71. L'article 11 de la Recommandation précise que les comptes des partis politiques doivent inclure, le cas échéant, les comptes des entités liées, directement ou indirectement, à un parti politique ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous le contrôle d'un parti. L'EEG note que ni les dispositions de la LPP ni celles du CE relatives aux obligations comptables et de déclaration ne font explicitement référence à de telles entités. Il a été expliqué à l'EEG qu'en Moldova, les partis politiques sont obligés d'inclure dans leurs comptes et rapports financiers uniquement des informations sur leurs sous-structures intégrées – la LPP permet la création de « structures destinées à aborder les difficultés propres à certains groupes sociaux ou professionnels »<sup>64</sup> comme, par exemple, des organisations des jeunes ou des femmes –, mais pas les comptes d'autres organismes. Selon les autorités, cette situation s'explique par le fait que, premièrement, la loi interdit le financement des partis par des organisations non-lucratives, des syndicats, des organisations philanthropiques et religieuses ou encore par des entités étrangères ;<sup>65</sup> et deuxièmement, que les associations créées en dehors du cadre juridique des partis et régies par la Loi sur les associations sociales n'ont pas le droit de mener des activités politiques. Cependant, l'EEG relève que selon plusieurs observateurs rencontrés lors de la visite, il existe bien, en réalité, des liens entre de tels organismes et les partis qui incluent, dans certains cas, des formes de financement indirect. Par exemple, ont été mentionnés des fondations ou satellites qui, certes, ne semblent pas financer directement ces partis mais s'occupent de la formation des cadres du parti et ont leur siège sur la même adresse que le parti. Dans d'autres cas, il semblerait que des organisations non-lucratives aient engagé, comme des tiers, des dépenses électorales en faveur d'un parti sans que ces dépenses n'aient été imputées sur le fonds électoral de ce parti, ou aient transféré des dons interdits provenant de l'étranger. Cette situation implique que des partis politiques ont, sur le plan organisationnel, des ramifications ou des liens avec des organisations qui échappent au contrôle des autorités, tant en ce qui concerne leur financement et leurs liens financiers avec le parti politique, qu'en ce qui concerne leur participation à la campagne électorale. Dans ce contexte, il est clair qu'il serait souhaitable, dans un souci de transparence, d'exiger que les comptes des partis politiques incluent des informations sur les entités qui leur sont liées, directement ou indirectement, ou sont sous leur contrôle, afin de parvenir à un tableau complet et fidèle à la réalité du financement du parti. Dans la situation actuelle, il y a risque de voir contournées les règles de transparence régissant le financement des partis politiques en faisant transiter des « fonds intéressés » par le biais

---

<sup>64</sup> Voir article 1, paragraphe 3, de la LPP.

<sup>65</sup> Voir article 26, paragraphe 5, de la LPP ; voir également article 38, paragraphe 5, du CE.

d'associations ou de fondations liées aux partis politiques. C'est pourquoi l'EEG recommande **d'explorer les possibilités de consolidation des rapports annuels des partis politiques et de leurs rapports sur le financement des campagnes électorales en vue d'inclure les entités qui leur sont directement ou indirectement liées ou relèvent autrement de leur contrôle.**

## Contrôle

72. Les partis politiques sont tenus de procéder au contrôle interne de leurs finances. Toutefois, aucun mécanisme d'audit spécifique n'est prescrit et les partis peuvent organiser librement l'audit interne de leurs activités financières. A cet égard, il a été indiqué à l'EEG que les statuts des partis prévoient une commission de censeurs qui est l'organe d'audit interne du parti et qui a des attributions de vérification de la gestion des finances et du patrimoine du parti, de révision comptable et financière. L'EEG note que, dans la pratique, les comptes des partis ne sont pas audités par des professionnels externes et indépendants. Or, l'EEG considère qu'une vérification adéquate des comptes financiers des partis politiques par des auditeurs indépendants constitue un moyen de contrôle important, en particulier dans les systèmes où d'autres moyens de surveillance révèlent des faiblesses importantes.<sup>66</sup> L'introduction d'audits obligatoires par des experts indépendants en conformité avec les normes d'audit internationalement reconnues renforcerait indiscutablement la discipline financière des partis politiques et réduirait les risques de corruption. En conséquence, l'EEG recommande **d'introduire un audit indépendant des comptes des partis par des experts certifiés**. L'EEG reconnaît qu'il faut concilier les exigences en matière de vérification comptable à la souplesse que demandent les moyens et besoins différents des divers partis, en particulier pour éviter des procédures exagérément pesantes pour les petits partis qui disposent de peu ou pas de ressources administratives.
73. Comme indiqué plus haut, l'absence de contrôle externe effectif de la réglementation légale sur le financement politique constitue aujourd'hui l'enjeu le plus important dans le domaine du financement politique. Le régime de contrôle actuel soulève plusieurs observations, notamment en ce qui concerne la multitude des instances impliquées, leurs compétences et ressources ainsi que leur indépendance. Au cours de la visite sur place, l'EEG a rencontré cinq organes différents remplissant certaines fonctions de contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales : le *ministère de la Justice*, qui publie les rapports financiers annuels des partis et qui procède également, en pratique, à un contrôle formel de ces rapports;<sup>67</sup> la *Commission électorale centrale (CEC)*, qui rassemble les informations financières sur les campagnes électorales en vue de leur publication et vérification sommaire;<sup>68</sup> l'*Inspection fiscale près le ministère des Finances*, qui a la charge de vérifier les rapports annuels des partis (sauf, dans l'avenir, les informations concernant les subventions de l'Etat) et qui peut également être saisie par la CEC pour vérifier les rapports financiers des candidats aux élections et l'utilisation des fonds pendant la campagne électorale;<sup>69</sup> la *Cour des Comptes*, qui aura, dans l'avenir, une compétence de contrôle du financement public des partis et qui peut également – comme l'Inspection fiscale – être saisie par la CEC lors de la campagne électorale<sup>70</sup> (selon les représentants de la Cour rencontrés lors de la visite, cette dernière attribution est toutefois sans objet étant donné que la Cour n'est compétente que pour le contrôle des dépenses publiques) ; et enfin le *Parquet*, qui peut être saisi – tout comme d'autres autorités répressives compétentes –

---

<sup>66</sup> Voir paragraphes 73 à 75, ci-dessous.

<sup>67</sup> Voir paragraphes 45 et 49, ci-dessus.

<sup>68</sup> Voir paragraphe 51 et 52, ci-dessus.

<sup>69</sup> Voir paragraphes 49 à 51, ci-dessus.

<sup>70</sup> Voir paragraphes 49 à 51, ci-dessus.



en cas de suspicion de manquement aux règles s'appliquant au financement politique.<sup>71</sup> Pour l'EEG, il est hors de doute qu'une telle dispersion des compétences ne peut que nuire à l'efficacité du contrôle externe du financement politique. L'EEG est clairement d'avis que la multiplication des organes a des effets dommageables dans la mesure où elle empêche qu'un organe assume effectivement la responsabilité du processus. Chaque organe s'appuie en conséquence sur les autres, en attendant leurs rapports ou leurs conclusions. La conséquence en est qu'aucun d'entre eux ne semble disposer d'une vue d'ensemble complète du financement politique. Dans cet ordre d'idées, l'EEG trouve l'option retenue par le législateur pour l'avenir de scinder le contrôle des mêmes rapports annuels des partis en deux et d'en charger, partiellement, deux organes distincts (la Cour des Comptes et l'Inspection fiscale), peu convaincante.

74. De plus, les différentes entités ne disposent pas de compétences et ressources suffisantes pour exercer un contrôle efficace. Dans le domaine du financement régulier des partis, le ministère de la Justice exerce un contrôle purement formel de leurs rapports financiers annuels ; le même vaudra, dans l'avenir, pour le contrôle par la Cour des Comptes des subventions et de leur utilisation par les partis, étant donné que les montants resteront en-dessous du seuil requis pour un audit détaillé (0,2% du budget de l'Etat) ; et l'Inspection fiscale vérifie les rapports des partis de la même façon que ceux des autres entités soumises aux obligations fiscales, sans disposer de personnel spécialisé en matière de financement politique. S'agissant du financement des campagnes électorales, la CEC joue certes un rôle important, mais ses ressources et ses compétences sont également très limitées. Au moment de la visite, le département des finances et de l'audit de la CEC était composé de cinq personnes dont une seule était responsable de vérifier les rapports des concurrents électoraux, et en cas de suspicions de manquement aux règles s'appliquant au financement politique, la CEC dépend de la collaboration d'autres organes – appartenant au pouvoir exécutif – comme l'Inspection fiscale ou la police pour mener des enquêtes plus approfondies. L'EEG note aussi que, même dans l'exercice des fonctions de surveillance qui sont effectivement les leurs, les divers organes n'appliquent pas une approche proactive car l'examen des bilans financiers et des comptes qui leurs sont soumis va rarement au-delà de l'information fournie par les partis et les candidats électoraux. Le fait que seules des irrégularités mineures aient jusqu'ici été détectées dans le cadre du contrôle et qu'aucune sanction (hormis des avertissements) n'ait été imposée aux partis ou candidats aux élections, est à cet égard révélateur – et ceci d'autant plus que l'EEG s'est vu confrontée, à maintes reprises, à des allégations selon lesquelles le financement politique proviendrait dans une large mesure de sources occultes ou illicites. Plusieurs exemples peuvent être cités, notamment l'utilisation de fausses factures dissimulant des dons, l'utilisation de ressources de l'Etat (par exemple des voitures ou bureaux) pour la campagne électorale,<sup>72</sup> la non-imputation de services en nature et des contributions via des ONG organisant des événements sponsorisés par des moyens de provenance étrangère.
75. Dans ce contexte, se pose également le problème de l'indépendance des organes de contrôle tel que l'exige l'article 14 de la Recommandation. Alors que la Cour des Comptes et la CEC peuvent être qualifiées d'institutions indépendantes, le ministère de la Justice et l'Inspection fiscale du ministère des Finances, appartenant tous les deux au pouvoir exécutif, ne répondent pas à cette exigence. Cette situation est d'autant plus insatisfaisante que le régime actuel s'appuie dans une large mesure sur l'intervention de l'Inspection fiscale, tant en ce qui concerne le contrôle du financement général des partis que celui du financement des campagnes électorales. Il serait souhaitable que ce contrôle soit exercé par un mécanisme indépendant disposant, lui-même, des

---

<sup>71</sup> Voir paragraphe 55, ci-dessus.

<sup>72</sup> Interdit par l'article 47, paragraphe 6, du CE.

compétences et ressources suffisantes pour procéder à une supervision substantielle et complète – et, le cas échéant, à l'imposition de sanctions administratives. Bon nombre des personnes interrogées ont convenu que la supervision du financement ordinaire des partis politiques et du financement des campagnes électorales devrait être confiée à un organe unique, par exemple à la CEC à condition que des mesures supplémentaires soient prises pour renforcer ses compétences, ses ressources et son indépendance (entre autres, il a été suggéré qu'une ligne budgétaire propre lui soit attribuée). C'est à la Moldova bien entendu qu'il revient de déterminer à quel organe pourrait être confiée une telle tâche. L'EEG souligne néanmoins la nécessité de prendre des mesures pour améliorer la coordination entre les organes concernés, sous la direction d'un organe indépendant et doté de ressources et de pouvoirs suffisants, et pour assurer un contrôle plus proactif, spécialisé et approfondi. Par conséquent, l'EEG recommande **de confier un mandat ainsi que des pouvoirs adéquats et des ressources suffisantes à un organe central indépendant, assisté le cas échéant par d'autres autorités, pour lui permettre d'exercer un contrôle efficace, d'enquêter et d'assurer la mise en œuvre de la réglementation sur le financement politique.**

## Sanctions

76. Concernant le financement général des partis, la LPP dispose, premièrement, que la portion des dons reçus par les partis supérieure au plafond fixé, ainsi que les sommes provenant de sources illicites (par exemple de sources étrangères ou internationales, d'entités financées par l'État, d'organisations non-lucratives, de syndicats ou de personnes anonymes) sont transférées au budget de l'État sur décision de justice.<sup>73</sup> Deuxièmement, il est prévu que dans l'avenir – suivant l'introduction du financement public des partis – les partis financés en violation des dispositions de la LPP perdront leur droit de bénéficier des subventions de l'État.<sup>74</sup> Enfin, de manière générale, la LPP dispose que toute infraction aux règles de financement des partis ou à l'utilisation de leurs fonds est « sanctionnée conformément à la législation ».<sup>75</sup> L'EEG a toutefois été informée qu'aucune autre sanction pénale ou contraventionnelle n'est prévue par la législation actuelle, hormis des peines d'amende contraventionnelles allant d'environ 6,5 à 13 € jusqu'à environ 65 à 91 € pour les différentes contraventions comptables stipulées dans le Code des contraventions<sup>76</sup> – amendes dérisoires en comparaison aux seuils financiers prévus par la réglementation sur le financement politique (par exemple pour les dons). L'EEG s'inquiète de l'absence d'une définition claire et précise des infractions aux règles sur la transparence, des lacunes évidentes dans le système des sanctions – par exemple, aucune pénalité n'est prévue au cas où un parti politique omet de présenter son rapport annuel aux autorités de contrôle – et de la palette limitée des sanctions prévues. Elle estime que ces sanctions devraient englober, par exemple, des sanctions pénales et des amendes contraventionnelles nettement plus élevées, proportionnelles à la gravité de l'infraction. L'EEG estime que dans les affaires qui présentent une certaine gravité, le simple retrait des recettes illicites ou l'imposition de faibles amendes pourrait bien ne pas avoir l'effet dissuasif recherché. Selon l'EEG, des mesures supplémentaires doivent être prises pour améliorer l'arsenal des sanctions en vigueur en cas de violation des dispositions relatives au financement des partis, afin de garantir que ces sanctions soient proportionnelles à la gravité de l'infraction (il convient de mettre en place un mécanisme souple de sanctions pénales/contraventionnelles/civiles).
77. S'agissant du financement des campagnes électorales, le CE ne prévoit que l'avertissement prononcé par la CEC à l'encontre du concurrent électoral qui ne respecte pas les règles de

---

<sup>73</sup> Article 26, paragraphe 6, de la LPP.

<sup>74</sup> Article 28, paragraphe 3, de la LPP.

<sup>75</sup> Article 30, paragraphe 3, de la LPP.

<sup>76</sup> Article 295 du Code des Contraventions.

transparence, ainsi que l'annulation de l'enregistrement du concurrent électoral ayant utilisé des fonds non-déclarés ou de provenance étrangère, par les tribunaux compétents sur demande de la CEC ou des conseils électoraux de circonscription.<sup>77</sup> Dans ce même cas de figure, le Code des contraventions prévoit une peine d'amende d'environ 39 à 52 € (environ 390 à 650 € pour les personnes exerçant une fonction à responsabilités)<sup>78</sup> – là aussi, il s'agit pour le moins de sommes dérisoires. Enfin, la LPP prévoit que dans l'avenir, suivant l'introduction du financement public des partis, les partis dont les dépenses de campagne électorale auront été supérieures au plafond fixé par la législation perdront leur droit de bénéficier de subventions de l'État.<sup>79</sup> L'EEG souligne une nouvelle fois qu'elle s'inquiète de l'absence d'une définition claire et précise de l'ensemble des infractions en la matière et de la palette très limitée des sanctions prévues. Elle doute fortement du caractère dissuasif des avertissements et des amendes mentionnées ci-dessus, et elle relève que les règles sur l'annulation de l'enregistrement d'un concurrent électoral se sont également avérées peu efficaces, étant donné que cette sanction ne peut plus être imposée après la confirmation des résultats des élections par la Cour Constitutionnelle<sup>80</sup> et qu'elle laisse ainsi extrêmement peu de temps aux organes de supervision pour contrôler le financement des campagnes et sanctionner les violations des règles. En plus, l'EEG relève que tous les manquements aux règles de transparence du financement des campagnes électorales ne sont pas assortis de sanctions, par exemple en ce qui concerne les obligations de publication d'informations financières par les partis et les autres concurrents électoraux. Il convient donc de remédier à ces lacunes et d'ajouter d'autres pénalités au régime existant, par exemple, des sanctions pénales et des amendes contraventionnelles proportionnelles à la gravité de l'infraction.

78. Par ailleurs, il sera nécessaire de prévoir des délais de prescription suffisamment longs pour les infractions, en vigueur ou à venir, à la réglementation sur le financement politique. Le délai de prescription qui s'applique, actuellement, aux contraventions en la matière – seulement trois mois à compter de la date de commission de la contravention – est extrêmement court en relation avec le contrôle du financement des partis politiques, compte tenu en particulier de la complexité de certaines de ces contraventions et des difficultés à enquêter sur celles-ci. Pour que les organes affectés au contrôle du financement des activités politiques puissent procéder à des contrôles efficaces, ils doivent disposer de suffisamment de temps pour mener leurs enquêtes et investigations dans un domaine aussi complexe et sensible que celui du contrôle du financement politique. En outre, pour être efficaces, ces organismes doivent pouvoir ouvrir ou rouvrir un dossier quelques années après que des informations et des données pertinentes ont été révélées, et pouvoir comparer les données sur plusieurs années. A la lumière des paragraphes précédents, et conformément aux principes énoncés à l'article 16 de la Recommandation, l'EEG recommande par conséquent **de faire en sorte que (i) toutes les violations des règles de financement général des partis politiques et des campagnes électorales soient clairement définies et assorties de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives – et qui puissent, le cas échéant, être infligées après la validation des élections par la Cour Constitutionnelle ; et (ii) les délais de prescription applicables à ces**

---

<sup>77</sup> Voir articles 26, paragraphe 1p ; 36, paragraphe 2 ; et 69, paragraphe 4, du CE tel qu'amendé par la Loi n° 119 du 18 juin 2010. – L'article 31, paragraphe 3, de la LPP prévoit la même sanction au cas où un parti politique a obtenu ou utilisé des fonds en enfreignant les dispositions de la LPP. Cependant, il a été expliqué à l'EEG que suite à l'amendement récent de la disposition plus spéciale du CE précitée, cette règle de la LPP n'est plus applicable.

<sup>78</sup> Article 48 du Code des Contraventions. – Les autorités ont affirmé que les peines d'amende contraventionnelles prévues par l'article 295 du Code des contraventions en cas d'infractions aux règlements de comptabilité s'appliquaient également aux concurrents électoraux et à leurs obligations de rendre compte du financement de leur campagne électorale. Cependant, cet avis a été clairement contesté par les praticiens du droit interrogés à ce sujet lors de la visite sur place.

<sup>79</sup> Article 28, paragraphe 3, de la LPP.

<sup>80</sup> A savoir, 10 jours après la soumission des résultats par la CEC (dans les 7 jours après le scrutin) ; voir articles 60 et 89 du CE.

**contraventions soient suffisamment longs pour permettre aux autorités compétentes un contrôle efficace du financement politique.** Dans ce contexte, il conviendra également de préciser l'articulation entre les différents types de sanctions prévues par la LPP, le CE et le Code des contraventions. En l'état actuel des choses, il n'est pas tout à fait clair si elles peuvent être appliquées de façon cumulée de sorte qu'une même contravention puisse entraîner plusieurs sanctions.

## V. CONCLUSIONS

79. Les mesures visant à assurer la transparence du financement politique correspondent à des préoccupations relativement nouvelles en Moldova. Il convient cependant de féliciter les autorités pour les progrès accomplis durant ces dernières années. La Moldova s'est dotée progressivement d'une législation pour le financement politique qui intègre bon nombre des principes de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (ci-après « la Recommandation »). Ce cadre légal évolue encore et il est prévu, notamment, d'introduire des subventions de l'Etat aux partis politiques, ce qui est à saluer. A l'heure actuelle, les règles assez détaillées de la Loi sur les partis politiques et du Code électoral définissent les bases et les limites du financement privé des partis et des campagnes électorales, ainsi que les obligations de déclaration et de publication. Néanmoins, des insuffisances importantes subsistent au niveau du cadre légal et – avant tout – au niveau de la pratique, qui tiennent entre autres au faible niveau des obligations d'information en matière de financement ordinaire des partis politiques, en dehors de la campagne électorale ; à l'aspect limité des différents rapports financiers que doivent présenter les partis et les candidats (notamment, en ce qui concerne les informations sur les dons et services fournis en nature ou à des conditions avantageuses et sur les entités liées à un parti ou placées sous son contrôle) ; à l'absence de contrôle proactif approfondi ; et à l'arsenal très limité de sanctions – qui n'ont guère été appliquées jusqu'à présent – en cas de violation des règles relatives au financement politique. Ces insuffisances peuvent favoriser les abus et, dans son état actuel, la législation ne fournit pas les outils suffisants pour détecter efficacement et dévoiler les cas éventuels d'influence indue dans le cadre du financement politique. De nouvelles améliorations du régime actuel, afin de renforcer la transparence et la responsabilité du financement politique et en définitive la confiance du public dans le processus politique, sont donc clairement nécessaires. Avant tout, les autorités moldaves doivent relever le défi d'assurer l'application concrète de la réglementation existante – et de la réglementation à venir. Dans ce processus, le développement d'un mécanisme indépendant doté de pouvoirs suffisants pour superviser le financement des campagnes électorales et le financement des partis politiques en général sera d'une importance cruciale, par opposition au régime actuel de partage des responsabilités entre plusieurs institutions, qui est inefficace. Les autorités moldaves sont encouragées à poursuivre leurs efforts en vue de l'instauration et de la mise en œuvre d'un système détaillé pour assurer la transparence du financement politique.
80. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Moldova :
- i. **exiger que les rapports financiers annuels des partis politiques qui sont publiés et soumis aux autorités de contrôle comprennent des informations plus précises, garantissant un aperçu complet du patrimoine des partis et de leurs revenus et dépenses** (paragraphe 65) ;
  - ii. **exiger que tous les dons reçus par les partis politiques en dehors de la campagne électorale supérieurs à un certain montant ainsi que l'identité des donateurs**

**correspondants soient communiqués aux autorités de contrôle et publiés (paragraphe 66) ;**

- iii. prendre des mesures adéquates pour limiter les risques que les cotisations des membres perçues par les partis ne soient utilisées pour contourner les règles de transparence qui s'appliquent aux dons (paragraphe 67) ;**
  - iv. prendre des mesures adéquates pour (i) assurer que tous les dons et services fournis en nature ou à des conditions avantageuses aux partis politiques et candidats aux élections soient identifiés de façon appropriée et comptabilisés de façon complète, à leur valeur marchande, tant dans le cadre des rapports annuels des partis que dans les rapports sur le financement des campagnes électorales ; et (ii) clarifier la situation légale des prêts (paragraphe 69) ;**
  - v. favoriser le recours à des modalités de versement des dons aux partis politiques et des dépenses faites par ceux-ci par l'intermédiaire notamment du système bancaire afin d'en assurer la traçabilité (paragraphe 70) ;**
  - vi. explorer les possibilités de consolidation des rapports annuels des partis politiques et de leurs rapports sur le financement des campagnes électorales en vue d'inclure les entités qui leur sont directement ou indirectement liées ou relèvent autrement de leur contrôle (paragraphe 71) ;**
  - vii. introduire un audit indépendant des comptes des partis par des experts certifiés (paragraphe 72) ;**
  - viii. confier un mandat ainsi que des pouvoirs adéquats et des ressources suffisantes à un organe central indépendant, assisté le cas échéant par d'autres autorités, pour lui permettre d'exercer un contrôle efficace, d'enquêter et d'assurer la mise en œuvre de la réglementation sur le financement politique (paragraphe 75) ;**
  - ix. faire en sorte que (i) toutes les violations des règles de financement général des partis politiques et des campagnes électorales soient clairement définies et assorties de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives – et qui puissent, le cas échéant, être infligées après la validation des élections par la Cour Constitutionnelle ; et (ii) les délais de prescription applicables à ces contraventions soient suffisamment longs pour permettre aux autorités compétentes un contrôle efficace du financement politique (paragraphe 78).**
81. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de la Moldova à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 31 octobre 2012.
82. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Moldova à traduire le présent rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.