

Adoption : 18 mars 2016  
Publication : 12 juillet 2016

**Public**  
**GrecoEval3Rep(2016)1**  
**Thème II**

## Troisième Cycle d'Evaluation

### Rapport d'Evaluation sur Saint-Marin Transparence du financement des partis politiques

(Thème II)

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

## I. INTRODUCTION

1. Saint-Marin a adhéré au GRECO en 2010. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints (Greco Eval I-II Rep (2011) 2F) lors de sa 53<sup>e</sup> réunion plénière (9 décembre 2011). Ce Rapport d'Evaluation, ainsi que le Rapport de Conformité correspondant, sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO en cours (lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2007), porte sur les thèmes suivants :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 15 à 17, 19 alinéa 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173)<sup>1</sup>, articles 1 à 6 de son Protocole additionnel<sup>2</sup> STE 191) et Principe directeur n° 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)<sup>4</sup> 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 n° 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après « l'EEG »), qui s'est rendue à Saint-Marin du 28 septembre au 2 octobre 2015, était composée de M. Fernando JIMENEZ SANCHEZ et de Mme Jane LEY, Conseillère principale Anti-corruption, Département d'Etat des Etats-Unis et ancienne Directrice adjointe du Bureau d'éthique du Gouvernement américain (Etats-Unis d'Amérique). Cette EEG était accompagnée par Mme Valentina D'AGOSTINO et Mme Laura SANZ-LEVIA du Secrétariat du GRECO. Préalablement à cette visite, une réponse très détaillée au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2015) 2E REPQUEST, Theme II) ainsi que des copies de la législation pertinente avaient été remises aux experts.
4. L'EEG a rencontré, au début de sa visite, le ministre des Affaires intérieures et de la Justice et le ministre de l'Industrie. Elle a par ailleurs rencontré des représentants du Secrétariat institutionnel, du Bureau de la comptabilité générale et de la Commission de vérification chargée du contrôle des bilans comptables des partis et mouvements politiques. L'EEG a également procédé à un entretien conjoint avec les partis et mouvements politiques, ainsi que les membres indépendants du Parlement. Enfin, l'EEG a rencontré des représentants d'ONG, des médias et du milieu universitaire.
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO sur la transparence du financement des partis politiques 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 de Saint-Marin 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 aux autorités de Saint-Marin afin qu'elles améliorent leur degré de conformité avec les dispositions examinées.
6. Le rapport sur le Thème I – incriminations, a fait l'objet du document GrecoEval3Rep(2016)1, Thème I.

---

<sup>1</sup> Saint-Marin a signé la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 15 mai 2003, mais ne l'a pas encore ratifiée.

<sup>2</sup> Saint-Marin a signé le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) le 15 mai 2003, mais ne l'a pas encore ratifié.

## **II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE GÉNÉRALE**

### Vue d'ensemble du système politique et électoral

7. Saint-Marin est une république parlementaire dans laquelle le pouvoir législatif est exercé par un parlement monocaméral, à savoir le Grand Conseil général, composé de 60 membres élus au suffrage universel pour un mandat de cinq ans. Plus précisément, les membres sont élus au moyen d'un système de représentation proportionnelle dans une circonscription nationale unique. Le système électoral prévoit des votes de préférence au moyen de listes ouvertes de candidats. Au moyen d'un bulletin de vote unique, les électeurs choisissent une liste de candidats et peuvent en outre spécifier jusqu'à trois candidats de cette liste auquel va leur préférence. Les électeurs qui résident de manière permanente en-dehors du territoire de Saint-Marin peuvent uniquement voter pour une liste de candidats et ne sont pas autorisés à préciser leur préférence pour certains candidats de cette liste.
8. Le pouvoir exécutif est exercé par le Congrès d'Etat, un organe collégial composé d'un maximum de dix ministres désignés par le Parlement parmi ses membres. La fonction de Chef d'Etat est assurée conjointement par deux capitaines-régents, lesquels sont nommés par le Parlement pour un mandat de six mois.
9. Saint-Marin se subdivise en neuf districts administratifs (les « châteaux »), qui procèdent chacun tous les cinq ans l'élection de leur conseil local et de leur Capitaine<sup>3</sup>.

### Cadre juridique et enregistrement des partis politiques

10. Le cadre juridique qui régit les élections législatives repose pour l'essentiel sur la Déclaration de 1974 des droits des citoyens et des principes fondamentaux de l'ordre constitutionnel de Saint-Marin (ci-après la Constitution), les Règlements parlementaires (loi qualifiée n° 21/1981) et le Code électoral de 1996 (modifié en 2007 et 2008), auxquels s'ajoutent les décrets et règlements complémentaires pris par le Gouvernement.
11. La législation ne permet à des candidats indépendants de se présenter à une élection ; seules sont admises les listes composées de 12 à 60 candidats. Le droit d'enregistrement d'une liste de candidats est accordé à tout groupe, sous réserve que la liste concernée bénéficie du soutien d'au moins 90 électeurs éligibles et qu'elle soit présentée 40 jours avant la date du scrutin. Bien que la législation n'impose pas qu'une liste de candidats soit soumise par un parti politique, dans les faits, les listes sont généralement présentées par les partis ou mouvements politiques, séparément ou dans le cadre d'une coalition. Afin d'encourager la représentation politique des femmes, la loi prévoit qu'une liste doit comporter au moins un tiers de candidats de chaque sexe. Ainsi, lors des dernières élections de 2012, près de 37 % de l'ensemble des 364 candidats étaient des femmes.
12. Un seuil minimum d'admissibilité pour l'attribution des sièges est prévu ; il varie de 0,4 à 3,5 % en fonction du nombre de partis ou mouvements politiques qui constituent une liste de candidats. L'attribution des sièges aux listes de candidats s'effectue au moyen du système d'Hondt. Les candidats se voient ensuite octroyer les sièges sur la base du nombre de votes de préférence qu'ils ont obtenu. En cas d'égalité de voix, la préférence est tout d'abord donnée aux femmes candidates, puis en fonction du nombre d'années pendant lesquelles le candidat a exercé un

---

<sup>3</sup> Les circonscriptions sont les suivantes : la municipalité de Saint-Marin, Acquaviva, Borgo Maggiore, Chiesanuova, Domagnano, Faetano, Fiorentino, Montegiardino et Serravalle.

mandat de député et, enfin, aux doyens d'âge. Dès lors qu'un député est nommé au Congrès d'Etat, son mandat est suspendu et il est remplacé par le candidat suivant sur la liste.

13. Afin que les représentants d'une liste puissent former un gouvernement, la liste ou coalition gagnante est celle qui obtient 50 % + 1 des votes valides. Dans le cas où ce nombre n'est pas atteint, la liste ou coalition gagnante est celle qui obtient au moins 30 des 60 sièges au sein du Grand Conseil général, sur la base du système proportionnel D'Hondt. Lorsqu'aucune liste ne satisfait à cette exigence, un second tour est organisé deux semaines plus tard entre les deux listes qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. La liste des candidats qui obtient la majorité des suffrages valablement exprimés au second tour se voit alors confier la mission de former un gouvernement. En vue de garantir une certaine stabilité, le gouvernement peut uniquement être formé par les représentants de la liste des candidats qui a remporté le plus grand nombre de sièges à l'élection. Afin de bénéficier d'une majorité gouvernementale, les vainqueurs de l'élection doivent disposer d'au moins 35 sièges au Parlement ; ainsi, si la liste en question ne dispose pas des 35 sièges au moins exigés, elle se voit affecter le nombre requis de sièges de la liste ou des listes ayant obtenu le plus faible pourcentage de suffrages (les modifications législatives apportées en 2007-2008 ont mis en place un système d'attribution de « sièges en prime » afin de garantir une certaine stabilité).

#### Participation aux élections

14. Tout ressortissant saint-marinais âgé d'au moins 18 ans le jour du scrutin est en droit de voter. Les seules exceptions à cette règle concernent les personnes qui ont été temporairement privées de leur droit de vote du fait d'une incapacité mentale ou d'une condamnation judiciaire. Le vote intervient uniquement le jour du scrutin dans le bureau de vote auquel l'électeur est rattaché en fonction de sa résidence. Les électeurs qui résident de manière permanente à l'étranger (soit environ 34 % de l'électorat) doivent se rendre à Saint-Marin pour y voter en personne.
15. La loi impose que les candidats à l'élection aient au moins 21 ans le jour du scrutin et qu'ils soient domiciliés à Saint-Marin. Les personnes qui ont été temporairement privées de leurs droits civiques du fait d'une incapacité mentale ou d'une condamnation judiciaire ne sont pas autorisées à se présenter aux élections. Afin d'éviter tout conflit d'intérêts, la loi énumère une longue liste de fonctions gouvernementales et non gouvernementales jugées incompatibles avec une candidature aux élections ; il s'agit par exemple des agents des forces de police et des services diplomatiques, des personnes occupant des fonctions de direction dans des associations professionnelles, des syndicats, des institutions financières, etc. (articles 18 et 19 du Code électoral). En outre, les candidats unis par un lien de parenté de premier degré par mariage ou concubinage ne peuvent exercer simultanément un mandat au Parlement ; dans ce cas de figure, le candidat qui obtient le plus grand nombre de voix est élu.
16. Les dernières élections législatives se sont tenues en novembre 2012 et les prochaines élections sont prévues en novembre 2017. Les partis politiques sont représentés comme suit (pour la composition actuelle des coalitions au Parlement voir la note de bas de page n° 4)<sup>4</sup> :

---

<sup>4</sup> *Saint-Marin Bien Commun* est la coalition qui a remporté les élections de 2012 ; elle se compose des principaux partis du gouvernement et de l'opposition : le Parti démocrate-chrétien saint-marinais (PDCS), Noi Sammarinesi (NS), le Parti des socialistes et des démocrates (PSD), l'Alliance populaire (AP). *Prévoyance pour le pays* comptait le Parti socialiste et l'Union pour la République (UPR). *Citoyenneté active* était composée par la Gauche unie (SU) et le Mouvement citoyen Civico 10. R.E.T.E (Renouveau, Equité, Transparence et Economie durable) ne faisait partie d'aucune coalition.

Parti démocrate-chrétien saint-marinais – Noi Sammarinesi :	21 députés
Parti des socialistes et des démocrates :	10 députés
Parti socialiste :	7 députés
Union pour la République :	5 députés
Alliance populaire :	4 députés
Civico 10 :	4 députés
Gauche unie :	5 députés
Mouvement civique R.E.T.E. :	4 députés

17. Par ailleurs, au moment de la visite sur place, cinq parlementaires indépendants siégeaient au Parlement (dans la mesure où ils avaient quitté les listes respectives sur lesquelles ils avaient initialement été élus). Les partis et mouvements politiques qui ont présenté des listes électorales à l'occasion des dernières élections générales de 2012 mais qui n'ont obtenu aucun siège au Parlement sont les suivants : *Modérés Saint-Marinais*, *San Marino 3.0* et *Pour Saint-Marin*.
18. Onze femmes siègent au Parlement, ce qui représente près de 18,3 % de la composition de l'ensemble du Parlement.

### Vue d'ensemble du système de financement des partis politiques

#### Cadre juridique

19. L'article 8 de la Constitution consacre le droit des citoyens à adhérer à des partis politiques. La législation de Saint-Marin ne définit pas le statut des partis politiques mais, en vertu de la jurisprudence, un parti politique est une association de fait, dont le fonctionnement, ainsi que son organisation interne et son administration générale, sont régis par ses propres statuts, sous réserve toutefois que ses statuts ne comportent pas de dispositions contraires à la législation, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.
20. Un régime juridique spécifique applicable aux partis et mouvements politiques qui ont soumis des listes électorales et qui sont représentés au Parlement est prévu par la loi n° 170/2005 relative au financement des partis et mouvements politiques, ci-après la LFPMP.

#### Financement public

##### (i) Le financement public direct :

21. L'Etat accorde une subvention annuelle aux partis politiques, qui est proportionnelle à leur représentation parlementaire : 75 % de ce financement est octroyé au prorata du nombre de parlementaires élus dans les listes respectives, tandis que les 25 % restants sont alloués en parts égales forfaitaires entre les partis et mouvements politiques représentés par au moins trois parlementaires. Les partis et mouvements politiques dont les listes ont obtenu moins de trois sièges ont droit à un financement forfaitaire de 12 000 EUR chacun. En 2015, la subvention annuelle versée aux partis politiques s'est élevée à 1 059 177 EUR. La subvention annuelle est une part proportionnelle fixe du budget national ; elle est doublée lors des années électorales (articles 2 et 5 de la loi n° 170/2005). La période de campagne électorale débute officiellement 20 jours avant l'élection et se termine à minuit l'avant-veille du scrutin. Toute campagne électorale directe est interdite en dehors de cette période. Les principaux partis dépensent généralement moins que ce qui leur est alloué pour les élections et restituent par conséquent les fonds excédentaires, tandis que les petits partis ont tendance à dépenser plus que ce qu'ils perçoivent et à recourir à des prêts pour les sommes qui leur manquent.

22. Afin de bénéficier d'un financement public, les partis et mouvement politiques doivent, outre le fait d'être représentés au Parlement, satisfaire à un certain nombre d'obligations comptables, déclaratives et de vérification, comme le précise plus loin le présent rapport. Les partis et mouvements politiques ont ainsi vu leur financement se réduire de 10 % depuis 2010 à la suite des mesures d'austérité mises en œuvre par le Gouvernement.
23. Les partis politiques ne perçoivent aucun financement public pour les référendums. Ils peuvent toutefois constituer des comités, en faveur ou contre l'objet du référendum, qui peuvent alors se voir allouer jusqu'à 5 000 EUR pour les frais occasionnés par les documents de campagne (loi qualifiée n° 1 du 29 mai 2013).
24. Une contribution forfaitaire est allouée aux listes de citoyens qui participent aux élections locales, notamment lors de l'élection du maire et du conseil municipal (collectivités locales) ; son montant est calculé en fonction du nombre d'habitants, à savoir 3 800 EUR pour les communes de plus de 2 000 habitants et 2 500 EUR pour les municipalités de moins de 2 000 habitants.

(ii) Le financement public indirect

25. A l'occasion des élections générales, des élections territoriales et des référendums, des espaces publics sont prévus afin que les partis et mouvements politiques, les comités et listes de citoyens puissent y apposer gratuitement et de manière équitable des affiches et documents de campagne. Ceux-ci sont par ailleurs autorisés à utiliser les équipements publics, dans des créneaux précis, au-delà desquels une contribution journalière symbolique leur sera demandée.
26. La télévision d'Etat et les médias diffusent des programmes d'information supplémentaires, dont les plages horaires sont également réparties entre les partis en lice, et proposent aux partis et mouvements politiques un accès aux médias à un tarif réduit.
27. Les partis politiques s'acquittent uniquement de 50 % des frais d'affranchissement postal habituels.
28. Le droit pour un employé détaché auprès d'un parti ou un mouvement politique à réintégrer son poste aux mêmes conditions à la fin de son détachement, dont l'existence est reconnue sur le plan aussi bien juridique qu'économique, constitue une autre forme de financement indirect. Au moment de la visite sur place, une seule personne était détachée auprès d'un parti politique ; cette personne a depuis réintégré son ancien poste. Par conséquent, aucun employé n'est à présent détaché auprès d'un parti politique.

Le financement privé

29. Ni les contributions privées versées aux partis politiques, ni le montant total des fonds privés perçus par les partis politiques ne sont plafonnés.
30. Les dons anonymes sont interdits. Cependant, des contributions anonymes, dont leur montant est peu élevé, sont autorisées à l'occasion d'événements visant à lever des fonds. Dès qu'ils sont collectés, ces dons sont déposés dans un conteneur spécial constitué d'un matériau transparent ; par ailleurs, le montant total ainsi recueilli doit apparaître dans la comptabilité du parti en question.

## Le régime fiscal

31. Les partis politiques sont exonérés de l'impôt sur les bénéfices réalisés au cours de l'année. Les donateurs peuvent quant à eux bénéficier d'un allègement fiscal pour les dons versés à des associations et organisations sans but lucratif, y compris à des partis politiques, dans la limite de 1 600 EUR (article 14 (1)c, de la loi n° 166 du 6 décembre 2013 relative à l'impôt général sur le revenu).

## Les dépenses

32. Chaque liste qui participe aux élections est soumise à un plafond de dépenses qui ne devrait pas dépasser 100 % des contributions perçues par le groupe parlementaire le plus important du Parlement (article 20(1) du Code électoral). Lors des dernières élections, par exemple, ce plafond a représenté un total de 600 000 EUR.

## **III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE SPÉCIFIQUE**

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

#### Comptabilité, consignation et tenue des registres comptables

33. Les partis et mouvements politiques ont l'obligation d'établir des bilans clairs et précis, qui soient conformes aux principes comptables généraux, comme l'exige la loi n° 47 du 23 février 2006 (qui abroge et remplace la loi n° 68 du 13 juin 1990). Plus précisément, les bilans comportent (i) une déclaration des actifs, passifs et capitaux propres<sup>5</sup> ; et (ii) une déclaration des dépenses et recettes présentée selon une comptabilité d'exercice, qui souligne les bénéfices ou les pertes d'exploitation. Les bilans comptables doivent être accompagnés par un rapport sur les opérations réalisées et leurs éléments pertinents, ainsi que par la décision d'approbation de l'organisme compétent du parti ou du mouvement concerné. Les bilans doivent être signés par le responsable administratif et/ou par le secrétaire du responsable politique du parti ou mouvement en question, qui sont conjointement et solidairement responsables de l'exhaustivité et de l'exactitude des bilans (article 10 de la LFPMP). Les documents comptables doivent être conservés pendant une durée de cinq ans.
34. L'identité de toute personne qui fait un don, quel qu'en soit le montant, en faveur d'un parti ou d'un mouvement politique doit être consignée dans un registre spécifique, qui doit être conservé avec les documents comptables.
35. Les contributions d'un montant supérieur à 3 000 EUR au cours d'une même année civile doivent être attestées par un document pertinent joint au bilan et faire également état de l'identité des donateurs.
36. Comme nous l'avons précédemment souligné, les dons de particuliers de faibles montants peuvent être collectés à l'occasion de conférences, de fêtes, de rassemblements et autres manifestations en faveur d'un parti ou d'un mouvement politique. Dans ces cas de figure, les partis ou mouvements politiques ont l'obligation d'indiquer le montant total des dons anonymes dans leurs états financiers, sans pour autant être tenus de préciser l'identité de chaque donateur,

---

<sup>5</sup> Les partis politiques ne peuvent posséder des biens immobiliers qu'avec l'autorisation de l'organe d'État compétent, à savoir le Conseil des Douze.

compte tenu du faible montant de chacun des dons perçus à ces occasions (article 13 de la loi n° 170/2005).

37. Les obligations comptables applicables aux fondations, aux associations et aux organisations à but non lucratif, qu'elles soient liées ou non à des partis politiques, sont respectivement énoncées par l'article 37 de la loi n° 129/2010 pour les associations et par la loi n° 101/2015 pour les fondations. Elles ont notamment l'obligation de consigner toutes les données et informations relatives à leur financement, y compris les fonds perçus, ainsi que de rendre compte de leur utilisation. Ces informations doivent être conservées pendant cinq ans.

#### Obligations déclaratives et obligations de publicité

38. Les partis et mouvements politiques sont tenus de présenter leur bilan comptable au Secrétariat institutionnel avant le 30 avril de chaque année, lequel se charge de publier cette information dans la presse (article 8 de la LFPMP). Dans les faits, les états financiers sont remis par le représentant légal du parti politique concerné au Secrétariat institutionnel. Ce dernier joint une attestation de réception pour chaque bilan qui lui est confié et en informe le service de presse du Parlement pour diffusion à la presse. Le Secrétariat institutionnel est un bureau administratif qui fait partie de l'administration publique et fournit une aide administrative aux capitaines-régents, au Grand Conseil général (le Parlement), aux commissions parlementaires respectives et à la Cour constitutionnelle. En ce qui concerne les responsabilités en matière de financement politique, il (i) procède au début de chaque législature à l'enregistrement des partis et mouvements politiques qui ont présenté des listes et qui siègent au Parlement (à savoir des informations sur le nom du parti ou mouvement politique, sur l'adresse de son siège, ainsi que sur les représentants légaux et administratifs) et, le cas échéant, actualise ces informations ; (ii) agit en qualité de dépositaire des bilans comptables ; (iii) informe les commissaires aux comptes de leur nomination à la Commission de vérification (voir paragraphe xx) ; (iv) agit en qualité de dépositaire des rapports annuels de la Commission de vérification.
39. Pour ce qui est des fondations ou associations liées à un parti ou à un mouvement politique, leurs bilans comptables doivent être joints au bilan du parti ou du mouvement politique en question. En outre, en vertu des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux, toute fondation ou association liée à un parti ou à un mouvement politique a l'obligation de présenter chaque année au commissaire juridique son bilan et une synthèse du financement perçu et de son utilisation ; cette information est publique et peut être obtenue sur demande. Elles doivent en outre fournir des informations financières au commissaire juridique, ainsi qu'à l'Agence de renseignements financiers, dès lors qu'ils en font la demande. Chaque fondation ou association est également tenue d'indiquer les contributions initiales constitutives de son fonds de dotation et de transmettre au registre du commerce l'ensemble des documents pertinents attestant de ces contributions dans un délai de 60 jours à compter de leur réception, ainsi que tout autre acte relatif à l'augmentation du fonds de dotation dans ce même délai. De même, l'association ou la fondation doit fournir au registre du commerce des précisions sur ses adhérents, notamment la liste actualisée des noms de ses associés et membres.
40. Les candidats aux élections générales sont tenus de présenter, lors du dépôt de leur candidature, une copie de leurs déclarations de revenus relatives à la période d'imposition qui précède celle des élections, ainsi qu'une déclaration de leurs éventuels autres revenus ou participations au capital de sociétés. Ces documents, ainsi que leur candidature, doivent être soumis à l'Office des statistiques démographiques ; ils peuvent être consultés auprès de ce dernier ou en ligne ([www.elezioni.sm](http://www.elezioni.sm)).



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

41. Aucune obligation légale n'impose aux partis et mouvements politiques, ni aux entités qui sont liées à ces derniers, de procéder à des vérifications comptables en interne. Il leur appartient de décider de faire appel à des auditeurs ou de prévoir tout autre mécanisme visant à renforcer la discipline financière. En règle générale, les partis historiques et les plus représentés à Saint-Marín disposent d'un comité des commissaires aux comptes ou d'un auditeur, dont les attributions sont fixées par la loi n° 162 du 19 novembre 2004.
42. En ce qui concerne le système de surveillance publique des partis et mouvements politiques énoncées à l'article 11 de la LFPMP, les bilans comptables des partis et mouvements politiques sont vérifiés chaque année afin de déterminer s'ils ont été établis avec clarté et précision et s'ils sont parfaitement conformes à la réalité de la situation financière, ainsi qu'aux dépenses et recettes réalisées pendant l'année en question. Cette vérification est effectuée par une Commission de vérification composée de trois commissaires aux comptes inscrits au Registre des commissaires aux comptes, lequel est tenu par le ministère de l'Industrie (une centaine de commissaires aux comptes y sont inscrits). Les membres de cette commission de vérification sont élus au mois de mai de chaque année par un vote à la majorité du Bureau du Grand Conseil général, qui doit être constitué d'au moins deux tiers des membres du Grand Conseil général. Le Bureau se compose des présidents des différents groupes parlementaires et est dirigé par les capitaines-régents.
43. La Commission est en droit d'obtenir, à des fins de vérification, toutes les informations et documents qui lui seraient nécessaires ou utiles, auprès des dirigeants administratifs et des responsables politiques des partis et mouvements, ou de toute personne au sein du parti qui serait en possession de ces informations et documents. La Commission peut en outre procéder à des évaluations, des inspections et des contrôles au siège des partis ou mouvements politiques. La Commission de vérification doit signaler à l'autorité compétente (le tribunal) toute infraction supposée décelée au cours de l'examen des documents comptables. La vérification des comptes des partis et mouvements politiques représente habituellement 20 jours ouvrés de travail pour les commissaires aux comptes et s'étend sur une période de huit mois.
44. Les autorités soulignent que, depuis l'adoption de la LFPMP il y a une dizaine d'années, la Commission a surtout cherché à aider les personnes visées par la loi à comprendre et à respecter leurs obligations. A cette fin, elle a dispensé des conseils et émis des circulaires d'informations et des instructions dans un climat de coopération mutuelle, afin d'uniformiser pour l'essentiel la compilation des bilans comptables et de parvenir à un degré de précision sensiblement équivalent des registres comptables.
45. Le rapport final de la Commission est notifié au Secrétariat institutionnel, ainsi qu'au parti ou mouvement politique concerné, qui dispose alors d'un délai de 10 jours pour saisir d'un recours la Commission de contrôle des finances publiques. Cette dernière dispose de 20 jours pour rendre sa décision, qui n'est pas susceptible d'appel. A ce jour, aucun recours n'a jamais été déposé.
46. Le rapport final de la commission et, le cas échéant, la décision de la Commission de contrôle des finances publiques, sont rendus publics par le Secrétariat institutionnel. Le Service de presse de l'Etat transmet à la presse, généralement autour du 10 mai de chaque année, une copie des bilans comptables et de leurs annexes de l'ensemble des partis politiques.

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

47. Lorsque la Commission de vérification constate de graves infractions à la législation ou conclut que le bilan comptable ne reflète pas avec fidélité et exactitude la situation financière et les dépenses et recettes réalisées au cours de l'année, le financement public peut être réduit de moitié pour les 12 mois suivants. En cas de récidive au cours de la même législature, ce financement est suspendu pendant 12 mois à compter de la notification du rapport définitif de la Commission de vérification. Cette dernière est elle-même habilitée à infliger les sanctions précitées. L'introduction d'un recours entraîne la suspension de l'application de la sanction jusqu'à ce que la Commission de contrôle des finances publiques rende sa décision (article 12 de la LFPMP).
48. En outre, les infractions relatives à l'interdiction des dons anonymes sont passibles de sanctions pénales pouvant prendre la forme d'une amende journalière de troisième degré, de 20 à 60 jours<sup>6</sup>, ainsi que d'une privation de quatrième degré de l'exercice des droits politiques, de deux à cinq ans. Lorsque l'auteur d'une contribution ou d'une prestation contraire aux dispositions applicables aux dons anonymes reconnaît spontanément sa culpabilité, sa peine est réduite à une amende journalière de second degré, de dix à 40 jours (article 15 de la LFPMP).

**Prescription**

49. Le délai de prescription des infractions relatives à un financement politique illicite est de trois ans à compter de la commission de l'infraction.

**Immunités**

50. La législation ne prévoit aucun système d'immunité, applicable ni aux partis politiques ou aux entités associées, ni pour les candidats à une élection ou les parlementaires, qui leur permettraient de se soustraire aux procédures ou aux sanctions applicables en matière d'infraction à la législation et à la réglementation, y compris en ce qui concerne le financement politique. De fait, l'ordre juridique de Saint-Marin accorde une immunité aux seuls chefs d'Etats (c'est-à-dire les Capitaines-régents). Au cours de leur mandat de six mois, les Capitaines-régents ne peuvent faire l'objet d'aucunes poursuites sous quelque forme et pour quelque motif que ce soit. Cette immunité cesse à la fin de leur mandat ; les Capitaines-régents peuvent alors faire l'objet de poursuites devant une juridiction de droit commun.

**IV. ANALYSE**

51. Saint-Marin a adopté en 2005 la loi relative au financement des partis et des mouvements politiques, ci-après la LFPMP. Au cours des dix années qui se sont écoulées, d'importantes mesures ont été prises afin de mettre en place des systèmes comptables et de gérer les comptes correspondants, ce qui a permis aux partis politiques de faire preuve de rigueur financière dans leur fonctionnement quotidien. Aucun des interlocuteurs avec lesquels l'EEG s'est entretenue sur place n'a recensé de versements douteux effectués au profit d'agents publics dans le cadre du financement de partis politiques ou de campagnes électorales ; cette question ne préoccupe

---

<sup>6</sup> Le montant de l'amende journalière est établi par le juge sur la base de la somme d'argent que le condamné peut économiser dans sa vie quotidienne en vivant parcimonieusement et en remplissant ses obligations d'entretien de la famille (article 85 du Code pénal).

guère les citoyens saint-marinais<sup>7</sup>. Le sentiment que des agents publics aient pu bénéficier de versements directs et que des voix aient pu être achetées, qui est évoqué par les interlocuteurs et par les poursuites récemment engagées, pose davantage problème, notamment en raison de la grande enquête judiciaire récemment menée à ce sujet, l'affaire *Conto Mazzini*.

52. A Saint-Marin, le financement public représente la principale source de financement des partis politiques, suivi par les cotisations de leurs adhérents. Les dons privés sont rares et, dans la plupart des cas, inexistantes. Plus précisément, au moment de la visite sur place de l'EEG, le financement public des partis politiques représentés au Parlement constituait entre 80 % et 90 % de leur chiffre d'affaires. Il convient par ailleurs de noter que les petits partis qui ne disposent pas de siège au Parlement ne perçoivent aucun financement public. Bien que la présente évaluation ne porte pas sur la question de l'équité des critères de répartition des aides publiques, l'EEG souhaite attirer l'attention des autorités saint-marinaises sur la Recommandation 1516(2001) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le financement des partis politiques, selon laquelle les subventions publiques devraient, d'une part, être calculées au prorata du soutien politique dont jouissent les partis et être évaluées en fonction de critères objectifs tels que le nombre de suffrages obtenus ou le nombre de sièges parlementaires remportés et, d'autre part, permettre à de nouveaux partis d'entrer dans l'arène politique et de se confronter dans des conditions équitables aux partis politiques mieux établis. La question de l'égalité des chances en matière de financement public des partis politiques ou des campagnes électorales a également été soulevée à plusieurs reprises par la Commission de Venise, par exemple dans ses Lignes directrices sur le financement des partis politiques (CDL-PP(2000)6) et son Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)23), qui soulignent le fait que le financement public ne peut se limiter aux partis représentés au Parlement, mais qu'il doit être étendu aux organes politiques qui constituent une part significative du corps électoral et présentent des candidats aux élections.
53. Lorsqu'elle a procédé à son évaluation sur le terrain, l'EEG a été impressionnée par le sérieux dont les partis politiques rencontrés faisaient preuve au sujet de leurs obligations comptables. Plusieurs comptables et représentants de partis politiques ont indiqué qu'ils fournissaient en réalité, y compris sur leurs sites web respectifs, bien plus d'informations détaillées sur leurs recettes et dépenses que celles exigées par la législation pour leurs rapports financiers officiels. Il convient de féliciter et d'encourager cette démarche volontariste des partis politiques et leurs représentants. L'EEG a également été impressionnée par l'ouverture d'esprit dont font preuve les représentants des institutions chargées de la mise en œuvre de la LFPMP (c'est-à-dire le Secrétariat institutionnel et la Commission de vérification) ; ils sont en effet disposés à mettre en commun l'expérience acquise et les enseignements tirés de la pratique dans un cadre plus constructif, ainsi qu'à recenser les défaillances qui justifieraient une amélioration de la situation. L'EEG estime que l'état d'esprit constructif rencontré sur le terrain représente un indéniable atout pour la mise en œuvre effective des recommandations contenues dans le présent rapport.
54. Tout en reconnaissant que le financement des partis politiques ne constitue pas pour l'heure un sujet brûlant à Saint-Marin, dans la mesure où les citoyens se préoccupent surtout des éventuels actes pénalement répréhensibles de certains élus, mais ne montrent aucune défiance à l'égard des partis politiques eux-mêmes, l'EEG continue à croire que le cadre législatif actuel mérite d'être revu, notamment au vu de l'expérience acquise au cours des dix dernières années. L'existence d'une réglementation adéquate et adaptée en matière de financement politique est

---

<sup>7</sup> Les résultats du questionnaire ont fait l'objet d'une vaste couverture médiatique et ont été publiés sur le site web du ministère des Affaires étrangères (<http://www.esteri.sm/on-line/home/news/articolo1009214.html> et <http://www.esteri.sm/on-line/home/news/documento1080716.html>).

essentielle pour préserver l'intégrité des institutions politiques et de leurs représentants, ainsi que pour ne pas alimenter le sentiment de corruption généralisée de la classe politique.

55. Enfin, l'EEG souhaite faire remarquer que Saint-Marin est l'Etat le moins peuplé d'Europe ; les éléments essentiels à la transparence du financement des partis politiques doivent certes être en place, mais la structure administrative nécessaire à cette transparence doit être proportionnée à la situation. Les recommandations qui suivent sont formulées et doivent s'entendre en ayant cette considération à l'esprit ; elles traduisent les observations faites par les autorités au sujet des lacunes actuellement ressenties et proposent plusieurs modifications qui pourraient être apportées, sans occasionner de dépenses disproportionnées, au profit d'un système plus souple et davantage tourné vers l'avenir.

### Cadre réglementaire

56. La LFPMP comporte quelques-unes des caractéristiques indispensables pour relever un certain nombre de défis que peut présenter le financement des partis politiques. La quasi-totalité des interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont reconnu qu'il était grand temps d'aller de l'avant dans ce domaine. Les autorités de contrôle, ainsi que les personnes contrôlées (les partis politiques et des candidats) semblent elles-mêmes avoir conscience des lacunes de la législation : certaines étaient patentes dès le départ alors que d'autres se sont révélées avec le temps, à l'occasion de la mise en œuvre concrète de la loi. A ce propos, bien que les activités de la Commission de vérification aient permis de remédier à de nombreuses lacunes procédurales, un certain nombre de points de droit essentiels doivent encore être pris en compte. L'EEG estime que Saint-Marin réunit des conditions favorables à l'établissement d'un consensus national sur les modifications nécessaires pour remédier aux défaillances de la législation en vigueur.
57. La LFPMP impose très peu de restrictions aux sources et aux montants des dons faits aux partis politiques : les dons anonymes sont interdits (à l'exception des petites contributions versées en espèce à l'occasion d'événements organisés par un parti ; le montant total ainsi recueilli doit apparaître dans la comptabilité du parti en question) et les dépenses électorales sont plafonnées à hauteur de la contribution versée par l'Etat au plus grand parti représenté au Parlement. Comme déjà indiqué, la quasi-totalité des sommes perçues par les partis politiques découlent du financement public, tandis que les contributions issues de sources privées proviennent presque exclusivement des cotisations des adhérents, des événements organisés par les partis et de la contribution des parlementaires au financement de leurs partis respectifs. Les statuts de tous les partis politiques comportent des dispositions précises sur la fixation et la comptabilisation des contributions pécuniaires de leurs membres. Plusieurs partis font par ailleurs appel à des auditeurs externes pour vérifier leurs comptes. L'EEG a le sentiment que le financement privé ne pose aucun problème à l'heure actuelle, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il ne pourrait pas présenter des difficultés à l'avenir. La Commission de vérification, qui est chargée du contrôle du financement des partis politiques, a pris un certain nombre d'initiatives louables pour sensibiliser les partis politiques à leurs obligations légales, et plus particulièrement à la tenue de leurs registres comptables et à leurs obligations comptables ; les représentants rencontrés ont néanmoins admis le flou de plusieurs dispositions légales, qui mériteraient d'être précisées.
58. Plus précisément, les dispositions de la LFPMP n'indiquent pas de quelle manière les dons autres que les dons d'argent doivent être comptabilisés. Elles ne mentionnent par exemple pas les dons en nature, les prêts à des conditions préférentielles ou les tarifs réduits appliqués par les médias. Lorsqu'elle s'est penchée sur cette situation, l'EEG n'a obtenu aucune réponse claire de la part des personnes qu'elle avait interrogées à ce sujet ; ainsi, la plupart des partis politiques assimilent les dons en nature à des contributions en espèces, ce qui empêche la

Commission de vérification d'avoir connaissance de l'existence même des contributions en nature perçues par les partis. L'autre difficulté rencontrée par la Commission de vérification dans l'exercice de sa mission de contrôle concerne la comptabilisation des actifs des partis ou mouvements politiques qui cessent leurs activités et sont intégrés à d'autres partis ou fusionnent avec d'autres partis, ainsi que la comptabilisation des actifs des partis ou mouvements politiques qui cessent leurs activités mais disposent encore d'un reliquat de subventions publiques. Aucune disposition ne prévoit ces situations et leur traitement concret varie d'un parti politique à l'autre, puisque certains d'entre eux en font dons à des œuvres caritatives, tandis que d'autres intègrent ces actifs dans la fusion réalisée, par exemple. La Commission de vérification recommande dans ses rapports annuels que cette question soit expressément abordée par la législation, mais aucune mesure en ce sens n'a été prise à ce jour. Par ailleurs, alors que l'article 9 de la LFPMP cite les représentants indépendants qui siègent au Parlement (c'est-à-dire des parlementaires qui ont quitté la liste sur laquelle ils avaient été initialement élus – c'est le cas de cinq d'entre eux dans la législature actuelle), la terminologie utilisée dans d'autres dispositions fait référence uniquement aux partis et mouvements politiques, rendant ainsi difficile leur application concrète aux représentants indépendants. Il ressort des entretiens réalisés sur le terrain que les représentants susmentionnés procédaient à la tenue de livres comptables et avaient ouvert les comptes bancaires correspondants, selon le conseil (non-contraignant) de la Commission de vérification.

59. En réalité, la Commission de vérification n'a pas le pouvoir de donner une interprétation contraignante de la législation au moyen de règlements ou de circulaires. A ce jour, elle a formulé ses conclusions et lignes directrices sur plusieurs des problèmes que nous avons évoqués dans ses divers rapports annuels, mais ceux-ci n'ont aucun caractère contraignant. L'EEG estime que cette situation doit donner lieu à des améliorations rapides ; elle considère que la Commission de vérification devrait avoir le pouvoir de préciser (si la loi ne le précise pas elle-même) au moyen de directives systématiques les modalités d'évaluation des contributions en nature, les modalités d'indication des conditions préférentielles pratiquées en matière de publicité ou de prêt, les mesures à prendre en cas de fusion, scission ou cessation d'activité des partis ou mouvement politiques et les déclarations que doivent effectuer les parlementaires indépendants. Ces directives devraient être écrites et publiquement accessibles sur un site web. Au vu des lacunes recensées ci-dessus, **le GRECO recommande de prévoir le fondement légal qui permettrait (i) d'élaborer de manière systématique des directives ou des dispositions qui donnent une interprétation contraignante de la législation sur les modalités de comptabilisation (a) du financement privé autre que les dons pécuniaires (par exemple les dons en nature, les prêts consentis à des conditions préférentielles, les tarifs réduits proposés par les médias, etc.), (b) les actifs des partis ou mouvements politiques qui cessent leur activité et sont intégrés à d'autres partis ou fusionnent avec d'autres partis et (c) les actifs des partis ou mouvements politiques qui cessent leur activité, mais disposent encore d'un reliquat de subventions publiques ; et (ii) de clarifier l'application des obligations comptables et de déclaration de la loi relative au financement des partis politique aux membres indépendants du Parlement.**
60. L'EEG observe que malgré l'absence d'obligation faite aux entités liées à des partis ou à des mouvements politiques de fournir des comptes consolidés, il est possible d'accéder à ces comptes, qui comportent des informations détaillées sur les recettes et dépenses et sont soumis à des exigences strictes en matière de transparence de leurs opérations, des bénéficiaires effectifs et des sources de financement, en vertu des récentes dispositions applicables en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. L'EEG a également été informé que les dons

aux fondations doivent être autorisés par le Conseil des Douze<sup>8</sup> ; cette autorisation préalable a entraîné la cessation d'activité de nombreuses fondations.

## Transparence

61. Dans les faits, il existe à l'heure actuelle un manque de transparence publique dans les rapports financiers des partis politiques. La LFPMP exige que les rapports soient mis à la disposition de la presse (mais, fait intéressant, pas à la disposition du public). Les rapports pertinents des partis politiques sont adressés au Secrétariat institutionnel, qui les transmet en bloc à la presse, par l'intermédiaire du Service de presse de l'Etat<sup>9</sup>. Le Secrétariat institutionnel a indiqué que toute personne qui en fait la demande, peut obtenir un exemplaire de tout rapport remis par un parti politique, contre l'acquittement des frais de copie. La plupart des partis ont fait savoir qu'ils ont publié leurs comptes sur leurs propres sites, certains fournissant plus de précisions qu'ils ne sont tenus de le faire dans le rapport financier soumis au Secrétariat institutionnel. Les modalités d'obtention d'un exemplaire auprès du Secrétariat institutionnel ne sont toutefois pas précisées et le site web du Secrétariat institutionnel n'indique pas que ces exemplaires sont également disponibles sur les sites des partis politiques. Il ressort des entretiens sur le terrain que la presse et les ONG ne sensibilisent guère les citoyens au fait que les partis politiques remettent des rapports financiers au Secrétariat institutionnel. Dans la mesure où ces informations sont uniquement diffusées une fois par an à la presse et que cette dernière n'a pas même connaissance de la teneur de ces rapports, les informations sur le financement des partis politiques ne sont pas, dans les faits, véritables publiques. Il en va de même pour les rapports annuels publiés par la Commission de vérification au sujet du contrôle qu'elle exerce sur les finances des partis politiques. Il est rare qu'une personne s'adresse au Secrétariat institutionnel pour demander à prendre connaissance du rapport financier d'un parti politique.
62. L'EEG estime en outre que, dans une volonté d'accroître la transparence du système, il pourrait s'avérer utile que le Secrétariat institutionnel indique de manière précise le plafond des dépenses auquel doivent se conformer les partis politiques, dès que ce chiffre est fixé à la suite de l'adoption du budget annuel de l'Etat et de la loi annuelle sur les ajustements budgétaires. Selon l'EEG, ce n'est pas à chaque parti (ni à chaque citoyen), d'imaginer le montant de ce plafond, Comme cela est actuellement le cas. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) de prévoir le fondement légal et les instructions qui permettraient au Secrétariat institutionnel de publier, en temps utile, les rapports financiers des partis politiques, ainsi que les rapports et les lignes directrices de la Commission de vérification, sur son site web et de trouver un moyen approprié pour faire en sorte que le public soit informé de la mise à disposition effective de ces informations ; et (ii) de publier, en fonction de ses conclusions, des précisions sur le plafond des dépenses des partis politiques.**

## Surveillance

63. Bien que la Commission de vérification semble avoir, dans un premier temps, veillé dans l'ensemble à ce que les partis politiques prennent l'habitude d'établir des rapports sur leurs

---

<sup>8</sup> Le Conseil des Douze, "Consilium duodecim virorum", est un organe collégial composé de douze membres. Il est nommé au début de chaque législature par le Grand Conseil général parmi ses membres en proportion des groupes parlementaires qui le composent. Il est présidé par les Capitaines Régents.

<sup>9</sup> Après la visite sur place, le Secrétariat institutionnel rend les rapports financiers des partis politiques disponibles en ligne (<http://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/composizione/bilanci-partiti.html>). Jusqu'à présent, les rapports de 2013 à 2015 ont été téléchargés, mais le Secrétariat institutionnel a l'intention de mettre en ligne tous les rapports disponibles remontant à l'époque de la promulgation de la LFPPM en 2010. Tous les rapports resteront en ligne sur une base permanente à des fins de consultation publique.

finances, il est clair que le système n'offre pas à chaque commissaire aux comptes de la Commission de vérification les compétences dont ils ont besoin pour mener à bien cette surveillance et ne garantit pas l'indépendance suffisante des commissaires aux comptes désignés.

64. Pour ce qui est de leur travail concret de vérification, les commissaires aux comptes de la Commission de vérification ne sont pas habilités à accéder à des informations bancaires ou autres pour s'assurer de l'exactitude des rapports ; ils doivent en effet se contenter des informations contenues dans les rapports dont ils disposent. Les commissaires aux comptes manquent également de moyens suffisants pour garantir l'application des sanctions prévues pour toutes les infractions énoncées par la LFPMP ; ils n'ont par exemple aucun moyen de sanctionner le non-respect des délais fixés pour les obligations déclaratives. En ce qui concerne la désignation des commissaires aux comptes de la Commission de vérification, les autorités saint-marinaises ont à ce propos veillé à mettre en place une procédure raisonnable : les trois commissaires aux comptes qui composent la Commission de vérification sont nommés chaque année, parmi la liste des commissaires aux comptes inscrits dans le Registre, par le Bureau du Parlement, à la majorité des deux tiers au moins des membres du Parlement. Cela signifie que l'accord de 39 membres du Parlement est nécessaire pour désigner les commissaires aux comptes de la Commission de vérification ; l'EEG reconnaît qu'il s'agit là en effet d'une majorité qualifiée qui vise à mettre en place une forme de neutralité, mais en définitive ce sont les membres des partis politiques qui choisissent les personnes chargées de surveiller leurs comptes. De fait, la seule condition requise pour être nommé commissaire aux comptes de la Commission de vérification est d'être certifié et inscrit ; la LFPMP ne comporte aucune disposition visant à prévenir les conflits d'intérêts susceptibles de découler d'une relation directe ou indirecte entre un commissaire aux comptes et un parti politique. Les interlocuteurs de l'EEG l'ont assurée que les dispositions déontologiques du Code des commissaires aux comptes seraient applicables à cet égard ; l'EEG estime que cette question ne doit pas exclusivement relever de la déontologie, mais qu'elle doit également être traitée par la législation elle-même. Par ailleurs, le fait de nommer chaque année les trois membres qui composent la Commission de vérification, au lieu de procéder par exemple à la nomination échelonnée de ses membres pour un mandat de plusieurs années, ne favorise pas la continuité de la mission de contrôle du financement des partis politiques assumée par la Commission de vérification. Bien que la législation en vigueur ne limite pas le nombre de nomination successives qu'un même commissaire aux comptes peut accepter et que l'expérience montre qu'au moins l'un des trois commissaires aux comptes a été nommé à plusieurs reprises pour assurer une certaine continuité de la mission de contrôle du financement des partis politiques assumée par la Commission de vérification, il s'agit simplement d'une pratique qu'il n'y a pas lieu de respecter scrupuleusement à l'avenir. Cet élément, ainsi que les autres facteurs décrits ci-dessus, illustrent les risques que présente un tel système sur le plan de l'indépendance et de la continuité de l'action de la Commission de vérification. L'EEG estime que la nature même du système actuellement en place n'offre pas de garanties suffisantes pour assurer, dans la mesure du possible, l'indépendance et l'image d'indépendance de ce système de surveillance vis-à-vis de toute influence extérieure indue, ce qui pourrait en fin de compte être préjudiciable à la crédibilité du système lui-même. **Le GRECO recommande (i) de prendre de nouvelles mesures visant à garantir le fonctionnement indépendant et impartial de la Commission de vérification ; et (ii) de veiller à ce qu'elle dispose des compétences et des ressources appropriées pour enquêter sur toute irrégularité et faire respecter, le cas échéant, les dispositions applicables au financement des partis politiques.**

## Sanctions

65. Dans ses rapports annuels, la Commission de vérification a préconisé à plusieurs reprises de renforcer la clarté et la précision du régime de sanctions applicable au financement des partis politiques. L'EEG juge cet aspect essentiel à toute future réforme de la législation dans ce domaine. La LFPMP prévoit une réduction du montant des subventions publiques perçues en cas de « grave » infraction à ses dispositions ; toute récidive accentue encore la réduction de ce montant. Toutefois, la loi ne précise pas ce qu'il faut entendre par grave infraction. La falsification de la comptabilité du financement des partis politiques est passible de la même sanction. La Commission de vérification est habilitée à infliger des sanctions en pareil cas. De plus, le non-respect de l'interdiction des dons anonymes est passible de sanctions pénales, qui peuvent être ordonnées par un tribunal. L'EEG observe qu'il ressort clairement de ce qui précède que la LFPMP ne précise pas les peines encourues pour toutes les infractions prévues par ses dispositions et que son libellé actuel est trop flou pour permettre l'application efficace de son système de sanctions. Cette situation complique en effet la mission de contrôle de la Commission de vérification. Ainsi, comme nous l'avons indiqué, le dépôt en retard d'une déclaration ou d'un document comptable n'est passible d'aucune sanction et le Secrétariat institutionnel se voit obligée de rappeler aux partis leurs obligations déclaratives, ce qui est à la fois fastidieux et pesant. Compte tenu de cette situation, l'EEG n'est pas surprise qu'aucune sanction n'ait jamais été infligée aux partis ou mouvements politiques ou aux entités qui leur sont associées pour infraction aux dispositions relatives au financement des partis politiques.
66. En outre, les interlocuteurs de l'EEG ont souligné que le délai de prescription de ce type d'infraction était court, puisqu'il était de trois ans. L'EEG partage cet avis : elle redoute que cette prescription soit effectivement extrêmement courte, compte tenu notamment de la complexité de ces infractions et des difficultés de l'enquête menée à leur sujet. En outre, l'EEG observe que les informations relatives aux irrégularités commises en matière de financement ne transpirent parfois pas avant les élections suivantes, qui se déroulent en général cinq ans plus tard. Les infractions à la législation peuvent ainsi rester impunies en raison de l'expiration du délai de prescription prévu. Au vu des considérations qui précèdent, **le GRECO recommande (i) de définir clairement les infractions aux dispositions relatives au financement des partis politiques et de les assortir de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives ; et (ii) de veiller à ce que le délai de prescription correspondant soit suffisamment long pour permettre de procéder au contrôle effectif du financement des partis politiques et de mener des enquêtes effectives à ce sujet.**

## **V. CONCLUSIONS**

67. Saint-Marin a adopté la loi relative au financement des partis politiques et des mouvements politiques en 2005. Dix ans se sont écoulés depuis et d'importantes mesures ont été prises afin de mettre en place des systèmes comptables applicables à l'ensemble des partis politiques. A ce propos, la Commission de vérification, qui est chargée du contrôle du financement des partis politiques, a pris un certain nombre d'initiatives louables pour sensibiliser les partis politiques à leurs obligations légales, et plus particulièrement à la tenue de leurs registres comptables et à leurs obligations comptables. Cette démarche s'est traduite dans les faits par une solide discipline financière dans les opérations quotidiennes des partis politiques. Cela dit, il est temps désormais de poursuivre dans cette voie à ce sujet ; la loi doit faire l'objet d'une révision afin de combler les lacunes recensées et d'apporter les précisions qui s'imposent.
68. A l'heure actuelle, la principale source de revenus des partis politiques repose sur le financement public, ainsi que sur les dons limités perçus dans le cadre du financement privé, qui proviennent



presque exclusivement des cotisations des adhérents, des événements organisés par les partis et de la contribution des parlementaires au financement de leurs partis respectifs, qui sont tous réglementés par les statuts des partis en question. Les sources de financement peuvent toutefois fort bien varier à l'avenir et, pour cette raison, il est nécessaire de mettre en place des critères applicables à la comptabilisation des autres sources éventuelles de financement privé, parmi lesquelles figurent, notamment, les dons en nature, les prêts consentis à des conditions préférentielles et les tarifs réduits proposés par les médias.. Plusieurs défaillances de la législation actuelle ont été corrigées par la pratique. Aucune précision n'est par exemple donnée sur les modalités de comptabilisation du reliquat de subventions publiques dont disposent les partis ou mouvements politiques en cas de fusion, scission ou cessation d'activité. Des précisions sont nécessaires quant à la façon dont les obligations comptables et de déclaration prévues par la loi sont applicables spécifiquement aux membres indépendants du Parlement. Des mesures supplémentaires pourraient en outre être prises pour garantir une meilleure publicité et un accès simplifié aux comptes bancaires des partis, notamment au moyen d'une publication en ligne. De même, l'organisme chargé de la vérification des comptes des partis politiques doit disposer de garanties renforcées en matière d'indépendance (structure, compétences et ressources). Enfin, le système de sanction doit être totalement remanié, en procédant notamment à une meilleure définition des infractions et en les assortissant de sanctions adéquates et à la révision des délais de prescription en vigueur, qui peuvent s'avérer trop courts pour permettre de mener une enquête effective dans des affaires complexes de financement illicite.

69. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes aux autorités de Saint-Marin :

- i. **prévoir le fondement légal qui permettrait (i) d'élaborer de manière systématique des directives ou des dispositions qui donnent une interprétation contraignante de la législation sur les modalités de comptabilisation (a) du financement privé autre que les dons pécuniaires (par exemple les dons en nature, les prêts consentis à des conditions préférentielles, les tarifs réduits proposés par les médias, etc. ), (b) les actifs des partis ou mouvements politiques qui cessent leur activité et sont intégrés à d'autres partis ou fusionnent avec d'autres partis et (c) les actifs des partis ou mouvements politiques qui cessent leur activité, mais disposent encore d'un reliquat de subventions publiques ; et (ii) de clarifier l'application des obligations comptables et de déclaration de la loi relative au financement des partis politique aux membres indépendants du Parlement (paragraphe 59) ;**
- ii. **(i) prévoir le fondement légal et les instructions qui permettraient au Secrétariat institutionnel de publier, en temps utile, les rapports financiers des partis politiques, ainsi que les rapports et les lignes directrices de la Commission de vérification, sur son site web et de trouver un moyen approprié pour faire en sorte que le public soit informé de la mise à disposition effective de ces informations ; et (ii) publier, en fonction de ses conclusions, des précisions sur le plafond des dépenses des partis politiques (paragraphe 62) ;**
- iii. **(i) prendre de nouvelles mesures visant à garantir le fonctionnement indépendant et impartial de la Commission de vérification ; et (ii) veiller à ce qu'elle dispose des compétences et des ressources appropriées pour enquêter sur toute irrégularité et faire respecter, le cas échéant, les dispositions applicables au financement des partis politiques (paragraphe 64) ;**

- iv. **(i) définir clairement les infractions aux dispositions relatives au financement des partis politiques et de les assortir de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives ; et (ii) veiller à ce que le délai de prescription correspondant soit suffisamment long pour permettre de procéder au contrôle effectif du financement des partis politiques et de mener des enquêtes effectives à ce sujet (paragraphe 66).**
70. Conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de Saint-Marín à lui remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici au 30 septembre 2017.
71. Enfin, le GRECO invite les autorités de Saint-Marín à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire ce rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.