



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^{er} octobre 2010

Public
Greco Eval III Rep (2010) 3F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la République de Serbie Transparence du financement des partis politiques

(Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 48^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 27 septembre – 1^{er} octobre 2010)

I. INTRODUCTION

1. L'Union d'Etats de Serbie-Monténégro a adhéré au GRECO le 1^{er} avril 2003. A la suite du référendum organisé au Monténégro le 21 mai 2006, de la déclaration d'indépendance adoptée par l'Assemblée Nationale du Monténégro le 3 juin 2006 et conformément à l'article 60 de la Charte constitutionnelle de l'Union d'Etats de Serbie-Monténégro, l'Union d'Etats de Serbie-Monténégro a cessé d'exister. Par conséquent, la République de Serbie est devenue l'Etat successeur de la Serbie-Monténégro. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur la République de Serbie (Greco Eval I-II Rep (2005) 1E) à sa 29^e réunion plénière (19-23 juin 2006). Le Rapport d'Evaluation susmentionné, ainsi que les Rapports de Conformité correspondants, sont disponibles sur la page d'accueil du site du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, actuellement en cours, (lancé le 1^{er} 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, 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 rendue en Serbie du 28 au 30 avril 2010, était composée de M. Christian Fredrik HORST, Directeur général adjoint, ministère du Gouvernement, de l'Administration et de la Réforme (Norvège), M. Jurij TOPLAK, Maître assistant, Faculté de droit de Maribor (Slovénie) et de l'expert scientifique, M. Yves Marie DOUBLET, Directeur adjoint, Assemblée nationale, Service juridique, Unité des études juridiques (France). L'EEG était assistée de Mme Laura SANZ-LEVIA du Secrétariat du GRECO. Préalablement à cette visite, il avait été remis aux experts de l'EEG les réponses très détaillées au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2010) 5E, Theme II), ainsi que des copies de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des responsables de la Commission électorale de la République et de la Commission des finances, du ministère des Finances et de celui de l'Administration publique et des collectivités locales autonomes, de l'Institut de vérification des comptes publics, de l'Agence de lutte contre la corruption et du tribunal correctionnel. En outre, l'EEG a rencontré des membres des partis politiques représentés au Parlement. Enfin, elle a rencontré des représentants de l'ONG Transparency International, du Centre pour des élections libres et la démocratie (CESID), des universitaires et les médias.
5. Le présent rapport consacré au 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 l'efficacité des mesures adoptées par les autorités serbes pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 2. Le rapport contient une description de la situation, suivie d'une analyse critique. On trouvera dans les conclusions

une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la République de Serbie afin qu'elle améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

6. Le rapport consacré au Thème I – Incriminations, est présenté dans le document Greco Eval III Rep (2010) 3F, Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

Cadre juridique

7. Les partis politiques sont régis par la Loi sur les partis politiques (2009) et plusieurs lois spéciales comme la Loi sur le financement des partis politiques (2003, telle qu'amendée en 2008), qui comprend des dispositions relatives aux sources de financement (y compris pendant les campagnes électorales), la transparence, la supervision et les sanctions. En outre, la Loi sur l'élection du Président de la République de Serbie (2007), celle sur l'élection des représentants auprès de l'Assemblée nationale (2000, telle qu'amendée) et la Loi sur les élections locales (2007) contiennent des règles relatives aux aspects techniques des processus électoraux; ces lois sont complétées par les règlements et décisions de la Commission électorale de la République (CER). Par ailleurs, la Constitution (2006) renferme plusieurs dispositions qui garantissent les droits et libertés politiques, dont la liberté d'opinion et d'expression, le droit de vote et celui d'être élu, la liberté de réunion et d'association, le droit de participer à la conduite des affaires publiques (article 46 et articles 52 à 55 de la Constitution).

Définition d'un parti politique

8. La liberté de créer un parti politique est garantie par l'article 5 de la Constitution. Les partis politiques, en tant que tels, sont définis à l'article 2 de la Loi sur les partis politiques, comme des associations de citoyens, constituées librement et volontairement dans le but d'atteindre des objectifs politiques en influant sur la formation de la volonté politique des citoyens par le biais de leur participation aux élections. Cette définition est complétée par l'article 3 de la Loi sur les partis politiques concernant les partis minoritaires dont l'activité vise spécialement à représenter les intérêts d'une minorité nationale ainsi qu'à protéger et renforcer les droits de ses membres, conformément à la Constitution, aux lois et normes internationales telles que stipulées dans l'acte fondateur, le programme et les statuts du parti.
9. Les partis politiques sont des organisations territoriales qui obtiennent la personnalité juridique une fois inscrits au Registre des partis politiques.

Création et enregistrement des partis politiques

10. La création et l'enregistrement des partis politiques sont réglementés par la Loi sur les partis politiques. Pour créer un parti politique, il faut recueillir au minimum 10.000 signatures de soutien provenant de citoyens serbes âgés d'au moins 18 ans et capables de travailler; dans le cas d'une minorité nationale, la loi exige 1.000 signatures. La demande d'enregistrement est soumise par le mandataire du parti dans un délai de 30 jours suivant son assemblée constituante. Les documents à présenter avec la demande comprennent les minutes de l'assemblée constituante du parti, son acte fondateur, un formulaire de vérification normalisé concernant la création d'un parti politique, dûment rempli, les déclarations des fondateurs du parti certifiant l'authenticité des signatures réunies, deux copies du programme du parti et de ses statuts, un document confirmant l'élection du mandataire du parti et une preuve de domiciliation.

11. Le Registre des partis politiques est conservé par le ministère de l'Administration publique et des collectivités locales autonomes. Après la soumission de la demande d'enregistrement et des documents obligatoires (qui ont été auparavant vérifiés et certifiés par les tribunaux compétents et les autorités municipales), le ministère dispose de 30 jours pour rendre sa décision concernant l'inscription du parti au registre. Si le ministère ne répond pas dans le délai de 30 jours ou si la demande n'est pas rejetée, l'enregistrement est réputé fait un jour après l'expiration de la période de 30 jours fixée par la loi. Un parti politique devient opérationnel le jour de son inscription au registre.
12. Compte tenu des changements notables apportés en 2009 à la procédure d'enregistrement par la Loi sur les partis politiques, un délai de six mois a été accordé aux partis pour satisfaire aux nouvelles obligations légales. Un parti politique n'ayant pas mis ses statuts et autres textes directeurs en conformité avec les dispositions de la Loi sur les partis politiques et n'ayant pas soumis sa demande d'inscription au registre avant le 23 janvier 2010 devait être rayé automatiquement du registre et, par conséquent, perdre sa personnalité juridique. En tout, 73 partis politiques (dont 42 représentent des minorités nationales) sont enregistrés en Serbie. Les informations qui figurent au registre sont publiques.

Participation aux élections

13. La Serbie est une république parlementaire dotée d'un régime multipartiste. Le Président est le chef de l'Etat; il est élu au suffrage direct pour un mandat de 5 ans. Les 250 membres de l'Assemblée nationale sont élus pour un mandat de quatre ans selon un mode de scrutin basé sur la représentation proportionnelle de listes ; les candidats se présentent dans une seule circonscription au niveau national. Les mandats sont répartis entre les listes rassemblant plus de 5% des voix, selon la méthode d'Hondt (le seuil de 5% ne s'applique pas aux partis et coalitions représentant les minorités nationales).
14. Chaque citoyen serbe âgé d'au moins 18 ans et capable de travailler, a le droit de vote ainsi que le droit d'être élu. Le suffrage est universel et égal pour tous; les élections sont libres et directes et les électeurs votent individuellement à bulletin secret (article 52 de la Constitution).
15. Aux fins d'enregistrement, une liste, un parti, une coalition ou un groupe de citoyens doit présenter à la Commission électorale de la République (CER) plusieurs documents, dont une liste d'au moins 10.000 signatures de soutien d'électeurs inscrits.
16. Les élections sont organisées par une administration à deux niveaux, composée de la CER et des conseils électoraux.

Partis représentés au Parlement

17. Lors des élections législatives qui se sont tenues le 11 mai 2008, les partis suivants ont obtenu des sièges¹:

¹ Plusieurs mois après la constitution de l'Assemblée nationale un nouveau parti, le Parti progressiste serbe, a été formé par un groupe dissident du Parti radical serbe, portant à 24 le nombre de partis politiques présents à l'Assemblée nationale. Le Parti radical serbe compte maintenant 56 sièges et le Parti progressiste serbe nouvellement créé, 21.

Nom du parti	Sigle	Nombre de sièges
PARTI RADICAL SERBE	SRS	77
PARTI DEMOCRATE	DS	64
G17 +	G17	21
PARTI DEMOCRATE SERBE	DSS	21
PARTI LIBERAL DEMOCRATE	LDP	11
PARTI SOCIALISTE SERBE	SPS	11
NOUVELLE SERBIE	NS	9
LIGUE DES SOCIAUX-DEMOCRATES DE VOJVODINE	LSV	5
PARTI DE L'UNION DES PENSIONNES SERBES	PUPS	5
MOUVEMENT POUR LE RENOUVEAU SERBE	SPO	4
ALLIANCE DES HONGROIS DE VOJVODINE	SVM	4
PARTI DEMOCRATE DU SANDZAK	SDP	4
SERBIE UNIE	JS	3
ENSEMBLE POUR KRAGUJEVAC	ZZK	2
ALLIANCE DEMOCRATE DES CROATES DE VOJVODINE	DSHV	1
PARTI CHRETIEN DEMOCRATE SERBE	DHSS	1
LISTE NON INSCRITE	NL	1
GAUCHE DEMOCRATE ROM	DLR	1
MOUVEMENT DES ANCIENS COMBATTANTS SERBES	PVS	1
PARTI SOCIO-LIBERAL DU SANDZAK	SLPS	1
PARTI POUR UNE ACTION DEMOCRATE	PZDD	1
PARTI BOSNIAQUE DEMOCRATE DU SANDZAK	BDSS	1
UNION SOCIO-DEMOCRATE	SDU	1

Aperçu du système de financement des partis

18. La Loi sur le financement des partis politiques (ci-après la LFPP) est le principal instrument juridique qui régit le financement des partis en Serbie: elle contient des dispositions sur les sources de financement (y compris pendant les campagnes électorales), la transparence, la supervision et les sanctions.

Financement public

Financement public direct

19. Les partis politiques peuvent utiliser les financements publics pour couvrir les dépenses relatives à leurs activités courantes et les coûts engendrés par les campagnes électorales. Ils peuvent prétendre à ces financements pour leurs activités courantes, s'ils ont des représentants élus au Parlement. Dans ce cadre, les partis doivent remporter, seuls ou en coalition, au moins 5% des votes exprimés afin d'obtenir le statut de parti parlementaire, remplissant ainsi les conditions requises pour recevoir des financements publics. Les partis représentant une minorité nationale, quant à eux, peuvent prétendre aux financements publics s'ils ont au moins un siège au Parlement.
20. Les financements d'origine publique affectés aux activités courantes d'un parti politique dont les candidats ont été élus députés et/ou conseillers, sont fixés respectivement aux niveaux de 0,15% du budget de l'Etat (en général, compris entre 6.000.000 et 9.000.000 EUR; en 2010, ces fonds s'élevaient à 6.600.000 EUR) ; 0,1% du budget de l'unité territoriale autonome et/ou 0,1% du

budget de l'unité de la collectivité locale. Trente pour cent de ces sommes sont allouées à parts égales aux partis politiques dont les candidats ont été élus députés ou conseillers, tandis que les 70% restants sont répartis en proportion du nombre de siège remporté par chaque parti (article 4 de la LFPP).

21. Les affectations budgétaires au titre des coûts de campagne électorale sont fixées respectivement à 0,1% du budget de l'Etat (et sont en général comprises entre 4.000.000 et 5.000.000 EUR) ; 0,05% du budget de l'unité territoriale autonome et 0,05% du budget de l'unité de la collectivité locale. Vingt pour cent de ces fonds sont attribués à parts égales aux partis qui présentent des listes électorales et/ou désignent des candidats aux élections, dans les dix jours suivant l'enregistrement des listes et/ou la confirmation des candidats, tandis que les 80% restants sont distribués aux partis qui présentent des listes électorales dont les candidats ont remporté des sièges, dans un délai de dix jours suivant la publication des résultats du scrutin, proportionnellement au nombre de sièges gagnés. Si les sommes obtenues de la sorte dépassent les coûts de la campagne électorale au jour du scrutin, la différence doit être restituée au budget de l'Etat et/ou à l'unité territoriale autonome et/ou à l'unité de la collectivité locale, dans un délai de dix jours à compter du jour de leur réception. Les dépenses électorales comprennent les activités menées pendant la période de campagne, à savoir affiches, publicités, émissions de radio, de télévision et autres présentations dans les médias, écrans publicitaires, publications et autres activités semblables entreprises au cours de la période allant de la convocation des élections au jour du scrutin.

Financement public indirect

22. Les partis ont droit, en période électorale, à un espace et temps d'antenne gratuit et égal dans les médias (articles 78(6) et 106, de la Loi sur la radiodiffusion). Les organismes de radiodiffusion commerciaux peuvent émettre des annonces et publicités payantes sans toutefois établir de discrimination entre les partis politiques, coalitions et candidats, et à des conditions financières identiques (article 109 de la Loi sur la radiodiffusion). Il est interdit aux organisations politiques de se faire connaître par la publicité hors des campagnes électorales (article 106 de la Loi sur la radiodiffusion); des amendes de 50.000 à 200.000 dinars (500 à 2.000 EUR) sont infligées aux personnes morales qui violent cette interdiction (article 113(19) de la Loi sur la radiodiffusion).

Financement privé

23. Les financements d'origine privée comprennent les cotisations des membres, les dons de personnes physiques et morales, les recettes des activités promotionnelles du parti (par exemple le produit des ventes de publications, symboles et autres insignes du parti), les revenus issus des biens immobiliers du parti et les legs.
24. En ce qui concerne les dons privés, y sont inclus non seulement les dons financiers mais aussi les cadeaux et services rendus à titre gracieux ou à un prix inférieur à celui pratiqué sur le marché. Chaque personne physique ou morale qui rend un service ou vend un bien à un parti politique doit émettre une facture à cet effet, quel que soit le payeur effectif de ces services ou biens et indépendamment du fait qu'ils aient été fournis gratuitement. Les dons à un parti politique émanant de personnes morales doivent, quant à eux, être annoncés à l'assemblée générale des actionnaires (dans le cas d'une société anonyme) ou à l'organe de direction de la personne morale (article 5, paragraphe 2 de la LFPP).

25. Des limitations s'appliquent aux sources de financement privé (article 6 de la LFPP). Il est interdit en particulier aux partis politiques d'accepter les types de contributions suivants:
- dons anonymes;
 - dons émanant d'Etats, de personnes morales ou physiques étrangers;
 - d'institutions et entreprises publiques;
 - d'institutions et entreprises dans lesquelles le gouvernement détient une participation, quelle qu'en soit l'importance;
 - dons de la part de sociétés privées prestataires de services publics dans le cadre de marchés publics passés avec des organismes gouvernementaux et administrations, pendant toute durée du marché;
 - d'entreprises et autres organisations exerçant une autorité publique;
 - de syndicats;
 - d'organisations humanitaires;
 - de communautés religieuses;
 - d'organismes de jeux de hasard;
 - d'importateurs, exportateurs, négociants et fabricants de marchandises soumises à des droits d'accise et de personnes morales ne s'étant pas acquittées de leurs obligations financières envers l'Etat.

Toute somme d'argent ou valeur pécuniaire obtenue auprès des sources susmentionnées doit être reversée au budget de l'Etat dans les 10 jours suivant sa réception.

26. Par ailleurs, les dons de personnes morales au titre du financement des activités courantes d'un parti politique ne peuvent pas dépasser, dans une année calendaire, un montant égal à 100 fois le salaire mensuel moyen² (à savoir 44.400 EUR) en Serbie, calculé pour l'année écoulée par l'organisme officiel de statistiques; le seuil est fixé à 10 fois le salaire mensuel moyen (à savoir 4.400 EUR) si le donateur est une personne physique (article 5, paragraphe 4 de la LFPP).
27. Enfin, la loi n'établit pas de limitation aux fonds recueillis au titre des cotisations des membres. Toutefois, conformément au quotient individuel d'adhésion, une cotisation supérieure au montant fixé par les statuts du parti est considérée comme un don dont l'origine et le montant doivent être indiqués dans les registres comptables du parti (article 5 de la LFPP).

Limitation des dépenses et collecte de fonds

28. Les revenus issus de dons privés et, donc, les limitations de dépenses, sont rigoureusement liés aux financements publics.
29. Les sommes levées auprès de sources privées pendant les campagnes électorales ne peuvent pas dépasser 20% des financements publics octroyés au parti politique concerné. Les dons de la part de personnes physiques pendant les campagnes électorales ne doivent pas excéder 0,5% du montant recueilli auprès de sources privées par le parti qui présente une liste ou désigne un candidat aux élections; le seuil est fixé à 2% si le donateur est une personne morale (article 11 de la LFPP). Si les financements publics qui ont été accordés sont supérieurs aux sommes dépensées pour la campagne électorale jusqu'au jour du scrutin, la différence doit être reversée au budget de l'Etat (article 10 de la LFPP).
30. Qui plus est, les dons d'origine privée destinés au financement des activités courantes d'un parti, indépendamment du fait de savoir s'ils émanent d'une personne physique ou morale, ne peuvent

² En 2010, le salaire mensuel moyen en République de Serbie s'élève à 440 EUR.

dépasser le montant total (100%) des financements octroyés à ce parti par le budget de l'Etat. Dans le cas des partis politiques non représentés au Parlement et qui, de ce fait, ne bénéficient pas de financements publics, les dons sont plafonnés à 5% par année calendaire du montant total de la dotation prévue par l'Etat pour le financement des partis parlementaires (article 5 de la LFPP).

Régime fiscal

31. Les contributions aux partis politiques, listes ou candidats aux élections ne sont pas déductibles d'impôt.

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE SPECIFIQUE

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

Livres et comptes

Activités courantes

32. La Loi sur le financement des partis politiques (chapitre 5) énonce des règles spéciales concernant la tenue des livres comptables et des états financiers des partis politiques. En outre, les règles générales sur la tenue des registres et la comptabilité des personnes morales qui figurent dans la Loi sur la comptabilité et la vérification des comptes et ses règlements d'application sont également applicables.
33. Les partis politiques doivent ouvrir un compte bancaire pour y déposer les fonds recueillis et payer les dépenses. Leurs entités organisationnelles doivent ouvrir un compte annexe dans le compte principal du parti (elles ne peuvent ouvrir de comptes bancaires distincts). Les partis politiques sont tenus d'encadrer les relations financières entre leurs unités organisationnelles par des règlements internes. Les éventuelles dettes contractées par celles-ci doivent être remboursées par le compte principal du parti.
34. Les partis politiques doivent conserver les documents comptables relatifs à toutes leurs recettes et dépenses. Les règles détaillées sur la façon de tenir et présenter ces pièces figurent dans le Règlement relatif au contenu des registres comptables et à la compilation des rapports sur les contributions aux partis politiques et leurs biens, émis par le ministère des Finances (2006). En particulier, les documents comptables doivent indiquer l'origine, le montant et la composition des recettes et dépenses, conformément à la réglementation comptable (article 16, paragraphe 1 de la LFPP). À cet égard, il n'existe pas de différence entre les partis politiques et les autres personnes morales. Cela étant, le régime comptable imposé aux partis politiques se distingue par l'obligation de conserver des registres distincts pour les dons privés reçus (répertoriant chaque donateur et les contributions par type – par exemple cadeaux, services gratuits, etc.) et les avoirs du parti (par catégorie – par exemple immeubles, terrains, espaces de bureaux, matériels, actifs financiers, etc. et par origine – par exemple achats, contributions, legs). Les partis politiques sont aussi tenus d'enregistrer tout changement relatif à l'augmentation et la diminution de la valeur de leurs actifs, ainsi que les changements liés à la réévaluation de leurs biens. Les registres tenus pour les immeubles, matériels et autres actifs fixes devraient aussi contenir des informations sur le prix d'achat et la valeur amortie actuelle de chaque bien. Dans le cas des immeubles et espaces de bureaux, il faut également indiquer leur emplacement exact. Les livres de caisse doivent donner l'état actuel de la trésorerie au jour le jour (entrées et sorties de fonds) et le solde à une date donnée.

Campagnes électorales

35. La loi ne prévoit pas de règle particulière concernant les comptes de campagne. Cela étant, le financement de la campagne électorale doit être précisé sur un formulaire spécialement conçu à cet effet. Les partis qui soumettent des listes électorales et désignent des candidats aux élections doivent ouvrir un compte de campagne spécial (article 12 de la LFPP). Tous les fonds alloués à la campagne électorale doivent être versés sur ce compte et tous les paiements effectués à partir de ce même compte. Les sommes reçues en liquide doivent y être déposées dans un délai de trois jours à compter de leur réception. Les partis qui soumettent des listes électorales et désignent des candidats ont l'obligation de nommer deux personnes chargées de vérifier que la collecte de fonds et les dépenses de campagne ainsi que de la présentation des rapports financiers sur le financement de la campagne électorale (article 13 de la LFPP) sont conformes à la loi.

Obligations de déclaration

Rapports annuels

36. Un parti politique est tenu de soumettre au directeur de l'Agence de lutte contre la corruption trois types de rapports financiers (article 16.5 de la LFPP) :

1) Le rapport annuel certifié par un expert-comptable agréé. Le contenu du rapport annuel est précisé dans le Règlement relatif au contenu et à la présentation des formulaires des états financiers des associations professionnelles, coopératives et autres personnes morales et entreprises³. Ils comprennent le bilan, le compte de résultats, le tableau de trésorerie, l'état des modifications du capital et une annexe de statistiques.

2) Le relevé de toutes les contributions supérieures à 6.000 dinars (60 EUR). Ce document devrait indiquer le nom du donateur ainsi que le montant et le type de contribution.

(3) Le relevé des actifs contient des informations précises sur le type de bien, son origine, sa valeur brute, valeur corrigée et valeur nette.

Tous les rapports susmentionnés sont publics.

Rapports de campagne

37. Les partis politiques qui présentent des listes électorales et désignent des candidats aux élections doivent, dans un délai de 10 jours après le jour du scrutin, soumettre à l'Agence de lutte contre la corruption:

1) Un rapport détaillé sur l'origine, le montant et la composition des fonds levés et dépensés pour la campagne électorale (article 14, paragraphe 1 de la LFPP). Cette obligation s'applique aux élections courantes comme aux élections anticipées ou exceptionnelles, mais non aux référenda.

2) Un relevé de toutes les contributions supérieures à 6.000 dinars (60 EUR) indiquant le nom du donateur, ainsi que le montant et type de la contribution.

³ Journal officiel de la République de Serbie No. 114/2006, 5/2007 – avec correction et 119/2008.

38. Le Règlement relatif au contenu des registres et à la compilation des rapports sur les contributions aux partis politiques et leurs biens décrit la façon dont les rapports de campagne doivent être présentés. Les informations sur les types et les fonds d'origine privée levés et dépensés, doivent être présentées par catégorie, à savoir les financements publics, cotisations des membres exigibles, contributions des personnes physiques et morales, recettes tirées des activités promotionnelles du parti, revenus produits par ses biens et legs.
39. Les partis politiques sont tenus de conserver leurs rapports financiers (annuel/de campagne) pendant six ans au moins après les avoir soumis (article 17, paragraphe 4 de la LFPP).

Accès aux livres comptables et obligations de publication

40. Il y a quatre manières différentes d'accéder aux comptes des partis politiques:
- 1) Les rapports financiers doivent être publiés au Journal officiel de la République de Serbie à la charge des partis (article 14, paragraphe 4 et article 16, paragraphe 6 de la LFPP);
 - 2) L'Agence de lutte contre la corruption est soumise à l'obligation de s'assurer que le public peut consulter tous les rapports financiers, et de prendre les mesures utiles pour garantir à tous les citoyens le libre accès aux informations qui y figurent (article 17, paragraphes 5 et 6 de la LFPP). L'Agence conserve un registre spécial des états financiers des partis politiques auxquels le public peut avoir accès sur son site internet (www.korupcija.gov.rs); le registre est supposé contenir les livres comptables annuels des partis politiques, avec les rapports sur leurs biens et les contributions reçues supérieures à 6.000 dinars (60 EUR);
 - 3) En vertu de la Loi sur le libre accès aux informations d'intérêt public, le public a le droit d'examiner tout document détenu par une autorité publique et d'en obtenir une copie;
 - 4) Les comptes annuels peuvent être consultés par le biais du Centre de solvabilité de la Banque nationale de Serbie.
41. Les autorités chargées de l'application de la loi ont accès aux registres comptables des partis politiques si elles soupçonnent l'existence d'un délit pénal, de même que l'administration fiscale à des fins de contrôle.

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

Contrôle interne

42. Les registres comptables d'un parti politique sont soumis à des vérifications annuelles (article 16, paragraphe 3 de la LFPP). À cet égard, les partis doivent prévoir, dans leurs statuts, des règles de contrôle interne de leurs opérations financières et le droit de leurs membres à être informés des recettes et des dépenses du parti (article 17, paragraphe 1 de la LFPP). Le Règlement concernant les critères communs d'organisation, les Instructions sur les méthodes et normes applicables aux audits internes dans le secteur public et la Loi sur la comptabilité et la vérification comptable s'appliquent en la matière. Le titre d'expert comptable interne agréé est accessible aux diplômés de l'université qui possèdent trois ans d'expérience professionnelle de la vérification externe des états financiers ou de l'audit interne, ou cinq ans d'expérience de la comptabilité, qui ont passé un examen pour acquérir cette qualification professionnelle et n'ont pas de casier judiciaire.
43. Les partis politiques doivent désigner une personne chargée des opérations financières, de la présentation des rapports, la tenue des livres et des relations avec l'Agence de lutte contre la corruption. Ils sont tenus d'informer l'agence de la nomination du responsable susmentionné

dans les trois jours suivant sa désignation. La personne responsable signe tous les rapports financiers et doit tenir des registres précis de la comptabilité du parti. L'Agence de lutte contre la corruption peut lui demander, à tout moment, de lui soumettre des rapports aux fins d'examen.

Contrôle externe

Agence de lutte contre la Corruption

44. A la suite des dernières modifications apportées à la Loi sur le financement des partis politiques, la surveillance du financement des partis (activités courantes des partis et campagnes électorales) a été confiée à l'Agence de lutte contre la corruption.
45. L'Agence de lutte contre la corruption a été créée par la Loi y relative en tant qu'organisme public autonome et indépendant ; elle rend compte à l'Assemblée nationale. Cette loi a été adoptée en octobre 2008 et dispose que l'Agence entre en activité le 1^{er} janvier 2010.
46. Les instances directrices de l'Agence de lutte contre la corruption comprennent le conseil et le directeur. Le conseil de l'agence compte neuf membres élus par l'Assemblée nationale sur proposition de la Commission administrative de l'Assemblée, du Président de la République, du gouvernement, de la Cour suprême de cassation, de l'Institut de vérification des comptes publics, du protecteur des citoyens et du commissaire chargé des informations d'intérêt public (par le biais d'un accord conjoint), du conseil économique et social, de l'Association du barreau de Serbie, des Associations de journalistes de la République de Serbie (par accord conjoint). Les membres du conseil sont élus pour un mandat de quatre ans. Le directeur de l'agence et son adjoint/e sont sélectionnés par voie de compétition publique annoncée par le conseil; leur mandat est de cinq ans. Les membres du conseil et le directeur de l'agence ne peuvent pas appartenir à un parti politique (articles 8 et 16 de la Loi relative à l'Agence de lutte contre la corruption).
47. L'Agence de lutte contre la corruption est composée de deux départements chargés respectivement des activités de prévention et des opérations de supervision. Elle emploie en tout 60 personnes. Une division séparée a été créée au sein du département de supervision pour mettre en œuvre le contrôle des financements des partis et des campagnes. Cette division est composée de quatre agents titulaires de diplômes universitaires en économie (avec 5 ans d'expérience professionnelle) ou en finance (avec 3 ans d'expérience professionnelle).
48. En plus de sa mission de contrôle, l'Agence de lutte contre la corruption est tenue de conserver et publier, sur son site internet, le registre des rapports financiers des partis politiques ainsi que d'élaborer des modèles pour la présentation des informations qui doivent y être collectées. L'Agence est dotée de pouvoirs d'inspection qui lui permettent de vérifier les données contenues dans les rapports de campagne dans les 90 jours suivant leur présentation; à cet effet elle peut aussi confier cette mission à des experts comptables agréés. Par ailleurs, elle est investie de pouvoirs d'inspection et d'inquisition, c'est-à-dire qu'elle est habilitée à solliciter la coopération d'autres agences gouvernementales pour mener à bien la procédure de vérification (toutes les agences et organisations gouvernementales sont obligées de coopérer avec l'Agence de lutte contre la corruption en vertu de l'article 25 de la loi y afférente), notamment l'Institut de vérification des comptes publics, les autorités chargées de l'application de la loi, les services du parquet, l'administration pour la prévention du blanchiment d'argent, etc.

Institut de vérification des comptes publics

49. En Serbie, le contrôle des transactions financières des partis politiques est également réalisé par l'Institut de vérification des comptes publics (Article 10 de la Loi y afférente).
50. L'Institut de vérification des comptes publics est un organisme public, autonome et indépendant, qui rend compte à l'Assemblée nationale. Les audits réalisés par l'Institut comprennent l'examen des recettes et des dépenses, conformément à la réglementation relative au mécanisme budgétaire, aux recettes et dépenses publiques, états et transactions financiers, comptes, analyses et autres registres et informations des entités soumises à vérification ; il examine la régularité de leurs opérations commerciales et la bonne utilisation des financements publics, en tout ou en partie, ainsi que le dispositif de contrôle interne, les audits internes, la comptabilité et les procédures financières internes des entités soumises aux vérifications; les faits et actions de ces entités qui ont, ou peuvent avoir, des incidences financières sur les recettes et les dépenses des bénéficiaires des financements publics, biens, emprunts et émissions de garanties de l'Etat, et la bonne utilisation des crédits consentis aux entités faisant l'objet de vérifications; la régularité du fonctionnement des organes de gestion, de direction et autres responsables de la planification, exécution et supervision des opérations commerciales des bénéficiaires de financements publics. L'Institut de vérification des comptes publics a un accès plein et entier à tous les documents, y compris ceux à caractère confidentiel, de l'entité soumise qu'il contrôle.
51. L'Agence de lutte contre la corruption et l'Institut de vérification des comptes publics sont tenus de présenter des rapports annuels à l'Assemblée nationale, mettant en évidence les problèmes constatés lors de l'exécution du contrôle des comptes des partis politiques; ils doivent aussi soumettre des propositions d'amélioration, le cas échéant.

iii) Sanctions (article 16 de la recommandation Rec(2003)4)

Sanctions

52. Les sanctions relatives à des délits sont prononcées par les tribunaux correctionnels, à la demande de l'Agence de lutte contre la corruption ou de l'Institut de vérification des comptes publics. Leurs décisions sont susceptibles d'appel devant la haute cour correctionnelle.
53. Si un parti politique est sanctionné pour un délit correctionnel, il perd son droit à bénéficier des aides publiques dans l'année calendaire qui suit (article 18, paragraphe 2 de la LFPP). La décision de ne pas verser les financements publics est prise par le directeur de l'Agence de lutte contre la corruption.
54. En outre, des amendes allant de 200.000 à 1.000.000 dinars (2.000 à 10.000 EUR) s'appliquent si le parti politique qui présente une liste électorale ou désigne un candidat lève des fonds en violation des règles figurant aux articles 5, 6, 7 et 11 de la LFPP, ou s'il ne s'acquitte pas de ses obligations en matière de comptabilité et de déclaration. Les dirigeants responsables peuvent être sanctionnés par des amendes allant de 10.000 à 50.000 dinars (100 à 500 EUR) pour les délits susmentionnés (article 19, paragraphe 2 de la LFPP).
55. Les partis politiques qui ne respectent pas les limitations de dépenses pendant les campagnes électorales reçoivent une amende égale à deux fois le montant dépensé à l'élection en question (article 20, paragraphe 1 de la LFPP). Dans ces cas, les dirigeants responsables sont passibles d'amendes allant de 10.000 à 50.000 dinars (100 à 500 EUR) (article 19, paragraphe 2 de la LFPP).

56. Des sanctions cumulatives sont infligées au parti politique qui a enfreint la loi ainsi qu'au dirigeant responsable concerné.
57. A la suite de la promulgation de la Loi sur le financement des partis politiques, le 1^{er} janvier 2004, 268 partis politiques ont été mis en examen par les tribunaux correctionnels compétents pour violation de l'article 16 de la LFPP, c'est-à-dire pour ne pas avoir présenté leurs rapports financiers.

Immunités et délais de prescription

58. Le Président de la République, les membres du gouvernement et ceux de l'Assemblée nationale bénéficient d'immunités pour les opinions exprimées et les votes émis dans l'exercice de leurs fonctions (irresponsabilité), ainsi que de l'inviolabilité qui interdit d'engager certaines actions pénales à leur encontre sans l'autorisation préalable du Parlement.
59. Les juges et procureurs jouissent d'immunités pour les opinions exprimées dans l'exercice de leurs fonctions mais seulement en ce qui concerne la détention et non l'action pénale. Il convient de noter toutefois que, conformément aux articles 152 et 163 de la Constitution, juges et procureurs ne peuvent pas être membres d'un parti politique pour des raisons d'incompatibilité.
60. Les procédures pénales et autres actions en justice pour lesquelles est établie l'immunité sont suspendues pour une durée indéterminée (article 103 de la Constitution). Dans la pratique, cela signifie que la procédure concernée sera poursuivie à l'encontre de la personne bénéficiant de l'immunité, à la fin de son mandat.
61. L'article 76 de la Loi sur les délits correctionnels soumet à la prescription l'ouverture et le déroulement d'une procédure correctionnelle. En particulier, une action en justice pour un délit correctionnel ne peut être engagée si une année s'est écoulée depuis le jour où ce délit a été commis (prescription relative) et, en tout état de cause, l'action en justice est effectivement prescrite deux ans après la commission de l'infraction (prescription absolue). Sans préjudice de ce qui précède, l'article 76 (5) et (6) de la Loi sur les délits correctionnels prévoit la possibilité d'allonger la prescription relative aux infractions portant sur les recettes publiques, fiscales, le commerce extérieur et les opérations de change; dans ces cas, le délai de prescription est de 5 ans au maximum.

III. ANALYSE

62. En Serbie, le cadre juridique du financement des partis politiques et des campagnes électorales, à savoir la Loi sur le financement des partis politiques (ci-après la LFPP) est récent et encore en cours de développement (bien que datant de 2003, la LFPP a été modifiée pour la dernière fois en 2008). Plusieurs dispositions sont à mettre à son actif et montrent l'intention des législateurs de renforcer la transparence et l'obligation de rendre compte dans le domaine du financement des partis politiques en ce qui concerne, notamment, les listes détaillées des sources de financement autorisées et prohibées, y compris l'interdiction des dons anonymes et d'origine étrangère; les seuils de divulgation des dons supérieurs à 6.000 dinars (60 EUR); l'obligation pour les partis de tenir une comptabilité de leurs recettes et de leurs dépenses avec la désignation d'un responsable pour cette tâche; l'ouverture de comptes spéciaux (et de comptes annexes pour les entités organisationnelles et les sections locales des partis politiques), etc. Il n'en reste pas moins que cette législation souffre de deux défauts majeurs : elle comporte de nombreuses lacunes, qui ne peuvent qu'entraîner le contournement des objectifs et principes de transparence pertinents que cherche à atteindre le législateur, et elle n'a pas reçu d'application

effective. Jusqu'en 2010, le contrôle de la conformité était dévolu à deux organes, à savoir la Commission électorale et la Commission des finances du Parlement. Cette situation a changé avec les dernières modifications apportées à la LFPP qui en 2009 ont transféré le contrôle du financement des partis à l'Agence de lutte contre la corruption, associée à l'Institut de vérification des comptes publics (ce dernier partageant les missions de supervision en ce qui concerne l'utilisation des fonds publics).

63. L'EEG entend tout d'abord souligner que tant les formations politiques que les personnes impliquées désormais dans le contrôle de cette réglementation sont pleinement conscientes de ses imperfections et souhaitent y remédier en proposant des amendements législatifs. Un groupe de travail, composé d'intervenants expérimentés dans ce domaine, gouvernementaux et non gouvernementaux, a été créé à cet effet. En outre, l'EEG veut souligner l'esprit de coopération et la volonté de s'adapter aux nouveaux défis exprimés par les interlocuteurs qu'elle a rencontrés pendant la visite sur place et, notamment, l'approche particulièrement dynamique et le rôle de premier plan joué par l'Agence de lutte contre la corruption dans ce domaine. Il a été communiqué à l'EEG une série relativement détaillée de principes que le Groupe de travail avait préparés et un nouveau texte de loi complet devrait être présenté au Parlement pour adoption, à une date indéterminée du dernier trimestre 2010. L'EEG est confiante que les problèmes soulevés et les recommandations formulées dans ce rapport fourniront une contribution opportune au processus de réforme en cours.

Transparence

64. L'Etat serbe octroie des aides aux partis politiques pour financer leurs activités courantes et les campagnes électorales. La LFPP assigne aux aides publiques un rôle majeur dans le financement des partis politiques représentés au Parlement qui, pour certains, estiment qu'elles représentent environ 70% à 80% de leurs revenus. Les dons privés destinés à financer les activités courantes des partis sont plafonnés à 100 fois le salaire mensuel moyen (à savoir 44.400 EUR) par année calendaire si le donateur est une personne morale, et à 10 fois ce salaire (à savoir 4.400 EUR) s'il s'agit d'une personne physique. Pendant la période électorale, un don provenant d'une personne physique ne doit pas dépasser 0,5% du montant total des fonds collectés auprès de sources privées; le seuil est fixé à 2% si le donateur est une personne morale. Par ailleurs, les dons privés sont strictement liés au montant des financements publics reçus par les partis. En particulier, les fonds levés auprès de sources privées pendant la campagne électorale ne doivent pas dépasser 20% des aides publiques octroyées au parti concerné. Les concours privés (exception faite des cotisations d'adhésion) destinés à financer les activités courantes d'un parti ne peuvent excéder le montant total des aides que ce parti reçoit de l'Etat. Pour les partis ne bénéficiant pas de financement public, ce dernier seuil est fixé à 5% du montant total des dotations prévues pour l'ensemble des partis politiques dans une année donnée. Pour l'EEG, le système de seuil décrit plus haut est clairement, non seulement discriminatoire (vis-à-vis des petits partis et de ceux ne siégeant pas au Parlement), mais aussi extrêmement complexe, entraînant dans la pratique d'importantes difficultés de mise en œuvre. Les autorités estiment que la future loi devrait accorder moins d'importance à l'établissement de plafonds pour les dons privés pour s'employer à préciser les obligations concernant la transparence des différents moyens possibles de recueillir ces dons et, ensuite, de les présenter au public.
65. L'on considère généralement en Serbie que les partis politiques reçoivent et dépensent beaucoup plus d'argent que ne l'indiquent leurs comptes et registres comptables. Cette situation revêt une importance significative pendant la période électorale. En particulier, il a été signalé à l'EEG que les coûts de campagne avaient augmenté ces dernières années et que les chiffres

officiels concernant les recettes et les dépenses annoncés par les partis politiques ne représentaient qu'une fraction des dépenses réelles. La défiance générale exprimée par les interlocuteurs rencontrés sur place, tant gouvernementaux que non gouvernementaux, trouve son origine dans trois grands défauts de la législation en vigueur, à savoir la définition de la période de campagne, le plafonnement des recettes et dépenses et le délai limite de leur déclaration au moment crucial de la campagne, comme décrit ci-dessous.

66. Premièrement, la LFPP ne comprend pas une définition précise de la durée de la campagne électorale qui démarre à la convocation des élections et s'achève le jour du scrutin. Il a été indiqué à l'EEG que, dans la pratique, cette période dure approximativement un à deux mois. Faute de période électorale fixe, il est difficile de faire une distinction entre le financement de la campagne et celui des opérations courantes des partis, comme le veut l'article 2 de la LFPP.
67. Deuxièmement, les financements privés qu'il est possible de collecter pendant les campagnes électorales sont plafonnés et dépendent du montant de financements publics reçus par un parti; en vertu de l'article 11 de la LFPP, le montant des financements d'origine privée ne peut dépasser 20% du total des financements publics obtenus. Cela désavantage clairement les petits partis qui reçoivent des aides publiques en plus faibles montants (les financements publics pendant les campagnes électorales sont répartis de la manière suivante: une avance de 20% est versée à toutes les listes électorales et le solde de 80% aux listes ayant remporté des sièges au Parlement, à payer 10 jours après la publication des résultats des élections). La situation est particulièrement critique au niveau local, surtout dans les municipalités disposant de budgets modestes. Dans ces cas, les interlocuteurs soulignent que les aides publiques pouvaient ne pas dépasser (dans un scénario plus noir, quoique relativement courant) 10.000 EUR, ce qui signifie que les financements privés seraient plafonnés au même niveau. Cet état de chose limite sensiblement les activités que les partis intéressés peuvent être en mesure d'entreprendre au cours de la période de campagne. En outre, les financements publics sont, pour la plupart (80%), distribués après l'élection et en fonction du nombre de sièges gagnés. Ceci signifie par ailleurs dans la pratique que le financement privé étant lié au financement public, lui-même établi après les élections, les partis politiques peuvent avoir besoin de recourir à toutes sortes d'ajustements pour se conformer à l'article 11 de la LFPP. En d'autres termes, le montant des financements privés n'est pas fixé au préalable en rapport avec le budget de campagne, mais calculé à posteriori de manière à correspondre exactement au seuil de 20%.
68. Troisièmement, les comptes de campagne doivent être fournis au plus tard 10 jours après le jour du scrutin. Ce délai est extrêmement court. Il a d'ailleurs été indiqué à l'EEG que le ministère des Finances était rarement en situation de procéder au paiement du solde restant de 80% durant cette période (bien qu'il y soit tenu). De ce fait, de nombreux partis politiques minimiseraient leur déclaration en indiquant souvent « zéro » recettes et dépenses.
69. L'EEG a aussi appris que, dans le cadre réglementaire en vigueur, les partis politiques se sentaient enfermés dans une situation dans laquelle ils devaient, soit déposer un rapport en bonne et due forme, soit développer une campagne efficace. Tous les interlocuteurs ont convenu que, pour l'heure, la question n'était pas tant de savoir si les partis politiques déclaraient moins qu'ils ne recevaient et dépensaient, mais à combien s'élevait leur excédent de dépenses par rapport aux montants déclarés. De l'avis de l'EEG, établir des plafonds de recettes et de dépenses sans rapport avec la réalité ne peut que diminuer la fiabilité des comptes de campagne et empêcher les autorités de surveillance ainsi que le public de se rendre pleinement compte de son financement. Pour l'EEG, cet état de chose non seulement compromet gravement la transparence et la crédibilité du système vis-à-vis du grand public, mais fait aussi que les partis politiques ont des difficultés à appliquer les règles. Il est nécessaire de rattacher les obligations

légales à la situation réelle. Par conséquent et au vu de ce qui précède, l'EEG recommande **i) d'établir une définition précise de la durée de la campagne électorale ; ii) revoir le plafonnement existant des recettes et des dépenses, y compris en envisageant de dissocier le montant maximum pouvant être collecté auprès de sources privées pour faire campagne du montant total des financements publics octroyés à cet effet; iii) allonger le délai limite pour déclarer les comptes de campagne au-delà de la période actuelle de 10 jours suivant le jour du scrutin, afin d'assurer la comptabilisation adéquate des recettes et dépenses de campagne.**

70. En ce qui concerne la comptabilité et la déclaration des fonds affectés aux activités courantes, la LFPP oblige les partis politiques à conserver les pièces comptables correspondant à toutes leurs recettes et dépenses. En outre, les règles générales relatives à la tenue des livres et à la comptabilité des personnes morales, figurant dans la Loi sur la comptabilité et la vérification comptable, s'appliquent. A cet égard il faut se féliciter de ce que l'Agence de lutte contre la corruption ait établi dernièrement, en mars 2010, des règles et des modèles de présentation pour les comptes des partis qui faisaient défaut jusqu'à présent, ce qui empêchait d'établir des comparaisons utiles dans le temps et dans l'espace. Conformément aux obligations de déclaration, les partis politiques sont tenus de soumettre des rapports financiers annuels à l'Agence de lutte contre la corruption, accompagnés de l'avis d'un expert-comptable agréé, un rapport sur toutes les contributions supérieures à 6.000 dinars (60 EUR) et un rapport sur les biens du parti. Il n'y a pas de date limite légale pour la soumission de ces documents. Les rapports sont habituellement envoyés avant le 15 avril pour l'exercice écoulé, mais les autorités ont indiqué que l'absence de date limite claire dans la LFPP a fait naître une situation ambiguë dans laquelle certains partis seulement s'acquittent de leurs déclarations. L'Agence de lutte contre la corruption a aussi déclaré être préoccupée par ce problème car, faute de délai, il est difficile d'engager des procédures en cas de non déclaration. Cette situation nécessite d'être examinée sans retard; par conséquent, l'EEG recommande **de fixer un délai pour la soumission des rapports financiers annuels des partis politiques à l'Agence de lutte contre la corruption.**
71. La LFPP fournit une liste relativement détaillée des sources de financement privées autorisées et de celles qui sont interdites. L'EEG a, toutefois, constaté certaines lacunes dans la législation en vigueur qui permettent d'en contourner les dispositions, notamment celles relatives au plafonnement des dons. Bien que la LFPP dispose que les contributions en nature apportées à des conditions qui s'écartent de celles pratiquées sur le marché doivent être considérées comme des dons (article 5 de la LFPP), les dispositions en vigueur n'indiquent pas expressément comment déclarer les dons en nature. Il a été rapporté à l'EEG que de fréquentes irrégularités se produisaient à cet égard en ce qui concerne, par exemple, la promotion des partis politiques dans les médias privés et l'octroi à certains de tarifs réduits différant des conditions commerciales. Par ailleurs, la réglementation existante ne traite pas clairement de l'utilisation des moyens publics pendant les périodes électorales. Il a été indiqué à l'EEG que les candidats qui sont déjà des personnalités élues, utilisent bien, dans la pratique, les ressources administratives à leur disposition (voitures officielles, matériels de télécommunication, services de secrétariat, etc.) à des fins politiques, notamment dans le cadre des activités de campagne. Par ailleurs, la LFPP ne mentionne pas ce qui peut représenter une importante source de revenus privés pour les partis politiques, c'est-à-dire les prêts. Or, l'EEG a effectivement entendu dire que les partis avaient, dans certaines circonstances, bénéficié de prêts à des conditions plus avantageuses que celles en vigueur sur le marché. A cet égard, elle se permet de souligner que les prêts octroyés à des conditions particulièrement avantageuses ou de faveur s'éloignant des conditions commerciales générales ainsi que les crédits passés par pertes et, non remboursés, représentent en fait des dons. Qui plus est, le fait que les rapports financiers des partis ne

mentionnent pas les prêts donne une idée incomplète de leur situation financière. L'EEG recommande **i) d'établir des règles précises pour l'évaluation et la déclaration des dons en nature (autre que le travail bénévole de personnes non spécialisées); ii) prévoir des critères clairs pour l'utilisation des ressources publiques dans le cadre des activités du parti et aux fins de campagne électorale; iii) inclure dans la Loi sur le financement des partis politiques des dispositions spéciales concernant, notamment, les prêts qui devraient être mentionnés expressément dans les rapports financiers et soumis aux règles et limitations pertinentes en matière de dons privés, chaque fois que les clauses et conditions de leur octroi s'écartent de celles habituellement pratiquées sur le marché.**

72. L'EEG partage également les préoccupations exprimées par la plupart des interlocuteurs quant à la pratique généralisée qui consiste à offrir des dons en espèces: dans les faits, de grosses sommes d'argent ne transiteraient pas par des comptes bancaires mais sous forme de liquidités, échappant ainsi à tout enregistrement et contrôle. L'EEG a été informée de la place importante qu'occupait encore l'économie parallèle en Serbie et de son impact réel. C'est pourquoi la LFPP s'était efforcée de cibler précisément les dons en espèces en exigeant, notamment, qu'ils soient enregistrés pendant les campagnes électorales et déposés sur un compte de campagne spécial dans les trois jours suivant leur réception (article 12 de la LFPP). On trouve peu de chose concernant les dons en espèces effectués hors de la période électorale, sinon que, comme tout autre type de contribution, ils doivent être enregistrés et que le dirigeant responsable au sein du parti est tenu d'émettre un reçu. L'EEG, toutefois, a entendu des allégations crédibles selon lesquelles les dons en espèces n'étaient pas toujours enregistrés et que les donateurs disposaient de moyens pour procéder à de tels dons sans devoir obligatoirement s'identifier. Cette dernière pratique constitue clairement un contournement de l'interdiction qui touche les dons anonymes. L'EEG a été informée qu'aux fins de contenir ces pratiques, le Groupe de travail sur le financement des partis propose d'inclure dans la nouvelle loi une disposition obligeant à effectuer par voie bancaire tous les dons aux partis politiques. L'EEG salue cette initiative qui, si elle est effectivement mise en œuvre, devrait contribuer à réduire la fréquence des mouvements de fonds non vérifiables dans les coffres des partis. Conformément à l'intention affichée des autorités, l'EEG recommande **d'instaurer l'obligation d'effectuer par virement bancaire tous les dons dépassant un certain seuil et les dépenses des partis politiques.**
73. La LFPP instaure l'interdiction, pour les partis, de recevoir des dons de la part d'entreprises du secteur public (ou d'entreprises à capitaux publics) ainsi que de sociétés privées prestataires de services publics en vertu de contrats avec les autorités, pendant la durée de ces contrats (article 6 de la LFPP). L'EEG croit comprendre que cette dernière disposition a été adoptée pour éviter les situations de type « don contre marché public », c'est-à-dire un moyen de financement public occulte ou sélectif qui consisterait à accorder des contrats de service en échange des sommes versées par les donateurs pour le financement d'une campagne. Or, en réduisant le délai d'interdiction concernant les contrats en cours, l'article 6 de la LFPP laisse la porte grande ouverte aux dons effectués par des entreprises privées, aux fins de se voir adjudger les contrats de services après l'élection ou de témoigner de leur gratitude à ceux qui le lui ont attribué, en faisant un don au parti pour sa prochaine campagne électorale. Ces questions représentent certainement des défis qui mériteraient d'être relevés par les autorités, par exemple, en appliquant l'interdiction de l'article 6 de la LFPP au-delà de la durée des contrats en cours en prévoyant des périodes de sauvegarde appropriées. Les autorités ont indiqué que le Groupe de travail chargé de préparer la nouvelle législation sur le financement des partis politiques examinait cette question.
74. Les cotisations des membres, quant à elles, représentent une proportion relativement modeste des recettes des partis politiques (5% à 15%). Les plafonds fixés pour les dons privés,

conformément à l'article 5, paragraphe 7 de la LFPP, ne s'appliquent pas aux cotisations (voir le paragraphe 64). Etant donné que la loi ne plafonne pas ces cotisations (que chaque parti politique peut fixer à un différent niveau), il y a un risque, en théorie, que les limitations légales qui encadrent les dons soient contournées au moyen de cotisations illimitées. Toutefois, il n'est pas avéré que cela ce soit jamais produit dans la pratique. L'EEG croit comprendre, d'ailleurs, que la fixation des cotisations relève de la liberté des partis politiques, inscrite dans l'article 5 de la Constitution. Cela étant, elle a appris que le Groupe de travail projetait de réglementer de manière plus approfondie ce domaine, notamment, en fixant un plafond légal aux cotisations afin de mieux garantir que le montant maximum payé individuellement aux partis politiques ne le dépasse pas par ce biais.

75. Les partis politiques sont autorisés à créer des associations habilitées à recevoir des financements publics. Ces associations relèvent de la Loi les concernant, qui a été adoptée récemment, en 2009. La question des entités liées aux partis politiques a été traitée avec divers interlocuteurs qui ont estimé que le problème n'était plus d'actualité aujourd'hui en Serbie. Or, l'EEG a appris par ailleurs qu'un parti venait de créer 40 associations. Rappelons que l'article 11 de la Recommandation Rec(2003)4 oblige les partis politiques à consolider leurs comptes de manière à inclure les comptes des entités qui leur sont liées, directement ou indirectement, ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle. L'EEG s'inquiète, face au durcissement de la réglementation sur le financement des partis (conformément à la volonté affichée des autorités), que de nouvelles manières de contourner les règles en vigueur ne puissent apparaître comme, par exemple, le recours aux entités liées aux partis comme indiqué plus haut pour recevoir des dons ou engager des dépenses au profit des partis. A ce titre, ces entités peuvent aussi intervenir sur le plan politique, par exemple en levant des fonds pour les partis, sondant les électeurs ou diffusant leurs programmes et idées. Ces entités, juridiquement distinctes des partis, mais qui leur sont, en réalité, étroitement rattachées ainsi qu'à leurs activités, peuvent recevoir des dons qui comprendraient, par exemple, des dons anonymes ou étrangers sans être assujetties aux mêmes restrictions et règles de divulgation que les partis eux-mêmes. Les autorités doivent rester vigilantes et anticiper ces évolutions. Sans même parler de ces risques et en prenant simplement en compte le fait que les entités en question sont financées par les partis politiques et que, à ce titre, peuvent être les éventuels bénéficiaires des financements que l'Etat alloue aux partis, le public a le droit de connaître l'utilisation qu'ils en font. Au vu de l'expérience des autres pays dans ce domaine particulier, l'EEG recommande **d'explorer les possibilités d'accroître la transparence de la comptabilité et des activités des entités liées, directement ou indirectement aux partis politiques ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle.**
76. En ce qui concerne la publication des rapports (sur les activités courantes, les comptes de campagne ainsi que sur les dons supérieurs à 60 EUR et les avoirs du parti), la LFPP dispose qu'ils doivent être publiés dans le Journal officiel de la Serbie aux frais des partis politiques (articles 14, paragraphes 4 et 16, paragraphe 6 de la LFPP). Certains interlocuteurs ont indiqué que les dispositions légales en vigueur pourraient être améliorées si la personne chargée de la publication de ces documents était clairement désignée: alors que la législation met la publication à la charge des partis politiques, elle ne leur impose pas expressément l'obligation de publier les informations pertinentes eux-mêmes. Qui plus est, la LFPP ne fixe pas de délai précis pour cette publication. Comme l'EEG l'a constaté au cours de la visite sur place, cette information est difficile à trouver dans la pratique si le public ignore la date exacte et le numéro du Journal officiel dans lequel les rapports sont publiés. Elle note que des progrès ont été réalisés dans ce domaine suite aux dernières modifications de la LFPP en 2008, qui obligent l'Agence de lutte contre la corruption à veiller à ce que tous les rapports financiers soient accessibles au public et à prendre les mesures utiles pour assurer aux citoyens le libre accès

aux informations qui y figurent (article 17, paragraphe 5). C'est un pas dans la bonne direction; il n'en demeure pas moins que l'EEG est convaincue de la nécessité d'indiquer, sans ambiguïté possible, dans la législation applicable, la personne qui est chargée de publier les rapports financiers et le délai de publication. La publicité est primordiale pour garantir la transparence du financement des partis; l'accès du public aux informations publiées sur le financement des partis est donc essentiel pour que le dispositif de divulgation soit efficace. Il est aussi crucial de diffuser les informations en temps voulu. Par conséquent, l'EEG recommande **de prévoir, de manière systématique, la publication des rapports financiers des partis politiques, en particulier en désignant à qui incombe la publication desdits rapports et en indiquant les délais applicables.**

Supervision

Contrôle interne et vérification des comptes

77. Les partis politiques organisent comme ils l'entendent les modalités de leur système de contrôle interne. Cette question doit être réglée dans leurs statuts respectifs, comme le droit de leurs membres d'être informés sur les recettes et les dépenses du parti (article 17, paragraphe 1 de la LFPP). La LFPP établit aussi un certain nombre de dispositions qui obligent les partis politiques à renforcer leur discipline financière, y compris en désignant les dirigeants chargés des opérations financières (article 17, paragraphes 2 à 4 de la LFPP), et leur impose à tous de soumettre leurs comptes à des audits annuels (article 16, paragraphe 3 de la LFPP). Au sujet de ce dernier point, l'obligation d'audit est définie par référence à la Loi sur la comptabilité et la vérification des comptes (autre instrument législatif capital régissant le financement des partis politiques) qui, toutefois, n'impose des audits qu'aux sociétés employant plus de 70 personnes. Ces règles contradictoires sur la vérification comptable font que, dans la pratique, la plupart des partis ne soumettent pas leurs comptes à l'inspection d'experts comptables extérieurs. Les grands partis pourraient aussi, en théorie, faire appel à des bénévoles afin de se soustraire à l'application du seuil des 70 employés. Cette situation confuse demande assurément de définir des exigences claires et cohérentes en matière de vérification comptable. Par ailleurs, l'EEG croit résolument qu'il est essentiel que les experts comptables restent indépendants et perçus comme tels, des partis dont ils vérifient les comptes. A cet égard, il est crucial que les experts comptables ne soient pas confrontés à des conflits d'intérêts en raison d'une relation directe ou indirecte avec le parti. L'EEG note que la LFPP ne contient aucune disposition dans ce sens. Au vu des lacunes mentionnées plus haut, l'EEG recommande **i) d'instaurer des règles claires et cohérentes en ce qui concerne les obligations d'audit qui s'imposent aux partis politiques; ii) veiller à la nécessaire indépendance des experts comptables qui doivent certifier les comptes des partis politiques.** 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.

Supervision par des autorités publiques

78. Un progrès sensible a été réalisé en 2010⁴ avec le transfert effectif à l'Agence de lutte contre la corruption de la mission de superviser l'application de la Loi sur le financement des organisations politiques, jusqu'alors exercée théoriquement par la Commission électorale et la Commission des finances du Parlement. Cette dernière n'exerçait pas de véritable contrôle étant donné

⁴ La Loi sur le financement des partis politiques a été amendée en 2008. Ses dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2009; cependant le transfert effectif du contrôle du financement des partis à l'Agence de lutte contre la corruption est intervenu le 1^{er} janvier 2010.

qu'elle n'était pas, en tant qu'organe parlementaire, dotée d'une personnalité juridique autonome et habilitée à engager des procédures judiciaires contre les partis politiques, ni n'en avait la volonté politique, étant elle-même composée de membres du Parlement.

79. L'EEG a été à même de juger sur place, au cours des entretiens effectués avec les divers interlocuteurs, que l'autonomie statutaire et fonctionnelle et l'indépendance de l'Agence de lutte contre la corruption étaient incontestables. En ce qui concerne ses missions concrètes en matière de financement des partis, l'article 5 de la Loi sur l'Agence de lutte contre la corruption fait référence aux règles pertinentes énoncées dans la LFPP. A cet égard, l'EEG pense que les dispositions traitant des responsabilités de l'agence, éparpillées dans la LFPP, notamment dans ses articles 14, 16, 17 et 18, ont un caractère trop général. L'agence est chargée de vérifier, rechercher et inspecter les informations et publications; elle est dotée de pouvoirs de confiscation (au cas où une sanction consistant à retenir des financements publics est appliquée). Aucun de ces pouvoirs n'est clairement exposé dans la LFPP. Alors que les partis politiques sont soumis à l'obligation de soumettre des rapports financiers à l'agence, rien n'indique comment la vérification (formelle et matérielle) de ces rapports doit être exécutée. Par ailleurs, alors que l'agence doit vérifier les rapports de campagne dans un délai de 90 jours au plus suivant leur soumission, rien n'est dit concernant la date limite à laquelle elle est tenue de terminer la vérification des comptes courants; cela tient très probablement au fait que la LFPP se dispense de fixer un délai limite aux partis politiques pour rendre compte du financement de leurs activités courantes (voir le paragraphe 70). Dans le même ordre d'idée, l'agence est tenue de faciliter l'accès aux rapports financiers; or, on ne trouve rien sur la façon ni le moment où cet accès doit être concrètement mis en œuvre. Les pouvoirs d'enquête et d'inspection de l'agence pourraient aussi être indiqués de manière plus détaillée de même que son obligation de porter plainte auprès des autorités compétentes au cas où des irrégularités seraient constatées. De rares indications sont données sur la façon de procéder à la retenue des financements publics. Enfin, il n'y a pas de dispositions concernant la possibilité de faire appel des décisions de l'agence dans ce domaine. Cette dernière a expliqué sur place que les pouvoirs susmentionnés doivent être compris en relation avec la Loi sur les procédures administratives générales. Il n'en reste pas moins que l'EEG est fermement de l'avis qu'il serait préférable, dans l'intérêt de la certitude juridique, d'énoncer clairement les pouvoirs de l'Agence de lutte contre la corruption dans la LFPP. Cela renforcerait aussi sa légitimité pour mener à bien les missions importantes qui sont les siennes dans ce domaine.
80. L'Agence de lutte contre la corruption emploie actuellement en tout 60 personnes; le processus de recrutement n'est pas encore terminé. Une division séparée a été créée pour s'occuper du contrôle du financement des partis et des campagnes; ses ressources en personnel sont composées de 4 personnes diplômées de l'enseignement supérieur en économie et en finances. L'EEG a été favorablement impressionnée par l'action dynamique menée par l'agence dans le domaine du financement des partis. Depuis sa création et son entrée effective en activité, au début 2010, elle a lancé plusieurs initiatives particulièrement utiles dans ce domaine, dont l'élaboration de modèles de présentation des rapports, la mise en place d'un groupe de travail sur la réforme législative du financement des partis (qu'elle anime avec compétence), l'exécution d'un travail d'enquête en ce qui concerne les élections locales, etc. Au moment de la visite sur place, l'agence s'employait à vérifier des rapports financiers (sur les élections locales et sur les activités courantes pour 2009). L'EEG mesure assurément l'intérêt des premières dispositions déjà prises par l'Agence de lutte contre la corruption, mais elle s'inquiète (préoccupations partagées par la plupart des interlocuteurs) de l'insuffisance de ses ressources qui ne lui permettent pas de contrôler correctement le financement des partis politiques, même si l'article 14 de la LFPP l'autorise à recruter des experts comptables extérieurs agréés pour exécuter la tâche épisodique qu'est la vérification des comptes de campagne.

81. Les partis politiques sont soumis à la supervision de l'Institut de vérification des comptes publics de la même manière que le sont les autres personnes morales bénéficiaires de financements publics. Cependant, étant donné que l'Institut ne compte que neuf expert comptables et qu'il a concentré ses activités de contrôle sur le budget de l'Etat⁵, il n'a jusqu'à présent pas vérifié comment les financements publics avaient été utilisés par les partis politiques. L'Institut de vérification des comptes publics n'est pas tenu légalement (que ce soit en vertu de la LFPP ou de la Loi le concernant) d'inclure le financement des partis dans son audit annuel. Les interrogations sur place, concernant l'intention de l'Institut de s'en occuper à l'avenir, sont restées sans réponse certaine compte tenu, notamment, de la pénurie de ressources et de la nécessité de hiérarchiser en conséquence les sujets des audits. Le nombre insuffisant d'agents affectés aux tâches d'audit au sein de l'Institut et l'existence d'un deuxième organe de supervision, l'Agence de lutte contre la corruption, plaident en faveur d'une rationalisation du système de surveillance.
82. Eu égard à ce qui précède, l'EEG recommande **de i) clarifier le mandat et les pouvoirs de l'Agence de lutte contre la corruption en ce qui concerne la supervision du financement des partis politiques et des campagnes électorales; ii) confier, de manière claire, à l'Agence de lutte contre la corruption le premier rôle dans ce domaine; iii) augmenter ses ressources humaines et financières afin qu'elle soit mieux armée pour assurer un contrôle large, dynamique et rapide du financement des partis politiques.**
83. Comme indiqué précédemment, l'Agence de lutte contre la corruption a émis un formulaire de déclaration normalisé pour le financement des campagnes électorales et des activités des partis, accompagné de lignes directrices écrites. Elle propose aussi un guichet d'assistance qui fournit, s'il y a lieu, des conseils techniques aux partis politiques. Ces derniers ont fait remarquer qu'ils avaient reçu, à l'occasion des dernières élections locales, les nouveaux formulaires de déclaration, tout en estimant que plus d'informations et de soutien auraient pu leur être apportés. Ceci pose encore plus problème s'agissant des sections locales des partis politiques (ainsi que des petits partis) qui sont dépourvus des ressources et compétences nécessaires pour s'acquitter de leurs pesantes obligations en matière de comptabilité et de déclaration dans un cadre réglementaire en construction. Considérant les fréquentes modifications de la législation qui mettent en jeu une série d'obligations complexes, l'EEG estime que des actions supplémentaires seraient peut-être utiles afin de mieux faire connaître les obligations en vigueur et celles encore à venir qui s'imposeront aux partis politiques et aux donateurs.

Exécution et sanctions

84. Les sanctions existantes, telles qu'elles résultent des articles 18, 19 et 20 de la LFPP, sont de nature financière et pénale. Un parti politique qui viole la loi perd son droit de bénéficier de financements publics dans l'année qui suit. Par ailleurs, il est passible d'amendes allant de 200.000 à 1.000.000 dinars (2.000 à 10.000 EUR) en cas d'infractions diverses à la LFPP, ainsi que le dirigeant chargé des comptes du parti à titre personnel. Qui plus est, un parti qui dépasse le plafond fixé aux dépenses électorales, ainsi que le dirigeant responsable de ses comptes, peuvent se voir infliger une amende égale à deux fois le montant dépassé.
85. Tous les interlocuteurs s'accordent à reconnaître que le principal défaut du système est la non-application, dans les faits, des règles de financement des partis et des campagnes. La Commission électorale et la Commission des finances du Parlement, qui composaient l'ancien

⁵ Le premier audit du budget de l'Etat réalisé par l'Institut de vérification des comptes publics a été exécuté en 2010 pour l'exercice 2009.

dispositif de contrôle, admettent avoir effectivement constaté des anomalies dans les rapports financiers soumis par les partis politiques à l'époque (par exemple décalage entre les recettes et les dépenses, dons non enregistrés, temps d'antenne, etc.). En outre, il a été rapporté à l'EEG que seulement 30 des 500 partis enregistrés dans le passé (avant l'entrée en vigueur du nouveau processus d'enregistrement des partis politiques en 2010) avaient déposé des rapports. A la suite de la promulgation de la LFPP en 2004, des constats de délits correctionnels ont été établis contre 268 partis politiques pour non présentation de leurs rapports financiers respectifs. Malgré les irrégularités mises à jour, pas une seule sanction n'a été infligée. Or, le recours effectif à des sanctions est essentiel pour renforcer la confiance du public et préserver l'intégrité du processus politique.

86. Hormis le fait qu'aucune peine n'a jamais été infligée jusqu'à présent, les sanctions prévues dans la LFPP ne répondent pas complètement aux critères de l'article 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Il n'y a pas, en particulier, de liste des infractions passibles de la privation du droit au financement public. Dans le même ordre d'idée, la LFPP ne dit rien sur la procédure concrète permettant de lancer et imposer la sanction susmentionnée. Par ailleurs, les amendes applicables au dirigeant responsable des comptes du parti sont trop faibles (de 10.000 à 50.000 dinars, c'est-à-dire 100 à 500 EUR) pour avoir un effet dissuasif. Il n'est pas prévu de sanction entraînant une privation de liberté ou l'inéligibilité; les résultats obtenus dans d'autres pays montrent que de telles sanctions peuvent être un moyen très efficace, y compris sous l'angle de la prévention. Enfin, les donateurs ne sont pas passibles de sanction en cas de violation de la loi. En conséquence, l'EEG recommande **de i) réviser les sanctions existantes relatives aux violations des règles de financement des partis politiques afin de faire en sorte qu'elles soient efficaces, proportionnées et dissuasives; ii) qualifier clairement les infractions aux règles de financement des partis politiques qui peuvent entraîner la privation des aides publiques et indiquer la procédure exacte permettant d'initier et d'imposer ces sanctions ; et iii) faire en sorte que les donateurs soient aussi tenus responsables, le cas échéant, en cas d'infraction à la loi.**
87. Les sanctions pour délits correctionnels sont imposées par les tribunaux correctionnels à la demande de l'Agence de lutte contre la corruption ou de l'Institut de vérification des comptes publics; des voies de recours sont prévues par la loi. En application de l'article 76 de la Loi sur les délits correctionnels, il n'est pas possible de poursuivre ces délits en justice si une année s'est écoulée depuis le jour où l'infraction a été commise (prescription relative) et, en tout état de cause, les actions sont effectivement prescrites deux ans après la commission de l'infraction (prescription absolue). Les autorités ont fait savoir sur place qu'il était entendu, en cas de financement des partis et en application d'un avis juridique adopté par la haute cour correctionnelle, que le délai de prescription était calculé depuis le jour où les irrégularités avaient été découvertes plutôt que commises. Même si ce délai commence à courir dès le constat d'infraction, l'EEG doit souligner que ce laps de temps est très court, eu égard en particulier à la complexité de certaines de ces infractions et des difficultés que pose leur instruction. En outre, les informations sur les irrégularités en matière de financement ne sont parfois pas mises à jour avant les élections suivantes qui se déroulent, en général, quatre ans plus tard. Les infractions à la législation peuvent ainsi rester impunies par l'expiration du délai pertinent de prescription indiqué. Par conséquent, l'EEG recommande **d'allonger le délai de prescription applicable aux infractions à la Loi sur le financement des partis politiques.**
88. Un autre élément susceptible de compromettre l'application effective des sanctions sont les règles relatives à l'immunité. Le Président de la République, les membres du gouvernement et du Parlement jouissent de l'inviolabilité qui empêche d'engager des poursuites pénales à leur

encontre sans l'autorisation préalable du Parlement. Il a été indiqué à l'EEG que les "personnalités responsables" en vertu de la LFPP, sont très souvent des membres du Parlement. L'EEG a étudié cette question sur place et compris qu'il était possible, en principe, d'invoquer les dispositions relatives à l'immunité pour s'exonérer de la responsabilité d'infractions à la LFPP; selon les personnes interviewées, invoquer l'immunité pour ce type d'infraction passe pour être, dans le cadre de l'actuel régime de sanction de la LFPP, un "suicide politique". Cependant, si les sanctions devaient être renforcées, le risque théorique pourrait se transformer en risque concret avéré. L'EEG croit comprendre que les dispositions relatives à l'immunité n'ont pas un caractère absolu et que le Parlement doit décider de leur levée. Elle se demande toutefois s'il est pleinement justifié de maintenir le régime d'immunités en ce qui concerne les infractions aux règles de financement des partis et des campagnes électorales. Les immunités ne relèvent pas, à strictement parler, du champ de l'actuelle évaluation; le sujet a été traité dans le cadre du Premier Cycle d'Evaluation du GRECO et l'immunité des parlementaires n'avait pas, alors, été évoquée comme posant problème. Cela étant, l'EEG encourage vivement les autorités serbes à garder cet aspect à l'esprit à l'occasion de la future réforme de la LFPP.

IV. CONCLUSIONS

89. L'adoption de la Loi sur le financement des partis politiques constitue pour la Serbie une étape importante dans le renforcement de la transparence du financement des partis politiques et de leur autodiscipline ; toutefois, pour être efficace, la législation doit être traduite dans les faits. Jusqu'en 2009, le dispositif de supervision constituait l'élément le plus faible du système. Pas une seule sanction n'a été appliquée dans la pratique pour des infractions aux règles relatives au financement des partis politiques. En 2009, la loi a été modifiée afin d'assigner à l'Agence de lutte contre la corruption un rôle moteur dans la supervision du financement des partis et des campagnes électorales. Il a, par ailleurs, été dévolu à l'Institut de vérification des comptes publics des pouvoirs de contrôle sur l'utilisation des financements publics par les partis politiques. Confier à des institutions indépendantes la supervision du financement des partis politiques, comme c'est le cas à présent en Serbie, est assurément digne d'éloge. Il demeure d'une importance décisive d'étoffer le dispositif de surveillance afin que le processus de vérification des comptes des partis soit exécuté de manière adéquate et permette de découvrir à un stade précoce et de manière rapide d'éventuels cas d'influence abusive sur le financement des partis et de sanctionner effectivement les pratiques illicites. Il convient de s'attaquer à ce défi prioritairement. Par ailleurs, il faudra redoubler d'efforts pour améliorer les règles en vigueur concernant la transparence, y compris en réglementant mieux les dons en espèces et en nature (en particulier l'utilisation des moyens publics), ainsi que les prêts, en particulier pendant la période décisive des campagnes électorales. De même, le plafonnement en vigueur des dons, complexe et souvent discriminatoire, devra également être reconsidéré avec réalisme afin d'accroître la fiabilité et la crédibilité des comptes des partis politiques. Qui plus est, étant donné que l'accès du public aux informations constitue l'une des pièces maîtresses d'un système de supervision efficace, il est impératif de veiller à ce que tous les partis politiques rendent compte de leur situation financière et que ces rapports soient mis à la disposition du public en temps opportun. Les autorités, pleinement conscientes des questions en jeu et des insuffisances de la législation existante, ont lancé un processus de réforme. Un groupe de travail, composé d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, a été mis en place à cet effet, sous la direction de l'Agence de lutte contre la corruption. Les recommandations formulées dans ce rapport devraient être considérées comme une contribution opportune à la réforme en cours.

90. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la République de Serbie:

- i. **i) établir une définition précise de la durée de la campagne électorale ; ii) revoir le plafonnement existant des recettes et des dépenses, y compris en envisageant de dissocier le montant maximum pouvant être collecté auprès de sources privées pour faire campagne du montant total des financements publics octroyés à cet effet; iii) allonger le délai limite pour déclarer les comptes de campagne au-delà de la période actuelle de 10 jours suivant le jour du scrutin, afin d'assurer la comptabilisation adéquate des recettes et dépenses de campagne (paragraphe 69) ;**
- ii. **fixer un délai pour la soumission des rapports financiers annuels des partis politiques à l'Agence de lutte contre la corruption (paragraphe 70) ;**
- iii. **i) établir des règles précises pour l'évaluation et la déclaration des dons en nature (autre que le travail bénévole de personnes non spécialisées); ii) prévoir des critères clairs pour l'utilisation des ressources publiques dans le cadre des activités du parti et aux fins de campagne électorale; iii) inclure dans la Loi sur le financement des partis politiques des dispositions spéciales concernant, notamment, les prêts qui devraient être mentionnés expressément dans les rapports financiers et soumis aux règles et limitations pertinentes en matière de dons privés, chaque fois que les clauses et conditions de leur octroi s'écartent de celles habituellement pratiquées sur le marché (paragraphe 71) ;**
- iv. **instaurer l'obligation d'effectuer par virement bancaire tous les dons dépassant un certain seuil et les dépenses des partis politiques (paragraphe 72) ;**
- v. **explorer les possibilités d'accroître la transparence de la comptabilité et des activités des entités liées, directement ou indirectement aux partis politiques ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle (paragraphe 75) ;**
- vi. **prévoir, de manière systématique, la publication des rapports financiers des partis politiques, en particulier en désignant à qui incombe la publication desdits rapports et en indiquant les délais applicables (paragraphe 76) ;**
- vii. **i) instaurer des règles claires et cohérentes en ce qui concerne les obligations d'audit qui s'imposent aux partis politiques; ii) veiller à la nécessaire indépendance des experts comptables qui doivent certifier les comptes des partis politiques (paragraphe 77) ;**
- viii. **i) clarifier le mandat et les pouvoirs de l'Agence de lutte contre la corruption en ce qui concerne la supervision du financement des partis politiques et des campagnes électorales; ii) confier, de manière claire, à l'Agence de lutte contre la corruption le premier rôle dans ce domaine; iii) augmenter ses ressources humaines et financières afin qu'elle soit mieux armée pour assurer un contrôle large, dynamique et rapide du financement des partis politiques (paragraphe 82) ;**
- ix. **i) réviser les sanctions existantes relatives aux violations des règles de financement des partis politiques afin de faire en sorte qu'elles soient efficaces, proportionnées et dissuasives; ii) qualifier clairement les infractions aux règles de financement des partis politiques qui peuvent entraîner la privation des aides publiques et indiquer la**

procédure exacte permettant d'initier et d'imposer ces sanctions; et iii) faire en sorte que les donateurs soient aussi tenus responsables, le cas échéant, en cas d'infraction à la loi (paragraphe 86) ;

x. allonger le délai de prescription applicable aux infractions à la Loi sur le financement des partis politiques (paragraphe 87).

91. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités serbes à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus d'ici le 30 avril 2012.
92. Enfin, le GRECO invite les autorités serbes à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et rendre cette traduction publique.