

---

# COMBATTRE LA CORRUPTION

---

---

## Financement des partis politiques

par M. Yves-Marie DOUBLET  
Directeur adjoint à l'Assemblée nationale, France

---

Synthèse thématique  
du Troisième Cycle d'Evaluation  
du GRECO



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



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

# COMBATTRE LA CORRUPTION

## Financement des partis politiques

par M. Yves-Marie DOUBLET\*  
Directeur adjoint  
à l'Assemblée nationale, France

Synthèse thématique  
du Troisième Cycle d'Evaluation  
du GRECO

---

\* Yves-Marie Doublet est directeur adjoint à l'Assemblée nationale, France ; il assiste le GRECO en tant qu'expert scientifique pour les questions de financement des partis politiques.



# Table des matières

<b>1. Introduction</b> .....	5
<b>2. La transparence du financement de la vie politique</b> .....	7
2.1. Le statut des acteurs de la vie politique.....	7
2.1.1. Imposer aux partis politiques et aux candidats aux élections des obligations similaires .....	7
2.1.2. Appliquer le statut juridique des partis politiques aux structures remplissant les mêmes fonctions .....	9
2.2. Les dons .....	9
2.2.1. Les dons anonymes .....	10
2.2.2. Les effets de seuil.....	11
2.2.3. Les dons en nature .....	13
2.2.4. Le sponsoring .....	17
2.2.5. Les prêts .....	17
2.2.6. La contrepartie de marchés publics .....	19
2.2.7. Les disparités des règles relatives aux dons d'une élection à l'autre .....	20
2.2.8. Les cotisations .....	20
2.3. Les comptes des partis .....	20
2.3.1. La tenue des comptes .....	20
2.3.2. La présentation standardisée des comptes .....	22
2.3.3. Le contenu des comptes .....	23
2.3.4. Le champ des comptes .....	24

2.3.5. Le dépôt des comptes.....	32
2.3.6. La publicité des comptes .....	32
<b>3. Le contrôle de l'application de la législation.....</b>	<b>36</b>
3.1. Le statut de l'organe de contrôle .....	37
3.1.1. L'indépendance de l'organe de contrôle ...	37
3.1.2. L'efficacité d'un seul organe public de contrôle.....	41
3.2. Le contenu du contrôle.....	43
3.3. Le champ du contrôle.....	47
3.4. Les moyens de l'organe de contrôle .....	48
3.5. La publicité des rapports de l'organe de contrôle .....	50
<b>4. Les sanctions .....</b>	<b>51</b>
4.1. Des sanctions inadaptées .....	51
4.1.1. Des sanctions faibles .....	52
4.1.2. Des sanctions souvent pas assez flexibles.....	53
4.1.3. Des sanctions pouvant avoir un champ d'application limité .....	55
4.1.4. Des procédures pour les appliquer qui ne sont pas définies .....	57
4.1.5. Des sanctions parfois enserrées dans des délais de prescription très courts .....	57
4.2. Des sanctions inappliquées .....	58
<b>5. Conclusions.....</b>	<b>59</b>

# 1. Introduction

1. Dans le cadre de son troisième cycle d'évaluation consacré à la transparence du financement des partis politiques, le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) établi sous l'égide du Conseil de l'Europe a procédé jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2011 à l'évaluation de la législation de 39 des 49 Etats membres que compte le Groupe<sup>1</sup>. Dépassant le cercle académique auquel elles étaient cantonnées jusque là, les données ainsi recueillies par les équipes d'évaluation du GRECO (ci-après « EEG ») sont d'abord une source unique de renseignements sur une réglementation somme toute récente dans l'histoire des démocraties européennes. En appréhendant la transparence des ressources des partis et des candidats, le contrôle de la réglementation et les sanctions applicables, ces évaluations abordent tous les aspects du financement de la vie politique. Présentées à partir d'une grille d'analyse commune, nourries par des réponses à des questionnaires écrits et des entretiens sur place, ces rapports mettent en exergue la grande diversité des solutions adoptées par chaque Etat membre et débouchent sur des recommandations adressées à ces Etats.

2. Il est apparu judicieux de dépasser le stade de ces monographies, en en faisant la synthèse pour en tirer des enseignements. Pour autant, la présente étude ne saurait établir de classement entre les Etats membres, en attribuant à ces derniers bons et mauvais points au regard de la Recommandation (2003) 4 du Comité des Ministres aux Etats-membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes

---

1. La présente étude met à jour celle parue le 19 mai 2010. Sont couverts les Etats suivants : Albanie, Allemagne, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie- Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Macédoine, Malte, République de Moldova, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède et Turquie. Pour de plus amples informations, voir [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco) sous « Evaluations » dans la colonne de gauche.

électorales<sup>2</sup> (ci-après «la Recommandation»). Cet exercice n'aurait pas de sens. Toutes les démocraties arrivées à maturité ne sauraient au demeurant se flatter de disposer de règles en la matière depuis longtemps, certaines s'étant engagés dans cette voie il y a peu de temps (France, Royaume-Uni). Quant aux démocraties plus récentes, elles se sont dotées de législations sur le financement de la vie politique dans le sillage de leurs nouvelles institutions.

3. A travers cette synthèse, il s'agit avant tout d'identifier des faiblesses rencontrées dans des systèmes politiques et de dégager des problématiques présentes dans nombre d'Etats membres ; ceci permet de suggérer implicitement la transposition d'expériences positives et donc de contribuer à améliorer des réglementations. En effet, même si les systèmes politiques, leur contexte historique, social et culturel, les modes de scrutin, peuvent sensiblement différer d'un Etat membre à l'autre, les principes posés par la Recommandation précitée sont communs à tous ces pays et s'imposent à ces derniers, quelle que soit la forme de leurs institutions, puisqu'ils partagent les mêmes valeurs démocratiques. La présente étude ne couvre pas la totalité des Etats membres et sur certains points, les réglementations nationales ont déjà pu évoluer depuis leur examen par le GRECO, du fait de leur mise en conformité en droit interne<sup>3</sup> ; il n'en demeure pas moins que les rapports d'évaluation des 39 Etats examinés méritaient d'être exploités, à la fois pour alimenter un débat qui n'est

---

2. Lien vers la version française : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec %282003 %294&Language=lanFrench](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec%282003%294&Language=lanFrench) .

Lien vers la version anglaise : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec %282003 %294&Language=lanEnglish](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec%282003%294&Language=lanEnglish).

3. D'ici la fin du troisième cycle d'évaluation, un total de 49 Etats membres aura été évalué. Au 1<sup>er</sup> novembre 2011, 18 des 39 Etats couverts par la présente étude (Albanie, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Islande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède) ont déjà fait l'objet d'un rapport dit «de conformité», c'est-à-dire un examen – après 18 mois – de la mise en œuvre des améliorations préconisées dans le rapport d'évaluation. Voir le site du GRECO (note 2) pour une vue actualisée. Une présentation de ces rapports de mise en conformité sera faite en 2012.

pas prêt d'être achevé, pour faire avancer la réflexion du Conseil de l'Europe sur le contenu de sa Recommandation et pour éclairer les Etats appelés à la mettre en œuvre.

4. Si les réglementations observées se situent parfois en deçà des principes posés par la Recommandation, ces évaluations ont eu également le mérite de mettre en valeur les différences pouvant prévaloir entre la lettre du droit national et sa mise en pratique.

5. Etudier les apports de ces rapports d'évaluation, c'est analyser les trois volets essentiels de cette thématique, à savoir la transparence du financement de la vie politique, le contrôle du respect de la réglementation existante et les sanctions de la méconnaissance de cette dernière.

## **2. La transparence du financement de la vie politique**

6. Le statut des acteurs de la vie politique, le régime des dons et l'encadrement des comptes des partis participent de la transparence du financement de la vie politique voulue par le Conseil de l'Europe.

### **2.1. Le statut des acteurs de la vie politique**

7. La législation sur le financement de la vie politique s'adresse aux partis politiques et aux candidats aux élections. Sous peine d'être incomplète, une législation se doit donc de couvrir ces deux acteurs et doit définir un statut juridique des partis politiques s'appliquant à toutes leurs structures. Or force est de constater que ces deux conditions ne sont pas toujours remplies.

#### **2.1.1. Imposer aux partis politiques et aux candidats aux élections des obligations similaires**

8. Certains Etats se sont dotés d'une législation sur le financement des partis politiques mais ne disposent pas de réglementation équivalente pour le financement des campagnes

électorales. Ignorer ces dernières, c'est fermer les yeux sur la possibilité de verser des dons directement à des candidats en toute légalité tout en courant un double risque. D'une part, c'est battre en brèche l'égalité des chances entre les partis, les dons aux candidats pouvant constituer des recettes additionnelles pour certains partis. D'autre part, c'est priver de sa portée le principe de transparence du financement de la vie politique. Cette hypothèse n'est pas un cas d'école. On la rencontre aussi bien dans un des Etats pionniers de la réglementation sur le financement de la vie politique comme l'Allemagne (§ 105 du rapport d'évaluation et recommandation iv) que dans des Etat plus novices en la matière, comme la Croatie (§ 69 du rapport d'évaluation et recommandation i). En Allemagne, un candidat d'un parti et un parlementaire au cours de son mandat peuvent recevoir des dons. Les dons aux candidats ne relèvent pas toutefois de la loi allemande sur les partis et les dons aux parlementaires relèvent d'une annexe au Règlement du Bundestag dont la méconnaissance est punie dans des termes beaucoup plus généraux que ceux frappant les dons aux partis contrevenant à la loi. En Croatie, la loi sur le financement des partis politiques et des listes et candidats indépendants ne fait pas référence aux dons consentis individuellement aux candidats d'un parti. La législation turque sur la tenue et les vérifications des comptes des partis ne tient pas compte non plus des revenus perçus et des dépenses engagées par des membres individuels d'un parti politique pour leurs activités politiques liées au parti (§ 65 du rapport d'évaluation et recommandation i). Mais cette séparation juridique entre candidats et partis, qui dans certains cas incite les donateurs à consentir exclusivement leurs dons aux formations politiques, peut s'avérer moins étanche dans la pratique que dans les textes, des candidats individuels bénéficiant de ces dons (§ 89 du rapport d'évaluation du Portugal et recommandation iv).

9. L'article 8 de la Recommandation du Conseil de l'Europe transpose les règles de financement des partis politiques au financement des candidats aux élections. Dans la logique d'égalité des chances et de transparence qui doit présider à l'élaboration de ces législations, il serait souhaitable que soit

les candidats remettent les dons qu'ils ont perçus au parti, soit que ces mêmes dons aux candidats soient proscrits et ne soient consentis qu'aux seuls partis.

### **2.1.2. Appliquer le statut juridique des partis politiques aux structures remplissant les mêmes fonctions**

10. La plupart des Etats membres ayant fait l'objet d'une évaluation ont opté pour une définition du parti politique dans leur législation. Rares sont ceux qui comme Andorre, l'Espagne, la Grèce, le Royaume-Uni ou la Slovaquie n'ont pas défini les formations politiques. Parfois cette définition est due à la jurisprudence comme en France. Mais la définition du parti politique par la loi n'épuise pas le débat car cette définition peut s'avérer insuffisante si les sections locales des partis sont exclues dans la pratique du champ de ces derniers. Ainsi en Belgique, la définition du parti politique ne comprend pas les sections locales, alors que ces dernières peuvent être importantes dans les grandes villes, qu'elles participent aux élections locales, financent des campagnes individuelles de candidats et collectent des fonds dont une fraction est reversée, directement ou indirectement, chez certains partis, à la structure centrale (§ 71 du rapport d'évaluation et recommandation ii).

11. Dans un registre voisin, les dernières évolutions de la vie politique allemande montrent la part croissante des associations d'électeurs dans le débat public, sans que celles-ci n'aient en réalité le statut de parti politique, qui entraîne des obligations de transparence et de contrôle des comptes, pour prétendre au bénéfice des avantages fiscaux attachés aux dons pouvant leur être consentis (§ 102 du rapport d'évaluation et recommandation i).

## **2.2. Les dons**

12. Les questions soulevées par les dons anonymes, les effets de seuil, les dons en nature, le sponsoring, les prêts, la contrepartie de marchés publics, les cotisations, et les disparités des

règles d'une élection à l'autre, témoignent de la diversité de la problématique des dons.

### **2.2.1. Les dons anonymes**

13. L'article 12 de la Recommandation du Conseil de l'Europe fait obligation d'enregistrer les dons consentis aux partis politiques et impose deux obligations aux Etats : indiquer la nature et la valeur de ces dons et identifier le donateur au-delà d'un certain montant du don. La définition des dons dans la loi permet de lever toute ambiguïté en la matière (§ 85 du rapport d'évaluation de l'Azerbaïdjan et recommandation ii ; § 67 du rapport d'évaluation de la Géorgie et recommandation iv ; § 58 du rapport d'évaluation de la République tchèque et recommandation i).

14. Rares sont les Etats membres qui admettent les dons anonymes. On peut citer : l'Albanie (§ 71 du rapport d'évaluation et recommandation iii) ; le Danemark (§ 58 du rapport d'évaluation et recommandation i) ; la Grèce, où l'utilisation de coupons pour les dons, sans divulgation de l'identité du donateur, est admise jusqu'à 600 euros pour les partis et les coalitions politiques et jusqu'à 200 euros pour les candidats aux élections régionales et locales (§ 113 du rapport d'évaluation et recommandation ii) ; Malte (§ 31 et § 66 du rapport d'évaluation et recommandation i) ; la Roumanie à hauteur de 0,006 % du montant total de l'aide publique ouverte dans le budget de l'Etat (§ 116 du rapport d'évaluation et recommandation v).

15. Deux facteurs peuvent favoriser les dons anonymes : le défaut de publicité des dons et l'admission des versements en espèces. L'absence de publicité relative à l'identité du donateur et au montant du don en dehors de la campagne électorale revient de fait à légitimer les dons anonymes à Chypre, avec un montant plafonné à 8 000 € pour les personnes physiques, 20 000 € pour les sociétés à responsabilité limitée et 30 000 € pour les dons des sociétés cotées en bourse (§ 66 du rapport d'évaluation et recommandation ii). Un manque d'information sur l'identité du donateur, la valeur du don et son destinataire

se retrouve en République de Moldova (§ 66 du rapport d'évaluation et recommandation ii).

16. L'absence d'obligation de recourir à des transactions bancaires pour effectuer des dons peut également constituer une incitation à verser des dons anonymes (§ 75 du rapport d'évaluation de la Bosnie-Herzégovine et recommandation ii ; § 102 du rapport d'évaluation de la Bulgarie et recommandation iii ; § 113 du rapport d'évaluation de la Grèce et recommandation ii ; § 70 du rapport d'évaluation de la République de Moldova, où la traçabilité n'est exigée que pour les versements des personnes morales et recommandation v ; § 116 du rapport d'évaluation de la Roumanie, où seuls les dons d'un certain montant sont assujettis à transiter par un compte bancaire et recommandation v ; § 72 du rapport d'évaluation de la Serbie et recommandation iv).

17. Les effets d'une interdiction des dons anonymes peuvent toutefois se trouver contrecarrés par d'autres dispositions. Par exemple en Estonie, les dons anonymes sont interdits mais cette interdiction ne s'applique pas aux cotisations, les formations politiques définissant elles-mêmes quelles contributions constituent des dons ou des cotisations (§ 66 du rapport d'évaluation et recommandation ii).

### **2.2.2. Les effets de seuil**

18. La publication des dons et des donateurs au-delà d'un certain seuil est appliquée en Allemagne, en Bulgarie, en Espagne, en Hongrie, en Irlande, au Luxembourg, en Norvège, en Pologne et au Royaume-Uni. L'identité du donateur, indépendamment du montant du don, doit être déclarée dans le rapport financier annuel du parti en République tchèque, ce qui interdit *de facto* les dons anonymes.

19. Le montant du seuil commandant l'obligation de publicité n'est pas neutre. Opter pour un seuil élevé, c'est prendre le risque d'encourager des dons d'un montant moins élevé que le seuil légal, afin de les faire échapper à la publicité. Les équipes d'évaluation du GRECO s'en sont émues à plusieurs reprises. C'est ainsi que ce seuil a été jugé trop élevé en Allemagne.

On rappellera que dans ce pays l'identité du donateur est communiquée dans les rapports comptables des partis soumis à contrôle, lorsque le don cumulé sur un an dépasse 10 000 €. Quant aux dons individuels de plus de 50 000 €, ils doivent être signalés immédiatement au Président du Bundestag. Ces dispositions ont conduit le GRECO à recommander un abaissement du seuil de 50 000 € pour la communication et le compte rendu immédiats des dons ainsi qu'un abaissement significatif du seuil pour la communication des dons et de l'identité des donateurs (§ 104 du rapport d'évaluation et recommandation iii).

20. C'est le même raisonnement qu'a tenu le GRECO à l'encontre de la Finlande, en lui suggérant d'étudier une diminution du seuil au-dessus duquel l'identité du donateur devrait être divulguée, recommandation dont elle s'est acquittée (recommandation iv faisant l'objet du rapport de conformité). La législation irlandaise a également été critiquée sur ce point, le seuil de 5078,95 € à partir duquel les dons reçus par un parti politique provenant d'une seule personne devaient faire l'objet d'une publicité ayant été considéré comme trop élevé (§ 105 du rapport d'évaluation et recommandation iii).

21. L'argument du respect de la vie privée est souvent opposé pour justifier des choix de droit interne, qui ne respectent pas pleinement la règle posée par la recommandation sur l'obligation de publicité au-delà d'un certain seuil. C'est cette motivation, qui a été mise en avant par exemple en Belgique (§ 77 du rapport d'évaluation et recommandation vii) et en Islande (§ 73 du rapport d'évaluation et recommandation ii). On peut, cependant, faire valoir que l'un des enjeux de la transparence est de mettre à jour des influences indésirables sur le financement politique, comme l'a relevé précisément le GRECO dans ses rapports d'évaluation de ces deux pays.

22. L'invocation du respect de la vie privée peut conduire aussi le législateur à recourir à des solutions nuancées dans les régimes applicables à la publicité des dons. Ainsi au Danemark, si les comptes des formations politiques doivent comporter les noms et adresses des personnes physiques ou morales ayant

consenti des dons supérieurs à 2 700 €, ces mêmes formations ne sont pas tenues de préciser les sommes versées par chaque donateur (§ 59 du rapport d'évaluation et recommandation ii). En Roumanie si le donateur en fait la demande écrite, son identité peut rester confidentielle, à condition que ses dons n'excèdent pas l'équivalent de 10 salaires bruts minimums (§ 33 du rapport d'évaluation).

23. Parce qu'il peut être soumis à interprétation, le degré de précision de la législation sur la publicité détermine la portée effective de cette dernière. C'est ainsi qu'il a été estimé que la seule injonction faite aux partis albanais de publier la liste des personnes ayant fait des dons au-delà d'un certain seuil était insuffisante, la disposition légale concernée étant muette sur la forme et les délais de cette publicité (§ 70 du rapport d'évaluation et recommandation ii).

### **2.2.3. Les dons en nature**

24. L'article 2 de la Recommandation du Conseil de l'Europe retient une acception assez large du don, puisque celui-ci désigne « tout acte volontaire en vue d'accorder un avantage, de nature économique ou autre, à un parti politique ». Sont donc visés aussi bien les dons financiers que les dons en nature. La réglementation britannique considère par exemple que la fourniture gratuite de bureaux ou de matériel à un parti tout comme le parrainage d'événements sont assimilables à des dons en nature. En Roumanie, les remises de plus de 20 % sur la valeur de produits ou de services fournis à des partis ou à des candidats indépendants sont considérées comme des dons. Il peut arriver que si les dons des entreprises aux partis sont autorisés, ils prennent essentiellement la forme de contributions en nature. La loi lettone sur le financement des organisations politiques assimile à un don « tout bien ou autre avantage sans rémunération y compris sous forme de services, de cession de droits, d'exemption de certaines obligations ou d'abandon du droit à certains bénéfices au profit d'un parti, ou tout autre acte aboutissant à transférer certains avantages à un parti politique ». L'évaluation portant sur la Slovaquie cite à

cet égard l'embauche de personnes travaillant pour un parti ainsi que le paiement direct de ses factures (§ 117 du rapport d'évaluation).

25. L'impact de l'encadrement des dons en nature n'est pas une question théorique. Ainsi l'EEG a été informée que certains radiodiffuseurs en « ex-République yougoslave de Macédoine » accordaient aux partis politiques des ristournes pouvant aller jusqu'à 97 % du prix normal. Cette pratique a pour effet de contourner les dispositions légales sur le plafonnement des dons et transforme ces gestes commerciaux en dons pratiquement illimités (§§ 90 et 91 du rapport d'évaluation et recommandation ii). En République de Moldova, la pratique des dons en nature sous forme de bureaux, de personnel, de moyens de transport ou de télécommunications semble être une pratique courante (§ 68 du rapport d'évaluation et recommandation iv). On soupçonne en République tchèque que de nombreuses annonces publicitaires soient exécutées par les prestataires à titre gratuit ou à un prix réduit (§ 59 du rapport d'évaluation et recommandation ii).

26. Ces dons en nature peuvent être aussi d'origine publique. La législation bulgare n'évoque pas clairement l'utilisation d'infrastructures publiques durant les périodes électorales (§ 108 du rapport d'évaluation et recommandation viii). En Géorgie l'EEG s'est inquiété de la participation de certaines personnes occupant des fonctions publiques aux campagnes électorales (§ 69 du rapport d'évaluation et recommandation vi). En Grèce, le GRECO a relevé lors de son évaluation que pas moins de 857 agents publics rémunérés par leur administration étaient détachés auprès de membres du Parlement national ou du Parlement européen, ce travail bénéficiant aux partis politiques de ces élus (§ 116 du rapport d'évaluation et recommandation v). La réglementation du Monténégro n'encadre pas les dons en nature publics – moyens techniques, véhicules, installations – pendant les campagnes électorales (§ 67 du rapport d'évaluation et recommandation iv). En Serbie, les candidats déjà élus utilisent dans la pratique les moyens publics à leur disposition (voitures officielles, matériels de

télécommunication, secrétariat...) (§ 71 du rapport d'évaluation et recommandation iii).

27. La question des dons en nature a été cependant diversement traitée par les législations des Etats membres. Il arrive fréquemment qu'elle soit occultée par la réglementation. Une définition des dons faisant exclusivement référence à des versements financiers les autorise implicitement (§ 83 du rapport d'évaluation d'Andorre et recommandation iv). En Arménie, les dons en nature doivent être inscrits dans les comptes des partis mais le code électoral ne contient aucune règle sur les dons en nature effectués lors de campagnes électorales ou sur les biens et services proposés à tarif réduit (§ 64 du rapport d'évaluation et recommandation ii). En Grèce, les dons en nature ne sont inclus ni dans les recettes électorales des partis et des candidats ni dans le cadre des activités opérationnelles des candidats et des partis en dehors des campagnes électorales (§ 115 du rapport d'évaluation et recommandation iv). La législation du Monténégro ignore également cette question (§ 66 du rapport d'évaluation et recommandation iii). La réglementation serbe n'indique pas comment déclarer les dons en nature aux partis politiques (§ 71 du rapport d'évaluation et recommandation iii). A l'inverse, des Etats membres assimilent l'attribution de services, de biens, de droits patrimoniaux ou non patrimoniaux à un parti politique à des dons déguisés interdits par leur droit interne (§ 30 du rapport d'évaluation sur l'Estonie).

28. Faute de dispositions législatives claires sur le sujet on peut nourrir aussi des incertitudes sur la réalité de la déclaration de ces dons en nature à leur valeur réelle. De telles dispositions sont absentes en Albanie (§ 70 du rapport d'évaluation et recommandation ii) et au Danemark (§ 60 du rapport d'évaluation et recommandation iii). La Finlande avait été invitée par le GRECO à veiller à ce que les dons en nature aux partis politiques autres que le travail bénévole des non professionnels soient évalués et comptabilisés à leur valeur marchande (§ 69 du rapport d'évaluation et recommandation iii). L'examen du rapport de conformité de ce pays montre

que cette préoccupation a bien été prise en considération pour les dons en nature aux candidats aux élections dans la nouvelle législation mais est restée à l'Etat de projet pour les dons en nature aux partis politiques.

29. En France, les dons en nature aux partis à des prix inférieurs au marché sont interdits (§ 109 du rapport d'évaluation) et ils doivent être pris en compte par les candidats pour le financement des campagnes électorales dans les comptes de campagne. La réglementation géorgienne ne prend pas en compte les biens ou services non gratuits fournis à un prix inférieur à celui du marché (§ 67 du rapport d'évaluation et recommandation iv).

30. La législation peut aussi être rigoureuse et recevoir une application des plus limitées. Ainsi l'article 2 de la loi lituanienne sur les partis politiques a une vision très large des dons aux partis. Ils recouvrent les espèces, les actions, les titres, les biens mobiliers et immobiliers, le droit de propriété, les activités intellectuelles, matérielles et immatérielles cédées gratuitement, les activités et le travail bénévoles ainsi que les produits tirés de ces activités. Cependant dans la pratique, de telles formes de dons ne semblent pas avoir été déclarées pour ne pas excéder les plafonds (§ 101 du rapport d'évaluation et recommandation iv). Un même scepticisme a été relevé en Norvège chez les interlocuteurs de l'EEG, interrogés sur la déclaration effective des dons en nature perçus par les formations politiques de ce pays (§ 82 du rapport d'évaluation et recommandation ii).

31. On ne saurait toutefois dissimuler la difficulté de respecter la Recommandation du Conseil de l'Europe tout en ne décourageant pas le travail bénévole. D'ailleurs les recommandations du GRECO excluent du champ de la prise en compte des dons en nature cette forme de travail gratuit (recommandation ii sur la République tchèque; recommandation iii sur l'Arménie et la Serbie; recommandation iv sur la Géorgie, la Grèce et la Roumanie).

#### **2.2.4. Le sponsoring**

32. Les problèmes liés au sponsoring des partis politiques ne sont pas très éloignés de ceux des dons en nature. Plusieurs cas de figure peuvent se présenter :

33. Le sponsoring peut être analysé comme un substitut à l'interdiction des dons des personnes morales mais il prive alors d'effet cette interdiction. Ainsi, il semble qu'en Belgique la prohibition des dons des entreprises aux partis n'empêche pas le sponsoring, pratique admise au demeurant par la Commission de contrôle fédérale (§ 74 du rapport d'évaluation et recommandation iv).

34. Là où les dons des entreprises sont autorisés comme en Allemagne, le sponsoring constitue une forme additionnelle d'aide des entreprises aux partis politiques, sans que son régime juridique et fiscal soit très clair, puisque le sponsoring ne peut être assimilé à un don et par là-même être soumis à publicité au-delà de 10 000 € (§ 109 du rapport d'évaluation et recommandation vi). Si cette forme d'aide n'offre pas d'avantage fiscal pour l'entreprise donatrice, elle lui assure en revanche de la publicité lorsqu'elle est publique.

#### **2.2.5. Les prêts**

35. Cette problématique est imparfaitement prise en compte par les législations, alors même que cette source de financement peut être considérable pour les partis politiques (Espagne, Pologne) et qu'elle peut être perçue comme un moyen de contourner les seuils des dons aux partis politiques (§ 74 du rapport d'évaluation sur l'Espagne et recommandation i).

36. On serait tenté de considérer la législation britannique comme la plus élaborée en la matière. En effet les partis britanniques sont soumis à une obligation de déclaration trimestrielle de leurs prêts à la Commission électorale, cette obligation devenant hebdomadaire en période électorale. Mais cette règle ne joue ni pour les candidats ni surtout pour les tierces parties habilitées à intervenir dans la campagne électorale (§ 126 du rapport d'évaluation et recommandation ii).

37. Il arrive que cette question des prêts ne soit pas abordée par les textes. C'est le cas de la Géorgie (§ 67 du rapport d'évaluation et recommandation iv); de la République de Moldova, où cette source de revenus peut constituer un volume important de financement pour les partis politiques (§ 69 du rapport d'évaluation et recommandation iv); de la Serbie (§ 71 du rapport d'évaluation et recommandation iii). En Slovénie si cette question est évoquée par la loi sur les campagnes électorales, il n'en est pas de même de la loi sur les partis politiques (§ 107 du rapport d'évaluation et recommandation i). Mais la seule mention de cette forme de financement dans un rapport financier de parti politique ne saurait être à elle seule une garantie de transparence. Par exemple la loi organique espagnole 8/ 2007 relative au financement des partis politiques impose que les conditions de prêts contractés par les partis politiques figurent dans les rapports financiers des partis. Mais il s'avère en réalité que les modalités et les conditions de l'octroi des prêts comme leur montant maximum, les prêteurs autorisés, l'échelonnement des remboursements ne sont pas prévus par la loi (§ 74 du rapport d'évaluation et recommandation i).

38. Les lacunes de la réglementation peuvent être aisément exploitées par les acteurs de la vie politique. En Grèce si les emprunts apparaissent dans les comptes financiers en tant que recettes et charges, ils ne font pas l'objet d'une déclaration obligatoire dans les Etats financiers soumis à contrôle lorsqu'ils sont passés par pertes et profits par le prêteur (§ 114 du rapport d'évaluation et recommandation iii). L'EEG a constaté que divers éléments comme la valeur maximale du prêt, les prêteurs autorisés, l'enregistrement des prêts, la détermination du dernier jour possible pour contracter un emprunt avant une élection, les termes de l'amortissement, n'étaient pas réglementés de manière précise en Pologne (§ 80 du rapport d'évaluation et recommandation iii). En République tchèque, si le montant total des dettes des partis doit figurer dans le rapport financier, cette information n'est pas très détaillée (§ 59 du rapport d'évaluation et recommandation ii). Il manque clairement en Roumanie une disposition exigeant que toutes

les dettes et les obligations aient été réglées au moment où les déclarations sont adressées à l'Autorité électorale permanente, les représentants de cette autorité ayant indiqué que dans certains cas les débiteurs n'étaient pas en mesure de rembourser leurs dettes (§ 119 du rapport d'évaluation et recommandation vii).

39. Les prêts peuvent ne pas figurer parmi les sources autorisées de financement sans que cette interdiction couvre semble-t-il d'autres financements proches des prêts, à savoir des lignes de crédit et des avances en liquide (§ 115 du rapport d'évaluation de la Roumanie et recommandation iv).

### **2.2.6. La contrepartie de marchés publics**

40. Si des Etats membres autorisent des dons d'entreprises, il peut arriver que cette générosité soit récompensée par des marchés publics faute de prohibition de l'accès des entreprises donatrices à ces contrats (§ 111 du rapport d'évaluation sur la Slovaquie et recommandation v). Certaines législations font obstacle à la possibilité pour les entreprises donatrices d'accéder à des marchés publics. Mais s'il est possible d'interdire des dons provenant d'entreprises ayant passé des marchés publics et d'écarter de la procédure d'adjudication des entreprises ayant consenti antérieurement des dons aux partis, les législations sont parfois incomplètes. Ainsi en Espagne l'interdiction de recevoir des dons d'entreprises au regard de la passation de marchés publics ne s'applique qu'aux dons d'entreprises honorant un marché public en cours. L'interdiction n'est pas opposable une fois le marché public terminé. Elle n'est pas opposable non plus aux dons consentis par les entreprises adjudicataires aux structures situées dans la sphère des partis, comme des associations ou des fondations politiques (§ 72 du rapport d'évaluation). S'agissant des dons postérieurs au marché la législation serbe présente la même lacune qu'en Espagne (§ 73 du rapport d'évaluation).

### **2.2.7. Les disparités des règles relatives aux dons d'une élection à l'autre**

41. Disposer de règles relatives aux dons distinctes suivant le type d'élections et entre les campagnes électorales et les partis politiques affaiblit la cohérence d'ensemble de la réglementation du financement de la vie politique, ne serait-ce que lorsque plusieurs élections avec des règles différentes se déroulent en même temps (§ 104 du rapport d'évaluation de la Bulgarie et recommandation v).

### **2.2.8. Les cotisations**

42. Lorsqu'un membre de parti verse un montant de cotisation plus élevé que le montant de la cotisation obligatoire, ce différentiel peut être enregistré comme cotisation et non comme don pour la partie excédant le seuil de la cotisation obligatoire, cela même s'il excède le plafond des dons (§ 85 du rapport d'évaluation de l'Azerbaïdjan et recommandation ii; § 67 du rapport d'évaluation de la Géorgie et recommandation iv; § 67 du rapport d'évaluation de la République de Moldova et recommandation iii). Des dons peuvent également être assimilés à des cotisations, en les fractionnant pour rester en dessous du seuil de déclaration (§ 58 du rapport d'évaluation de la République tchèque et recommandation i).

## **2.3. Les comptes des partis**

43. Plusieurs points doivent principalement retenir l'attention : la tenue des comptes, leur présentation standardisée, leur contenu, leur champ, leur dépôt et leur publicité.

### **2.3.1. La tenue des comptes**

44. C'est sans doute la législation britannique qui est la plus précise en la matière. En effet le trésorier du parti doit veiller à ce que les registres comptables soient tenus de manière à ce que les transactions effectuées par le parti puissent être mises en évidence et expliquées à tout moment (§ 125 du rapport d'évaluation). Une préoccupation identique est

partagée en Espagne, puisque les écritures comptables doivent être tenues de manière suffisamment précise pour permettre à tout moment d'exposer et d'expliquer avec une exactitude raisonnable les transactions des partis (§ 73 du rapport d'évaluation). La législation espagnole impose au surplus aux formations politiques de disposer d'un système de contrôle interne de leur comptabilité (§ 77 du rapport d'évaluation).

45. Mais la tenue de comptes suppose que l'on sache exactement quelle période ceux-ci doivent recouvrir. Faute de définition législative précise de la campagne électorale, on s'en remet alors à la pratique (§ 66 du rapport d'évaluation de la Serbie et recommandation i). Une absence totale de disposition de droit interne sur la tenue des comptes des partis politiques place l'Etat membre en délicatesse par rapport à l'article 11 de la Recommandation. Celui-ci impose en effet aux Etats membres d'exiger que les partis politiques et les entités liées aux partis politiques tiennent une comptabilité complète et adéquate. La Hongrie ne remplit pas cette condition (§ 87 du rapport d'évaluation et recommandation iii).

46. La définition d'une durée minimale de campagne électorale a trois conséquences. Avoir une durée de campagne électorale très courte, c'est admettre que ce seuil peut être dépassé et donc tolérer que les recettes et les dépenses de campagne électorale ne soient pas correctement comptabilisées. Cette situation a conduit le GRECO à plaider pour un allongement ou à tout le moins pour une révision de la période électorale dans les Etats concernés : en Azerbaïdjan (§ 84 du rapport d'évaluation et recommandation i ; en Hongrie faute de durée précise de la campagne électorale (§ 91 du rapport d'évaluation et recommandation vi). L'EEG est d'avis qu'en « ex-République yougoslave de Macédoine » les comptes des campagnes électorales sont ouverts trop tard et fermés trop tôt pour couvrir tous les besoins financiers des campagnes électorales (§ 89 du rapport d'évaluation et recommandation i).

47. C'est aussi soulever la question de l'imputation des dépenses antérieures à la campagne électorale. En Bulgarie, l'absence d'encadrement de la comptabilisation des activités

préalables à la campagne électorale peut profiter aux candidats indépendants qui ne sont pas soutenus par des comités d'initiative (§ 105 du rapport d'évaluation et recommandation vi). En Grèce, le gros des dépenses qui intervient durant la période préélectorale favorise par là même le contournement du plafonnement des dons privés et des dépenses (§ 112 du rapport d'évaluation et recommandation i).

48. C'est atténuer enfin l'impact du plafonnement des dépenses électorales. Il est facile en effet de contourner les plafonds applicables aux dépenses de campagne électorale, en affectant ces dépenses en dehors de la période de déclaration correspondant à la campagne (§ 76 du rapport d'évaluation de la Bosnie-Herzégovine et recommandation iii).

### **2.3.2. La présentation standardisée des comptes**

49. Disposer d'une présentation uniformisée des comptes des partis permet de comparer ces derniers dans le temps et dans l'espace. La République de Moldova fait partie des rares pays à pouvoir se prévaloir de l'existence de formulaires standardisés de tels rapports financiers (§ 65 du rapport d'évaluation). Mais les observateurs de la vie politique ne disposent pas toujours d'un tel outil. Ainsi en Espagne faute de se reposer sur la définition d'un format uniforme des rapports financiers des formations espagnoles, leur contenu varie considérablement de l'une à l'autre (§ 76 du rapport d'évaluation et recommandation iii). Le GRECO a appelé de ses vœux la mise en place d'un format comptable unique et informatisé des bilans et des comptes des partis luxembourgeois sur lesquels la Cour des comptes serait conduite à se pencher (§ 56 du rapport d'évaluation et recommandation ix). La même préoccupation s'est fait jour à propos d'Andorre (§ 82 du rapport d'évaluation et recommandation iii) ; de l'Azerbaïdjan (§ 87 du rapport d'évaluation et recommandation iii) ; de l'Irlande (§ 104 du rapport d'évaluation et recommandation ii) ; de la Norvège (§ 79 du rapport d'évaluation et recommandation i) ; des Pays-Bas (§ 78 du rapport d'évaluation et recommandation ii) ; du Portugal (§ 86 du rapport d'évaluation et recommandation i) ; du

Royaume-Uni (§ 125 du rapport d'évaluation) ; de la Slovaquie (§ 89 du rapport d'évaluation et recommandation iv) et de la Turquie (§ 66 du rapport d'évaluation et recommandation ii). Cette déficience a été constatée également pour les fonds préélectoraux des candidats, des partis et des coalitions en Arménie (§ 67 du rapport d'évaluation et recommandation v).

### **2.3.3. Le contenu des comptes**

50. D'un Etat à l'autre, on retrouve également des disparités dans le degré de détail des informations fournies par les partis. Ainsi en Bulgarie il existe peu de dispositions réglementant la transparence du financement des campagnes électorales et celles-ci ne sont pas harmonisées d'une élection à l'autre (§ 103 du rapport d'évaluation et recommandation iv). Parce que les rapports financiers des partis moldaves ne comprennent ni bilan ni compte de résultat, l'EEG a appelé de ses vœux l'élaboration de documents comptables plus précis, donnant un aperçu complet de leur patrimoine, de leurs revenus et de leurs dépenses (§ 65 du rapport d'évaluation et recommandation i). Les rapports financiers des partis politiques tchèques fournissent des informations circonstanciées sur les dons mais sont avares de renseignements sur les dépenses (§ 62 du rapport d'évaluation et recommandation v). En Slovénie les données se limitent au montant global des dons collectés pour le parti ou pour la campagne électorale sans plus de détail sur la nature et la valeur des dons en espèces (§ 107 du rapport d'évaluation et recommandation i).

51. Lors de son évaluation du système finlandais, l'équipe du GRECO avait jugé que le niveau de détail exigé en matière de déclaration du financement électoral était insuffisant pour permettre la production d'informations pertinentes. Les nouvelles dispositions législatives et les formulaires de publicité correspondants, adoptés à la suite de cette évaluation apparaissant dans le rapport de conformité, semblent pallier cette lacune concernant les candidats à une élection. En outre, le Gouvernement a proposé de nouvelles règles qui auront un

effet analogue pour les partis politiques (§ 49 du rapport de conformité).

#### **2.3.4. Le champ des comptes**

52. Le reproche du défaut de consolidation des comptes des partis politiques est revenu sous la plume des observateurs du GRECO à plusieurs reprises. Rappelons que l'article 11 de la Recommandation du Conseil de l'Europe invite les Etats membres à consolider les comptes des partis politiques pour inclure, le cas échéant, les comptes des entités liées directement ou indirectement à un parti politique.

53. Cette règle n'est pas respectée ou est mal prise en compte dans plusieurs pays, qu'il s'agisse des entités situées dans la sphère d'activité des partis, des structures locales de ces derniers ou des tierces parties. Cette appréhension du champ du financement des activités politiques conduit à s'interroger également sur la distinction entre les dépenses courantes et les dépenses électorales ainsi que sur les liens des partis avec des fondations qui leurs sont proches.

##### *2.3.4.1. Les entités directes ou indirectes situées dans la sphère des partis*

54. La législation espagnole est muette sur le regroupement dans les Etats financiers des partis politiques de la comptabilité des entités liées directement ou indirectement aux partis politiques ou placées d'une façon ou d'une autre sous leur contrôle (§ 75 du rapport d'évaluation et recommandation ii).

55. En Estonie, on relève que les formations politiques ne sont pas obligées d'inclure les comptes des entités liées dans leurs propres comptes, à la seule exception des rapports sur le financement des élections, qui doivent intégrer les dépenses engagées et les financements utilisés par des associations à but non lucratif dont sont membres les partis politiques (§ 65 du rapport d'évaluation et recommandation i).

56. Au regard des exigences de l'information de l'opinion publique, l'EEG s'est émue à plusieurs reprises de l'absence

de données comptables accessibles relatives aux dépenses des entités liées directement ou indirectement aux partis politiques (§ 77 du rapport d'évaluation de la Bosnie-Herzégovine et recommandation iv ; § 92 du rapport d'évaluation de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et recommandation iii ; § 63 du rapport d'évaluation du Monténégro et recommandation i ; § 75 du rapport d'évaluation de la Serbie et recommandation v et § 65 du rapport d'évaluation de la Turquie et recommandation i).

57. Ni la loi sur la comptabilité ni la loi sur les partis politiques n'assujettissent les partis norvégiens à une obligation de présentation consolidée de leurs comptes. Or lorsqu'un parti est composé de 300 entités différentes, il est pratiquement impossible d'avoir une vision complète de leurs finances (§ 85 du rapport d'évaluation).

58. Si les partis politiques tchèques peuvent tirer des revenus d'activités commerciales, il est apparu au GRECO que la transparence de leur financement serait renforcée si, à tout le moins, la comptabilité ou au minimum un résumé de la comptabilité des entreprises établies par un parti politique ou dans lesquelles un parti détenait une participation était rendue public avec le rapport du parti (§ 60 du rapport d'évaluation et recommandation iii).

59. Les rapports financiers fournis par les partis politiques slovènes ne contiennent aucune information sur les diverses entités affiliées aux partis, qu'il s'agisse des organisations internes à la structure de ces derniers comme les organisations de jeunesse, de femmes ou les organisations professionnelles et agricoles ou qu'il s'agisse des associations et des structures participant activement aux campagnes électorales et à leur financement. En outre les activités de campagne et de collecte de fonds des associations et des sociétés créées séparément des partis ne sont pas réglementées (§ 108 du rapport d'évaluation et recommandation ii).

60. La séparation organique entre les formations politiques et ces entités a été invoquée en Slovaquie, pour justifier l'absence

d'informations financières par les partis politiques sur les entités qui leur étaient directement ou indirectement liées, alors même que certaines d'entre elles sont apparues étroitement associées aux activités de ces formations politiques (§ 88 du rapport d'évaluation et recommandation iii).

61. C'est toutefois moins cette séparation organique que l'inexistence de toute relation financière entre ces structures, qui a pu convaincre le GRECO que ces mêmes entités n'avaient pas à figurer dans le périmètre comptable des partis politiques. Considérant que le financement de la vie politique polonaise faisait largement appel aux ressources publiques et que les dons des entreprises étaient proscrits dans ce pays, le GRECO a admis ainsi que les entités directement ou indirectement liées aux partis politiques n'avaient pas à être mentionnées dans les comptes de ces partis (§ 82 du rapport d'évaluation).

62. En revanche, il y a lieu d'être plus sceptique sur l'imperméabilité des relations entre les partis et les entités situées dans leur sphère, lorsque les critères d'intégration de ces entités dans le périmètre d'activité des partis ne sont pas objectifs mais dépendent de l'appréciation des seuls partis politiques. Il en va ainsi du cas français. La loi française impose aux partis politiques de retracer les comptes du parti lui-même et d'englober également les comptes de « tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquelles le parti ou groupement politique détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion ». Comme le note l'EEG, à côté d'un critère objectif relatif à la détention de la moitié du capital prévaut un critère beaucoup plus flou, où le parti est chargé d'apprécier lui-même le pouvoir qu'il exerce dans l'entité placée dans sa sphère d'activité (§ 109 du rapport d'évaluation et recommandation ii).

#### *2.3.4.2. Les structures locales des partis*

63. Soit la législation ignore l'échelon local des partis, soit celui-ci dans la pratique s'autogère en quelque sorte, alors

même qu'il y a lieu de penser qu'il est plus exposé à des risques de corruption que l'échelon central.

64. Dans la première catégorie d'Etats membres entrent des Etats comme l'Irlande et les Pays-Bas. Les partis politiques irlandais ne sont pas contraints d'intégrer les données financières de leurs sections locales (§ 107 du rapport d'évaluation et recommandation v). Aux Pays-Bas, pas plus la loi sur le subventionnement des partis politiques applicable en 1999 que la loi appelée à lui succéder, n'appliquent les exigences de transparence au niveau régional ou local (§ 23, § 83 du rapport d'évaluation et recommandation vii). La loi slovaque 85/2005 n'établit pas de distinction entre le niveau central du parti et celui des sections. Par voie de conséquence les comptes annuels du parti doivent inclure les recettes et les dépenses de l'échelon régional. Or il s'avère dans les faits que les sections locales et régionales utilisent et gèrent leurs propres fonds en toute indépendance et que toutes les informations sur les recettes et les dépenses dans le cadre d'élections locales ne sont pas divulguées par les partis (§ 87 du rapport d'évaluation et recommandation ii).

65. On peut ranger dans la seconde catégorie d'Etats membres plusieurs exemples. La visite de l'EEG en Lituanie a montré que les partis locaux décidaient librement d'intégrer ou non dans leurs structures leurs sections régionales et locales et que la législation passait sous silence les mouvements de fonds entre les composantes des partis (§ 97 du rapport d'évaluation et recommandation ii). La loi organique espagnole 8/2007 impose aux partis politiques de regrouper dans leurs comptes les éléments financiers des fédérations, des coalitions et des groupes d'électeurs mais ce regroupement des comptes n'englobe pas les données financières des antennes locales des partis politiques, les partis dans la pratique décidant de l'organisation de la comptabilité de leurs unités locales. Cet Etat de fait n'est pas neutre, lorsque les antennes des partis politiques sont situées dans des communes fortement peuplées et lorsque l'on sait que plus de 25 % du financement public est alloué aux partis politiques à l'échelon local (§ 75 du rapport d'évaluation et

recommandation ii). En Roumanie des structures locales ont parfois fait le choix d'une comptabilité simplifiée (§ 112 du rapport d'évaluation et recommandation ii).

#### *2.3.4.3. Les tierces parties*

66. La réglementation des tierces parties résulte de l'article 10 de la Recommandation du Conseil de l'Europe. Celui-ci impartit aux États membres d'enregistrer toutes les dépenses directes ou indirectes, effectuées dans le cadre des campagnes électorales par chaque parti politique, chaque liste de candidats et chaque candidat.

67. On peut estimer qu'il y a une corrélation entre la fixation d'un plafond des dépenses électorales et l'existence de tierces parties. Imposer en effet un plafond de dépenses électorales aux partis pour les campagnes électorales serait de peu d'effet si dans le même temps des tiers – groupes d'intérêts, syndicats, associations – pouvaient dépenser de l'argent sans limitation légale soit pour soutenir, soit à l'inverse pour dénigrer une cause politique. L'existence de plafonds de dépenses électorales très bas favorise la prise en charge de ces dépenses par des tierces parties (§§ 65 et 66 du rapport d'évaluation sur l'Arménie et recommandation iii).

68. La législation britannique constitue sans aucun doute de ce point de vue celle qui a poussé le plus loin cette logique de transparence et de limitation des dépenses électorales des tierces parties. Rappelons qu'aux termes de la loi britannique sur les partis politiques, les personnes ou organisations qui militent pour un ou plusieurs partis politiques enregistrés ou pour une certaine catégorie de candidats sont considérées comme des tierces parties. La loi britannique limite le montant des sommes que ces tierces parties peuvent engager à la promotion de candidats ou de partis pendant les périodes où les dépenses de campagne électorale sont plafonnées. Une tierce partie engageant plus de 10 000 £ de dépenses en Angleterre et 5 000 £ en Ecosse ou au pays de Galles ou en Irlande du nord est tenue de s'inscrire auprès de la Commission électorale.

69. De telles règles n'existent pas en Irlande. Alors même que les dépenses électorales pour l'élection des députés et des représentants irlandais au Parlement européen sont soumises à un plafonnement, les tierces parties irlandaises ne sont pas tenues de divulguer leurs dépenses et les dons qu'elles ont reçus (§ 107 du rapport d'évaluation et recommandation v).

70. Une illustration éclairante de l'effet pervers de l'absence de plafonnement des dépenses électorales des tierces parties a été fournie par l'évaluation de la législation lettone. Les campagnes organisées par des organisations tierces au profit de certains partis leurs auraient permis de contourner le plafond des dépenses électorales (§ 73 du rapport d'évaluation et recommandation i). Le même constat a été dressé à propos du Danemark (§ 62 du rapport d'évaluation et recommandation v), de la France (§ 109 du rapport d'évaluation et recommandation ii) et de la Lettonie (§§ 98 et 99 du rapport d'évaluation et recommandation ii).

71. Si ce risque de détournement du plafond des dépenses électorales prend un relief particulier lorsque la loi a fixé précisément un plafond pour ces dépenses, l'ampleur du rôle des tierces parties peut également poser problème en l'absence de plafond, au seul regard du critère de transparence des dépenses électorales. Dans un pays comme la Finlande qui n'a pas retenu de plafonnement des dépenses électorales, l'attention de l'EEG a été attirée sur ce risque, le principe de transparence pouvant être privé d'effet par le biais de circuits financiers alimentant des associations et des fondations liées à des partis politiques (§ 73 du rapport d'évaluation et recommandation vii).

#### *2.3.4.4. La distinction entre les dépenses courantes du parti et les dépenses électorales*

72. On touche là une des limites de la comptabilisation et de la transparence des dépenses engagées pour la vie politique. Il peut paraître en effet très artificiel de distinguer l'activité courante d'un parti de son activité électorale comme l'avait fait la Cour constitutionnelle fédérale allemande dans un arrêt

célèbre du 19 juillet 1966. N’y a t’il pas une difficulté à isoler objectivement les dépenses de campagne électorale des autres dépenses des partis politiques? Une campagne électorale ne commence-t-elle pas dès le lendemain des élections? Soulever cette question revient à s’interroger sur la portée des définitions de la durée des campagnes électorales. Si celles-ci sont trop courtes elles peuvent permettre d’imputer leur financement en dehors de cette période. En Lettonie cette période est raisonnable et est de quatre mois (§ 40 du rapport d’évaluation). C’est vraisemblablement en France que l’obligation de comptabilisation des recettes des candidats est la plus longue, puisque le mandataire du candidat est tenu de recueillir les fonds destinés au financement de la campagne pendant l’année précédant le premier jour du mois de l’élection jusqu’à la date du dépôt du compte de campagne du candidat (§ 45 du rapport d’évaluation). La même périodicité est applicable aux dépenses électorales engagées en vue de l’élection.

73. Il n’en demeure pas moins que tant les organes de contrôle que l’opinion publique n’ont pas toujours une appréhension précise des dépenses électorales quand celles-ci sont noyées dans les comptes des partis politiques. C’est ce souci qui explique que le GRECO ait invité la France à mettre en place un dispositif pour faire en sorte que les partis politiques ayant financé la campagne électorale d’un candidat ou utilisé les médias pour le soutenir, soient tenus de déposer un Etat de leurs dépenses pendant la campagne auprès de l’organe de contrôle compétent, cette déclaration devant être contrôlée et rendue publique (§ 110 du rapport d’évaluation et recommandation iii). Un vœu identique a été formulé à l’égard de la réglementation allemande (§ 103 du rapport d’évaluation et recommandation ii) et de la réglementation danoise (§ 61 du rapport d’évaluation et recommandation iv). Il est des réglementations, à l’inverse qui n’encadrent que les dons consentis pendant les campagnes électorales et ignorent l’encadrement des financements en dehors de celles-ci (§ 80 du rapport d’évaluation d’Andorre et recommandation i).

#### *2.3.4.5. Les fondations proches des partis*

74. La question du rôle des fondations proches des partis politiques ne concerne qu'un nombre réduit d'Etats membres et parmi ceux-ci au premier chef l'Allemagne. La Cour constitutionnelle fédérale a considéré que prévalait une séparation organique entre les fondations et les partis politiques allemands en 1986. Toutefois l'EEG a estimé qu'il existait des incertitudes en la matière (§ 106 du rapport d'évaluation) qui devaient être dissipées (§ 108 et recommandation v, point ii) et que toute façon il était souhaitable de disposer d'un document officiel recensant les différentes aides de l'Etat à la vie politique, afin de pouvoir appréhender plus globalement le financement des partis politiques de ce pays (recommandation v, point i).

75. Lors de l'évaluation de la législation roumaine les interlocuteurs du GRECO ont reconnu que les fondations locales des partis politiques participaient aux activités de ces derniers pendant les campagnes électorales tout en n'étant soumises qu'à un contrôle financier – fiscal, en fonction de leur chiffre d'activité (§ 111 du rapport d'évaluation et recommandation i). La collaboration des fondations aux activités des partis politiques peut être présumée, quand les premières ont leur siège à la même adresse que celle du parti dont elles sont proches (§ 71 du rapport d'évaluation de la République de Moldova et recommandation vi).

76. Si la Hongrie a créé des fondations de partis politiques régies par une loi particulière, astreintes à une publication d'un Etat récapitulatif de leurs finances, des fondations autres que les fondations des partis politiques peuvent recevoir des dons y compris des dons anonymes ou d'origine étrangère, sans être soumises aux obligations déclaratives des formations politiques et de leurs fondations. De telles pratiques alimentent de fait un circuit de financement contournant la réglementation du financement des partis politiques (§ 89 du rapport d'évaluation et recommandation iv).

### **2.3.5. Le dépôt des comptes**

77. Cette règle constitue une obligation pour satisfaire l'exigence de transparence de financement des partis et des campagnes électorales, consacrée par l'article 13 de la recommandation du Conseil de l'Europe. Mais les leçons tirées des rapports d'évaluation montrent que cette exigence n'est pas encore répandue systématiquement. Ainsi les lois électorales irlandaises n'obligent pas les partis politiques de ce pays à tenir une comptabilité en bonne et due forme, en y indiquant tous les dons reçus et en présentant l'ensemble des recettes, des dépenses, des actifs et des passifs (§ 104 du rapport d'évaluation et recommandation ii). Le cas maltais présente les mêmes caractéristiques, puisque les partis politiques, les organisations liées aux partis politiques intervenant au titre des campagnes électorales ne sont pas soumis à l'obligation de tenue d'une comptabilité (§ 67 du rapport d'évaluation et recommandation ii).

78. Si l'exigence de présentation des comptes répond à l'objectif fixé par l'article 13 de la Recommandation, encore faut-il que cette présentation ait lieu dans des délais raisonnables pour être exploitée. Or il est des pays où le dépôt des comptes devant l'autorité de contrôle n'est pas enfermé dans des limites précises (§ 74 du rapport d'évaluation de l'Islande et recommandation iii ; § 70 du rapport d'évaluation de la Serbie et recommandation ii). L'attention des autorités islandaises ayant été attirée sur cette lacune par l'EEG, celles-ci, après cette visite, ont fixé au 31 mai de l'exercice suivant la présentation des comptes. Un délai trop serré pour la remise des comptes de campagne par rapport au scrutin – dix jours – peut s'avérer aussi irréaliste, au regard d'une exigence de tenue d'une comptabilisation adéquate (§ 68 du rapport d'évaluation de la Serbie et recommandation i).

### **2.3.6. La publicité des comptes**

79. Un Etat ne saurait prétendre à une transparence des comptes des partis, si ceux-ci ne sont pas publiés et ne sont donc pas accessibles. C'est à cette démarche que sont

conviés les Etats membres qui, aux termes de l'article 13 de la Recommandation du Conseil de l'Europe, doivent exiger des partis politiques une publicité régulière au moins annuelle des comptes des partis politiques.

80. Une typologie des législations montre toutefois une graduation des pratiques en la matière. Par exemple, certaines réglementations n'imposent pas une telle publicité. Il en va ainsi :

- de l'Azerbaïdjan, où les comptes sont seulement présentés à l'organe dirigeant des partis (§ 89 du rapport d'évaluation et recommandation iv) ;
- de la Belgique où aucune obligation légale n'impose aux partis une publication annuelle de leurs comptes (§ 77 du rapport d'évaluation) ;
- de la Bosnie-Herzégovine, où les partis et les candidats aux élections sont astreints à déclarer à la Commission électorale centrale leurs comptes et les dons au-dessus d'un montant d'environ 50 euros ainsi que l'identité des donateurs, sans devoir rendre pour autant ces informations publiques ; la publication est assurée par la commission sous une forme abrégée (§ 78 du rapport d'évaluation et recommandation v) ;
- de Chypre, où la législation ne définit ni délai ni règles précises quant à la nature des informations à rendre au minimum publiques (§ 65 du rapport d'évaluation et recommandation i) ;
- de la Géorgie, où les partis politiques ne publient qu'un résumé de leurs déclarations, seules les principales catégories de revenus et de dépenses ne représentant pas plus d'une demi- page d'information, étant rendues publiques (§ 65 du rapport d'évaluation et recommandation ii) ;
- de la Grèce, où la publication des rapports sur les ressources et les dépenses électorales ne s'applique

pas aux élections locales et régionales (§ 119 du rapport d'évaluation et recommandation viii) ;

- de Malte sauf pour les comptes présentés par les candidats aux élections accessibles sur demande (§ 68 du rapport d'évaluation et recommandation iii) ;
- de la Norvège (§ 83 du rapport d'évaluation), des informations sur le financement des partis politiques étant toutefois disponible sur un site officiel ;
- de la Pologne (§ 83 du rapport d'évaluation et recommandation v) ;
- du Portugal, où les partis politiques n'ont aucune obligation de rendre publics leurs comptes (§ 87 du rapport d'évaluation et recommandation ii) ;
- de la République tchèque, où la publicité se limite au dépôt d'un seul exemplaire du rapport financier annuel de chaque parti à la bibliothèque de la Chambre des députés (§ 61 du rapport d'évaluation et recommandation iv) ;
- de la Roumanie. Si les Etats concernant le financement des campagnes électorales avec l'ensemble des recettes et des dépenses doivent être communiqués à l'Autorité électorale permanente, les partis politiques ne sont pas explicitement tenus de soumettre leur comptabilité générale à cette même autorité (§ 114 du rapport d'évaluation et recommandation iii) ;
- du Royaume-Uni. Si certains partis le font d'eux-mêmes, les déclarations statutaires des partis politiques sont publiées par la Commission électorale (§ 125 du rapport d'évaluation et recommandation i) ;
- de la Serbie, où le délai de publication des comptes des partis politiques n'est pas précisé, le public ignorant la date exacte et le numéro du Journal officiel contenant cette information (§ 76 du rapport d'évaluation et recommandation vi) ;

- de la Turquie, où les principaux partis ont pris d'eux-mêmes cette initiative, sans toutefois que cette publication soit très détaillée (§ 67 du rapport d'évaluation et recommandation iii).

81. La législation peut imposer un traitement différencié suivant les acteurs de la vie politique. Ainsi en Arménie les partis politiques, les candidats à l'élection présidentielle et les listes des candidats à l'Assemblée nationale au scrutin proportionnel sont soumis à une obligation de publication de leur déclaration financière. Mais les candidats à l'élection à l'Assemblée nationale au scrutin majoritaire et les candidats aux élections locales échappent à ces déclarations financières (§ 68 du rapport d'évaluation et recommandation vi). Les candidats indépendants présentés par des comités d'initiative et les candidats à l'élection présidentielle qui se présentent en leur nom propre ne sont pas assujettis en Bulgarie à une publication de leurs Etats financiers (§ 107 du rapport d'évaluation et recommandation vii).

82. Par ailleurs, s'il est affirmé au niveau des principes, l'accès aux rapports financiers des partis n'est pas toujours effectif.

83. Le GRECO a inscrit à l'actif de la Slovaquie le fait que les rapports annuels présentés par les partis soient publiés sur le site Internet du Parlement (Conseil national de la République) et les rapports sur le financement des campagnes électorales doivent, quant à eux, être publiés sur le site du ministère des Finances ; cependant le GRECO a déploré que les rapports publiés sur le site Internet du Conseil national de la République soient très difficiles à trouver (§ 89 du rapport d'évaluation et recommandation iv). Il arrive aussi que le manque de moyens de l'autorité de contrôle fasse obstacle à la publication des rapports financiers des partis politiques sur son site Internet (§ 70 du rapport d'évaluation du Monténégro).

84. En Slovénie non seulement le public ne dispose que d'informations très succinctes présentées sous forme de versions abrégées des rapports annuels des partis mais un citoyen ordinaire n'est pas en mesure d'obtenir les informations nécessaires

sur le financement des partis, ces rapports étant insuffisamment détaillés (§ 108 du rapport d'évaluation et recommandation iii). En Suède, l'accord conjoint entre les partis au Riksdag prévoit qu'«il est normal que les électeurs sachent de quelle manière les partis financent leurs activités et de quelle manière chaque candidat finance sa campagne personnelle» mais ces accords ne sont pas contraignants pour les candidats, même lorsqu'ils appartiennent à un parti signataire de l'accord (§71 du rapport d'évaluation et recommandation ii).

### **3. Le contrôle de l'application de la législation**

85. Une des grandes leçons de ces expériences d'évaluation est que dans ce domaine peut-être plus que dans tout autre, un dispositif ne vaut que par l'application qui en est faite et par les instruments de contrôle dont il est assorti. De tels outils n'existent pas au Danemark, les comptes des partis transmis au Parlement devant être simplement signés par la direction du parti. Les déclarations de dépenses des partis – dont les comptes sont présentés au ministère à l'occasion d'une demande de subvention publique – doivent simplement avoir été vérifiées par un commissaire aux comptes certifié (§ 64 du rapport d'évaluation et recommandation vii). Une même absence d'organe de contrôle a été constatée à Malte (§ 69 du rapport d'évaluation et recommandation iv) et en Suède où le contrôle des comptes se limite aux seuls partis sollicitant une aide publique (§ 74 et § 75 du rapport d'évaluation et recommandations v et vi). La Grèce ne fait pas appel à des commissaires aux comptes indépendants et s'en remet à un organe de contrôle externe (§ 121 du rapport d'évaluation et recommandation x). Les réglementations de Bosnie-Herzégovine (§ 79 du rapport d'évaluation et recommandation vi) et de Hongrie (§ 93 du rapport d'évaluation et recommandation vii) présentent aussi cette caractéristique.

86. La plupart des pays observés font cependant appel à des commissaires aux comptes, qui peuvent recevoir des appellations différentes, pour certifier les comptes des partis ou des comptes des candidats. Mais il peut arriver que les comptes

des partis politiques ou des organisations qui leurs sont affiliées ne soient pas soumis à une obligation de certification par des commissaires aux comptes. Cela s'est vérifié lors de l'évaluation des règles applicables à Malte (§ 69 du rapport d'évaluation et recommandation iv). On ne peut que rejoindre le point de vue de l'EEG à cet égard, lorsqu'elle milite pour l'institution d'un tel contrôle par les commissaires aux comptes quand il n'existe aucun autre outil de contrôle.

87. Faut-il rappeler cependant que l'article 14 de la Recommandation du Conseil de l'Europe plaide pour la mise en place d'un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales? Ce contrôle est appelé à porter sur la vérification des comptes des partis politiques, des dépenses de campagne électorale ainsi que sur leur présentation et leur publication.

88. L'efficacité de ce contrôle peut se mesurer à travers les paramètres que sont le statut de l'organe compétent, le contenu de son contrôle, le champ de celui-ci et ses moyens.

### **3.1. Le statut de l'organe de contrôle**

89. Si l'on peut s'accorder sur la nécessité de faire appel à un organe de contrôle, de préférence unique, celui-ci ne peut pleinement remplir son rôle que s'il est indépendant.

#### **3.1.1. L'indépendance de l'organe de contrôle**

90. Cette indépendance doit jouer aussi bien pour les commissaires aux comptes que pour les instances publiques composées de plusieurs contrôleurs.

##### *3.1.1.1. L'indépendance des commissaires aux comptes*

91. L'incompatibilité de l'appartenance à un parti avec l'exercice des fonctions de commissaires aux comptes n'est pas systématiquement exigée par le droit national (§ 111 du rapport d'évaluation de l'Allemagne ; § 78 du rapport d'évaluation de l'Islande et recommandation vi ; § 72 du rapport d'évaluation de la République de Moldova et recommandation vii ; § 77du

rapport d'évaluation du Monténégro et recommandation vii ; § 86 du rapport d'évaluation de la Norvège et recommandation iv) ; § 64 du rapport d'évaluation de la République tchèque et recommandation vii) ; § 77 du rapport d'évaluation de la Serbie et recommandation vii ; § 70 du rapport d'évaluation de la Turquie et recommandation vi). Ce même défaut d'indépendance a été mis en lumière de manière plus générale en Azerbaïdjan (§ 90 du rapport d'évaluation et recommandation v), en Géorgie (§ 71 du rapport d'évaluation et recommandation vii) et en Roumanie (§ 120 du rapport d'évaluation et recommandation viii). Il est un cas où deux partis de premier plan ont le même commissaire aux comptes (§ 64 du rapport d'évaluation de la République tchèque et recommandation vii).

### *3.1.1.2. L'indépendance des instances publiques de contrôle*

92. S'agissant des instances de contrôle publiques, le GRECO a considéré que les conditions de cette indépendance étaient réunies en France (§ 122 du rapport d'évaluation), en Irlande (§ 108 du rapport d'évaluation), en Pologne (§ 85 du rapport d'évaluation) et au Royaume-Uni (§ 129 du rapport d'évaluation). Quelle que soit la forme juridique de l'organe de contrôle, cette qualité d'indépendance a été mise en en doute lorsque les commissions compétentes avaient une composition exclusivement politique et lorsque leur activité réelle s'avérait très faible :

93. Une illustration en est fournie par la Belgique. Dans ce pays la Commission de contrôle fédérale est une commission du Parlement fédéral composée à parts égales de 10 membres de la Chambre des représentants et de 10 sénateurs et elle est présidée par les présidents des deux chambres. Une même configuration se retrouve à l'échelon régional avec les commissions régionales. Cette situation a conduit l'EEG à estimer que le dispositif applicable conférait une place prééminente voire exclusive aux partis politiques et à prôner l'institution d'un contrôle le plus indépendant possible des

partis politiques (§ 79 et § 82 du rapport d'évaluation et recommandation viii).

94. Ce raisonnement peut être transposé dans différents Etats: l'Albanie, où les membres de la Commission électorale sont élus par les parlementaires (§ 55 du rapport d'évaluation); l'Azerbaïdjan, où les commissions électorales chargées du contrôle du financement des campagnes électorales sont composées à parts égales de personnes nommées par le parti majoritaire, par les partis minoritaires et par les députés indépendants (§ 93 du rapport d'évaluation et recommandation vi); l'Estonie, où c'est à une instance parlementaire, le Comité restreint, que revient le soin de contrôler le financement des campagnes électorales (§ 75 du rapport d'évaluation et recommandation vi); la Grèce, où dans la Commission de contrôle les parlementaires sont majoritaires par rapport aux juges (6 contre 3) (§§ 122 et 123 du rapport d'évaluation et recommandation xi); la République tchèque, qui s'en remet à la Commission de surveillance de la Chambre des députés (§ 65 du rapport d'évaluation et recommandation viii); la Serbie avant la réforme de 2010, qui a transféré ce pouvoir à l'Agence de lutte contre la corruption (§ 78 du rapport d'évaluation). On peut citer également dans le même registre l'exemple de la Lituanie. Les membres de la Commission électorale centrale lituanienne relèvent du Parlement et peuvent être individuellement destitués par un vote de défiance demandé par le parti politique ou la coalition à laquelle ils appartiennent (§ 109 du rapport d'évaluation et recommandation vii).

95. Si le reproche de manque d'indépendance de l'organe de contrôle peut trouver à s'appliquer lorsque cet organe de contrôle est une instance parlementaire, cette exigence d'indépendance n'est pas plus satisfaite, lorsque l'organe de contrôle est dans les mains de l'exécutif, quelles que soient les variantes possibles du statut de cet organe.

96. Ainsi lors de sa visite en Finlande, l'EEG a constaté que le département des élections du ministère de la Justice était chargé à la fois d'élaborer la législation sur le financement de la vie politique et de l'appliquer en infligeant éventuellement

des sanctions. Non seulement sa dépendance de l'exécutif faisait problème, l'exécutif étant par définition composé de membres du parti au pouvoir mais cette double mission ne manquait pas d'exposer cette administration à un risque de conflit d'intérêts (§ 79 et § 81 du rapport d'évaluation et recommandation ix). Pour tenir compte des observations du GRECO, la Finlande a choisi de confier le contrôle du financement politique des candidats aux élections et des partis politiques à la Cour des comptes, le contrôle de l'usage des fonds publics et la supervision générale du respect de la loi relative aux partis politiques continuant à être dévolus au ministère de la Justice (recommandation ix faisant l'objet du rapport de conformité).

97. Avant qu'un projet de loi ne confie le contrôle du respect de la loi sur le financement des partis politiques à un organisme indépendant du gouvernement – le Conseil électoral –, la législation hollandaise attribuait le contrôle du financement des partis politiques au ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume. C'est à lui qu'était échue la mission de déterminer le montant des subventions à octroyer à chaque parti sur la base des rapports financiers et des rapport d'activité annuels des partis en vérifiant que ces subventions étaient utilisées conformément à la loi (§ 89 du rapport d'évaluation et recommandation viii).

98. La loi lettone charge le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption de s'assurer de l'application de la réglementation sur le financement des partis politiques mais il s'avère que cet organe est placé sous le contrôle du Conseil des ministres, ce qui conduit de fait cette institution à contrôler ses contrôleurs comme l'a relevé l'EEG (§ 76, § 77 et 79 du rapport d'évaluation et recommandation ii).

99. Des craintes de dépendance du pouvoir politique local ont été exprimées par l'EEG dans son évaluation du contrôle du financement des partis politiques irlandais à l'échelon local, puisque ce contrôle est assumé par des fonctionnaires municipaux (§ 109 du rapport d'évaluation et recommandation vi).

### **3.1.2. L'efficacité d'un seul organe public de contrôle**

100. Dans certaines législations le contrôle a été partagé entre plusieurs organes (Albanie, Arménie, Belgique, Grèce, Lituanie, «ex-République yougoslave de Macédoine», République de Moldova, Roumanie et Slovaquie), ce qui a amené le GRECO à militer pour l'institution d'une instance de contrôle unique.

101. L'EEG a eu son attention attirée sur la coexistence de plusieurs organes de contrôle en Albanie : la Cour des comptes pour le financement des partis politiques, la Commission électorale centrale pour le financement des campagnes électorales par les partis, les coalitions et les candidats indépendants et enfin le fisc pour les déclarations d'impôts des candidats (§§ 50 et § 73 du rapport d'évaluation et recommandation vi).

102. En Arménie l'exercice du contrôle est réparti entre le ministère de la Justice destinataire des rapports financiers annuels des partis, la Commission centrale électorale chargée de la supervision du financement des campagnes électorales, composée d'une majorité de représentants de partis politiques et son service de surveillance et d'audit, organe de contrôle compétent temporairement pour les campagnes électorales (§§ 70 et 71 du rapport d'évaluation et recommandation viii).

103. Si l'organisation institutionnelle de la Belgique explique l'existence d'une Commission de contrôle fédérale et de quatre commissions régionales, cette situation n'a pas été considérée comme entièrement satisfaisante par le GRECO, qui a suggéré la création d'un dispositif de contrôle unifié (§§ 81 et 82 du rapport d'évaluation et recommandation viii).

104. L'existence d'un seul organe de contrôle au niveau national en Grèce ne doit pas dissimuler l'intervention de multiples instances à un degré inférieur, compétentes pour toute la matière électorale. Elles sont au nombre de 54 pour les élections à l'échelon préfectoral et de 67 à l'échelon local, avec un risque de proximité avec les candidats et les partis politiques (§ 127 du rapport d'évaluation et recommandation xv).

105. C'est le cas aussi de la Lituanie, où la fonction de contrôle est assumée par l'Inspection fiscale de l'Etat (IFE) et par la Commission électorale centrale (CEC). L'EEG a jugé que cette diarchie entraînait une dilution des responsabilités et a estimé qu'aucune de ces deux institutions n'exerçait effectivement ses responsabilités (§ 108 du rapport d'évaluation et recommandation vii).

106. En «ex-République yougoslave de Macédoine», ce ne sont pas moins de sept organes de contrôle qui ont reçu pour mission de contrôler l'application de la législation sur le financement politique : la Cour des comptes, la Commission nationale pour la prévention de la corruption, le Trésor public, la Commission électorale centrale, le Parlement, le ministère de la Justice et le Conseil des médias de radiodiffusion (§§ 94 à 97 du rapport d'évaluation et recommandation v).

107. Un tel éparpillement se retrouve en République de Moldova, où cette compétence de contrôle a été confiée à cinq instances de contrôle : le ministère de la Justice, la Commission électorale centrale, l'inspection fiscale près le ministère des Finances, la Cour des comptes et le parquet (§ 73 du rapport d'évaluation et recommandation viii).

108. D'apparence plus logique, un partage des rôles entre le contrôle du financement public et celui du financement privé, peut tout autant empêcher d'avoir un aperçu général du financement des partis politiques. Il en va ainsi en Roumanie où le contrôle des fonds publics est attribué à la Cour des comptes, tandis que le contrôle des fonds privés échoit à l'Autorité électorale permanente, avec une absence d'échanges entre les deux institutions (§ 121 du rapport d'évaluation).

109. En Slovaquie interviennent la Commission des finances, du budget et de la monnaie du Conseil national ainsi que le ministère des Finances (§§ 92 à 94 du rapport d'évaluation et recommandation v).

## 3.2. Le contenu du contrôle

110. Les pays membres où il n'existe pas de contrôle externe du financement des partis politiques et des campagnes électorales sont assez rares (§ 72 du rapport d'évaluation de la Géorgie et recommandation viii). Cependant l'existence d'un organe de contrôle n'est pas en lui-même gage d'efficacité. Il ressort en effet de nombreux rapports d'évaluation que bien souvent le contrôle exercé par l'organe public compétent pour s'assurer du respect de la législation sur le financement de la vie politique ne va pas au-delà des données fournies par les acteurs de la vie politiques, formations et candidats. Ces rapports l'ont confirmé à propos :

- d'Andorre : les rôles de la Commission électorale et du Tribunal des comptes sont restreints (§ 90 du rapport d'évaluation et recommandation ix) ;
- de l'Arménie : le contrôle de la Commission centrale électorale et du Service de surveillance et d'audit se limite aux mouvements financiers effectués sur les comptes des fonds préélectoraux et ces organes ne peuvent déterminer dans quelle mesure les campagnes électorales auraient pu être financées par des fonds non déclarés. Quant au contrôle des rapports annuels des partis politiques, il se borne à vérifier si les documents ont été remis dans les délais impartis (§ 71 du rapport d'évaluation et recommandation viii) ;
- de l'Azerbaïdjan : le contrôle des comptes des partis se cantonne à un contrôle fiscal, la plupart d'entre eux envoyant un formulaire vierge, étant donné qu'ils n'ont aucun revenu imposable à déclarer (§ 94 du rapport d'évaluation et recommandation vii) ;
- de la Bulgarie : les auditeurs acceptent une marge de tolérance entre les États des partis politiques et la situation réelle, pouvant aller jusqu'à 70 % d'écart, ce qui remet en cause l'utilité de la certification (§ 111 du rapport d'évaluation et recommandation x) ;

- de Chypre : aucune disposition n'impose de date limite aux partis politiques pour présenter leurs comptes courants et le contrôle de l'Auditeur général est limité aux recettes et dépenses des comptes courants des partis (§ 70 du rapport d'évaluation et recommandation v) ;
- de la Croatie : la Cour des comptes ne cherche pas à vérifier par exemple si une campagne électorale pourrait avoir été financée par des fonds non déclarés (§ 75 du rapport d'évaluation et recommandation v) ;
- de l'Espagne : si la Cour des comptes en cas de doute sur l'exactitude des Etats financiers des partis politiques qui lui sont présentés, peut leur demander de lui fournir des explications supplémentaires, l'examen de ces comptes dans la pratique ne semble pas dépasser le stade des informations fournies (§ 78 du rapport d'évaluation et recommandation v) ;
- de l'Estonie : faute de cadre législatif donnant au Comité restreint un mandat précis et l'habilitant à procéder à un contrôle approfondi (§ 72 du rapport d'évaluation et recommandation vii) ;
- de la Finlande : le GRECO fait valoir dans son rapport consacré à ce pays que le contrôle financier public qui est exercé s'attache exclusivement à la forme. Il n'y a pas d'obligation de veiller à l'exactitude des informations données dans les Etats financiers des partis politiques et leur examen se borne aux informations fournies par les partis eux-mêmes (§ 80 du rapport d'évaluation et recommandation ix). Peut-être que la dévolution du contrôle à la Cour des comptes modifiera cette situation (§ 78 du rapport de conformité) ;
- de la France : il est apparu que le contrôle opéré sur les comptes des partis politiques par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques était essentiellement formel

et ne lui permettait de déceler que les violations légales flagrantes, ce contrôle s'appuyant en réalité très largement sur le travail en amont des commissaires aux comptes. La commission ne peut exiger la production de pièces et ne dispose pas de pouvoir de contrôle sur pièce et sur place, le secret professionnel des commissaires aux comptes lui est opposable et elle ne peut faire appel aux services d'enquête judiciaire (§ 123 du rapport d'évaluation et recommandation ix) ;

- de la Grèce : la Commission de contrôle se repose très largement sur des vérificateurs comptables agréés, issus de cabinets d'expertise comptable privés, faisant du contrôle de la commission un exercice formel (§ 124 du rapport d'évaluation et recommandation xii) ;
- du Monténégro : le ministère des Finances, soit parce qu'il estime que cela n'entre pas dans ses compétences, soit par manque de moyens, ne procède pas à un contrôle en amont de la remise des rapports exigée par la législation et ne contrôle pas davantage les rapports des candidats et des partis (§ 73 du rapport d'évaluation et recommandation vi) ;
- de la Norvège : ni l'administration des statistiques norvégienne ni la Commission des lois sur les partis politiques, qui sont les principaux organes chargés du contrôle des partis politiques ne disposent de l'autorité juridique pour examiner la précision des rapports, les comptes et les pratiques comptables des partis politiques. Dans ce cas particulier, le GRECO a jugé que le recours exclusif aux médias et aux membres des partis pour faire respecter les règles applicables n'était pas compatible avec l'article 14 de la recommandation du Conseil de l'Europe (§ 87 du rapport d'évaluation et recommandation v) ;

- de la Pologne : la vérification comptable est externalisée auprès de cabinets comptables du secteur privé, qui ne disposent pas de toutes les aptitudes requises pour débusquer d'éventuelles violations relatives aux dons et aux dépenses (§ 86 du rapport d'évaluation et recommandation viii) ;
- de la République tchèque : la Commission de surveillance, organe parlementaire, vérifie que les rapports financiers sont complets, sont présentés à temps en respectant les formes requises. Si elle découvre des irrégularités, elle peut saisir l'administration fiscale, ce qui ne saurait être considéré comme un contrôle des finances des partis politiques (§§ 65 et 67 du rapport d'évaluation et recommandation viii) ;
- de la Roumanie : l'autorité électorale permanente n'est pas habilitée à demander des informations aux autorités liées aux partis politiques mais extérieures à ceux-ci (§ 122 du rapport d'évaluation et recommandation ix) ;
- de la Slovaquie : ce pays n'a pas les moyens d'enquête propres à vérifier si les déclarations financières des auditeurs correspondent exactement aux sommes recueillies et dépensées par les formations politiques (§ 93 du rapport d'évaluation et recommandation v) ;
- de la Slovénie : le contrôle de la Cour des comptes se limite dans ce pays à vérifier si les rapports annuels des partis politiques sont complets et s'ils ont été présentés dans les délais (§ 115 du rapport d'évaluation et recommandation vi) ;
- de la Turquie : la Cour constitutionnelle ne vérifie pas par exemple si une campagne électorale a pu avoir été financée par des moyens non déclarés. Elle n'exerce pas non plus un contrôle approfondi sur l'utilisation des fonds publics et le dépassement

des seuils de dons (§ 73 du rapport d'évaluation et recommandation viii).

111. Les exemples d'organes de contrôle efficace dotés de moyens d'enquête significatifs sont beaucoup plus rares. Le GRECO a estimé qu'une instance comme la Commission des normes irlandaise, chargée de surveiller les fonds versés aux partis politiques, les dons qu'ils reçoivent et les dépenses électorales disposait de réelles fonctions de contrôle. On rappellera que la loi lui reconnaît le pouvoir de mener des enquêtes es qualités ou sur la plainte d'une personne, les affaires pouvant être transmises au directeur des poursuites publiques ou à la police (§ 108 du rapport d'évaluation).

### **3.3. Le champ du contrôle**

112. Suivant que l'organe de contrôle n'intervient que sur un pan du financement de la vie politique ou couvre celui-ci dans son ensemble, la portée de ce contrôle n'est évidemment pas la même. En ayant un champ d'action limité, le contrôle se situe en deçà des exigences de l'article 14 de la Recommandation du Conseil de l'Europe.

113. Ainsi en Belgique seuls les comptes des partis politiques sont vérifiés par un réviseur d'entreprises. Il n'en va pas de même des rapports sur les dépenses électorales et des rapports des candidats individuels (§ 83 du rapport d'évaluation et recommandation ix) qui échappent à tout audit. A l'inverse en Azerbaïdjan, les comptes des partis politiques, contrairement à ceux des fonds électoraux des partis et des candidats, ne sont pas soumis à une quelconque forme de contrôle (§§ 94 et 95 du rapport d'évaluation et recommandation vii); en Estonie, le contrôle ne porte que sur les rapports relatifs au financement des campagnes électorales des partis politiques et des candidats indépendants (§ 70 du rapport d'évaluation et recommandation vi). Aux Pays-Bas si le contrôle du Service des comptes du ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume couvre les rapports financiers des partis politiques, il se cantonnerait dans la pratique au passage du rapport consacré aux subventions et ne ferait qu'évaluer le

travail du comptable du parti (§ 89 du rapport d'évaluation et recommandation viii).

114. Parfois le financement de certaines campagnes électorales n'est pas assujéti à un contrôle. Il en va ainsi de l'élection présidentielle en Croatie (§§ 73 et 75 du rapport d'évaluation et recommandation iv), en Islande (§ 69 du rapport d'évaluation et recommandation i) et en Turquie (§ 71 du rapport d'évaluation et recommandation vii). Il en est de même dans ce pays des campagnes des candidats individuels (§ 68 du rapport d'évaluation et recommandation iv). Il arrive aussi que seules les dépenses électorales et non les recettes soient soumises à contrôle (§ 70 du rapport d'évaluation de Chypre et recommandation v). Des différences dans les textes sur les compétences des organes de contrôle et sur le champ du contrôle entre le financement des campagnes électorales et celui des partis politiques peuvent conduire à s'interroger sur la cohérence d'ensemble d'un dispositif de contrôle (§§ 116 et 117 du rapport d'évaluation de la Bulgarie et recommandation xiii).

115. La question de ce contrôle se pose au-delà de la seule sphère des partis politiques. Le GRECO a appelé de ses vœux une extension du contrôle du financement des partis politiques hongrois aux entités directement ou indirectement liées à un parti politique (§ 96 du rapport d'évaluation et recommandation viii).

### **3.4. Les moyens de l'organe de contrôle**

116. Le GRECO s'est ému à plusieurs reprises des moyens alloués aux organes de contrôle. La notion de moyens de contrôle recouvre plusieurs choses. Elle renvoie au cadre juridique du contrôle et aux outils humains et financiers nécessaires pour exercer cette vérification. Il se peut par exemple que rien n'indique comment la vérification des rapports financiers des partis doit être réalisée (§ 79 du rapport d'évaluation de la Serbie et recommandation viii).

117. Le constat de l'insuffisance de personnel pour mener à bien ce contrôle revient très fréquemment dans les rapports d'évaluation. Cette préoccupation s'est vérifiée notamment à propos des systèmes allemand, arménien, belge, bosniaque, bulgare, espagnol, estonien, moldave, polonais, portugais, roumain, serbe et turc. C'est ainsi que le contrôle du respect de la législation allemande repose sur un service du Bundestag composé de huit personnes seulement (§ 112, § 113 et § 114 du rapport d'évaluation et recommandation viii). Le déficit de moyens humains et financiers du Service d'audit et de surveillance en Arménie explique pourquoi cet organisme ne peut aller au-delà d'un simple exercice formel (§ 71 du rapport d'évaluation et recommandation viii). En Belgique aussi bien pour la Commission de contrôle fédérale que pour les commissions régionales, les effectifs des contrôleurs sont insuffisants (§ 80 du rapport d'évaluation et recommandation viii). Le manque de moyens humains a été relevé de nombreuses fois : en Bosnie-Herzégovine, où la certification des comptes de plus de 100 partis politiques repose sur 7 personnes au sein du département d'audit de la Commission centrale électorale (§ 80 du rapport d'évaluation et recommandation vii) ; en Bulgarie à propos de la Cour des comptes (§ 114 du rapport d'évaluation et recommandation xi). Ce constat prévaut aussi en Espagne où l'équipe de contrôle de la Cour des comptes est limitée à dix-huit personnes (§ 79 du rapport d'évaluation et recommandation v) ; en Estonie, où le Comité restreint ne peut s'appuyer que sur le concours de deux fonctionnaires (§ 73 du rapport d'évaluation et recommandation vii). L'effectif de la Commission électorale nationale polonaise de huit personnes est considéré par les représentants de la commission comme insuffisant eu égard au nombre de partis politiques, de comités électoraux et d'élections (§ 85 du rapport d'évaluation et recommandation vii). Le Portugal est dans une situation comparable, puisque la Commission des comptes et des financements politiques, même si elle sous traite à des cabinets privés, ne peut faire appel qu'à trois agents administratifs et à deux assistants (§ 91 du rapport d'évaluation et recommandation v). En Roumanie la moitié de l'effectif de l'Autorité

électorale permanente n'a pas été pourvue (§ 122 du rapport d'évaluation et recommandation ix). Quatre personnes sont affectées à ce contrôle à l'Agence de lutte contre la corruption en Serbie (§ 80 du rapport d'évaluation et recommandation viii). Il a été jugé que six auditeurs en trois agents administratifs ne pouvaient venir à bout du contrôle du financement de la vie politique en Turquie (§ 73 du rapport d'évaluation et recommandation viii) où cette mission au demeurant ne fait pas l'objet d'un budget spécifique.

118. La multiplicité des organes de contrôle ne s'accompagne pas toujours pour autant d'une allocation à ces mêmes organes de moyens suffisants (§ 74 du rapport d'évaluation de la République de Moldova et recommandation viii).

119. Ce problème des moyens des organes de contrôle n'est pas sans répercussion sur la portée du contrôle. Ainsi le rapport de 2008 de la Cour des comptes espagnole sur les finances des partis politiques porte sur l'exercice 2005 (§ 76 du rapport d'évaluation). Une observation identique à été émise à propos de la Bosnie-Herzégovine (§ 80 du rapport d'évaluation et recommandation vii) ; de la Hongrie (§ 97 du rapport d'évaluation et recommandation ix) où au surplus la Cour nationale des comptes ne contrôle les partis représentés au Parlement que tous les deux ans ; du Portugal (§ 91 du rapport d'évaluation et recommandation v).

### **3.5. La publicité des rapports de l'organe de contrôle**

120. La publicité des rapports de l'organe de contrôle participant de sa crédibilité, l'absence de publicité nuit à l'organe de contrôle. A Chypre, les conclusions de l'organe de contrôle relatives aux dépenses de campagne des candidats aux élections aux niveaux national et européen ne sont pas rendues publiques (§ 70 du rapport d'évaluation). En Grèce, les rapports des vérificateurs comptables sur la base desquels la Commission de contrôle établit ses conclusions ne sont pas publiés et les procès-verbaux des sessions de la commission ne sont pas accessibles au public, tandis que son rapport

est adressé uniquement au Président du Parlement et au ministère de l'Intérieur (§ 125 du rapport d'évaluation et recommandation xiii).

## **4. Les sanctions**

121. L'article 16 de la Recommandation du Conseil de l'Europe enjoint les Etats membres de punir la violation des règles de financement des partis politiques et des campagnes électorales par des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, trois critères que l'on rencontre traditionnellement dans la terminologie des textes internationaux. Un examen des choix de sanctions retenues par les Etats membres montre que celles-ci présentent la plupart du temps deux caractéristiques, à savoir qu'elles sont soit inadaptées, soit inappliquées. Le GRECO n'a pas à interférer dans le choix des formes de sanction arrêtées par les Etats membres. Celles-ci peuvent être financières, administratives, pénales ou électorales. Le GRECO doit s'assurer seulement que les trois critères de la Recommandation sont satisfaits en droit interne.

### **4.1. Des sanctions inadaptées**

122. Il peut arriver que certaines législations ignorent les sanctions. C'est le cas de l'Albanie pour les sanctions applicables au financement des partis politiques (§ 75 du rapport d'évaluation et recommandation vii) et de Malte (§ 53, § 71 du rapport d'évaluation et recommandation vi).

123. L'existence d'un éventail significatif de sanctions a été relevé dans peu de cas : à Andorre (§ 91 du rapport d'évaluation et recommandation x) ; en France (§ 126 du rapport d'évaluation), en Lituanie (§ 113 du rapport d'évaluation) et en Pologne (§ 87 du rapport d'évaluation). A l'inverse, un Etat comme la Bosnie-Herzégovine ne sanctionne pas l'absence de présentation de rapport financier, l'obligation de déclarer les contributions et l'identité des donateurs, l'interdiction pour les partis politiques de posséder des entreprises exerçant des activités autres que celles liées à la culture et à l'édition,

l'absence de facturation de services en nature (§§ 83 et 84 du rapport d'évaluation et recommandation ix). Des infractions identiques peuvent faire l'objet de sanctions différentes au titre de lois différentes (§ 76 du rapport d'évaluation de la Géorgie et recommandation ix). L'éventail des sanctions en République tchèque est incomplet, en ce sens qu'il ne permet pas de traiter correctement toutes les infractions possibles à la loi sur les partis politiques (§ 68 du rapport d'évaluation et recommandation ix). La largeur de l'éventail de sanctions ne signifie pas pour autant que celles-ci soient toujours précises, comme l'a fait observer le GRECO à propos de la Lituanie.

124. Plusieurs éléments peuvent concourir au caractère inadapté des sanctions : leur faiblesse, le fait qu'elles ne soient pas assez flexibles, leur champ d'application limité, l'absence de procédure pour les appliquer et l'échéance courte de la prescription des peines.

#### **4.1.1. Des sanctions faibles**

125. L'attention des EEG a été attirée à plusieurs reprises sur ce problème :

126. Le GRECO s'est fait l'écho d'une remarque d'observateurs de la vie politique belge, à savoir que le dispositif applicable n'était pas toujours dissuasif et proportionné. Il a été relevé que la privation du financement public de l'Etat, limitée à quatre mois pouvait être légère dans le cas d'une méconnaissance grave de la législation, surtout si le parti en cause pouvait bénéficier pendant ce temps d'autres formes d'aide publique directe ou indirecte (§ 89 du rapport d'évaluation et recommandation xi).

127. La même crainte a été exprimée à l'égard de la France, où il a été jugé que le niveau maximal des amendes, à savoir 3 750 € d'amende, pouvait être de peu d'effet pour sanctionner un avantage important (§ 126 du rapport d'évaluation).

128. Limiter les sanctions aux cas d'infraction à la réglementation en matière de financement revient à se situer en deçà des exigences de l'article 16 de la Recommandation du Conseil

de l'Europe (§ 100 du rapport d'évaluation de la Hongrie et recommandation x).

129. La simple annulation de recettes illicites ou l'imposition de faibles amendes ne présentent pas de caractère dissuasif (§ 76 du rapport d'évaluation de la République de Moldova et recommandation ix).

130. Il en va de même du Monténégro où le montant maximal de l'amende (11 000 € pour un parti politique) risque de pénaliser bien modestement l'avantage important qui pourrait être retiré de l'infraction, si un don d'un montant considérable était en cause (§ 78 du rapport d'évaluation); de la Roumanie, où une amende maximale de 6 000 € frappe l'absence de dépôt d'une déclaration financière ou le refus de fournir des documents (§ 125 du rapport d'évaluation et recommandation xii); de la Serbie, où les amendes applicables au dirigeant responsable des comptes de partis vont de 100 à 500 € (§ 86 du rapport d'évaluation et recommandation ix); de la Slovénie, où l'amende peut être potentiellement inférieure à la contribution reçue illégalement (§ 121 du rapport d'évaluation et recommandation viii).

#### **4.1.2. Des sanctions souvent pas assez flexibles**

131. Si des pays ont retenu des sanctions d'un faible montant, un éventail resserré de sanctions ou des sanctions trop fortes peuvent aussi se révéler inadaptés à des infractions à la loi peu substantielles. Ce défaut a été souvent dénoncé, d'autant que là où elles existent, les sanctions administratives, à la différence des sanctions pénales, sont prononcées plus fréquemment (§ 87 du rapport d'évaluation de la Pologne). Plusieurs exemples illustrent la rigidité des sanctions retenues :

132. L'échelle de sanctions en Arménie se compose d'amendes d'un montant modéré ou de mesures radicales (annulation de l'enregistrement d'un candidat ou d'une liste aux élections) entraînant une cessation d'activité pour le parti ou le candidat concerné (§ 73 du rapport d'évaluation et recommandation x).

133. Parfois comme en Azerbaïdjan l'absence d'une définition claire et précise des infractions va de pair avec une palette limitée de sanctions (§§ 97 et 98 du rapport d'évaluation et recommandation viii).

134. L'équilibre ne semble pas avoir été trouvé non plus en Bosnie-Herzégovine, où les sanctions à l'encontre des partis politiques oscillent entre des amendes ayant peu d'effet dissuasif et des mesures très sévères, comme la privation du droit de participer aux élections, alors que les donateurs ayant enfreint la loi sont à l'abri de sanctions (§ 84 du rapport d'évaluation et recommandation ix).

135. La violation systématique de la loi ou l'absence de présentation des Etats financiers pendant deux ans en Bulgarie peut être punie par la dissolution du parti (§ 120 du rapport d'évaluation et recommandation xiv).

136. En Croatie par exemple seules des sanctions pénales sont prévues. Il n'existe pas en revanche de sanctions administratives ou civiles (§§ 77 et 78 du rapport d'évaluation et recommandation vi). Tout comme en Estonie (§ 77 du rapport d'évaluation et recommandation viii). La loi islandaise inflige des sanctions pénales pouvant aller jusqu'à six ans de prison, ce qui a fait craindre à l'EEG qu'une telle peine ne serait en réalité jamais appliquée (§ 84 du rapport d'évaluation et recommandation ix).

137. La loi norvégienne sur les partis politiques ne prévoit qu'un seul type de sanctions, à savoir le retrait des aides de l'Etat. Il n'existe pas de sanctions légères adaptées à des infractions mineures à la législation, s'agissant en particulier de la publication incorrecte des revenus des partis (§§ 88 et 89 du rapport d'évaluation et recommandation vi). Cette même absence de souplesse des sanctions caractérise les législations britannique (§ 131 du rapport d'évaluation et recommandation v) et suédoise (§ 77 du rapport d'évaluation et recommandation vii).

138. Une absence de proportionnalité des sanctions en fonction de la taille des formations politiques est mal vécue par ces

dernières, puisqu'elles peuvent être très lourdes pour de petites formations et insignifiantes pour des partis importants (§ 95 du rapport d'évaluation du Portugal et recommandation vii).

139. Jugeant que la suspension des activités d'un parti ou sa dissolution constituait des sanctions trop fortes, le GRECO a suggéré à la République tchèque d'introduire des sanctions plus progressives pour couvrir l'éventail et la gravité des possibles manquements aux règles de financement des activités politiques (§ 68 du rapport d'évaluation et recommandation ix).

140. Si la rigueur du dispositif de sanctions peut s'expliquer par le type de sanctions retenues, un autre facteur de rigidité réside dans le choix de la structure chargée de la prononcer. Ainsi en ne choisissant que la voie pénale c'est-à-dire une procédure par définition lourde, un Etat comme le Danemark, qui frappe la violation de la loi d'une peine d'amende ou d'une peine de prison, se prive de toute sanction administrative (§ 67 du rapport d'évaluation et recommandation ix). Au Royaume-Uni les sanctions, qu'elles soient pénales ou civiles, ne peuvent être prononcées aussi que par un tribunal, ce qui peut constituer un frein à leur mise en œuvre et justifierait la dévolution d'un pouvoir de sanction à la Commission électorale (§ 131 du rapport d'évaluation et recommandation v).

#### **4.1.3. Des sanctions pouvant avoir un champ d'application limité**

141. Des sanctions peuvent être envisagées pour la méconnaissance des obligations imposées aux formations politiques mais pas pour le financement des campagnes électorales (§§ 83 et 84 du rapport d'évaluation de la Bosnie-Herzégovine et recommandation ix; § 78 du rapport d'évaluation de la Croatie et recommandation vi; § 78 du rapport d'évaluation de l'Estonie et recommandation ix; § 75 du rapport d'évaluation de la Turquie et recommandation ix). Cette lacune se vérifie parfois pour les candidats individuels: § 68 du rapport d'évaluation de la République tchèque et recommandation ix.

142. En Finlande, la législation antérieure ne prévoyait pas de sanction lorsque les candidats omettaient de déclarer leurs

comptes de campagne ou en révélaiient des éléments inexacts (§ 83 du rapport d'évaluation et recommandation x). Cette lacune a été comblée depuis lors, puisque la Cour des comptes peut désormais prononcer dans de tels cas des sanctions administratives (§ 81, § 82 et 83 du rapport de conformité).

143. Quant bien même la loi irlandaise dispose d'un large éventail de sanctions flexibles, elle n'assortit pas de sanctions toutes les contraventions possibles à la loi. Il en va ainsi du défaut de réponse à une demande d'information ou de documentation de la Commission des normes, de l'absence d'ouverture d'un compte pour les dons aux partis politiques ou de l'interdiction d'utiliser des fonds publics à des fins électorales (§ 110 du rapport d'évaluation et recommandation vii).

144. Les sanctions pénales introduites dans le droit letton sur le financement des partis politiques ne renvoient qu'à un nombre limité d'infractions (§ 82 du rapport d'évaluation et recommandation iv).

145. Tous les manquements aux règles de financement des campagnes électorales ne sont pas assortis de sanctions. Il est des pays qui ignorent les sanctions à l'encontre des donateurs (§ 91 du rapport d'évaluation d'Andorre et recommandation x ; § 84 du rapport d'évaluation de la Bosnie-Herzégovine et recommandation ix). En République de Moldova, le défaut d'obligations de publication d'informations financières par les partis politiques échappe aux sanctions (§ 77 du rapport d'évaluation et recommandation ix). Au Monténégro les sanctions applicables aux donateurs font uniquement référence au dépassement des plafonds des dons mais ne frappent pas d'autres irrégularités visées par la législation, comme les dons en espèces ou les dons anonymes (§ 79 du rapport d'évaluation et recommandation viii). Il a été observé que le régime des sanctions en Norvège ne permettait pas de couvrir toutes les infractions prévues par la loi sur les partis politiques (§ 89 du rapport d'évaluation et recommandation vi). C'est le même reproche qui a été adressé à l'égard du régime de sanctions applicable aux partis des Pays-Bas (§ 94 du rapport d'évaluation et recommandation xi).

146. En ce qu'elle ne contient que des amendes et la suspension de l'aide publique en cas d'erreur dans les rapports annuels des partis et faute de pouvoir mettre en cause la responsabilité pénale de ces derniers, la réglementation slovaque est apparue incomplète au GRECO (§ 95 du rapport d'évaluation et recommandation vi).

147. En Slovénie, la loi sur les campagnes électorales et référendaires n'institue pas d'amendes pour toutes les infractions recensées dans cette même loi. Par exemple, il semble qu'il ne soit pas possible d'infliger des amendes à des organisateurs de campagne électorale qui auraient accepté des fonds de sources non autorisées ou accepté des donations individuelles dépassant dix fois le salaire moyen (§ 122 du rapport d'évaluation et recommandation ix). Le même reproche a été adressé au système espagnol, dans la mesure où la loi organique relative au financement des partis politiques ne précise pas les sanctions applicables à toutes les infractions visées par cette même loi (§ 83 du rapport d'évaluation et recommandation vi).

#### **4.1.4. Des procédures pour les appliquer qui ne sont pas définies**

148. L'absence de procédure pour diligenter éventuellement des sanctions ne contribue pas à leur conférer l'effectivité recherchée par la recommandation (§ 76 du rapport d'évaluation de la Géorgie et recommandation ix; § 86 du rapport d'évaluation de la Serbie et recommandation ix).

#### **4.1.5. Des sanctions parfois enserrées dans des délais de prescription très courts**

149. Le délai pour imposer une sanction administrative est très court en Arménie et en Géorgie, puisqu'il est de deux mois à compter de la date de commission de l'infraction ou, dans le cas d'une infraction continue, de deux mois à compter de la date de divulgation de l'infraction (§ 74 du rapport d'évaluation de l'Arménie et recommandation xi; § 77 du rapport d'évaluation de la Géorgie et recommandation x). Ce délai de prescription est de trois mois en Bulgarie (§124 du rapport

d'évaluation et recommandation xvi) et en République de Moldova (§ 78 du rapport d'évaluation et recommandation ix) ; de six mois en Roumanie (§ 127 du rapport d'évaluation et recommandation xiii). Il est d'un an en Lettonie (§ 83 du rapport d'évaluation et recommandation v) et en Serbie (§ 87 du rapport d'évaluation et recommandation x).

## **4.2. Des sanctions inappliquées**

150. D'aucuns pourraient considérer que l'absence de sanctions signifie que celles-ci répondent au critère de dissuasion de la Recommandation du Conseil de l'Europe. D'autres jugeront au contraire que leur inapplication traduit leur inefficacité. Il n'en demeure pas moins que l'inapplication de ces sanctions a été souvent relevée, alors même que la mise en œuvre de ces sanctions doit contribuer à conforter la confiance de l'opinion publique dans ses élus et dans les formations politiques.

151. Les sanctions pénales sont rarement appliquées dans la pratique en Belgique (§ 89 du rapport d'évaluation), à Chypre (§ 72 du rapport d'évaluation), en Estonie (§ 77 du rapport d'évaluation), en Finlande (§ 84 du rapport d'évaluation), en France (§ 130 du rapport d'évaluation), en Grèce (§ 129 du rapport d'évaluation et recommandation xvi), en «ex-République yougoslave de Macédoine» (§ 99 du rapport d'évaluation et recommandation vi), au Monténégro (§ 79 du rapport d'évaluation), au Royaume- Uni (§ 130 du rapport d'évaluation qui fait le même constat d'ailleurs pour les sanctions civiles), en Serbie (§ 86 du rapport d'évaluation) et en Slovaquie (§ 96 du rapport d'évaluation et recommandation vii). Le constat de l'inapplication des sanctions vaut également là où coexistent des sanctions administratives avec des sanctions pénales (§§ 97 et 98 du rapport d'évaluation de l'Azerbaïdjan et recommandation vi) et là où n'existent que des sanctions administratives et financières (§ 76 du rapport d'évaluation de la Géorgie et recommandation ix). Une sanction pénale élevée peut être un frein à son application. Ainsi opter pour une peine de prison de six ans, c'est prendre le risque

que cette peine ne soit jamais requise, vu sa sévérité (§ 84 du rapport d'évaluation de l'Islande et recommandation ix.

## **5. Conclusions**

152. Au terme de cette étude on peut tirer trois enseignements :

153. Tout d'abord, à l'aune de la Recommandation du Conseil de l'Europe, les Etats membres ont beaucoup de chemin à parcourir encore pour se conformer à celle-ci. Il est indéniable que des progrès peuvent être enregistrés dans de nombreux domaines, qu'il s'agisse notamment de la définition du périmètre d'activité des formations politiques, de la présentation et de la publicité de leurs comptes, de l'indépendance des structures de contrôle, du contenu de celui-ci ou de la flexibilité des sanctions applicables ; d'ailleurs sur ces points la rédaction des recommandations est très souvent identique d'un Etat membre à l'autre.

154. Ensuite, les progrès à attendre des améliorations législatives inspirées par ces recommandations (voir la note 3 de bas de page) sont bien entendu l'affaire des Etats mais pas seulement l'affaire des Etats. Ils requièrent l'implication des acteurs de la vie politique que sont les partis et les candidats. Par là même, parce qu'il est aussi affaire de pratique, le suivi de ces recommandations va au-delà du simple exercice de mise en conformité formelle du droit interne dont peut s'acquitter un Etat.

155. Enfin, l'interdépendance des problématiques en jeu est évidente.

156. On peut en effet, comme on vient de le faire, analyser isolément les solutions données par les législations, en termes de transparence des sources de financement, de contrôle et de sanctions, à la lumière de la Recommandation du Conseil de l'Europe. L'exercice permet de déceler les lacunes et les faiblesses de ces réglementations. Par exemple privilégier l'intégration de la comptabilité du siège central du parti en ignorant les comptes des sections locales, c'est accepter de ne donner qu'une vision partielle de ces comptes. Garantir l'indépendance

de l'organe de contrôle de l'application de la législation, en ne lui attribuant pas de réels pouvoirs d'investigation ne répond pas à une logique d'efficacité. Choisir des sanctions pénales élevées pour condamner la méconnaissance de ces législations peut s'avérer dans certains cas disproportionné.

157. Pour intéressante et instructive qu'elle soit, cette démarche analytique ne saurait cependant faire l'économie d'une réflexion plus générale, mettant en valeur l'interdépendance de ces différentes problématiques, tant celles-ci sont intimement liées. Disposer d'un système n'assurant pas une transparence effective des sources de financement et des comptes, ce n'est en effet, ni faciliter le contrôle de l'application de la loi ni la mise en œuvre de sanctions éventuelles.

158. Une panoplie complète de sanctions définie par des textes s'avère inutile si l'organe de contrôle n'a pas la capacité des les prononcer. Dans le même temps des compétences de contrôle peuvent être totalement illusoires, si l'instance de contrôle n'est pas en mesure de franchir l'opacité qui peut entourer le financement d'un parti ou d'une campagne électorale, faute de dispositif de publicité de ces sources de financement suffisant. Par conséquent la transparence des comptes est bien la condition première d'une application effective de la loi par l'organe de contrôle.

159. La Recommandation du Conseil de l'Europe constitue le seul texte international définissant ces enjeux essentiels au bon fonctionnement de notre démocratie. C'est précisément l'un de ses mérites d'avoir une approche globale de cette problématique.

---

Pour toute information complémentaire,

**Secrétariat du GRECO**

Direction Générale I – Droits de l’Homme et État de droit  
Conseil de l’Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

Tél.: + 33 (0)3 88 41 30 43

Fax: + 33 (0)3 88 41 39 55

[www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)

[www.coe.int](http://www.coe.int)