



Strasbourg, 4 Décembre 2009

Public
Greco Eval III Rep (2009) 1F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la Croatie **Transparence du financement des partis politiques**

(Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 45^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 30 novembre - 4 décembre 2009)

I. INTRODUCTION

1. La Croatie a adhéré au GRECO en 2000. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2002) 4F) sur la Croatie lors de sa 9^e Réunion Plénière (13-17 mai 2002) et la Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2005) 4F) lors de sa 26^e Réunion Plénière (Strasbourg, 5-9 décembre 2005). Ces rapports, ainsi que les rapports de conformité correspondants, peuvent être consultés sur le site internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO (lancé le 1^{er} janvier 2007) porte sur les thèmes suivants :
 - **Thème I - Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19, paragraphe 1, de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II - Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et, plus généralement, Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après « l'EEG ») s'est rendue en Croatie du 1^{er} au 3 avril 2009. Elle était composée des membres suivants : M. Christopher MAGRI, Chef de projet, Direction des enquêtes et audits internes (IAID), Cabinet du Premier ministre (Malte), et M. Remco NEHMELMAN, Maître de conférences en droit constitutionnel et administratif, Faculté de droit, d'économie et d'administration publique, Institut de droit constitutionnel et administratif, Université d'Utrecht (Pays-Bas). L'EEG était assistée de M. Michael JANSSEN, du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, les experts de l'EEG avaient reçu une réponse détaillée au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2009) 1E, Thème II) ainsi que des extraits de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des responsables des institutions suivantes : Commission électorale nationale, Bureau central de l'Administration publique, Cour des comptes, Commission sur les conflits d'intérêt et Ministère des Finances (Service du fisc). Elle s'est en outre entretenue avec les représentants des partis politiques suivants : Union démocratique croate, Parti social-démocrate et Centre démocratique. Par ailleurs, l'EEG a rencontré les représentants d'une organisation non gouvernementale (GONG), de l'Université de Zagreb (Faculté de sciences politiques) et des médias.
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, consacré à la transparence du financement des partis politiques, a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations recueillies lors de la visite sur place. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités croates en vue de se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Le rapport présente d'abord une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions énumèrent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Croatie afin qu'elle améliore son niveau de conformité avec les dispositions examinées.
6. Le rapport sur le Thème I - Incriminations est présenté dans le document Greco Eval III Rep (2009) 1F - Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES - PARTIE GENERALE

Cadre juridique

7. En Croatie, les partis politiques sont régis par la loi de 1993 sur les partis politiques (ci-après : LPP) et plusieurs textes de loi spécifiques comme la loi de 2006 sur le financement des partis politiques et des listes et candidats indépendants (ci-après : LFPP) en vigueur depuis le 10 janvier 2007¹ qui comprend des dispositions sur les sources de financement, la transparence, la supervision et les sanctions. En outre, la loi de 2007 sur l'élection des maires de communes, des préfets locaux et du maire de Zagreb (ci-après : LEMC), la loi de 2004 sur le financement des campagnes électorales pour l'élection du président de la République (ci-après : LFCE), la loi de 2001 sur l'élection des membres des organes représentatifs des collectivités locales et régionales (ci-après : LERL) et la loi de 1999 sur l'élection des représentants au Parlement (ci-après : LEP) contiennent des dispositions sur le financement des campagnes électorales. Par ailleurs, l'article 6 de la Constitution contient plusieurs dispositions concernant les partis politiques, notamment au paragraphe 3 qui stipule que « les partis sont tenus de publier des comptes détaillant les sources de leurs actifs et de leurs biens ».
8. Les autorités ont indiqué à l'EEG qu'un groupe de travail présidé par le ministre de Justice a été créé en octobre 2008 avec pour mandat d'analyser la législation en vigueur sur le financement politique et de proposer des amendements.

Définition d'un parti politique

9. Le droit de créer librement un parti politique est garanti à l'article 6 de la constitution. Un parti politique est défini à l'article 1 de la LPP comme « une entité juridique menant des activités politiques conformément aux objectifs stipulés dans son programme et ses statuts ». L'organisation et les activités des partis politiques doivent être conformes aux principes démocratiques ».
10. Un parti politique est une association à but non-lucratif qui obtient la personnalité juridique lors de son inscription sur le registre des partis politiques.² Les partis sont tenus d'informer le ministère de l'Administration publique de leur création, de leurs activités et de leurs unités structurelles (bureaux de section, divisions) dans les 15 jours qui suivent leur création. Les unités structurelles d'un parti ne disposent pas en tant que telles de la personnalité juridique.

Création et enregistrement d'un parti politique

11. La création et l'enregistrement d'un parti politique sont régis par les articles 6 à 17 de la LPP. Un parti politique peut être créé sur décision d'au moins 100 citoyens croates âgés de 18 ans et aptes à travailler. Les mêmes conditions s'appliquent aux membres du parti. Un parti politique est inscrit sur le registre des partis par le ministère de l'Administration publique sur présentation du document fondateur du parti, de son programme, de ses statuts, de la liste des fondateurs et des membres de ses organes administratifs, de la liste des personnes autorisées à représenter le parti et de documents attestant la nationalité croate des fondateurs et des membres des organes administratifs du parti. Le ministère rejette les demandes d'enregistrement incomplètes ou non conformes – qui ne sont pas corrigées dans un délai précis – ainsi que les demandes de

¹ Publiée au Journal Officiel n° 01-07 du 2 janvier 2007.

² Voir les articles 7, paragraphes 2, et 18, paragraphe 1, de la LPP et l'article 2, paragraphe 1, de la LFPP.

partis dont le programme représente une menace pour l'ordre constitutionnel démocratique ou l'indépendance, l'unité ou l'intégrité territoriale de la Croatie.

12. En 2009, 102 partis étaient inscrits sur le registre des partis politiques. Les informations figurant sur le registre (par exemple le nombre des membres d'un parti, ses statuts, son organisation, ses représentants) peuvent être consultées par le public via l'internet.³

Participation aux élections

13. La Croatie est une république parlementaire multipartite ; sa Constitution, qui date de 1990, a été amendée pour la dernière fois en 2001. Les élections sont régies par la Constitution⁴, la loi de 1999 sur l'élection des représentants au Parlement (ci-après : LEP)⁵ et la loi sur l'élection des membres des organes représentatifs des collectivités locales et régionales (ci-après : LERL). Le chef de l'Etat est le Président qui est élu au suffrage direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Le Parlement national unicaméral (*Hrvatski sabor*) comprend actuellement 153 membres élus au suffrage universel direct égalitaire à scrutin secret pour un mandat de quatre ans. Les élections ont lieu dans dix circonscriptions électorales à l'intérieur de la Croatie (élisant chacune 14 députés), une circonscription regroupant les citoyens croates vivant à l'étranger (actuellement 5 députés) et une circonscription regroupant les membres des minorités nationales de Croatie (8 députés élus individuellement au scrutin majoritaire). Sauf dans cette dernière circonscription, les députés sont élus à partir de listes de candidats de partis politiques,⁶ de coalitions de partis et d'électeurs (« listes indépendantes » exigeant la signature d'au moins 500 électeurs). Les mandats de chaque circonscription sont répartis entre les listes de partis, de coalitions et d'électeurs ayant recueilli au moins 5 % des suffrages valides. Les principes susmentionnés – système proportionnel, seuil de 5 % pour les listes de candidats de partis politiques, de coalitions de partis et d'électeurs – s'appliquent également à l'élection des membres des organes des collectivités locales (communes et municipalités) et régionales (cantons). Par contre, aux termes des nouvelles dispositions de la loi de 2007 sur l'élection des maires de communes, des préfets locaux et du maire de Zagreb, ces représentants sont élus au suffrage direct majoritaire (pour la première fois en 2009).
14. Tout citoyen croate ayant atteint l'âge de 18 ans dispose du droit de vote – à l'exception des personnes frappées d'interdiction judiciaire par une décision de justice définitive – ainsi que du droit à être élu au Parlement. Le mandat d'un député est automatiquement suspendu lorsque celui-ci est nommé à des fonctions incompatibles avec le rôle de parlementaire ; ces fonctions sont énumérées à l'article 9 de la LEP (hauts postes publics, fonctions de maire ou de maire-adjoint de Zagreb ou membre du conseil d'administration d'une société ou institution privée ou d'un fonds non-public contrôlé majoritairement par la Croatie). D'autre part, le mandat d'un député cesse lorsque celui-ci est frappé d'une interdiction judiciaire par une décision de justice définitive ou est condamné à une peine de prison ferme de plus de six mois par une décision de justice définitive.
15. Les élections sont organisées par les commissions électorales de circonscription, les commissions électorales communales et municipales et les commissions électorales placées sous la supervision de la Commission électorale nationale. Cette commission – qui est présidée par le président de la Cour suprême et comprend quatre vice-présidents et quatre membres – est

³ <http://www.hidra.hr/stranke/stranke.htm>

⁴ Voir les articles 70 à 73 et 132 de la Constitution.

⁵ Voir les articles 4, 15 à 25 et 35 à 43 de la LEP.

⁶ Les partis doivent être enregistrés au jour de la publication au journal officiel *Narodne novine* de la résolution appelant à la tenue des élections.

un organe permanent responsable de la préparation, de la direction et de la supervision du processus électoral, y compris la supervision de la publicité électorale et l'allocation et la supervision des dépenses électorales prises en charge par le budget national.

16. Les élections parlementaires ont lieu au plus tôt 30 jours après avoir été convoquées par le président. Les listes de candidats doivent être soumises à la Commission électorale nationale pour publication dans un délai de 14 jours après la convocation des élections. La commission publie également pour chaque circonscription une liste générale de toutes les listes légalement valides, en lançant ainsi la campagne électorale qui s'achève 24 heures avant le jour du scrutin. Pendant cette période, l'ensemble des partis en lice sont soumis aux mêmes conditions en ce qui concerne la présentation et l'explication de leur programme électoral et la publicité électorale.

Représentation des partis au Parlement

17. Lors des élections parlementaires du 25 novembre 2007, les partis suivants ont obtenu des sièges : HDZ (Union démocratique croate, 66 sièges), SDP (Parti social-démocrate, 56 sièges), minorités nationales (8 sièges), HNS (Parti populaire croate - Libéraux démocrates, 7 sièges), HSS (Parti paysan croate, 6 sièges), HDSSB (Alliance démocratique croate de Slavonie et Baranja, 3 sièges), IDS (Assemblée démocratique istrienne, 3 sièges), HSLs (Parti social-libéral croate, 2 sièges), HSP (Parti croate des droits, 1 siège), HSU (Parti croate des retraités, 1 siège). 53 partis en tout ont participé à ces élections.

Vue d'ensemble du système de financement des partis politiques

Sources de financement

18. Depuis 2006, le financement politique est soumis en Croatie à un texte de loi spécifique, la loi sur le financement des partis politiques et des listes et candidats indépendants (LFPP), qui contient des dispositions sur les sources de financement, la transparence, la supervision et les sanctions. Aux termes de l'article 2 de la LFPP, les partis politiques sont autorisés, pour réaliser les buts politiques définis dans leur programme et leurs statuts, à obtenir des fonds à partir du budget de l'Etat et des budgets des collectivités locales et régionales, des cotisations de leurs adhérents, de contributions volontaires (dons), de leurs activités d'édition, de la vente de matériels publicitaires, de l'organisation de manifestations, de biens détenus au nom du parti et d'« autres sources prévues par la législation ». La plupart des dispositions de cette loi – à l'exception de certaines dispositions portant spécifiquement sur les partis, par exemple en ce qui concerne les cotisations des adhérents – s'appliquent non seulement aux partis politiques mais aussi aux listes et candidats indépendants lors des élections parlementaires ou locales/régionales.⁷
19. L'article 15 de la LFPP énumère les sources de financement interdites aux partis politiques et, partant, aux listes et candidats indépendants, à savoir le financement par :
 - un Etat étranger, un parti politique étranger ou une entité juridique étrangère – à l'exception du financement de programmes d'éducation par un Etat étranger, un parti politique étranger ou une entité juridique étrangère ayant pour activité principale l'éducation au développement et la promotion des principes démocratiques ;
 - un organe public, une entreprise publique, une entité juridique dotée d'une autorité publique, une entreprise contrôlée majoritairement par l'Etat ou une collectivité locale ou régionale ou une personne morale au sein de laquelle l'Etat ou une collectivité locale ou régionale détient

⁷ Voir l'article 26 de la LFPP.

- des actions ou des participations majoritaires, et une institution publique ou autre appartenant à l'Etat ou à une collectivité locale ou régionale ;
- une organisation de travailleurs ou d'employés ;
 - une association, une fondation ou un fonds représenté par des fonctionnaires publics ou des agents d'une collectivité locale ou régionale ;
 - une communauté religieuse, une association ou organisation humanitaire ou à but non lucratif ;
 - une personne physique ou morale à l'encontre de laquelle a été engagée une procédure de recouvrement de dettes ou d'obligations en suspens à l'égard de l'Etat ou d'une collectivité locale ou régionale ;
 - ainsi que le financement sous forme de dons en espèces ou en nature obtenus par le biais de tiers (intermédiaires).

Les partis, listes et candidats indépendants sont tenus d'informer immédiatement la Cour des comptes et le service du fisc du ministère des Finances de toute contribution susceptible d'émaner de l'une des sources illégales susmentionnées et de reverser cette contribution au budget de l'Etat.

20. Outre les dispositions précitées sur les sources de financement autorisées et interdites, l'article 16 de la LFPP interdit aux partis et listes et candidats indépendants, lors de la collecte de fonds pour financer leurs activités, d'exercer des pressions, politiques ou autres, sur une personne physique ou morale ou de lui promettre en échange un service de nature politique ou autre, un profit quelconque ou un avantage personnel.
21. Les règles générales du financement politique décrites ci-dessus sont complétées par certaines dispositions spécifiques sur le financement des campagnes électorales contenues dans divers textes de loi : l'article 15, paragraphe 5, de la LFPP stipule que les locaux, les véhicules officiels et le matériel de bureau des organes de l'Etat et des collectivités locales ou régionales ne peuvent être utilisés à des fins électorales, sauf par les personnes auxquelles s'applique la réglementation spéciale sur les personnes protégées. Les articles 29 à 34 de la LEP prévoient le financement public direct des campagnes électorales législatives et autorisent les partis et les candidats indépendants à utiliser leurs propres ressources financières. Les articles 2 et 3 de la LFCE prévoient le financement public direct des campagnes électorales présidentielles et autorisent les candidats à la présidence à utiliser leurs propres fonds ainsi que les dons de personnes physiques et morales croates ; par contre, les dons de personnes physiques et morales étrangères sont interdits, ainsi que les fonds émanant de diverses autres sources identiques pour l'essentiel à celles énumérées à l'article 15 de la LFPP.⁸ L'article 21 de la LERL prévoit le financement public direct des élections locales et régionales pour la désignation des membres des organes représentatifs des collectivités locales et régionales. Enfin, l'article 27 de la LEMC prévoit le financement public des campagnes pour l'élection des maires de communes, des préfets locaux et du maire de Zagreb ; l'article 29 de la même loi stipule que ces campagnes électorales peuvent être financées à l'aide des ressources propres des candidats et de dons de personnes physiques et morales croates ; l'article 30 énumère les sources de financement interdites, identiques à celles énumérées à l'article 15 de la LFPP.
22. Le financement des entités liées directement ou indirectement à un parti politique ou placées de quelque façon sous son contrôle, ainsi que des organisations affiliées à un parti politique, n'est spécifiquement réglementé par aucune des lois précitées.

⁸ Voir plus haut paragraphe 20.

Financement public direct

23. Premièrement, un financement public est accordé aux partis politiques et à leurs représentants élus sous forme d'un financement régulier annuel comme suit :

- des fonds provenant du budget de l'Etat⁹ sont alloués aux partis représentés au Parlement et aux parlementaires indépendants¹⁰ à hauteur de 0,056% des dépenses courantes du budget de l'Etat de l'année précédente. Ces fonds sont répartis proportionnellement au nombre de députés représentant les partis au moment de la constitution du Parlement, sans tenir compte des cas éventuels de démission d'un parti ou de changement d'affiliation politique intervenus par la suite ; en cas de fusionnement ultérieur de partis, les fonds distribués sont conservés par le parti qui est le successeur légal. Les partis reçoivent en outre, pour chaque député appartenant au sexe sous-représenté, une prime de 10 % du montant prévu pour chaque parlementaire. La décision de répartition des fonds est prise par la commission parlementaire chargée « de la constitution, des ordres constitués et du système politique » et les fonds sont versés – en un montant égal tous les trimestres – sur le compte central du parti et sur les comptes distincts que les élus indépendants doivent maintenir pour financer légalement de leur travail ;

- des fonds provenant des budgets des collectivités locales et régionales¹¹ sont alloués aux partis représentés au sein des organes élus de ces collectivités et aux membres indépendants ayant obtenu un siège dans ces organes.¹² Leur montant est fixé par chaque collectivité locale ou régionale. Ces fonds sont distribués de la même façon que les fonds de l'Etat et sont versés – en un montant égal tous les trimestres – sur le compte bancaire des sections locales ou régionales de parti concernées et sur les comptes particuliers des élus indépendants membres des organes représentatifs locaux ou régionaux.

24. Deuxièmement, les dépenses électorales sont en partie indemnisées par le budget de l'Etat comme suit :

- dépenses des partis présentant une liste de candidats dans au moins une circonscription, des candidats représentant une minorité nationale et des listes indépendantes lors des élections parlementaires :¹³ dans le cas des partis, listes ou candidats représentés au Parlement avant les élections, l'indemnité est d'un montant équivalent au montant du financement annuel régulier établi conformément à la LFPP pour l'année électorale. Une indemnité, dont le montant est fixé par une résolution du gouvernement 20 jours au moins avant les élections, est aussi accordée aux partis, listes et candidats qui n'étaient pas représentés au Parlement avant les élections mais obtiennent plus de 5% des suffrages valides dans une circonscription. Ces indemnités sont versées sur le compte central des partis et directement aux candidats indépendants et aux candidats représentant une minorité nationale ;

- dépenses des candidats aux élections présidentielles :¹⁴ une indemnité de 500 000 kuna/HRK croates (67 250 EUR)¹⁵ par tour d'élection est versée à chaque candidat obtenant un certain pourcentage de voix (actuellement 10%)¹⁶ ;

⁹ Voir les articles 7 à 11 et 26 de la LFPP.

¹⁰ La loi spécifie que les élus indépendants peuvent créer un bureau et employer du personnel pour certaines tâches administratives et spécialisées.

¹¹ Voir les articles 12-13 et 26 de la LFPP.

¹² La loi spécifie que les élus indépendants peuvent créer un bureau et employer du personnel pour certaines tâches administratives et spécialisées.

¹³ Voir les articles 29 à 34 de la LEP.

¹⁴ Voir l'article 2 de la LFCE.

¹⁵ Sur la base du taux de change HRK/EUR du 10 février 2009.

- dépenses des partis et des listes indépendantes lors de l'élection des organes représentatifs des collectivités locales et régionales :¹⁷ une indemnité, dont le montant est fixé par une résolution du gouvernement 20 jours au moins avant les élections, est versée aux partis et listes indépendantes ayant obtenu au moins 1 élu ;

- dépenses des candidats lors de l'élection des maires de communes, des préfets locaux et du maire de Zagreb :¹⁸ une indemnité, dont le montant est fixé par une résolution du gouvernement 20 jours au moins avant les élections, est versée par le budget des collectivités locales et régionales aux candidats ayant recueilli au moins 10% du nombre total des suffrages.

Financement public indirect

25. Aux termes de l'article 14 de la LFPP, les partis politiques représentés au Parlement peuvent bénéficier de déductions fiscales pour certaines activités strictement liées à leur activité politique, conformément aux dispositions d'un texte de loi spécial, la loi relative à l'impôt sur les bénéfices. En vertu de ces dispositions, les partis politiques sont exemptés de l'impôt sur le revenu des entités juridiques (impôts sur les bénéfices), sauf s'ils mènent une activité économique et si la non-imposition des revenus tirés de cette activité entraînerait pour eux un avantage injustifié sur le marché.¹⁹
26. L'EEG a été informée qu'aux termes de la réglementation sur l'organisation des campagnes électorales, les partis politiques peuvent bénéficier de remises (généralement de l'ordre de 50%) sur les tarifs publicitaires des chaînes de radio et de télévision publiques. Les tarifs de la publicité électorale et le montant des remises sont définis conformément à la réglementation interne des sociétés de radiodiffusion.

Financement privé

27. Les cotisations des adhérents sont définies à l'article 3, paragraphe 1, de la LFPP comme « les sommes versées régulièrement par les adhérents d'un parti politique selon les modalités et conditions prescrites dans les statuts ou dans un autre acte légal du parti ». Les partis politiques sont tenus d'enregistrer les cotisations qu'ils reçoivent de leurs adhérents et d'émettre à chaque fois un reçu. Les autorités croates ont indiqué à l'EEG que la législation ne prévoit aucune restriction quant au montant et au mode de calcul des cotisations des adhérents.
28. Les contributions volontaires (dons) sont définies à l'article 3, paragraphe 2, de la LFPP comme « toute somme d'un montant supérieur à celui des cotisations d'adhérent versée de façon ponctuelle ou régulière et sur une base volontaire par une personne physique ou morale à un parti politique, ainsi que la fourniture sans indemnisation de services ou de produits à un parti politique ». Les services mentionnés dans cette disposition n'incluent pas le travail effectué de façon bénévole par des volontaires du parti. Les partis politiques sont tenus d'enregistrer les dons qu'ils reçoivent et d'émettre à chaque fois un reçu.
29. L'article 5 de la LFPP interdit aux partis politiques d'accepter les dons de source non identifiée (dons anonymes). L'article 29 de la LEMC stipule également à propos de l'élection des maires de communes, des préfets locaux et du maire de Zagreb qu'il est interdit aux candidats ou à leurs représentants d'accepter les dons de sources anonymes.

¹⁶ Décision du gouvernement du 30 novembre 2004.

¹⁷ Voir l'article 21 de la LERL.

¹⁸ Voir les articles 27 et 28 de la LEMC.

¹⁹ Voir l'article 2, paragraphes 6 et 7, de la loi relative à l'impôt sur les bénéfices.

30. L'article 4 de la LFPP fixe un plafond pour le montant total des dons pouvant être versés à un parti politique au cours d'une année civile, à savoir 90 000 HRK/12 105 EUR dans le cas d'une personne physique et 1 000 000 HRK/134 500 EUR dans le cas d'une personne morale. Les dons monétaires doivent être versés sur le compte central du parti politique.
31. Les partis sont tenus d'informer la Cour des comptes et le service du fisc du ministère des Finances de tout don d'un montant supérieur aux plafonds précités et de tout don reçu d'une source non identifiée (don anonyme). Ces dons doivent être reversés au budget de l'Etat dans les huit jours suivant leur réception.²⁰
32. Les dispositions susmentionnées sur les dons s'appliquent également aux listes et candidats indépendants.
33. Les autorités ont indiqué à l'EEG que la législation ne prévoit pas de restrictions spécifiques à propos des revenus tirés de biens du parti, d'emprunts, d'activités de collecte de fonds (sauf les plafonds précités) ou d'activités commerciales d'un parti, notamment les activités d'édition, la vente de matériel publicitaire et l'organisation de manifestations. La législation ne prévoit pas non plus de restrictions particulières au sujet des contributions versées aux parlementaires ou versées par un député à un parti politique.
34. Les autorités ont indiqué à l'EEG que les contributions versées aux partis politiques et aux listes ou candidats indépendants ne donnent lieu à aucune déduction fiscale.

Dépenses

35. Les dépenses des partis politiques, des candidats indépendants, des listes indépendantes et des représentants élus ne sont pas soumises à des restrictions quantitatives mais seulement à certaines restrictions qualitatives. Aux termes de l'article 2, paragraphes 4 et 5, de la LFPP, un parti politique ne peut utiliser des fonds publics et privés qu'à seule fin de réaliser les objectifs définis dans son programme et ses statuts ; l'utilisation de ces fonds à des fins personnelles est interdite. D'autre part, l'article 5 de la LFCE interdit aux candidats à l'élection présidentielle d'utiliser à des fins de campagne des fonds du budget de l'Etat ou du budget d'une collectivité locale ou régionale auxquels ils ont accès en tant que fonctionnaires ou représentants de l'Etat ou en tant que responsables locaux autorisés pour certaines activités légales (sauf si cela est permis par une réglementation spécifique). Les fonds de campagne pour l'élection présidentielle ne peuvent, quant à eux, être utilisés pour financer un projet en échange de votes en faveur d'un candidat particulier.

Statistiques

36. Les autorités ont fourni à l'EEG des tableaux établis par la Cour des comptes détaillant les revenus de 15 partis politiques et de 9 candidats indépendants en 2007, année des élections parlementaires en Croatie. D'après ces tableaux, le total des revenus des 15 partis politiques s'élevait à 184 093 885 HRK/24 760 628 EUR répartis comme suit : revenus provenant du budget de l'Etat : 93 975 305 HRK/12 639 679 EUR ; revenus provenant du budget des collectivités locales et régionales : 28 157 843 HRK/3 787 230 EUR ; cotisations des adhérents : 5 362 415 HRK/721 245 EUR ; dons : 31 122 127 HRK/4 185 926 EUR ; autres revenus : 25 476 194 HRK/3 426 548 EUR. En ce qui concerne les revenus des neuf candidats indépendants, les tableaux fournis par les autorités croates indiquent un chiffre total de

²⁰ Article 6 de la LFPP.

4 319 451 HRK/580 966 EUR répartis comme suit : revenus provenant du budget de l'Etat : 3 627 430 HRK/487 889 EUR ; dons : 151 149 HRK/20 330 EUR ; autres revenus : 540 873 HRK/72 747 EUR. Les autorités ont indiqué que la catégorie « autres revenus » comprend les revenus tirés de la location de biens, la vente d'appartements ou la cession d'actifs et les intérêts.

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES - PARTIE SPECIFIQUE

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

37. Jusqu'à la fin 2006, les opérations financières des partis politiques étaient régies par les dispositions de la loi sur les partis politiques qui les obligeaient à tenir des livres de compte, à établir un rapport annuel conformément à la réglementation sur la comptabilité des entités juridiques à but non lucratif et à soumettre tous les ans un état financier au Parlement et à la Cour des comptes. En janvier 2007, ces dispositions ont été remplacées par la loi sur le financement des partis politiques et des listes et candidats indépendants (LFPP).²¹

Comptabilité

38. L'article 18 de la LFPP stipule que les partis politiques doivent tenir des livres de compte et soumettre des états financiers selon les modalités définies dans la réglementation sur la comptabilité des organisations à but non lucratif. Aux termes du Règlement sur la comptabilité des organisations à but non lucratif,²² la comptabilité doit être tenue sur la base de l'année fiscale – qui est identique à l'année civile – et consignée dans un livre courant (sur lequel doivent être inscrites chronologiquement les transactions commerciales), un registre principal (pour la comptabilité structurée des transactions relatives aux actifs, obligations, sources de financement propres, recettes et dépenses) et des registres accessoires (comptabilité analytique des transactions commerciales consignées succinctement sur le registre principal et autres registres spécialisés concernant le statut et la modification des actifs et des obligations qui sont utilisés aux fins de la supervision et du suivi des opérations financières). Par ailleurs, les organisations à but non lucratif doivent aussi tenir un livre de caisse, un registre des attestations et garanties émises et reçues, un registre pour les frais de déplacement et l'utilisation des véhicules officiels, un registre des factures émises et un registre des factures reçues, et d'autres registres accessoires établis conformément à une réglementation spéciale ou en fonction de leurs besoins spécifiques.
39. Aux termes de l'article 20 du règlement précité, les recettes et les dépenses doivent être présentées selon une comptabilité d'exercice, autrement dit les recettes concernant un échange de biens ou de services doivent être inscrites sous la période de déclaration à laquelle elles se rapportent, à condition de pouvoir être chiffrées indépendamment de leur réception effective ; les autres catégories de recettes (dons, cotisations des adhérents, aides, contributions et autres recettes similaires) doivent être inscrites sous la période de déclaration à laquelle elles se rapportent, à condition d'avoir été collectées au plus tard à la date de présentation du bilan comptable de la période en question ; les dépenses doivent être inscrites sous la période de déclaration à laquelle elles se rapportent, indépendamment de leur règlement effectif ; les dépenses concernant des actifs non financiers à court terme doivent être inscrites à la date où elles sont effectivement encourues, c'est-à-dire au moment de la vente ; le coût d'achat des

²¹ Avec l'entrée en vigueur de cette loi, les dispositions du Titre III (« Financement des activités des partis politiques ») de la loi sur les partis politiques sont devenues obsolètes.

²² Publié au Journal Officiel n°10-08.

valeurs immobilières doit être capitalisé et les dépenses correspondantes inscrites tout au long de leur durée utile.

40. D'autre part, une ordonnance spécifique²³ exige des partis politiques et des listes et candidats indépendants à une élection la tenue d'un registre mensuel des cotisations reçues des adhérents (dans le cas des partis), des dons de personnes physiques, des dons de personnes morales, des dons sous forme de produits ou de services reçus de personnes physiques et des dons sous forme de produits ou de services reçus de personnes morales – sous la forme et selon les modalités prescrites par l'ordonnance – et la délivrance d'un reçu pour chacun de ces dons ou versements ; l'établissement à la fin de l'année civile d'un rapport annuel sur le versement des cotisations des adhérents (dans le cas des partis) ; et l'établissement dans un délai de 30 jours après la fin de l'année civile d'une liste annuelle des dons reçus (y compris les dons de source anonyme ou interdite et les dons d'une valeur supérieure aux plafonds prévus par la loi). La liste des dons doit inclure notamment la date et le montant de chaque don, le nom et l'adresse du donateur ainsi que son numéro d'enregistrement (s'il s'agit d'une personne morale ou d'une personne physique exerçant une activité professionnelle indépendante), son numéro de passeport (s'il s'agit d'une personne physique étrangère) et/ou son numéro d'identification fiscale ou autre (s'il s'agit d'une personne morale étrangère finançant un programme d'éducation)²⁴. Les dons sous forme de produits et de services doivent être énumérés individuellement et leur valeur marchande indiquée en monnaie croate (kuna et lipa).
41. En ce qui concerne les obligations d'enregistrement des donateurs, l'article 3, paragraphe 3, de la LFPP exige des personnes physiques ou morales qui effectuent un don sous forme de produits ou de services qu'elles émettent une facture précisant la valeur marchande du produit ou service en question et spécifiant que celui-ci est fourni à un parti politique (ou une liste ou candidat indépendant) à titre gratuit.

Obligations de déclaration

42. Aux termes de l'article 19, paragraphe 1, de la LFPP, les partis politiques – et, par conséquent, les listes et candidats indépendants – sont tenus de déclarer publiquement l'origine et le mode d'utilisation des fonds recueillis au cours de l'année civile précédente. Aux termes du paragraphe 2, ils sont obligés de soumettre un rapport annuel et un état financier – contenant des informations détaillées sur les sources de financement, les donateurs, le but des fonds et les activités au profit desquelles ils ont été dépensés – à la Cour des comptes et au service du fisc du ministère des Finances sous la forme et selon les modalités prévues pour le financement des organisations à but non lucratif. Les autorités ont indiqué que cette obligation de déclaration couvre l'ensemble des registres et documents décrits plus haut aux paragraphes 39 à 41 ; les pièces justificatives doivent aussi être soumises chaque année. Le Règlement sur la comptabilité des organisations à but non lucratif spécifie que les rapports annuels doivent être soumis sous forme électronique et sous forme imprimée à la Cour des comptes et à l'organe chargé du traitement des données pour les besoins du ministère des Finances et du Bureau central de la statistique dans les 60 jours qui suivent la fin de la période de déclaration, c'est-à-dire la fin de l'année civile. En outre, une déclaration de revenus synthétique couvrant la période du 1^{er} janvier au 30 juin doit être soumise à l'organe susmentionné dans un délai de 30 jours après la fin de cette période. Il convient de noter cependant que les organisations à but non lucratif et les partis dont les biens et les revenus n'ont pas dépassé 100.000 HRK/13.450 EUR l'année précédente

²³ Ordonnance sur la tenue des registres des cotisations versées par les adhérents et des contributions volontaires (dons) et la délivrance des reçus correspondants, publiée au Journal Officiel n° 26-07.

²⁴ Voir l'article 15, paragraphe 4, de la LFPP ; cf. ci-dessus paragraphe 20.

sont exemptés des obligations de déclaration susmentionnées. Ces partis sont seulement tenus de notifier la Cour des comptes qu'ils ne soumettront pas d'états financiers.²⁵

43. Les règles générales de déclaration sont complétées par certaines dispositions spécifiques sur le financement des campagnes électorales. Premièrement, aux termes de l'article 6 de la LFCE, les candidats aux élections présidentielles sont tenus de soumettre à la Commission électorale nationale, au moins 7 jours avant les élections, un rapport provisoire sur le montant et l'origine des fonds recueillis aux fins de leur campagne et, dans les 15 jours suivant les élections, un rapport sur le montant et l'origine des fonds utilisés mais il n'existe pas de réglementation plus détaillée à propos de cette obligation. Deuxièmement, une obligation de déclaration similaire s'applique à certaines élections locales, notamment l'élection au suffrage direct des maires de communes, des préfets locaux et du maire de Zagreb (mais non l'élection des membres des organes représentatifs des collectivités locales et régionales) ; les candidats et leurs adjoints sont tenus de soumettre un rapport provisoire et un rapport final sur le financement de leur campagne aux organes locaux de la Commission électorale nationale.²⁶ Troisièmement, lors des élections parlementaires, les partis et candidats indépendants ne sont pas soumis à une obligation de déclaration mais sont tenus de publier, au début de leur campagne électorale, des données approximatives sur le montant et l'origine des ressources qu'ils prévoient de dépenser.²⁷
44. En ce qui concerne la conservation des documents, les autorités ont indiqué à l'EEG que, aux termes des dispositions du Règlement sur la comptabilité des organisations à but non lucratif, les livres comptables doivent être conservés au moins onze ans (livre courant et registre principal) ou sept ans (autres registres) ; les originaux des états financiers préparés à la fin de chaque année civile doivent être conservés indéfiniment. La déclaration de revenus synthétique portant sur la période du 1^{er} janvier au 30 juin doit être conservée jusqu'à la date de soumission du rapport annuel.²⁸

Obligations de publication

45. Aux termes de l'article 19, paragraphe 1, de la LFPP, les partis politiques – et, par conséquent, les listes et candidats indépendants – sont tenus de rendre publics l'origine et le mode d'utilisation des fonds recueillis au cours de l'année civile précédente. Leurs rapports annuels et états financiers sont considérés comme des documents publics et doivent être publiés sur le site internet du parti. Les partis dont les biens et les revenus n'ont pas dépassé 100 000 HRK/13 450 EUR l'année précédente sont exemptés de cette obligation de divulgation.²⁹ Les autorités ont indiqué à l'EEG qu'après les élections parlementaires de 2007, les (sept) partis les plus importants ont publié leurs états financiers et le bilan de leurs dépenses électorales sur l'internet.
46. Certaines obligations de publication spécifiques s'appliquent en outre au financement des campagnes électorales. Premièrement, l'article 6 de la LFCE exige de la Commission électorale nationale qu'elle publie au journal officiel et dans d'autres médias les déclarations des candidats à l'élection présidentielle sur le montant et l'origine des fonds utilisés au cours de leur campagne électorale dans les huit jours qui suivent la réception de ces déclarations. Lors des élections locales à suffrage direct également (mais non lors de l'élection des membres des organes représentatifs des collectivités locales et régionales), les dispositions de la loi sur l'élection des

²⁵ Article 71 du Règlement sur la comptabilité des organisations à but non lucratif.

²⁶ Article 32, paragraphes 1 et 2, de la LEMC.

²⁷ Article 31 de la LEP.

²⁸ Voir les articles 8 et 66, paragraphe 2, du Règlement.

²⁹ Voir plus haut paragraphe 44.

maires de communes, des préfets locaux et du maire de Zagreb requièrent des organes locaux de la Commission électorale nationale qu'ils publient au journal officiel local et dans « d'autres médias publics pertinents » les déclarations soumises par les candidats et leurs adjoints sur le financement de leur campagne électorale.³⁰ Enfin, lors des élections parlementaires, les partis et les candidats indépendants doivent publier eux-mêmes, au début de la campagne électorale, des données approximatives sur le montant et l'origine des ressources qu'ils prévoient de dépenser.³¹ Cependant, les autorités ont indiqué à l'EEG qu'il s'agit là plutôt d'une « obligation morale » dont l'exécution ne peut être imposée par la loi et qui n'est pas soumise à des règles plus précises.

47. D'autre part, l'article 20, paragraphe 2, de la LFPP exige de la Cour des comptes qu'elle soumette au Parlement un rapport de surveillance annuel sur les activités financières des partis politiques et des listes et candidats indépendants pouvant bénéficier – aux termes des dispositions de cette même loi – d'une aide financière du budget de l'Etat. Les autorités ont informé l'EEG que le rapport de la Cour des comptes pour 2007 a été approuvé par le Parlement en novembre 2008 et publié sur son site internet.

Accès aux registres comptables

48. La Cour des comptes et le service du fisc du ministère des Finances reçoivent les déclarations annuelles et les états financiers – accompagnés des pièces justificatives – soumis par les partis politiques et les listes et candidats indépendants. Par ailleurs, les autorités ont indiqué que les organes chargés de l'application de la loi ont accès aux déclarations financières en cas de soupçons d'irrégularités.
49. La Commission électorale nationale reçoit les déclarations des candidats à l'élection présidentielle sur le montant et l'origine des fonds recueillis et utilisés aux fins de leur campagne électorale, dont elle est chargée d'assurer la publication, mais les candidats ne sont pas tenus de présenter les pièces justificatives. Dans le cas des élections locales au suffrage direct, ce sont les organes locaux de la Commission qui reçoivent les déclarations des partis et candidats sur leurs dépenses électorales.

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

Contrôle interne

50. La législation croate n'oblige pas les partis politiques à effectuer un audit interne de leurs comptes. Le Règlement sur la comptabilité des organisations à but non lucratif laisse aux partis le soin d'organiser librement leur comptabilité, en la confiant éventuellement à un professionnel (personne physique ou morale).

Contrôle externe

51. L'article 17 de la LFPP stipule que la Cour des comptes et le service du fisc du ministère des Finances sont chargés d'assurer le contrôle des opérations financières des partis politiques – et, par conséquent, des listes et candidats indépendants – sur la base des déclarations annuelles et des états financiers qui leur sont soumis (et qui contiennent un aperçu détaillé de leurs sources de financement ainsi que des informations sur les donneurs, l'objet des fonds et les activités

³⁰ Article 32, paragraphe 3, de la LEMC.

³¹ Article 31 de la LEP.

effectivement financées).³² Ces deux institutions doivent passer en revue les opérations financières de l'année précédente pendant le premier semestre de l'année civile et la Cour des comptes est tenue de soumettre au Parlement un rapport annuel de contrôle sur les partis, listes et candidats aptes à obtenir un financement de l'Etat.³³ Les autorités ont indiqué à l'EEG que le contrôle – tel qu'introduit par la LFPP qui est entrée en vigueur le 10 janvier 2007 – comprend à la fois un audit des états financiers des partis et candidats (qui est effectué par la Cour des comptes) et des activités d'inspection (qui sont menées par le service du fisc). La Commission électorale nationale et ses organes locaux publient uniquement des rapports sur le montant et l'origine des fonds recueillis et utilisés à des fins de campagne par les candidats à l'élection présidentielle et par les candidats aux élections locales au suffrage direct et leurs suppléants mais ils ne disposent d'aucune compétence quant au suivi de ces rapports.

52. L'audit de la situation financière et des transactions commerciales des partis, listes et candidats indépendants réalisé par la Cour des comptes couvre l'organisation interne et l'ensemble des activités, les recettes et les dépenses, les rapports annuels et les états financiers, ainsi que le planning et la comptabilité générale. Cet audit est réalisé conformément aux normes et procédures définies dans la loi sur le contrôle des finances publiques, les normes d'audit de l'INTOSAI (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) et le code de déontologie des auditeurs publics. Il a pour buts de contrôler la véracité et la crédibilité des déclarations financières, de vérifier le respect de la législation et de la réglementation concernant les normes organisationnelles, financières et comptables et de contrôler la légalité des recettes, dépenses et autres transactions. Les rapports d'audit doivent inclure une brève description des domaines dans lesquels des irrégularités ont été constatées (chaque constat devant être accompagné d'une décision, d'une proposition ou d'un avis sur les mesures à prendre) et un avis général sur la situation financière et les transactions commerciales de l'entité contrôlée (avis favorable, avis qualifié, avis défavorable ou refus de rendre un avis) tenant compte de la matérialité des faits, de la taille de l'entité contrôlée et de la nature des transactions effectuées.
53. La Cour des comptes³⁴ comprend un bureau central et vingt bureaux régionaux situés dans les chefs-lieux de régions. La Cour des comptes est directement responsable devant le Parlement et son président – l'Auditeur général – est nommé par le Parlement pour un mandat de huit ans renouvelable. Il peut être démis de son poste en cas de condamnation pour une infraction le rendant inapte à l'exercice de ses fonctions. La Cour des comptes est financée à partir du budget de l'Etat mais il n'existe pas de poste budgétaire spécifique sur le contrôle du financement des partis politiques. Les audits sont réalisés par des auditeurs publics certifiés (232 en tout au moment de la mission sur place) qui doivent remplir certaines conditions, notamment une expérience professionnelle adéquate et un casier judiciaire vierge de toute infraction commerciale. L'un des sept services de la Cour des comptes (qui comprenait 30 auditeurs au moment de la visite sur place) a pour mission de réaliser l'audit des organisations à but non lucratif habilitées à recevoir un financement du budget de l'Etat ou des budgets des organes représentatifs des collectivités locales et régionales (environ 12 000 entités au moment de la visite). Au cours de la visite sur place, l'EEG a été informée que, lors du contrôle des déclarations financières des 15 partis et 9 candidats indépendants ayant fait l'objet d'un audit complet pour l'année 2007 (première année à partir de laquelle les partis politiques et les candidats aux élections devaient soumettre ces déclarations directement à la Cour des comptes), un certain nombre d'irrégularités (déclarations incomplètes ou inexacts, absence de pièces justificatives, doutes quant à la prise en compte effective des sections locales de parti) ont

³² Voir plus haut paragraphe 46 ; cf. article 19, paragraphe 2, de la LFPP.

³³ Voir plus haut paragraphe 50 ; cf. article 20 de la LFPP.

³⁴ Voir les articles 10 à 15 de la loi sur la Cour des comptes.

été détectées et rapidement corrigées pour l'essentiel par les partis et candidats concernés. Plusieurs irrégularités ont été notifiées au Bureau du procureur général mais la Cour des comptes n'a reçu aucune information en retour³⁵ ; aucune sanction n'a été imposée sauf dans le cas de plusieurs parlementaires indépendants qui ont dû reverser au budget de l'Etat, conformément à l'article 24 de la LFPP, des fonds publics qu'ils avaient utilisés à des fins privées.

54. Les inspections effectuées par le service du fisc du ministère des Finances dans le domaine du financement des partis politiques portent sur le contrôle des donateurs et de leurs obligations fiscales. Le service du fisc est l'unité administrative du ministère chargée de l'application de la réglementation sur le versement des impôts et des contributions obligatoires. Il comprend un bureau central et 20 bureaux régionaux, dont dépendent 122 bureaux locaux situés dans les communes et les municipalités. Le service du fisc emploie environ 600 inspecteurs des impôts, dont certains ont l'expérience du contrôle des organisations à but non lucratif mais non spécifiquement des partis politiques. Selon les autorités, les contrôles effectués par le service du fisc incluent l'examen des comptes et des pièces justificatives des partis politiques ; ces contrôles, initiés par le service lui-même ou sur la plainte d'un citoyen, ont lieu en coopération avec le ministère de l'Intérieur, le Bureau du procureur général et le Bureau pour la prévention du blanchiment de capitaux. Au cours de la visite sur place, l'EEG a été informée que, afin de coordonner les nouvelles activités de contrôle confiées à la Cour des comptes et au service du fisc, des fonctionnaires des deux organes ont organisé une réunion et décidé d'effectuer leurs contrôles respectifs de façon consécutive ; pour 2007 – première année à partir de laquelle le service du fisc devait contrôler les partis politiques et les candidats indépendants –, le service du fisc a contrôlé exclusivement les partis politiques et focalisé son attention sur les gros donneurs dans les cas où des irrégularités avaient été constatées auparavant par la Cour des comptes.
55. En cas de soupçon d'infraction des dispositions sur le financement politique de la LFPP pouvant constituer un délit passible de la correctionnelle au sens des articles 21 à 23 de la LFPP,³⁶ la Cour des comptes ou le service du fisc du ministère des Finances doivent demander au tribunal correctionnel compétent d'engager une procédure correctionnelle. Les autorités ont indiqué à l'EEG que tous les partis représentés au Parlement ont soumis leur rapport annuel et leurs états financiers pour l'année de déclaration 2007. La Cour des comptes a conclu que les déclarations financières des 15 partis parlementaires et des 9 candidats indépendants ayant fait l'objet d'un audit complet étaient – après correction des irrégularités susmentionnées – objectives et conformes à la réalité et présentaient un tableau véridique de l'activité financière des partis et des candidats. Les autorités ont indiqué qu'une procédure correctionnelle a été ouverte dans un seul cas. Le contrôle du financement des partis politiques n'a encore conduit à ce jour à aucune condamnation pour infraction des dispositions pertinentes.

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

56. Alors que la législation électorale et la loi sur le financement des campagnes pour l'élection du président de la République ne prévoient aucune sanction administrative ou pénale en cas de violation des règles de financement politique, les articles 21 à 25 de la LFPP contiennent des dispositions incriminant comme délits correctionnels certains actes des partis politiques, des listes ou candidats indépendants, des parlementaires indépendants, des membres des organes représentatifs des collectivités locales et régionales ou de personnes physiques ou morales, comme suit :

³⁵ Les autorités ont indiqué que le Bureau du procureur général n'est pas tenu de notifier la Cour des comptes.

³⁶ Voir plus bas paragraphes 56 à 61.

57. Aux termes de l'article 21 de la LFPP :

- l'utilisation de fonds par un parti, une liste ou un candidat en contravention de l'article 2, paragraphes 4 et 5, de la LFPP,
- le non-respect par un parti, une liste ou un candidat de l'obligation d'enregistrer les cotisations des adhérents (dans le cas d'un parti) et les dons et de délivrer des reçus conformément à l'article 3, paragraphe 4, de la LFPP,
- le non-respect par un parti, une liste ou un candidat de l'obligation de tenir des livres de compte (dans le cas d'un parti) et de rendre publics l'origine et le mode d'utilisation des fonds conformément aux articles 18 et 19 de la LFPP,
- l'exercice par un parti, une liste ou un candidat de pressions politiques ou autres sur des personnes physiques ou morales, ou la promesse faite à une personne physique ou morale de services, de bénéfices ou d'avantages personnels lors de la collecte de dons, comme prévu à l'article 16 de la LFPP,
- le non-respect par une liste ou un candidat de l'obligation d'ouvrir un compte distinct pour le financement des frais électoraux conformément à l'article 26 de la LFPP,
- le non-respect par un parlementaire indépendant ou un membre d'un organe représentatif des collectivités locales et régionales de l'obligation d'ouvrir un compte distinct pour le financement régulier de ses activités conformément à l'article 26, paragraphe 5, de la LFPP

sont passibles d'une amende de 50 000 HRK/6 725 EUR à 500 000 HRK/67 250 EUR et, dans le cas d'un parti politique, d'une amende de 10 000 HRK/1 345 EUR à 20 000 HRK/2 690 EUR pour la personne autorisée à agir au nom d'un parti et à le représenter ou pour la personne responsable de la gestion financière d'un parti.

58. Aux termes de l'article 22 de la LFPP :

- le non-respect par un parti, une liste ou un candidat de l'obligation de déclarer les dons d'un montant supérieur au montant prévu à l'article 4 de la LFPP, ainsi que tout don reçu d'une source non identifiée (don anonyme), et de les reverser au budget de l'Etat conformément à l'article 6 de la LFPP,
- le non-respect par un parti, une liste ou un candidat de l'obligation de déclarer les contributions reçues d'une source illicite et de reverser les fonds reçus au budget de l'Etat conformément à l'article 15, paragraphe 3, de la LFPP

sont passibles d'une amende d'un montant correspondant au triple de la valeur des fonds transmis ou reçus et, dans le cas d'un parti politique, d'une amende de 10 000 HRK/1 345 EUR à 20 000 HRK/2 690 EUR pour la personne autorisée à agir au nom d'un parti et à le représenter ou pour la personne responsable de la gestion financière d'un parti.

59. Aux termes de l'article 23 de la LFPP, le versement d'une somme d'argent à un parti par une personne physique ou morale à l'encontre de laquelle a été engagée une procédure de recouvrement de dettes ou d'obligations en suspens à l'égard de l'Etat ou d'une collectivité locale ou régionale (interdit à l'article 15, paragraphe 1, point 6, de la LFPP) est passible d'une amende d'un montant maximum de 100 000 HRK/13 450 EUR.

60. En outre, l'article 24 de la LFPP stipule que les fonds recueillis ou dépensés par un parti, une liste ou un candidat d'une façon contraire aux dispositions de cette loi doivent être saisis et reversés au budget de l'Etat.

61. Les délits correctionnels précités sont portés, à la demande de la Cour des comptes ou du service du fisc du ministère des Finances, devant un tribunal correctionnel dont la décision peut être contestée dans un délai de huit jours devant la Haute Chambre correctionnelle.

Immunités et prescriptions

62. Aux termes de l'article 156, paragraphe 1, de la loi sur les délits correctionnels, l'auteur d'un délit passible de la correctionnelle en Croatie ne peut en aucun cas bénéficier de l'immunité à l'égard des poursuites.
63. En vertu de l'article 13, paragraphe 1, de la loi sur les délits correctionnels, la procédure de poursuite d'un tel délit ne peut plus être engagée si deux ans se sont écoulés depuis la commission du délit. Le délai de prescription intervient dans tous les cas quatre ans après la commission du délit.

Statistiques

64. Les autorités ont indiqué que, depuis l'entrée en vigueur de la LFPP le 10 janvier 2007, aucune décision judiciaire effective n'a encore été rendue en relation avec une violation des dispositions de cette loi passible d'une sanction pénale. Un parlementaire a été condamné en 2007, sur la base de la législation antérieure, pour avoir dépensé à des fins privées une partie des fonds publics qui lui avaient été versés pour sa campagne électorale (en tant que candidat indépendant).

IV. ANALYSE

65. L'EEG constate que les mesures visant à assurer la transparence du financement politique sont une chose assez nouvelle en Croatie. Néanmoins, depuis les initiatives législatives récentes, le financement des partis politiques et des campagnes électorales est soumis à deux séries de règles différentes contenues, d'une part, dans la loi de 2006 sur le financement des partis politiques et des listes et candidats indépendants (ci-après : LFPP) – en vigueur depuis janvier 2007 – et, d'autre part, dans les différents textes de loi relatifs aux élections, à savoir la loi de 2007 sur l'élection des maires de communes, des préfets locaux et du maire de Zagreb, la loi de 2004 sur le financement des campagnes électorales pour l'élection du président de la République, la loi de 2001 sur l'élection des membres des organes représentatifs des collectivités locales et régionales et la loi de 1999 sur l'élection des représentants parlementaires. La législation électorale contient un certain nombre de dispositions fragmentaires sur le financement des campagnes électorales, tandis que la LFPP instaure le cadre juridique essentiel pour la transparence, le suivi et les sanctions dans le domaine du financement politique. La plupart des dispositions de cette loi s'appliquent à la fois aux partis politiques et aux listes et candidats indépendants et couvrent aussi certains aspects du financement des campagnes électorales (à l'exception des campagnes présidentielles qui sont couvertes uniquement par la loi spécifique précitée de 2004). Les listes et candidats indépendants sont obligés, par exemple, de tenir une comptabilité séparée du financement de leur campagne électorale et des dépenses correspondantes ; néanmoins, l'EEG note avec une certaine inquiétude que la loi ne prévoit pas de règles spécifiques équivalentes pour les partis politiques et leurs candidats (voir aussi plus loin les paragraphes 73 et 78). Les dispositions de la LFPP de 2006 énumèrent les sources de financement autorisées et interdites (les dons anonymes et les dons d'entités juridiques étrangères sont, par exemple, généralement exclus), établissent des plafonds pour le montant des dons autorisés, exigent le reversement au budget de l'Etat des dons illicites reçus, introduisent des obligations de déclaration et de divulgation annuelle et

prévoient un mécanisme de suivi ainsi que des sanctions pénales en cas de violation de la réglementation sur le financement politique.

66. L'EEG considère que l'adoption de la LFPP en 2006 représente un pas important sur la voie de l'amélioration de la transparence et de la responsabilité dans le domaine du financement politique en Croatie. Cependant, l'EEG est aussi préoccupée par certaines conséquences des nouvelles dispositions. En particulier, la dépendance des partis politiques à l'égard de l'Etat est très forte : d'après les informations recueillies sur place, entre 70 et 80% des revenus des partis proviennent en moyenne de l'Etat et des collectivités locales et régionales, notamment sous forme du financement annuel prévu aux articles 7 à 13 de la LFPP et de l'indemnisation des dépenses électorales prévue dans les diverses lois électorales. A cet égard, l'EEG souhaite attirer l'attention des autorités croates sur l'article 1 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (ci-après : Recommandation), qui stipule que le soutien de l'Etat doit se situer dans des limites raisonnables et que les Etats doivent s'assurer que ce soutien ne porte pas atteinte à l'indépendance des partis politiques.
67. L'EEG note aussi que la législation ne prévoit pas de déductions fiscales pour les donateurs individuels et que les petits partis surtout semblent rencontrer des difficultés importantes à recueillir les ressources dont ils ont besoin pour leurs activités et campagnes électorales. Plusieurs des interlocuteurs de l'EEG lui ont fait part d'une baisse de la confiance du public dans le processus politique du fait d'un certain nombre de scandales et des informations publiées dans les médias sur des malversations politiques – notamment dans le domaine du financement politique – et de l'idée, répandue parmi le public, que les dépenses des partis politiques sont excessives et n'apparaissent pas correctement dans leurs déclarations financières. Il paraît donc opportun de conseiller aux autorités croates d'examiner la possibilité d'adopter des mesures supplémentaires comme la limitation des dépenses électorales, conformément à l'article 9 de la Recommandation. Cela étant dit, le principal enjeu aujourd'hui pour parvenir à un système de financement politique réellement transparent en Croatie est celui de l'application effective de la loi qui, pour l'essentiel, est nouvelle et doit donc encore faire la preuve de son efficacité en pratique. D'autre part, l'EEG a identifié plusieurs incohérences et insuffisances spécifiques du cadre juridique auxquelles il conviendrait de remédier, comme indiqué en détail ci-dessous. L'EEG espère vivement que ses recommandations seront prises en compte par le groupe de travail interministériel qui a récemment été créé sous l'égide du ministre de la Justice afin d'analyser la législation sur le financement politique en vigueur et, si nécessaire, formuler des propositions d'amendements.

Transparence

68. La LFPP énumère les sources de financement licites (article 15, LFPP) et les sources de revenu autorisées (article 2, LFPP) qui comprennent : les fonds publics de l'Etat et des collectivités locales et régionales, les cotisations des adhérents, les contributions volontaires (dons), les activités d'édition, la vente de matériel publicitaire, l'organisation de manifestations, les biens dont le parti est propriétaire et les autres sources prévues dans la législation. L'EEG approuve l'approche de la législation récente consistant à énumérer explicitement les sources de financement autorisées et interdites ; cependant, la notion de « biens dont le parti est propriétaire et autres sources prévues dans la législation », qui apparaît à l'article 2 de la LFPP, pourrait nuire à l'efficacité des dispositions susmentionnées. Alors que l'enregistrement et l'utilisation des cotisations des adhérents et des dons sont étroitement réglementés dans d'autres articles de la LFPP, qui en offrent une définition légale et prévoient notamment l'obligation d'émettre une facture et de conserver les pièces justificatives, il n'existe aucune disposition correspondante à

propos des « biens dont le parti est propriétaire et autres sources prévues dans la législation ». L'EEG note à cet égard que, pendant les entretiens sur place, on ne lui a pas indiqué clairement et de façon dénuée d'ambiguïté dans quelle mesure les partis politiques et les représentants des partis sont autorisés à se livrer à des activités commerciales. Après la visite, cependant, les autorités croates ont indiqué que la notion de « biens dont le parti est propriétaire et autres sources prévues dans la législation », au sens de l'article 2 de la LFPP, est définie dans les dispositions pertinentes du Règlement sur la comptabilité des organisations à but non lucratif, notamment aux articles 23 et 24 (actifs à caractère non financier), 31 (actifs financiers), 39 (obligations) et 44 (revenus). Les autorités ont indiqué en outre qu'il est généralement interdit aux organisations à but non lucratif comme les partis politiques de mener des activités commerciales – à l'exception des activités mentionnées explicitement à l'article 2 de la LFPP comme l'édition, la vente de matériel publicitaire et l'organisation de manifestations – et que ces organisations ne peuvent, par exemple, être propriétaire d'une société ou détenir des participations dans une entreprise ou être représentées en tant que telles au sein du conseil d'administration d'une société privée. L'EEG est satisfaite par ces explications.

69. Aux termes des articles 18 et 19 de la LFPP, les partis politiques – et, par conséquent, les listes et candidats indépendants – doivent déclarer publiquement l'origine et le mode d'utilisation des fonds recueillis pendant l'année civile précédente et soumettre une déclaration financière annuelle et des états financiers – contenant un aperçu détaillé des sources de financement, ainsi que des informations sur les donateurs, l'objet des fonds reçus et les activités effectivement financées – à la Cour des comptes et au service du fisc du ministère des Finances selon les modalités et dans les délais prescrits pour les organisations à but non lucratif, c'est-à-dire dans les 60 jours qui suivent la fin de la période de déclaration. Ces obligations comptables et de déclaration sont précisées dans le Règlement sur la comptabilité des organisations à but non lucratif et dans une ordonnance³⁷ de 2007 exigeant la fourniture de données exactes sur les dons et les cotisations des adhérents et comprenant trois formulaires (état des cotisations des adhérents ; liste des donateurs – personnes physiques ou morales ; état des services en nature reçus par le parti, à l'exception du travail effectué de façon bénévole par des volontaires du parti, accompagnés d'une description détaillée et de leur valeur marchande en monnaie croate). L'EEG juge le nouveau cadre réglementaire globalement satisfaisant mais son efficacité pratique reste à prouver. D'autre part, l'EEG note que les dispositions actuelles relatives aux obligations comptables et de déclaration ne font explicitement référence ni aux dons offerts individuellement au candidat d'un parti, ni à la comptabilité des entités liées directement ou indirectement à un parti politique ou placées sous son contrôle. L'EEG souligne, conformément à l'esprit de la Recommandation, que la comptabilité d'un parti doit inclure ces informations afin de prendre en compte effectivement le soutien reçu d'entités telles que les groupes d'intérêt, les organisations d'éducation politique, les instituts de recherche étroitement liés à un parti ou placés sous son contrôle. Ces informations sont nécessaires pour parvenir à un tableau complet et fidèle à la réalité du financement du parti et empêcher que les règles de transparence ne soient contournées. Après la visite, les autorités ont indiqué que la comptabilité des partis inclut déjà des informations financières sur les candidats du parti et sur les entités susmentionnées. Toutefois, ces affirmations ne sont pas entièrement compatibles avec les informations recueillies sur place et, dans un but de sécurité juridique, les obligations correspondantes devraient être clairement précisées. C'est pourquoi l'EEG recommande aux autorités de **faire en sorte que la comptabilité annuelle d'un parti politique couvre les entités qui lui sont liées directement ou indirectement ou qui sont placées sous son contrôle, y compris le soutien apporté par ces entités, et les dons reçus individuellement par les candidats du parti.**

³⁷ Ordonnance sur la tenue des registres des cotisations versées par les adhérents et des contributions volontaires (dons) et la délivrance des reçus correspondants, publiée au Journal Officiel n° 26-07.

70. L'article 19 de la LFPP exige des partis politiques – et, par conséquent, des listes et candidats indépendants – qu'ils publient leur déclaration financière annuelle et leurs états financiers sur l'internet (à l'exception des partis dont les biens et les revenus n'ont pas dépassé 100.000 HRK/13.450 EUR l'année précédente et qui ne sont donc pas soumis à un contrôle financier). Toutefois, la législation croate ne prévoit pas de délais spécifiques pour la publication de ces documents. L'EEG s'inquiète de ce que les partis pourraient se prévaloir de l'absence de règles claires pour publier l'information le plus tard possible – notamment après la fin de la campagne électorale – ou même ne pas la publier du tout. Les autorités ont indiqué, par exemple, que les sept plus grands partis ont publié leur déclaration financière et leurs dépenses électorales sur l'internet après les élections parlementaires de 2007 ; cependant, l'EEG note que, sur les 53 partis qui ont pris part à ces élections, 29 en tout étaient soumis à un contrôle financier et étaient donc tenus de publier une déclaration financière. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande de **préciser clairement dans la législation les délais de publication des déclarations annuelles des partis politiques et des listes et candidats indépendants.**
71. La LFPP est complétée par des dispositions spécifiques sur les dépenses électorales incluses dans les différentes lois électorales, à savoir la loi sur l'élection des représentants au Parlement (LEP), la loi sur le financement des campagnes électorales pour l'élection du président de la République (LFCE), la loi sur l'élection des maires de communes, des préfets locaux et du maire de Zagreb (LEMC) et la loi sur l'élection des membres des organes représentatifs des collectivités locales et régionales. L'EEG note que le système actuel, qui repose sur de nombreux textes de loi, est très complexe et présente certaines incohérences. Alors que les règles générales de transparence établies par la LFPP s'appliquent également aux élections législatives et locales, celles à la présidence de la République sont régies uniquement par les dispositions spécifiques de la LFCE. Ces dispositions sont très fragmentaires et diffèrent des normes de la LFPP sur certains points spécifiques comme, par exemple, l'interdiction des dons anonymes (la LFCE ne contient pas d'interdiction équivalente pour l'élection présidentielle) ou l'établissement de plafonds pour les dons (la LFCE ne prévoit pas de tels plafonds). L'EEG, par conséquent, se doit de souligner que, dans l'intérêt d'une transparence et d'une clarté optimales, les différentes réglementations relatives au financement politique doivent évidemment être harmonisées afin d'assurer au cadre légal une plus grande cohérence.
72. L'obligation de déclarer et publier l'information sur le financement des campagnes électorales est encore un exemple d'incohérence et d'insuffisance de la réglementation. En effet, cette obligation s'applique uniquement à certaines campagnes électorales et non à l'élection des membres des organes représentatifs des collectivités locales et régionales. Dans le cas des élections parlementaires, les partis et candidats sont uniquement tenus de publier au début de la campagne électorale des données approximatives sur les montants qu'ils prévoient de dépenser. Par ailleurs, l'EEG note que, lorsque l'obligation de déclaration et de publication existe – la Commission électorale nationale, par exemple, doit publier les déclarations de financement des candidats à l'élection présidentielle et les organes locaux de la Commission sont tenus de rendre publiques les déclarations de financement des candidats à l'élection des maires de communes, des préfets locaux et du maire de Zagreb –, cette obligation ne présente pas un caractère détaillé, contrairement à la déclaration annuelle prévue par la LFPP. Les autorités ont indiqué qu'il s'agit plutôt d'une « obligation morale » dont l'exécution ne peut être imposée par la loi et qui n'est pas soumise à des règles précises. L'information recueillie par l'EEG au cours de la visite indique clairement que la mise en œuvre de cette obligation est en pratique extrêmement insuffisante. L'EEG souligne l'importance de la déclaration et de la divulgation régulières de l'information financière sur les partis politiques et les candidats aux élections, qui doit couvrir non seulement les comptes annuels mais aussi les dépenses électorales correspondant à tous les

types de scrutin. A cet égard, l'EEG rappelle que le GRECO a demandé à plusieurs reprises aux Etats membres d'imposer l'obligation aux partis et aux candidats de déclarer les dons qu'ils reçoivent de manière accessible au public et à intervalles réguliers définis par la loi, y compris pendant les campagnes électorales. La publication en temps opportun de cette information – qui peut aussi être assurée par l'instance de contrôle compétente – aurait clairement l'avantage d'accroître la transparence du financement politique en Croatie, notamment en attirant l'attention des médias, en facilitant le débat public et en permettant au public et aux autorités de détecter à un stade précoce les possibles irrégularités dans le financement des partis et des campagnes électorales. L'information recueillie par l'EEG indique clairement qu'une telle participation du public au contrôle du financement politique doit être activement encouragée. Par conséquent, au vu des paragraphes précédents, l'EEG recommande **d'harmoniser les dispositions relatives au financement des campagnes électorales contenues dans les diverses lois électorales et d'aligner ces dispositions sur les normes définies dans la loi de 2006 sur le financement des partis politiques et des listes et candidats indépendants, en abordant entre autres le degré de détail, la régularité de déclaration et de publication des dons recueillis par les partis, les listes et les candidats, y compris pendant la période de campagne électorale.**

Supervision

73. Les déclarations annuelles et les états financiers des partis politiques – et, par conséquent, des listes et candidats indépendants – sont contrôlés par la Cour des comptes et le service du fisc du ministère des Finances pendant le premier semestre de chaque année civile, conformément aux articles 17 à 20 de la LFPP. Cependant, le cadre législatif actuel ne prévoit pas de supervision spécifique des dépenses électorales, bien que, au moins lors de certains types d'élections, les partis et les candidats doivent soumettre un rapport sur le financement de leur campagne à la Commission électorale nationale ou à ses organes locaux. Selon les lois électorales applicables, le rôle de ces organes à l'égard du financement politique se limite à la publication des rapports qui leur sont soumis, à savoir la déclaration du montant et de l'origine des fonds recueillis et utilisés aux fins de la campagne à l'élection présidentielle ou des campagnes des candidats aux élections locales au suffrage direct ; lors de l'élection des parlementaires et de l'élection des membres des organes représentatifs des collectivités locales et régionales, aucune déclaration n'est soumise à un organe public quelconque. La transparence du financement politique serait bien entendu fortement améliorée si le financement des campagnes électorales était soumis à un contrôle indépendant adéquat pendant ou peu après une élection, contrairement à la situation actuelle dans laquelle ce financement est contrôlé uniquement pendant l'année civile suivante en même temps que les autres recettes et dépenses du parti. L'EEG est particulièrement préoccupée à cet égard par le financement des dépenses électorales des candidats à l'élection présidentielle, qui se trouve complètement hors du champ d'application de la LFPP et n'est donc soumis à aucun contrôle. Pendant les entretiens sur place, l'EEG a eu connaissance d'exemples de déclarations extrêmement superficielles soumises en 2005 à la Commission électorale nationale par des candidats à la présidentielle – un candidat notamment se contentant d'indiquer que tous ses revenus provenaient d'un seul parti politique – qui n'ont donné lieu cependant à aucune enquête ou vérification car la législation actuelle ne prévoit aucun contrôle de cette nature. L'information recueillie par l'EEG indique clairement que la situation actuelle n'est pas conforme au principe énoncé à l'article 14 de la Recommandation qui mentionne non seulement la vérification des comptes des partis politiques mais aussi de leurs dépenses électorales. L'EEG recommande par conséquent, en complément à la recommandation donnée au paragraphe 72, de **compléter le contrôle des déclarations financières annuelles des partis politiques et des listes et candidats indépendants par un contrôle spécifique de leurs dépenses**

électorales, qui devrait avoir lieu pendant ou peu après les élections présidentielles, parlementaires et locales.

74. Selon les autorités, la supervision comprend dans le régime actuel à la fois un audit des déclarations financières, des transactions et des activités des partis et des candidats (effectué par la Cour des comptes) et des activités d'inspection (réalisées par le service du fisc). Lors de la visite sur place, l'EEG a été informée que, lors du contrôle des déclarations financières des 15 partis et 9 candidats indépendants ayant fait l'objet d'un audit complet pour l'année 2007 (première année à partir de laquelle les partis politiques et les candidats aux élections devaient soumettre ces déclarations directement à la Cour des comptes), un certain nombre d'irrégularités (déclarations incomplètes ou inexactes, absence de pièces justificatives, doutes quant à la prise en compte effective des sections locales de parti) ont été détectées et rapidement corrigées pour l'essentiel par les partis et candidats concernés. L'ensemble des déclarations, accompagnées des conclusions de la Cour des comptes, ont été transmises au Bureau du procureur général mais la Cour des comptes n'a reçu aucune information en retour ; aucune sanction n'a été imposée sauf dans le cas de plusieurs parlementaires indépendants qui ont dû reverser au budget de l'Etat des fonds publics qu'ils avaient utilisés à des fins privées. Le service du fisc, quant à lui, a examiné les partis politiques, en portant son attention sur les gros donateurs, uniquement lorsque des irrégularités avaient été constatées auparavant par la Cour des comptes. L'EEG approuve en principe l'introduction du nouveau régime de contrôle mais ne peut ignorer le fait que, dans son état actuel, le système ne fonctionne pas de manière effective, et ceci pour plusieurs raisons présentées plus en détail ci-dessous.
75. Premièrement, en ce qui concerne les organes de contrôle compétents, le service du fisc – qui fait partie du ministère des Finances – peut difficilement être considéré comme un organe indépendant, contrairement à la Cour des comptes qui est directement responsable devant le Parlement. Deuxièmement, le rôle respectif des deux organes n'est pas défini par la loi – et a d'ailleurs été qualifié d'insuffisamment clair par au moins plusieurs des représentants rencontrés sur place. Troisièmement, le contrôle financier exercé par la Cour des comptes semble conforme aux normes comptables, mais son personnel est principalement spécialisé dans l'audit au sens strict. Selon plusieurs interlocuteurs, le contrôle des déclarations se limite aux informations fournies par les partis et les candidats eux-mêmes. La Cour des comptes ne cherche pas à vérifier, par exemple, si une campagne électorale pourrait avoir été financée par des fonds non déclarés. Il convient aussi de noter à cet égard que le délai pour le contrôle des déclarations financières par la Cour des comptes et le service du fisc – six mois après la fin de la période de déclaration – pourrait être trop court ; on peut se demander si, dans ces conditions, un contrôle matériel approfondi est possible. Quatrièmement, les deux organes de supervision ne sont pas habilités à imposer eux-mêmes des sanctions (administratives) en cas de violation des règles de transparence et les procédures actuelles de notification des organes chargés de l'application de la loi se sont révélées inefficaces, bien que divers interlocuteurs aient souligné l'existence d'irrégularités importantes dans les déclarations financières des partis et des candidats. Dans ce contexte, l'EEG ne peut que conclure à la nécessité de prendre des mesures pour assurer un contrôle plus proactif, spécialisé et approfondi, y compris le contrôle matériel des informations fournies par les partis et les candidats. D'autre part, la coordination entre les organes concernés doit être améliorée ou, de préférence, remplacée par un système où toutes les fonctions de supervision seront confiées à un seul organe. De toutes façons, le ou les organes de suivi devraient bénéficier d'un degré d'indépendance adéquat, être dotés de ressources suffisantes (y compris un personnel spécialement formé au contrôle du financement politique) pour pouvoir effectuer des contrôles proactifs approfondis (à la fois des déclarations annuelles et des dépenses électorales des partis et des candidats ; voir plus haut paragraphe 73), disposer de pouvoirs d'enquête et être habilités à imposer des sanctions en cas de violation des règles de

financement politique. Au vu des paragraphes précédents, l'EEG recommande aux autorités croates d'**assurer qu'un mécanisme/des organes indépendant(s) soi(en)t en place pour la supervision du financement des partis politiques et des listes et candidats indépendants et de leurs dépenses électorales, et qu'il(s) soi(en)t doté d'un mandat, de pouvoirs et de ressources financières et humaines adéquates lui/leur permettant de contrôler effectivement et de manière proactive ce financement, d'enquêter sur les violations alléguées de la réglementation sur le financement politique et, le cas échéant, d'imposer des sanctions administratives.**

Sanctions

76. Alors que les lois électorales ne prévoient aucune sanction administrative ou pénale en cas de violation des règles de financement politique, les articles 21 à 25 de la LFPP contiennent des dispositions pénales érigeant en délits correctionnels certains actes des partis politiques et des listes ou candidats indépendants, des parlementaires indépendants, des membres des organes représentatifs des collectivités locales et régionales et des donateurs (personnes physiques ou morales). Ces délits correctionnels sont passibles de sanctions pécuniaires d'une sévérité variable (par exemple, les amendes prévues en cas de non-respect par un parti, une liste ou un candidat de l'obligation de tenir des livres de comptes – dans le cas d'un parti – et de divulguer l'origine et l'utilisation des fonds, conformément aux articles 18 et 19 de la LFPP, vont de 50 000 HRK/6 725 EUR à 500 000 HRK/67 250 EUR et, dans le cas d'un parti politique, de 10 000 HRK/1 345 EUR à 20 000 HRK/2 690 EUR pour les personnes responsables). D'autre part, l'article 24 de la LFPP stipule que les fonds recueillis ou dépensés par un parti, une liste ou un candidat d'une façon contraire aux dispositions de cette loi doivent être saisis et reversés au budget de l'Etat. L'EEG note que ces dispositions couvrent les violations des règles de financement pertinentes de la LFPP, notamment en ce qui concerne la comptabilité et les obligations de déclaration et de divulgation. Néanmoins, l'EEG est préoccupée par deux insuffisances manifestes qui sont décrites ci-dessous.
77. Premièrement, seules des sanctions pénales sont prévues ; il n'existe aucune sanction administrative ou civile pour réprimer la violation des règles du financement politique. L'EEG a appris en outre des représentants officiels interrogés sur place que les sanctions pénales – qui sont relativement récentes – n'ont encore jamais été appliquées en pratique. D'une manière générale, l'EEG doute quelque peu de l'utilité de sanctions uniquement pénales en ce domaine, et ceci à cause de la nature même des procédures pénales (charge de la preuve, délai de traitement des affaires pénales) ; elle s'inquiète par conséquent de ce que le régime de sanctions actuel ne semble pas suffisamment souple pour traiter les violations moins graves de la loi comme les retards dans la soumission des déclarations, la soumission de déclarations incomplètes ou l'acceptation de dons d'une valeur seulement légèrement supérieure au plafond. L'EEG est d'avis que les sanctions pénales actuelles doivent être complétées par des sanctions administratives et, éventuellement, civiles.
78. Deuxièmement, l'absence de sanctions pour réprimer les violations des règles de financement des campagnes électorales définies dans les diverses lois électorales – à savoir la loi sur l'élection des représentants au Parlement, la loi sur l'élection des maires de communes, des préfets locaux et du maire de Zagreb et la loi sur l'élection des membres des organes représentatifs des collectivités locales et régionales et, en particulier, la loi sur le financement des campagnes électorales pour l'élection du président de la République – ou la législation à venir (voir plus haut paragraphes 71 et 72) n'est évidemment pas conforme au principe énoncé à l'article 16 de la Recommandation qui mentionne la violation des règles relatives au financement à la fois des partis politiques et des campagnes électorales. L'EEG souligne que l'application

effective des règles de financement politique est une condition préalable essentielle au maintien de la confiance du public dans le processus politique. C'est pourquoi, à la lumière des paragraphes précédents, elle recommande **d'établir, en plus des sanctions pénales existantes a) des sanctions plus flexibles concernant l'infraction aux règles sur le financement des partis politiques, des listes et candidats indépendants, y compris des sanctions administratives et b) des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les infractions à la réglementation en vigueur ou à venir sur le financement des campagnes électorales dans les diverses lois électorales.**

V. CONCLUSIONS

79. Les mesures visant à assurer la transparence du financement politique sont une chose assez nouvelle en Croatie. Il convient cependant de féliciter les autorités pour l'adoption récente de la loi sur le financement des partis politiques et des listes et candidats indépendants, entrée en vigueur en janvier 2007, qui est à bien des égards conforme aux normes instaurées par la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, notamment en ce qui concerne la transparence, la supervision et les sanctions. Néanmoins, des insuffisances subsistent au niveau du cadre légal et de la pratique, qui tiennent entre autres à l'aspect limité des comptes que doit tenir un parti (les candidats individuels d'un parti et les entités liées à un parti ou placées sous son contrôle ne sont pas couvertes), à l'absence d'obligation de déclarer régulièrement les dons versés à un parti politique ou un candidat, à la fragmentation des règles sur la transparence du financement électoral contenues dans les diverses lois électorales, à l'absence de contrôle proactif approfondi et à l'arsenal limité de sanctions – qui n'ont encore pratiquement pas été appliquées – en cas de violation des règles relatives au financement politique. Ces insuffisances peuvent favoriser les abus et, dans son état actuel, la législation ne fournit pas des outils suffisants pour détecter efficacement et dévoiler les cas éventuels d'influence indue dans le cadre du financement politique. De nouvelles améliorations du régime actuel, afin de renforcer la transparence et la responsabilité du financement politique et en définitive la confiance du public dans le processus politique, sont donc clairement nécessaires. Avant tout, les autorités croates doivent relever le défi d'assurer l'application concrète de la réglementation existante – et de la réglementation à venir. Dans ce processus, la poursuite du développement d'un dispositif/d'organes indépendant(s) et solide(s) de contrôle à la fois du financement général des partis et du financement des campagnes électorales sera d'une importance cruciale. Etant donné la création récente d'un groupe de travail interministériel – présidé par le ministre de la Justice – qui a pour mandat d'analyser la législation existante et de proposer des amendements, le présent rapport et ses recommandations doivent être envisagés comme une contribution opportune au processus de réforme. Les autorités croates sont encouragées à poursuivre leurs efforts en vue de l'instauration et de la mise en œuvre d'un système détaillé pour assurer la transparence du financement politique.

80. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Croatie :

- i. **faire en sorte que la comptabilité annuelle d'un parti politique couvre les entités qui lui sont liées directement ou indirectement ou qui sont placées sous son contrôle, y compris le soutien apporté par ces entités, et les dons reçus individuellement par les candidats du parti (paragraphe 69) ;**

- ii. **préciser clairement dans la législation les délais de publication des déclarations annuelles des partis politiques et des listes et candidats indépendants (paragraphe 70) ;**
 - iii. **harmoniser les dispositions relatives au financement des campagnes électorales contenues dans les diverses lois électorales et aligner ces dispositions sur les normes définies dans la loi de 2006 sur le financement des partis politiques et des listes et candidats indépendants, en abordant entre autres le degré de détail, la régularité de déclaration et de publication des dons recueillis par les partis, les listes et les candidats, y compris pendant la période de campagne électorale (paragraphe 72) ;**
 - iv. **compléter le contrôle des déclarations financières annuelles des partis politiques et des listes et candidats indépendants par un contrôle spécifique de leurs dépenses électorales, qui devrait avoir lieu pendant ou peu après les élections présidentielles, parlementaires et locales (paragraphe 73) ;**
 - v. **assurer qu'un mécanisme/des organes indépendant(s) soi(en)t en place pour la supervision du financement des partis politiques et des listes et candidats indépendants et de leurs dépenses électorales, et qu'il(s) soi(en)t doté d'un mandat, de pouvoirs et de ressources financières et humaines adéquates lui/leur permettant de contrôler effectivement et de manière proactive ce financement, d'enquêter sur les violations alléguées de la réglementation sur le financement politique et, le cas échéant, d'imposer des sanctions administratives (paragraphe 75) ;**
 - vi. **établir, en plus des sanctions pénales existantes a) des sanctions plus flexibles concernant l'infraction aux règles sur le financement des partis politiques, des listes et candidats indépendants, y compris des sanctions administratives et b) des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les infractions à la réglementation en vigueur ou à venir sur le financement des campagnes électorales dans les diverses lois électorales (paragraphe 78).**
81. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités croates à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus d'ici le 30 juin 2011.
82. Enfin, le GRECO invite les autorités croates à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.