



Strasbourg, 10 octobre 2008

Public
Greco Eval III Rep (2008) 1F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la Lettonie **Transparence du Financement des Partis Politiques** (Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 39^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 6-10 octobre 2008)

I. INTRODUCTION

1. La Lettonie a adhéré au GRECO en 2000. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2002) 2F) sur la Lettonie lors de sa 9^{ème} Réunion Plénière (13-17 mai 2002) et le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2004) 4F) lors de sa 19^{ème} Réunion Plénière (28 juin-2 juillet 2004). Les Rapports d'Evaluation susmentionnés ainsi que les Rapports de Conformité correspondants sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, lancé le 1^{er} janvier 2007, traite des thèmes suivants :
 - **Thème I - Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19.1 de la Convention pénale sur la corruption¹ (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel² (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 – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») s'est rendue en Lettonie du 21 au 25 janvier 2008. L'EEG pour le Thème II (22-25 janvier) était composée de : M. Christopher MAGRI, Directeur de programme (aspects financiers), Unité de surveillance de la gestion financière (FMMU), Ministère des Finances (Malte), M. Jan OUTLÝ, Chef du Département de sciences politiques, Université de Hradec Kralové (République tchèque), et M. Jurij TOPLAK, Maître de conférence, Faculté de droit, Université de Maribor (Slovénie). L'EEG était assistée de Mme Tania VAN DIJK, du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, les experts de l'EEG ont reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation [document Greco Eval III (2007) 10E, Thème II, ainsi que des extraits de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des représentants des autorités suivantes : Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB), Registre des sociétés (enregistrement des partis politiques), Commission électorale centrale, Service des impôts (autorités fiscales) et Conseil de la Radio et de la Télévision nationale. L'EEG a en outre rencontré des représentants des partis politiques et coalitions de partis suivants : *Tautas Partija* (Parti du Peuple), qui est membre du gouvernement, *Jaunais Laiks* (Ere Nouvelle), un parti de l'opposition, et *Saskaņas Centrs* (Centre pour l'Unité), une coalition de partis de l'opposition, ainsi que *Mūsu zeme* (Notre Pays), un parti ayant participé aux élections législatives de 2006 mais qui n'est pas représenté au parlement. Par ailleurs, l'EEG a rencontré des représentants de l'Association lettone des commissaires aux comptes et des médias ainsi que des chercheurs (Université de Lettonie, Centre *Providus* d'étude des politiques publiques, Institut de recherche *Latvijas Fakti*).
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième cycle d'évaluation du GRECO sur la transparence du financement des partis a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Le principal objectif de ce rapport est

¹ La Lettonie a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 9 février 2001. La Convention est entrée en vigueur en Lettonie le 1^{er} juillet 2002.

² La Lettonie a ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale (STE 191) le 27 juillet 2006. Le Protocole est entré en vigueur en Lettonie le 1^{er} novembre 2006.

d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités lettones 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 renferment une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Lettonie pour que celle-ci améliore son degré de conformité aux dispositions examinées.

6. Le rapport sur le Thème I - Incriminations, a fait l'objet du document Greco Eval III Rep (2008) 1E-Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS - PARTIE GENERALE

Définition d'un parti politique

7. Aux termes de l'article 2 de la Loi sur les partis politiques entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, un parti politique est une « organisation créée pour conduire des activités politiques, participer à une campagne électorale, présenter des candidats aux élections, prendre part aux activités du *Saeima* [parlement], des conseils municipaux et du parlement européen, mettre en œuvre un programme politique par l'intermédiaire de députés et participer à la création des organes de l'administration publique ».

Création et enregistrement

8. Aux termes de l'article 13 de la Loi sur les partis politiques, un parti peut être créé par 200 citoyens adultes lettons. Outre la création³ du parti, les membres fondateurs doivent approuver le programme du parti et ses statuts⁴, élire un comité directeur et un organe interne de surveillance des activités économiques et financières du parti.
9. Pour obtenir l'enregistrement du parti, les représentants autorisés des fondateurs du parti doivent déposer une demande d'inscription au registre des partis politiques (auprès du registre des

³ La décision de créer un parti, qui doit être jointe au compte-rendu de la réunion de fondation, doit contenir les informations suivantes : nom du parti, objectifs de ses activités, droits et devoirs des membres fondateurs et noms des deux membres fondateurs autorisés à signer les statuts du parti.

⁴ Aux termes de l'article 14 de la Loi sur les partis politiques, les statuts du parti doivent inclure les informations suivantes :

- le nom et le sigle du parti ;
- l'emblème du parti (symbole ou image), le cas échéant ;
- les buts, la mission et les méthodes du parti ;
- la durée d'existence du parti (si le parti est créé pour une durée déterminée) ;
- les procédures et conditions d'adhésion, de démission ou d'expulsion des membres du parti ;
- les procédures de versement des droits d'adhésion et des cotisations de membre du parti ;
- les droits et obligations des membres du parti ;
- les procédures de création des divisions territoriales et autres unités structurelles du parti, ainsi que les droits et devoirs de ces unités ;
- les procédures de convocation des membres, de prise de décision et de représentation des membres du parti ;
- la durée du mandat du comité directeur et le nombre de ses membres, la définition des droits des membres du comité à représenter le parti individuellement ou conjointement et la définition des droits et devoirs du président du comité directeur ;
- la structure, le mode d'élection et le mandat de l'organe de surveillance des activités économiques et financières du parti, la procédure de prise de décision et la durée du mandat des membres de cet organe, ainsi que la procédure de désignation d'un auditeur certifié et la durée du mandat de cet auditeur ;
- les procédures d'amendement des statuts et du programme du parti ;
- les mesures disciplinaires pouvant être prises à l'encontre des membres du parti (le cas échéant) et les procédures et conditions d'application de ces mesures ;
- la procédure de nomination et de confirmation des candidats aux élections législatives, municipales et européennes ;
- la date d'approbation des statuts.

sociétés de la République de Lettonie) dans les trois mois suivant la décision de création du parti. La demande d'enregistrement doit être signée par au moins deux représentants autorisés des fondateurs et inclure les informations suivantes : le nom et le siège social du parti, le nom des membres du comité directeur (en indiquant s'ils sont autorisés à représenter le parti individuellement ou conjointement), la date de création du parti, le but des activités du parti ainsi que des renseignements sur les éventuelles unités territoriales et structurelles du parti et la durée d'existence du parti si celui-ci est créé pour une période limitée. D'autre part, la décision de création du parti, la liste des noms et numéros personnels d'identification d'au moins 200 membres fondateurs du parti avec leurs signatures (qui doivent être certifiées par un notaire), les statuts et le programme du parti, la liste des membres du comité directeur du parti ainsi qu'une preuve du règlement des droits requis et du coût de la publication de l'information au journal officiel doivent être joints à la demande d'enregistrement.

10. Après l'inscription du parti au registre des partis politiques⁵, des informations comprenant le nom du parti, le but de ses activités, la date de fondation du parti, les noms des membres du comité directeur du parti (en indiquant s'ils sont autorisés à représenter le parti individuellement ou conjointement), la durée d'existence du parti (si celui-ci est créé pour une durée déterminée) et le nom du liquidateur du parti et du syndic de mise en faillite, à l'exception des numéros personnels d'identification des personnes physiques, sont publiées au journal officiel *Latvijas vēstnesis*.
11. Un parti politique obtient la personnalité juridique et peut acquérir des droits et des obligations dès son enregistrement (article 3 de la Loi sur les partis politiques). A partir de ce moment, un parti est considéré comme responsable de l'ensemble des obligations qu'il encourt avec tous ses biens (article 4 de la Loi sur les partis politiques). Les membres du parti ne sont pas responsables des obligations encourues par le parti. Une coalition de partis officiellement déclarée ne peut être tenue pour responsable des obligations encourues par chacun des partis qui forment la coalition et les partis qui forment la coalition ne sont pas responsables des obligations encourues par la coalition, sauf disposition contraire de la loi.
12. En juillet 2007, 72 partis politiques étaient officiellement enregistrés en Lettonie. Cependant, aux termes de la Loi concernant la procédure d'entrée en vigueur de la Loi sur les partis politiques, tous les partis politiques étaient tenus de renouveler leur enregistrement avant le 31 décembre 2007. A cette date, 44 partis politiques étaient effectivement réenregistrés.

Participation aux élections

13. La Lettonie est une république parlementaire à système multipartidaire. Le parlement unicaméral (*Saeima*) comprend 100 députés élus pour quatre ans au suffrage direct à bulletin secret sur la

⁵ Aux termes de l'article 18 de la Loi sur les partis politiques, les renseignements suivants doivent être portés sur le registre :

- le nom et le siège social du parti ;
- le but des activités du parti ;
- les unités territoriales et structurelles du parti, si celles-ci existent ;
- la date de décision de création du parti ;
- le nom, prénom et numéro personnel d'identification de chacun des membres du comité directeur, en indiquant si ces membres sont autorisés à représenter individuellement ou conjointement le parti ;
- la durée d'existence du parti (si le parti est créé pour une durée déterminée) ;
- des informations sur l'interdiction des activités publiques ou autres du parti et sur la suspension, l'annulation ou la poursuite des activités du parti, la faillite, la mise en liquidation ou la réorganisation du parti ;
- des informations sur la désignation d'un liquidateur du parti (nom, prénom et numéro personnel d'identification) ;
- la date d'enregistrement du parti ;
- toute autre information requise par la loi.

base d'un système proportionnel⁶ (chapitre 2, article 6 de la Constitution). Le chef de l'Etat de la Lettonie est le président qui est élu par le *Saeima* pour une durée de quatre ans (avec un maximum de deux mandats consécutifs). Les pouvoirs du président sont limités ; il remplit essentiellement un rôle de représentation mais exerce une influence réelle. Au niveau local, les conseils municipaux, qui comprennent de 7 à 60 membres (selon la taille de la municipalité), sont élus à la proportionnelle pour un mandat de quatre ans.

14. Tous les citoyens de la République de Lettonie âgés d'au moins 18 ans qui ne sont pas emprisonnés et disposent de la pleine capacité légale ont le droit de vote (articles 1 et 2, Loi sur les élections au *Saeima*). Aux termes des articles 4 et 5 de la Loi sur les élections au *Saeima*, le droit à l'éligibilité au *Saeima* est reconnu à tous les citoyens de la République de Lettonie qui :

- sont âgés d'au moins 21 ans ;
- ne sont pas emprisonnés ;
- disposent de la pleine capacité légale ;
- n'ont pas été condamnés pour un crime délibéré (ou dont la condamnation pour un tel crime a été annulée ou effacée de leur casier judiciaire) ;
- n'ont pas été soumis à un traitement médical obligatoire après avoir commis un crime ;
- n'appartiennent pas ou n'ont pas appartenu au personnel rémunéré des organes de sécurité, de renseignement et de contre-renseignement de l'URSS, de la République Socialiste Soviétique de Lettonie (RSS de Lettonie) ou d'un autre pays ;
- ne sont pas depuis le 13 janvier 1991 membres actifs du Parti communiste de l'Union soviétique (Parti communiste de la RSS de Lettonie), du Front international des travailleurs de la RSS de Lettonie, de la Commission unitaire des organes de travailleurs, de l'Organisation des anciens combattants et des vétérans du travail, du Comité de salut pan-letton ou de ses comités régionaux ;
- n'ont pas été privé du droit à l'éligibilité (ou dont la condamnation correspondante a été annulée ou effacée de leur casier judiciaire).

D'autre part, la candidature au siège de député est incompatible avec les fonctions de président de la Lettonie, d'auditeur général, de membre du Conseil ou du Service d'audit de la Cour des comptes, d'ambassadeur, de juge, de procureur, de policier, de militaire de carrière ou de membre du parlement européen (article 6 de la Loi sur les élections au *Saeima*). La fonction de député est aussi incompatible avec l'appartenance à 'un conseil municipal urbain, à un conseil de district ou à un conseil municipal rural'.⁷

15. Les candidats au *Saeima* sont désignés par un parti politique officiellement déclaré ou par une coalition de partis politiques enregistrée (article 9 de la Loi sur les élections au *Saeima*). Chaque parti fixe dans ses statuts la procédure de désignation des candidats devant figurer sur sa liste pour les élections au *Saeima*, aux conseils municipaux et au parlement européen (article 14 de la Loi sur les partis politiques). La liste de candidats présentée à la Commission électorale centrale doit inclure – outre l'accord des candidats, leur déclaration d'éligibilité, leur approbation de la plate-forme électorale du parti (le programme électorale du parti doit être signé par tous les candidats), leurs données d'identification, leur lieu de résidence et des renseignements sur leur

⁶ La Lettonie applique la méthode de Sainte-Laguë pour la répartition des sièges. Cette méthode est semblable à la méthode d'Hondt mais ne favorise pas les grands partis comme le fait apparemment cette dernière. Avec la méthode de Sainte-Laguë, les sièges sont répartis à l'aide d'un quotient obtenu en multipliant par deux le nombre de sièges alloué à un parti (initialement 0 pour chaque parti) et en ajoutant un, puis en divisant le nombre total de suffrages qui se sont portés sur une liste par le chiffre précédemment obtenu (nombre de sièges multiplié par deux + 1). Le parti obtenant le quotient le plus élevé se voit allouer un siège, après quoi le quotient est calculé de nouveau [quotient = nombre de voix par liste divisé par 2 x nombre de sièges + 1].

⁷ Lors de son élection au *Saeima*, un député perd automatiquement son mandat de 'conseiller municipal urbain, de conseiller de district ou de conseiller municipal rural'.

maîtrise du letton, leur formation et leur emploi actuel – des informations sur les actifs⁸ détenus par chaque candidat (article 11 de la Loi sur les élections au *Saeima*). Il n'est pas possible pour un candidat non affilié à un parti politique de se présenter aux élections.

16. Les élections au *Saeima* ont lieu dans cinq circonscriptions électorales : Riga, Vidzeme, Latgale, Kurzeme et Zemgale. Les partis politiques peuvent présenter une liste de candidats dans chaque circonscription électorale ou bien une liste dans une seule ou plusieurs circonscriptions spécifiques. Chaque circonscription électorale élit un nombre spécifique de députés au *Saeima* qui est proportionnel au nombre d'électeurs de la circonscription.
17. Le seuil requis pour entrer au parlement est fixé à 5% du nombre total de suffrages exprimés en Lettonie.

Représentation des partis au Parlement

18. Lors des dernières élections législatives, qui ont eu lieu le 7 octobre 2006, 19 listes de candidats ont été officiellement présentées par des partis politiques ou des coalitions/« unions » de partis (listes conjointes).⁹ Les sept listes suivantes ont obtenu des sièges au *Saeima* :
 - Parti du Peuple (*Tautas partija*, TP)* - 23 sièges
 - Union des Verts et des Paysans (*Zaļo un Zemnieku savienība*, ZZS)* - 18 sièges
 - Ere Nouvelle (*Jaunais laiks*, JL) - 18 sièges
 - Centre pour l'Unité (*Saskaņas Centrs*, SC) - 17 sièges
 - Coalition du Premier parti de la Lettonie (*Latvijas Pirmā partija*) et la Voie Lettone (*Latvijas Ceļš*), LPP/LC* - 10 sièges
 - Pour la Patrie et la Liberté/Mouvement Letton pour l'Indépendance Nationale (*Tēvzemei un Brīvībai/LNNK*), TB/LNNK* - 8 sièges
 - Coalition pour les droits de l'Homme dans une Lettonie Unie (*Par cilvēka tiesībām vienotā Latvijā*, PCTVL) - 6 sièges
19. Quatre partis et coalitions (ou "unions") de partis (signalés ci-dessus par un astérisque) ont ensuite formé un gouvernement de coalition : le Parti du Peuple (TP), la coalition du Premier parti de la Lettonie et la Voie Lettone (LPP/LC), Pour la Patrie et la Liberté (TB/LNNK) et l'Union des Verts et des Paysans (ZZS). Ce gouvernement a présenté sa démission en décembre 2007 mais les quatre partis et coalitions qui le composaient ont formé un nouveau gouvernement de coalition le même mois.

⁸ Biens immobiliers et véhicules de transport que possède le candidat ; biens immobiliers loués à des tiers ou occupés comme locataire ; dettes, emprunts ou prêts d'un montant égal ou supérieur à vingt fois le montant du salaire mensuel minimum ; titres, valeurs et actifs financiers d'un montant supérieur à 500 LVL.

⁹ Ces listes étaient présentées par : le Parti du Peuple (*Tautas partija*), l'Union des Verts et des Paysans (*Zaļo un Zemnieku savienība*), Ere Nouvelle (*Jaunais laiks*), le Centre pour l'Unité (*Saskaņas Centrs*), l'alliance du Premier parti de la Lettonie (*Latvijas Pirmā partija*) et la Voie Lettone (*Latvijas Ceļš*), l'Union pour la Patrie et la Liberté/Mouvement Letton pour l'Indépendance Nationale (*Tēvzemei un Brīvībai/LNNK*), l'union des organisations politiques Pour les Droits de l'Homme dans une Lettonie Unie (*Par cilvēka tiesībām vienotā Latvijā*), le Parti Social-Démocrate des Travailleurs Lettons (*Latvijas Sociāldemokrātiskā strādnieku partija*), le parti des patriotes « Patrie » (*Dzimtene*), le parti « Tous pour la Lettonie » (*Visu Latvijai*), les Nouveaux Démocrates (*Jaunie Demokrāti*), le Parti des Retraités et des Personnes Agées (*Pensionāru un senioru partija*), Pays de Mara (*Māras zeme*), l'organisation politique (parti) des Eurosceptiques (*Eiroskeptiķi*), le parti « Notre Pays » (*Mūsu zeme*), le Parti de la Justice Sociale (*Sociālā taisnīguma partija*), l'Union de la Force Nationale (*Nacionālā Spēka Savienība*), le Parti des Lettons (*Latviešu partija*) et l'Union de la Patrie (*Tēvzemes savienība*).

Aperçu du système de financement politique

Cadre juridique

20. Les normes régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales sont prescrites par la Loi sur le financement des organisations politiques (partis). Cette loi, qui date de 1995, a été amendée plusieurs fois, notamment en 2002 (afin de charger le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption – ci-après « le KNAB » – de superviser l'application de la loi), en 2004, année où est entrée en vigueur l'interdiction pour les partis d'accepter les dons de personnes morales et le plafonnement des dépenses électorales, et tout récemment en août 2008 (relèvement du plafonnement des dépenses électorales et de la limite annuelle des dons (y compris les droits d'adhésion et les cotisations) autorisés et modification des obligations de déclaration des partis).
21. D'autre part, le Conseil des ministres a adopté un certain nombre de règlements (comme le prévoyait notamment l'article 4, paragraphe 3, de la Loi sur le financement des organisations politiques), en particulier le Règlement n° 591 du 13 juillet 2004 sur les « Règles relatives aux rapports annuels des organisations politiques (partis) » et le Règlement n° 196 du 22 mars 2005 sur les « Règles concernant les déclarations annuelles d'activités financières, les déclarations de dépenses pré-électorales, les notifications des prévisions de dépenses électorales, les déclarations de dépenses électorales et les déclarations de dons à effectuer par les organisations politiques (partis) ». ¹⁰ Enfin, la Loi sur les campagnes électorales (élections législatives et européennes) et la Loi sur les campagnes électorales (élections municipales) contiennent plusieurs dispositions sur le financement des partis politiques, qui est limité au financement public indirect.
22. Aucune élection n'a eu lieu depuis les derniers amendements importants à la Loi sur le financement des organisations politiques (partis), entrée en vigueur en août 2008, qui ont allégé les obligations de déclaration s'imposant aux partis et relevé le plafond des dépenses électorales et la limite annuelle des dons autorisés (en y incluant les droits d'adhésion et les cotisations des adhérents).

Financement public

23. Les partis politiques ne reçoivent aucune forme de financement public direct. Un financement public indirect limité est fourni aux partis politiques (ou coalitions de partis) aux élections législatives, européennes et municipales sous forme de temps d'antenne gratuit. Aux termes de l'article 5 de la Loi sur les campagnes électorales (élections législatives et européennes), chaque liste de candidats bénéficie d'un temps d'antenne de 20 minutes à la Radio lettonne et à la Télévision lettonne¹¹ ; aux termes de l'article 5 de la Loi sur les campagnes électorales (élections municipales), les candidats d'une liste bénéficient d'un temps d'antenne de 20 minutes (10 minutes lors de chaque tour) entre le 25^{ème} jour avant les élections et le jour de la veille du scrutin.
24. L'EEG a été informée de l'adoption le 23 mai 2007 par le Conseil des ministres du décret n° 262 portant création d'un groupe de travail sur les règles de financement des partis politiques pour

¹⁰ Bien qu'encore en vigueur, ce Règlement est aujourd'hui en grande partie désuet du fait des amendements à la Loi sur le financement des organisations politiques (partis) adoptés en août 2008. Toutefois, l'EEG a été informée qu'un nouveau règlement prenant en compte les nouvelles obligations de déclaration serait élaboré avant la fin 2008.

¹¹ Dix minutes de temps d'antenne entre le 29^{ème} jour et le 8^{ème} jour avant les élections et dix minutes d'antenne entre le 7^{ème} jour avant les élections et la veille des élections.

examiner la possibilité d'introduire un système de financement public direct en Lettonie. Les conclusions du groupe de travail énumérant diverses options en vue de l'introduction d'un financement public direct et/ou d'une extension du financement public indirect ont depuis été soumises au Conseil des ministres qui, suite aux amendements à la Loi sur le financement des organisations politiques (partis) adoptés en août 2008, a été chargé de préparer avant le 1^{er} mai 2009 un projet d'amendement sur le financement public (partiel) des partis politiques.

25. D'autre part, l'EEG a appris que les partis/coalitions représentés au parlement reçoivent une aide pour leurs activités parlementaires (un membre du personnel par groupe de cinq députés, des assistants parlementaires, des bureaux parlementaires et le défraiement très partiel des dépenses de photocopie et de téléphone). L'EEG a en outre été informée que les municipalités ne sont pas autorisées à accorder un financement aux partis politiques à l'échelon local, ni à puiser dans le budget municipal pour aider les candidats aux élections locales.

Financement privé

26. Aux termes de l'article 2 de la Loi sur le financement des organisations politiques (partis), les partis politiques tirent leur financement :
- des cotisations des adhérents (et droits d'adhésion) ;
 - des dons de personnes physiques (citoyens lettons ou non-citoyens détenteurs d'un passeport de la République de Lettonie) ;
 - des recettes de leurs activités économiques¹² ;
 - d'autres sources de financement autorisées par la loi.
27. Les dons sont définis comme « tout bien ou autre avantage sans rémunération, y compris sous forme de services, de cession de droits, d'exemption de certaines obligations ou d'abandon du droit à certains bénéfices au profit d'un parti, ou tout autre acte aboutissant à transférer certains avantages à un parti politique » (article 2, paragraphe 2, Loi sur le financement des organisations politiques). En outre, « la cession de biens meubles ou immeubles et la prestation de services à un parti politique à un prix inférieur au prix pratiqué sur le marché » sont également considérés comme des dons.
28. En ce qui concerne le montant, la valeur et la périodicité des dons, les articles 3 et 4 de la Loi sur le financement des organisations politiques (partis), qui ont été amendées tout récemment en août 2008, prévoient que les dons d'une personne physique ne peuvent dépasser 100 fois le montant du salaire mensuel minimum. Aux termes du Règlement n° 592 du Conseil des ministres du 1^{er} janvier 2008, le salaire minimum s'élève à 160 Lats lettons (ci-après « LVL ») ; les dons d'une personne physique ne peuvent donc dépasser 16.000 LVL (environ 22.800 €).¹³ Les contributions individuelles des membres du parti sous forme de droits d'adhésion, de cotisations et de dons ne peuvent non plus excéder 100 fois le montant du salaire minimum par an.
29. Certaines restrictions s'appliquent aux sources de financement privées. Les partis politiques ne peuvent accepter les dons de personnes morales (y compris les organes municipaux ou

¹² Avant l'entrée en vigueur des derniers amendements à la Loi sur le financement des organisations politiques (partis) en août 2008, les partis politiques pouvaient également être financés à l'aide des recettes (dividendes) tirées d'investissements dans des sociétés de capitaux. Cette possibilité est maintenant exclue de la législation.

¹³ Avant l'entrée en vigueur des amendements à la Loi sur le financement des organisations politiques (partis) en août 2008, les dons (y compris les droits d'adhésion et les cotisations) d'une personne physique ne pouvaient dépasser 10.000 LVL (environ 16.000 €) par an.

nationaux), de personnes physiques et morales étrangères¹⁴ et de donateurs anonymes. En outre, les personnes physiques ne peuvent effectuer de dons à un parti politique au moyen d'intermédiaires ou en empruntant de l'argent à un tiers (un parti n'est pas non plus autorisé à contracter un emprunt ou un crédit pour financer ses activités, ni à offrir des garanties financières). D'autre part, aux termes des amendements d'août 2008 à la Loi sur le financement des organisations politiques (partis), il est interdit aux physiques ayant reçu une condamnation et qui, de ce fait, ne peuvent se présenter aux élections au *Saeima*, aux élections européennes ou aux élections locales (à l'exception des personnes dont la condamnation a été annulée ou rayée de leur casier judiciaire) de participer au financement d'un parti politique à l'aide de dons.¹⁵

30. Les dons des personnes physiques à un parti politique ne peuvent être déduits de l'impôt.
31. Les autorités lettonnes ont indiqué que ni la Loi sur le financement des organisations politiques (partis), ni d'autres textes de loi ne s'appliquent de manière spécifique aux entreprises et aux organisations liées directement ou indirectement à un parti politique ou placées d'une façon ou d'une autre sous le contrôle d'un parti politique.

Sorties

32. La législation prévoit certaines limites et restrictions aux dépenses des partis politiques lors des campagnes électorales. Avant les amendements de 2008 à la Loi sur le financement des organisations politiques (partis), un parti politique (ou une coalition de partis) présentant une liste de candidats dans les cinq circonscriptions électorales lors des élections au Saeima ne pouvait dépenser plus de 0,20 LVL (environ 0,28 €) par électeur ayant effectivement voté lors des précédentes élections législatives¹⁶ pendant la période commençant le 270^e jour avant les élections jusqu'au jour du scrutin (quelle que soit la date de la facture, du contrat ou des paiements correspondants) pour :
 - la publicité (télévision, radio, Internet – à l'exception du site Internet de chaque parti –, presse écrite et lieux et locaux publics) ;
 - l'utilisation des services postaux (y compris le courrier électronique) pour diffuser le matériel électoral ;
 - la production et la diffusion de matériel électoral et publicitaire ;
 - la planification, la préparation et l'organisation de la campagne électorale ;
 - les salaires du personnel participant à la campagne électorale ;
 - la location de biens meubles et immeubles aux fins de la campagne électorale ;
 - les publications éditées dans le cadre de la campagne électorale ;
 - le financement des événements de bienfaisance liés à la campagne électorale, le versement d'allocations et de dons ;
 - les autres dépenses liées à la campagne électorale.

¹⁴ Par « personnes physiques étrangères », la législation lettone entend les non-nationaux et les résidents non-citoyens qui ne sont pas autorisés à détenir un passeport de la République de Lettonie.

¹⁵ Avant l'entrée en vigueur des derniers amendements à la Loi sur le financement des organisations politiques (partis) en août 2008, il était aussi interdit aux personnes physiques condamnées pour une infraction délibérée contre les biens, l'économie nationale ou l'administration publique et n'ayant pas encore purgé leur peine (à l'exception des personnes ayant obtenu une remise de peine) et aux anciens employés ou informateurs de la Commission de la sécurité nationale de faire des dons aux partis politiques. Cette sous-section de l'article 6 de la Loi sur le financement des organisations politiques (partis) a été supprimée.

¹⁶ Avant les amendements de 2008, le plafond des dépenses électorales lors des élections municipales et des élections européennes était aussi fixé à 0,20 LVL par électeur (sur la base du nombre d'électeurs ayant participé respectivement aux précédentes élections municipales et aux précédentes élections législatives).

33. Depuis l'entrée en vigueur des amendements à la Loi sur le financement des organisations politiques (partis) en août 2008, le plafond des dépenses électorales a été relevé de façon significative ; il correspond maintenant au montant arrondi du « salaire moyen brut¹⁷ deux ans avant les élections, établi sur la base des données publiées par le Bureau centrale de la statistique, auquel est appliqué un coefficient de 0,0008 » par personne ayant participé aux élections législatives précédentes (autrement dit, le plafond des dépenses est calculé sur la base du nombre d'électeurs ayant participé aux élections précédentes).¹⁸ Par ailleurs, bien que les partis doivent toujours déclarer les 'dépenses de campagne électorale' ci-dessus mentionnées dans leur déclaration de recettes et de dépenses (voir paragraphe 40 ci-dessous), les dépenses électorales ont été limitées aux dépenses engendrées par les partis pour la publicité et l'utilisation des services postaux et le financement des événements de bienfaisance liés à la campagne électorale (versement d'allocations et de dons). Ainsi, il n'y a plus de restriction pour toutes les autres dépenses mentionnées au paragraphe 32. En outre, les dépenses électorales s'appliquent donc aux coûts engendrés (pour la publicité, l'utilisation des services postaux et les événements de bienfaisance) pendant la période commençant 120 jours avant les élections jusqu'au jour du scrutin (quels que soient la date de facture/de contrat ou des paiements qui ont été faits).
34. Lors des élections parlementaires du 5 octobre 2002, le nombre d'électeurs inscrits était de 1.398.156. Le plafond des dépenses électorales lors des dernières élections en 2006 était donc fixé à 279.631 LVL (environ 400.000 €)¹⁹ par parti (ou coalition de partis) présentant une liste de candidats dans les cinq circonscriptions électorales. L'EEG a été informée que, lors des dernières élections législatives (2006), la plupart des partis représentés au parlement ont atteint (ou même dépassé) le plafond des dépenses électorales. Toutefois, avec les nouvelles dispositions, si des élections au *Saeima* devaient avoir lieu en 2009, les dépenses pour la publicité, l'utilisation des services postaux et les événements de bienfaisance représenteraient à elles seules 474.000 LVL (environ 675.000 €).

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS - PARTIE SPECIFIQUE

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

Comptabilité

35. Aux termes de l'article 9.1 de la Loi sur le financement des organisations politiques (partis), les partis politiques doivent tenir une comptabilité et des livres de compte en se conformant à la loi et à la réglementation en vigueur. Selon l'article 10 de la Loi sur les normes comptables, les comptes annuels avec les pièces justificatives et le bilan général doivent être conservés pendant dix ans (après quoi ils doivent être transmis aux archives nationales) ; les inventaires, les registres comptables et les pièces relatives à l'organisation comptable doivent être conservés pendant dix ans ; les états originaux concernant le salaire mensuel des employés doivent être conservés pendant soixante-quinze ans et tous les autres états et documents originaux pendant cinq ans.

¹⁷ Le montant du salaire moyen brut en Lettonie était de 398 LVL (environ 570 €) en 2007. Par conséquent, si des élections législatives avaient lieu en 2009, les dépenses électorales des partis seraient plafonnées à 474.000 LVL (environ 675.000 €).

¹⁸ Lors des élections municipales, le plafond des dépenses électorales est également établi sur la base du nombre d'électeurs ayant participé aux précédentes élections municipales et du salaire brut moyen en appliquant un coefficient de 0,0008 ; ce coefficient est fixé à 0,0003 pour les élections européennes (cependant, à titre transitoire, il a été décidé d'appliquer un coefficient de 0,00015 lors des élections européennes de 2009).

¹⁹ Comme indiqué précédemment, ce plafond était applicable à toutes les dépenses mentionnées au paragraphe 32.

36. S'agissant des infractions comptables, le non-respect des dispositions susmentionnées de la Loi sur les normes comptables est passible d'une sanction administrative au titre du code des infractions administratives. L'article 166.6 de ce code prévoit que le non-respect des dispositions comptables de la réglementation pertinente, le manquement à l'obligation de soumettre un rapport et des données statistiques dans les délais fixés par la réglementation pertinente et la fourniture d'informations incomplètes aux administrations publiques concernées sont passibles d'une amende de 150 LVL (environ 210 €) dans le cas d'une personne physique et de 50 à 300 LVL (environ 70 à 430 €) dans le cas d'une personne morale. Le non-respect de l'obligation de soumettre les documents et/ou les informations précitées est puni d'une amende de 100 à 250 LVL (environ 140 à 350 €) dans le cas d'une personne physique et de 150 à 500 LVL (environ 210 à 700 €) dans le cas d'une personne morale. Par ailleurs, l'article 217 de la Loi pénale prévoit une peine de travaux d'intérêt général ou une amende pouvant atteindre jusqu'à vingt fois le salaire mensuel minimum²⁰ en cas de violations répétées (pendant une même année) des normes comptables et une peine d'emprisonnement maximum de trois ans ou une amende pouvant atteindre jusqu'à quatre-vingt fois le salaire mensuel minimum en cas de dissimulation ou de falsification de pièces comptables. Ces sanctions peuvent être imposées à une personne physique. Cependant, aux termes de la Loi pénale sur les mesures coercitives applicables aux personnes morales (chapitre VIII¹), lorsqu'une personne physique commet une infraction comptable au profit d'une personne morale/parti politique (une fois établie sa culpabilité), le tribunal peut décider d'imposer au parti politique concerné une amende d'un montant situé entre une et dix mille fois le montant du salaire mensuel minimum. Aucun parti politique n'a encore été frappé d'une sanction pénale pour non-respect des normes comptables mais la responsabilité (administrative) de plusieurs partis a été établie en relation avec des infractions comptables couvertes par le code des infractions administratives.
37. Aux termes de l'article 14 de la Loi sur les partis politiques, les statuts d'un parti politique doivent préciser la composition de l'organe chargé de la surveillance économique et financière du parti (ainsi que la procédure d'élection des membres de cet organe, ses compétences, ses procédures de décision et la durée de son mandat).²¹ Les statuts doivent aussi définir la procédure de désignation de l'auditeur certifié et la durée de son mandat. D'autre part, l'article 11 de la Loi sur le financement des organisations politiques (partis) oblige les partis dont le chiffre d'affaires annuel excède dix fois le montant du salaire mensuel minimum (ce qui correspond en 2008 à 1.600 LVL, environ 2.280 €) à effectuer un audit interne²² : leurs activités économiques et financières doivent être contrôlées par un auditeur certifié au moins une fois par an (la déclaration de l'auditeur doit être jointe au rapport annuel soumis au KNAB, voir plus bas). Le coût de l'audit est supporté par les partis politiques.

Obligations de rendre compte

38. Les amendements à Loi sur le financement des organisations politiques (partis), qui sont entrés en vigueur en août 2008, ont fortement allégé les obligations de déclaration auxquelles sont soumises les partis politiques. Sous le régime antérieur, les partis politiques devaient fournir au KNAB : (1) des informations sur les dons individuels ; (2) une déclaration annuelle d'activités financières ; (3) une déclaration de dépenses pré-électorales ; (4) une notification de leurs

²⁰ Le montant du salaire minimum est de 160 LVL (environ 230 €) en Lettonie (cf. Règlement n° 592 du Conseil des ministres, 1er janvier 2008).

²¹ L'article 33 de la Loi sur les partis politiques stipule que l'organe de surveillance est élu et dissous par l'assemblée générale des membres du parti, sauf disposition contraire des statuts.

²² Avant les amendements de 2008 à la Loi sur le financement des organisations politiques (partis), tous les partis politiques étaient tenus d'effectuer un tel audit.

prévisions de dépenses électorales ; (5) une déclaration de dépenses électorales ; (6) un rapport annuel. Sous le régime amendé, les partis politiques sont tenus de déclarer les dons individuels (acceptés ou refusés), comme auparavant, et de soumettre une déclaration de recettes et de dépenses électorales ainsi que leur rapport annuel. Ils ne sont plus obligés de fournir au KNAB une déclaration annuelle d'activités financières, une déclaration de dépenses pré-électorales et une notification de leurs prévisions de dépenses électorales.

39. Premièrement, en ce qui concerne le premier type de déclaration (dons individuels), l'article 4, paragraphe 3, de la Loi sur le financement des organisations politiques (partis) stipule qu'un parti politique qui reçoit un don doit publier des informations sur ce don dans un délai de 15 jours sur une page Internet spécifique, en indiquant la nature, la valeur et la date de réception de ce don ainsi que l'identité du donneur (personne physique).²³ En pratique, l'information sur les dons reçus n'est pas publiée par les partis politiques eux-mêmes mais par le KNAB dans une « base de données sur le financement des partis politiques » accessible sur son site Internet.²⁴ Les informations figurant dans cette base de données sont accessibles au public et, selon les autorités lettones, mises à jour quotidiennement.
40. Deuxièmement, dans les 30 jours suivant les élections législatives, municipales ou européennes, les partis politiques ayant participé à ces élections doivent soumettre au KNAB une déclaration de recettes et de dépenses électorales (signée par le Comité directeur du parti ou une personne autorisée par lui). Cette déclaration doit inclure l'ensemble des recettes enregistrées et des dépenses encourues pendant la période commençant 120 jours avant les élections jusqu'au jour du scrutin, quelle que soit la date des règlements correspondants ou la date d'émission des pièces attestant qu'une transaction a eu lieu (facture, contrat ou autre). Aux termes de l'article 8.2 (amendé) de la Loi sur le financement des partis politiques, cette déclaration doit inclure explicitement les dépenses suivantes :
- publicité (télévision, radio, Internet – à l'exception des sites Internet des partis –, presse écrite et lieux et locaux publics) ;
 - utilisation des services postaux (y compris le courrier électronique) pour diffuser le matériel électoral ;
 - production et diffusion de matériel publicitaire ;
 - planification, préparation et organisation de la campagne électorale ;
 - salaires du personnel participant à la campagne électorale ;
 - location de biens meubles et immeubles aux fins de la campagne électorale ;
 - publications éditées dans le cadre de la campagne électorale ;
 - financement d'activités de bienfaisance liées à la campagne électorale, versement d'aides ou de dons ;
 - autres dépenses liées à la campagne électorale (en faisant apparaître ces dépenses dans des rubriques séparées).
41. Enfin, les partis politiques doivent aussi soumettre au KNAB (et à l'administration des impôts) un exemplaire de leur rapport annuel, établi conformément à la Loi sur les normes comptables, avant le 31 mars de l'année suivante (article 8.5 de la Loi sur le financement des organisations politiques (partis), tel qu'amendé en 2008). Les autorités lettonnes ont indiqué qu'il s'agit d'un rapport détaillé incluant les renseignements les plus pertinents sur la comptabilité des partis.

²³ Tout don n'ayant pas été retourné dans les 30 jours suivant sa réception est considéré comme accepté. Les informations relatives aux dons refusés doivent également être publiées sur l'Internet.

²⁴ Les informations sur les dons publiées par le KNAB comprennent : le nom et le numéro d'enregistrement du parti ayant reçu le don ; la nature, valeur et date de réception du don ; le nom, prénom et date de naissance du donneur (personne physique) ; les nom, prénom et fonctions de la personne ayant transmis l'information sur le don et la date de communication de cette information au KNAB.

Comme indiqué plus haut, aux termes de l'article 11 de la Loi sur le financement des organisations politiques (partis), le rapport annuel des partis dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à dix fois le montant du salaire mensuel minimum (c'est-à-dire en 2008 à 1.600 LVL, environ 2.280 €) doit inclure la déclaration d'un auditeur certifié.

42. Dès avant les amendements de 2008 à la Loi sur le financement des organisations politiques (partis), un format standardisé – sous forme d'un règlement du Conseil des ministres – avait été établi pour la déclaration de dépenses préélectorales, la notification de prévisions de dépenses électorales et la déclaration de dépenses électorales ainsi que la déclaration annuelle d'activités financières, qui prescrivait aussi la procédure de soumission des déclarations et notifications au KNAB. Un règlement sur les dons individuels requérant des partis politiques qu'ils informent le KNAB de ces dons dans les 7 jours suivant leur réception avait aussi été adopté. Cette réglementation est toujours en place en ce qui concerne les déclarations de recettes et de dépenses électorales et les dons individuels mais devrait être remplacée d'ici la fin 2008 par de nouveaux règlements du Conseil des ministres prenant en compte l'amendement des obligations de déclaration.

Tierces parties

43. Les personnes physiques ne sont pas tenues de déclarer leurs contributions à un parti politique ou à une campagne électorale (la loi interdit aux personnes morales d'effectuer des dons au profit d'un parti politique et/ou d'une campagne électorale).

Accès aux livres de compte

44. Le KNAB a pleinement accès à l'ensemble de l'information financière et de la comptabilité des partis politiques. A cette fin, l'article 10, paragraphe 1, de la Loi sur le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption stipule que le KNAB est autorisé à requérir et obtenir gratuitement des informations, des documents ou d'autres matériaux des organes nationaux et municipaux, des entreprises, des organisations, des représentants de l'administration publique et d'autres personnes, quel que soit le degré de confidentialité des informations demandées. L'article 2, paragraphe 4, de la Loi sur le financement des organisations politiques (partis) stipule en outre que les donateurs sont tenus de fournir au KNAB, sur sa demande, des informations sur leurs revenus, leur épargne et les biens dont ils sont détenteurs. D'autre part, aux termes de l'article 2, paragraphe 5, de cette même loi, le KNAB, s'il le juge nécessaire, peut obliger un donneur à présenter des documents attestant le caractère licite de ses sources de financement. Enfin, le directeur du KNAB (ou une personne spécialement autorisée par lui) peut saisir le juge principal de la Cour suprême (ou un juge de la Cour suprême autorisé par lui) pour obtenir l'accès aux comptes bancaires d'une personne physique (article 63, paragraphe 1.7, de la Loi sur les établissements de crédit).
45. D'autre part, le Service des impôts (autorités fiscales) est autorisé à vérifier les livres de comptes et la comptabilité des personnes physiques et morales, ainsi que d'autres pièces comptables ou budgétaires et peut exiger des personnes morales la présentation de leur bilan annuel.
46. Enfin, le Bureau du procureur peut requérir et obtenir des administrations publiques, des banques, des collectivités locales, des entreprises, des institutions et organisations, y compris les partis politiques, les textes normatifs, documents ou autres informations dont il a besoin.

Obligations de publication

47. Comme indiqué plus haut, l'article 9 de la Loi sur le financement des organisations politiques (partis) stipule que les informations relatives aux activités économiques et financières des partis politiques doivent être rendues publiques. Outre le fait d'assurer au public en général le droit d'accès à la documentation pertinente du KNAB, l'article 9 prévoit que les informations contenues dans les rapports annuels et les déclarations de recettes et dépenses électorales présentés par les partis politiques doivent être publiés par le KNAB au journal officiel *Latvijas Vēstnesis* et sur le site Internet du KNAB au plus tard dix jours après avoir été soumis à ce dernier. Comme on l'a vu précédemment (voir plus haut paragraphe 39), des informations sur les dons individuels sont aussi publiées sur le site Internet du KNAB.

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

Suivi

48. Le KNAB est l'entité principale chargée de surveiller l'application par les partis politiques de la réglementation en matière de financement, à la fois dans le cadre de leurs activités financières ordinaires et lors des campagnes électorales. L'article 2, paragraphe 1, de la Loi sur le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption définit le KNAB comme « un organe de l'administration publique placé sous le contrôle du Conseil des ministres ». En pratique, ce contrôle est exercé par le Premier ministre qui, aux termes de l'article 7 de la Loi sur les organes de l'administration publique, est habilité à vérifier la légalité des décisions prises par le Bureau, annuler les décisions qu'il juge illégales et ordonner une décision en cas de carence contraire à la loi. Toutefois, aux termes de l'article 19 de la même loi, le Premier ministre ne peut annuler les décisions fondées sur le droit administratif (c'est-à-dire les décisions relatives à des infractions administratives couvertes par le code des infractions administratives ou concernant le financement des partis politiques). Le Premier ministre, d'autre part, n'est pas habilité à contrôler les enquêtes pénales menées par le KNAB. Le budget du KNAB est fixé par le *Saeima* sur la base d'une proposition du Conseil des ministres.

49. L'article 9 de la Loi sur le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption stipule que le KNAB remplit une gamme étendue de fonctions dans le domaine du financement des partis politiques et notamment, outre les tâches de surveillance prescrites par la Loi sur le financement des organisations politiques (partis), des activités d'enquête, d'application de la loi, de sensibilisation et d'analyse des données.²⁵ Les tâches relatives au financement des partis

²⁵ Aux termes de l'article 9 de la Loi sur le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption, le KNAB est chargé de :

- contrôler l'application par les organisations politiques de la réglementation sur le financement des partis ;
- dans les cas prévus par la loi, identifier les personnes administrativement responsables et imposer des sanctions ;
- mener des enquêtes et des activités opérationnelles afin de détecter les infractions pénales qui constituent une violation de la réglementation sur le financement des organisations politiques (partis et coalitions de partis) et qui, aux termes de la loi, n'entrent pas dans le champ de compétence des organes de sécurité ;
- examiner les plaintes et déclarations relevant de ses compétences et conduire des enquêtes à la demande du président de la République, du *Saeima*, du Conseil des ministres ou du procureur général ;
- centraliser et analyser l'information recueillie sur les déclarations d'activités financières des organisations politiques (partis et coalitions de partis), les infractions constatées dans les documents soumis et le non-respect des restrictions imposées par la loi ;
- analyser les textes normatifs et élaborer des projets de textes normatifs, proposer des amendements, soumettre des propositions en vue du développement de nouveaux textes de loi ;
- conduire des sondages d'opinion et analyser l'opinion publique ;
- sensibiliser le public aux questions de financement des organisations politiques (partis et coalitions de partis) ;
- informer le public des infractions constatées à la réglementation sur le financement des organisations politiques (partis et coalitions de partis) et des mesures mises en œuvre pour prévenir ces infractions.

politiques sont prises en charge par la Division de contrôle du financement des organisations politiques qui dispose de huit employés. L'article 13 de la loi précitée interdit au personnel de cette division (et du KNAB en général) d'adhérer à un parti politique ou à une association liée à un parti.

50. S'agissant plus précisément du contrôle du respect de la réglementation sur le financement des partis politiques, l'article 8.2 de la Loi sur le financement des organisations politiques (partis), telle qu'amendée, stipule que le KNAB doit vérifier les déclarations de recettes et de dépenses électorales. En outre, aux termes de l'article 8.5, paragraphe 4, de cette même loi, le KNAB est tenu, dans le cadre de ses attributions, d'examiner les rapports annuels des partis politiques (y compris la déclaration d'un auditeur certifié sur les activités économiques et financières du parti que doivent joindre à ce rapport les partis dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à dix fois le montant du salaire mensuel minimum). En ce qui concerne cette déclaration, les autorités lettonnes ont indiqué que la responsabilité de l'auditeur certifié est assez limitée (aspects éthiques, questions de confidentialité, etc.) et que, dans certains cas, le KNAB a pu identifier des infractions à la réglementation alors que le rapport avait été approuvé par un auditeur certifié. Le KNAB est tenu d'informer le public de toute infraction à la réglementation sur le financement des partis politiques relevée dans la déclaration de recettes et de dépenses électorales ou dans le rapport annuel, ainsi que des mesures mises en œuvre pour prévenir de telles infractions, six mois au plus tard après le délai de soumission des déclarations électorales ou (dans le cas des rapports annuels) avant le 1^{er} avril de l'année suivante.
51. Le KNAB dispose de prérogatives étendues pour remplir ses tâches : il peut notamment mener des enquêtes pénales, employer des techniques d'enquête spéciales dans ces enquêtes, obtenir des documents des organes nationaux et municipaux, des entreprises, des organisations, des représentants de l'administration publique et d'autres personnes, quel que soit le degré de confidentialité de ces documents, perquisitionner des locaux, imposer des sanctions administratives et procéder à des arrestations (article 10, paragraphe 1, de la Loi sur le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption).

(iii) **Sanctions**

52. Les partis politiques sont soumis à une responsabilité administrative en cas de non-respect des obligations prescrites par la Loi sur le financement des organisations politiques (partis) et à une responsabilité pénale en cas d'infraction pénale commise dans le cadre du financement du parti ou d'une campagne électorale.
53. Aux termes de l'article 10, paragraphe 1, de la Loi sur le financement des organisations politiques (partis), le KNAB peut imposer à un parti une amende administrative (conformément à l'article 166.34 du code des infractions administratives de Lettonie) d'un montant de 250 à 10.000 LVL (environ 350 à 14.200 €) en relation avec les infractions suivantes :
- non-respect de l'obligation de soumettre un rapport annuel et une déclaration annuelle de recettes et de dépenses électorales dans les délais impartis ;
 - non-communication de la totalité de l'information requise par la loi dans les déclarations et la notification susmentionnées ;
 - fourniture de fausses informations dans les déclarations et la notification susmentionnées ;
 - financement du parti au moyen de sources non-autorisées (par exemple en acceptant des dons de personnes morales, article 2, paragraphe 1) ;
 - acceptation de droits d'adhésion, de cotisations et de dons individuels d'un membre du parti atteignant un montant supérieur à 100 fois le salaire mensuel minimum pendant une même année (article 3, paragraphe 1) ;

- acceptation de dons individuels d'un montant supérieur à 100 fois le salaire mensuel minimum pendant une même année (article 4, paragraphe 2) ;
- non-respect des règles de publication des dons reçus (y compris les dons refusés par le parti) (article 4, paragraphe 3) ;
- manquement à l'obligation de déposer directement sur le compte bancaire du parti les dons d'un montant supérieur à 100 LVL (article 6, paragraphe 2) ;
- acceptation d'un prêt (article 6, paragraphe 5) ;
- attribution d'un prêt ou d'une garantie sous quelque forme que ce soit (article 6, paragraphe 6) ;
- financement du parti à l'aide de dons anonymes (article 7, paragraphe 1) ;
- non-reversement des dons anonymes à l'Etat (article 7, paragraphe 3) ;
- dépassement du plafond des dépenses de campagne [article 8 (4)] ;
- non-respect des normes comptables [article 9(1)].

Ces sanctions administratives peuvent être imposées à un parti politique par le KNAB.

54. En outre, aux termes du nouveau paragraphe 1.1 de l'article 10 de la Loi sur le financement des organisations politiques (partis), le directeur du KNAB peut ordonner à un parti politique de restituer des biens obtenus de façon illicite au donneur dans un délai de 30 jours si le don en question :
- ne provient pas du revenu du donneur pendant les trois dernières années conformément aux articles 8 et 9 de la Loi relative à l'impôt sur le revenu individuel, ou si les droits d'adhésion ou les cotisations n'en proviennent pas (article 2, paragraphe 3) ;
 - provient d'un donneur non autorisé (par exemple, un ressortissant étranger) (article 4, paragraphe 1) ;
 - provient d'un don ou d'un prêt d'un tiers ou d'une personne privée du droit d'éligibilité au *Saeima*, au parlement européen ou à un conseil municipal (nouvel article 6, paragraphe 1).
55. D'autre part, aux termes de l'article 10 (paragraphe 2 et 3), le directeur du KNAB peut ordonner à un parti politique de reverser à l'Etat des biens obtenus en violation de la loi, notamment dans le cas des infractions suivantes à la Loi sur le financement des organisations politiques (partis) :
- financement au moyen de sources non-autorisées (article 2, paragraphe 1, et article 6, paragraphe 1) ;
 - acceptation de dons/cotisations/droits d'adhésion d'un même donneur ou membre du parti d'un montant supérieur à 100 fois le salaire mensuel minimum pendant une même année (article 3, paragraphe 1 ; article 4, paragraphe 2) ;
 - manquement à l'obligation de déposer directement sur le compte bancaire du parti les dons d'un montant supérieur à 100 LVL (article 6, paragraphe 2) ;
 - acceptation de dons transmis par un intermédiaire (article 6, paragraphe 3) ou sous forme de prêt (article 6, paragraphe 5) ;
 - attribution d'un prêt ou d'une garantie, sous quelque forme que ce soit (article 6, paragraphe 6) ;
 - acceptation d'un don anonyme ou non-respect de l'obligation de reverser les dons anonymes à l'Etat (article 7, paragraphes 1 et 3) ;
 - dépassement du plafond des dépenses de campagne (article 8) ;
 - non-déclaration d'un don dans le rapport annuel ou manquement à l'obligation d'informer le KNAB des dons reçus par le parti.
56. D'autre part, si un parti politique manque de façon répétée à l'obligation de soumettre un rapport annuel ou une déclaration de recettes et de dépenses électorales, le directeur du KNAB adresse par écrit un avertissement au comité directeur du parti en question (dans les deux semaines suivant l'expiration du délai de soumission du rapport annuel ou de la déclaration de recettes et

de dépenses électorales). Si, malgré cet avertissement, le parti politique persiste à ne pas soumettre le rapport et/ou la déclaration dans les délais fixés par le KNAB, ou s'il refuse d'obtempérer à l'ordre qui lui a été adressé par le directeur du KNAB de restituer au donneur ou de reverser à l'Etat des biens obtenus de façon illicite, le directeur du KNAB doit saisir l'autorité judiciaire en demandant la suspension des activités de ce parti. Enfin, si le parti poursuit ses activités après que l'autorité judiciaire ait ordonné leur suspension, le directeur du KNAB doit demander à l'autorité judiciaire la dissolution du parti.

57. Les partis politiques faisant l'objet d'une amende administrative imposée par un agent du KNAB peuvent faire appel de cette décision auprès du directeur du KNAB. Ils peuvent aussi faire appel de la décision du directeur du KNAB devant les tribunaux.
58. Enfin, la Loi pénale prévoit certaines sanctions pénales en relation avec le financement des partis politiques. Aux termes de l'article 288.2 de la Loi pénale, une personne physique condamnée pour financement d'un parti politique au moyen d'un intermédiaire est passible d'une peine d'emprisonnement, d'une peine non privative de liberté ou d'une peine de travaux d'intérêt général d'une durée de deux ans maximum ou d'une amende d'un montant situé entre 30 et 200 fois la valeur du salaire mensuel minimum. Les infractions de nature comptable et la falsification de documents sont punies respectivement aux articles 217 et 275 d'une peine d'emprisonnement, d'une peine non privative de liberté ou d'une peine de travaux d'intérêt général de trois ou de deux à quatre ans maximum, ou d'une amende d'un montant maximum correspondant à 20 à 80 fois ou 40 à 60 fois le montant du salaire mensuel minimum. Si, au cours de la procédure pénale à l'encontre d'une personne physique, il apparaît que l'infraction en cause a été commise au bénéfice d'une personne morale (un parti politique) et si la personne physique était habilitée à représenter cette personne morale, à exercer un contrôle à l'intérieur de celle-ci ou à prendre des décisions en son nom, des sanctions peuvent être prises à l'encontre de la personne morale (parti politique). Les personnes morales (partis politiques) peuvent donc aussi être tenues pour responsables de ces infractions pénales, mais uniquement dans les conditions susmentionnées et uniquement dans le cadre d'une procédure pénale engagée à l'encontre d'une personne physique.

Statistiques

59. Pendant la période 2003-2006, le KNAB a contrôlé environ 300 déclarations soumises par les partis politiques conformément à la loi, traité 2.093 déclarations individuelles de dons et adressé 85 avertissements.

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|----------------|----------------|----------------|---------------|
| Sanctions administratives adoptées à l'égard de partis politiques | 1 | 15 | 57 | 46 |
| Demandes de reversement à l'Etat d'actifs obtenus par des moyens non autorisés | 15 | 22 | 8 | 17 |
| Amendes administratives imposées à des partis politiques | - | 4.295,00 LVL | 21.050,39 LVL | 36.570,00 LVL |
| Amendes administratives versées par des partis politiques | - | 2.875,00 LVL | 6.100,00 LVL | 22.395,39 LVL |
| Montant des actifs détectés par le KNAB qui avaient été obtenus par des moyens non autorisés | 166.891,02 LVL | 133.231,90 LVL | 15.418,99 LVL | 58.305,62 LVL |
| Montant des actifs reversés à l'Etat par des partis politiques | 114.586,02 LVL | 13.374,19 LVL | 113.244,66 LVL | 16.958,92 LVL |

60. De plus, pendant la période de 2003 à mai 2007, le KNAB a demandé à l'autorité judiciaire de suspendre ou de mettre un terme aux activités d'un parti politique dans 30 cas : le tribunal a décidé de suspendre les activités du parti politique dans 16 de cas et de mettre un terme à ces activités dans 8 cas.

Immunités

61. Les membres du *Saeima* jouissent de l'immunité à l'égard des infractions (pénales et administratives) commises dans le cadre du financement d'un parti ou d'une campagne électorale : ils ne peuvent être poursuivis (ni arrêtés, leur logement ne peut être perquisitionné et leur liberté personnelle ne peut être soumise à aucune restriction) – sauf flagrant délit – et une procédure administrative ne peut être engagée à leur encontre qu'avec l'accord de la majorité absolue du *Saeima*.

Prescription

62. L'article 37, paragraphe 4, du code des infractions administratives de Lettonie stipule qu'en cas d'infraction à la Loi sur le financement des organisations politiques (partis), les sanctions doivent être imposées au plus tard quatre mois après le constat de l'infraction et au plus tard un an après que celle-ci ait été commise. Les autorités lettonnes ont indiqué que, pour les autres infractions administratives, le délai de prescription est beaucoup plus court : quatre mois après la commission de l'infraction et/ou quatre mois après le jour de sa détection. L'obligation de reverser à l'Etat les biens obtenus en violation de la loi n'est soumise à aucun délai de prescription.

63. La Loi pénale qualifie de délits correctionnels ou d'infractions mineures les délits de financement d'un parti politique au moyen d'un intermédiaire (article 288.2), de violation des normes comptables (article 217) et de falsification de documents (article 275). Pour les délits correctionnels, le délai de prescription est de deux ans à compter de la date du délit et, pour les infractions mineures, de cinq ans.

IV. ANALYSE

64. En dépit de l'histoire relativement brève de la démocratie représentative en Lettonie, ce pays dispose d'un cadre légal et institutionnel bien développé aux fins de la régulation du financement des partis politiques et des campagnes électorales et de la surveillance en ce domaine. La Loi sur le financement des organisations politiques (partis) a été adoptée par le *Saeima* dès 1995, quelques années après le rétablissement de l'indépendance de la Lettonie. Cette loi a depuis été amendée et renforcée plusieurs fois, notamment en 2002 [transfert des tâches de surveillance du financement des partis politiques de l'administration des impôts au Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB) nouvellement créé], en 2004 [interdiction d'accepter les dons de personnes morales et introduction d'un plafonnement des dépenses de campagne en réaction aux dépenses importantes constatées lors des élections législatives de 2002], en 2006 [attribution au directeur du KNAB du droit d'ordonner à un parti politique de reverser à l'Etat un montant égal au dépassement du plafond des dépenses électorales], et récemment en août 2008 [relèvement du plafond des dépenses électorales et de la limite annuelle des dons autorisés (y compris les droits d'adhésion et les cotisations) et réduction des obligations de déclaration].
65. L'une des caractéristiques principales du système letton de financement des partis politiques est que les partis et les campagnes électorales sont presque entièrement financés par des moyens privés : mis à part le temps d'antenne gratuit (20 minutes) à la Radio et à la Télévision lettonne accordé dans le contexte des campagnes électorales et le soutien financier dont bénéficient les groupes parlementaires, les partis politiques lettons ne reçoivent aucun financement public. Le financement privé des partis est cependant strictement réglementé : comme indiqué plus haut, les partis politiques ne peuvent accepter de dons d'une personne morale, de donateurs étrangers ou anonymes ; les dons (et les droits d'adhésion et cotisations) versés par une personne physique ne peuvent dépasser pendant une même année 100 fois le montant du salaire mensuel minimum pendant une même année (ce qui correspond en 2008 à 16.000 LVL, environ 22.800€ ; avant août 2008, ce seuil était fixé à 10.000 LVL, environ 14.200€) et le versement de dons au moyen d'un intermédiaire est interdit.
66. Malgré le cadre réglementaire détaillé mis en place, les partis politiques et coalitions de partis se sont apparemment ingéniés en Lettonie à trouver des lacunes dans la législation ou à la contourner entièrement. Plusieurs des interlocuteurs rencontrés sur place par l'EEG lui ont déclaré que, si l'application littérale de la loi est encore loin d'être satisfaisante, son esprit n'est absolument pas respecté. Ils lui ont aussi déclaré que le parti qui réussit le mieux à exploiter les lacunes de la loi bénéficie d'un avantage considérable lors des élections car leurs résultats sont très fortement influencés par la publicité, ou pour le dire brutalement en reprenant les termes de l'un des interlocuteurs de l'EEG : « le parti qui dépense le plus d'argent pour sa campagne publicitaire gagne les élections ». Chaque scrutin suscite apparemment en Lettonie des discussions sur les lacunes de la réglementation sur le financement des partis politiques, avec souvent à la clé un nouvel amendement à la législation ; les dernières élections en 2006 n'ont pas fait exception à cet égard.
67. Compte tenu de l'interdiction faite aux partis d'accepter les dons de personnes morales et surtout du plafonnement de l'aide financière des personnes physiques à 10.000 LVL (environ 14.200 €) par an (tel qu'il était en vigueur au moment de la visite d'évaluation mais qui a depuis été porté à 16.000 LVL, environ 22.800 €), les campagnes publicitaires massives évoquées ci-dessus laissent supposer l'existence d'un groupe important de petits donateurs. L'EEG, cependant, a appris que le nombre d'individus prêts à manifester financièrement leur soutien politique, ou en mesure de le faire, n'est pas en fait si élevé. De nombreux interlocuteurs ont indiqué qu'il existe

de forts soupçons que plusieurs partis sont en fait financés par des individus aisés. Que ces soupçons soient ou non fondés, la réticence du citoyen ordinaire à donner de l'argent aux partis politiques et le nombre peu élevé d'adhérents aux partis politiques paraissent indéniables. Plusieurs interlocuteurs de l'EEG lui ont indiqué que le contrôle exercé par le KNAB contribue à justifier cette réticence (les gens craignent qu'on leur pose des questions ou que le KNAB enquête sur leurs ressources financières simplement parce qu'ils ont versé un don à un parti politique) ; la plupart des interlocuteurs de l'EEG ont souligné le faible niveau de confiance du public en général à l'égard des partis politiques.

68. L'une des conséquences du manque de confiance apparent des citoyens à l'égard des partis politiques est que les scandales en matière de financement et/ou les infractions à la législation constatées par le KNAB ne semblent guère influencer sur le comportement des électeurs, comme si ces révélations ne faisaient que confirmer la piètre opinion dans lequel le public tient les partis politiques. Les médias couvrent largement le sujet mais le public donne l'impression d'être fatigué d'en entendre parler. Par conséquent, le mode de sanction le plus efficace de tout système de réglementation du financement des partis politiques, à savoir la sanction du bulletin de vote (ou sanction « politique »), n'opère pas en Lettonie. Certains éléments, cependant, laissent à penser que l'attitude du public est en train de changer (si l'on en juge, par exemple, par les manifestations de grande ampleur et sans précédent suscitées par la décision du Premier ministre de congédier le directeur du KNAB à l'automne 2007).
69. Dans ce contexte, l'analyse ci-dessous privilégie trois domaines spécifiques de préoccupation aux fins de la présente évaluation : la transparence du financement des partis politiques, la surveillance de ce financement, les sanctions applicables en cas de violation des règles de financement et leur mise en œuvre. Comme indiqué plus haut, l'EEG considère que la Lettonie dispose d'un cadre légal et institutionnel bien développé pour la réglementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales qui est globalement conforme aux dispositions énoncées dans 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. Ceci ne veut pas dire toutefois que les sujets de préoccupation soient entièrement absents.

Transparence

70. Au moment de la visite de l'EEG, la Loi sur le financement des organisations politiques (partis) imposait aux partis politiques et coalitions de partis des obligations très diverses en matière de déclaration : lors des campagnes électorales, les partis étaient notamment tenus de soumettre au KNAB un rapport intérimaire sur leurs dépenses électorales et une notification de leurs prévisions de dépenses électorales 30 jours avant les élections puis un rapport sur leurs dépenses électorales. De plus, les partis devaient soumettre tous les ans au KNAB une déclaration sur leurs activités financières incluant des informations sur les cotisations des adhérents, les dons en argent ou en nature (en indiquant la valeur et la date de réception des dons et l'identité des donateurs), les legs ainsi que toute autre forme de revenus et de dépenses du parti, et lui transmettre leur rapport annuel. Depuis août 2008, les partis politiques ne sont plus obligés de soumettre un rapport intérimaire sur leurs dépenses électorales et une notification de leurs prévisions de dépenses électorales mais ils doivent informer le KNAB dans un délai de 30 jours après les élections de toutes leurs recettes et de la totalité des dépenses encourues pendant la période commençant 120 jours avant les élections jusqu'au jour du scrutin. En outre, l'obligation pour les partis de soumettre au KNAB une déclaration annuelle d'activités financières a été supprimée ; l'EEG a été informée que les informations financières les plus pertinentes doivent être incluses dans le rapport annuel des partis qui, comme précédemment,

doit être communiqué au KNAB. Bien qu'elle juge regrettable que l'obligation de soumettre un rapport intérimaire lors des campagnes électorales ait été supprimée, l'EEG reconnaît que les amendements à la Loi sur le financement des organisations politiques (partis) ont allégé les obligations administratives imposées aux partis. Par ailleurs, l'EEG est satisfaite que les informations financières qui doivent être incluses dans le rapport annuel des partis politiques, soient suffisamment détaillées et compréhensibles pour permettre au KNAB d'avoir une véritable vue d'ensemble, et qu'un nouveau règlement du Cabinet des Ministres sur le format et le contenu des rapports annuels – qui devraient assurer que l'information rendue disponible au public soit dans la plus grande mesure possible cohérente, sensée et se prêtant à comparaison – sera élaboré avant la fin de l'année.

71. L'EEG apprécie en particulier que, comme précédemment, les rapports annuels et la déclaration de recettes et de dépenses électorales doivent être publiés au journal officiel et sur le site Internet du KNAB, conformément à l'article 9 de la Loi sur le financement des organisations politiques (partis), et que de nouvelles règles (amendées) sur la procédure de soumission des rapports et déclarations et, en particulier, sur le format standardisé à respecter pour les déclarations devraient bientôt être adoptées, ce qui aidera non seulement les partis à se conformer à leurs obligations mais facilitera aussi grandement les comparaisons d'une année sur l'autre et entre partis.
72. Outre le rapport annuel et la déclaration sur les recettes et dépenses électorales, les partis politiques sont aussi tenus (ce qui était déjà le cas avant les amendements de 2008) d'informer le KNAB des dons individuels en argent ou en nature qu'ils ont acceptés ou refusés (parce qu'ils provenaient d'un donneur anonyme ou dépassaient le plafond fixé à 100 fois le montant du salaire mensuel minimum)²⁶ dans un délai de quinze jours.²⁷ Le KNAB intègre cette information dans une base de données accessible au public sur son site Internet (www.knab.gov.lv/db) en indiquant à chaque fois le parti bénéficiaire du don, la nature, la valeur et la date de réception du don et l'identité du donneur. Le public peut donc avoir accès très rapidement à l'information sur les dons, ce qui – malgré l'absence de documentation à cet égard – pourrait faciliter grandement le contrôle de la société civile et des médias.
73. Malgré cette évaluation très largement positive des normes de transparence concernant, en particulier, les dons individuels aux partis politiques, la Loi sur le financement des organisations politiques (partis) présente une importante lacune : elle ne couvre pas la participation de tierces parties (entités extérieures aux partis) aux campagnes électorales. Ce problème a été souligné dans tous les entretiens menés par l'EEG sur place. Lors des élections législatives de 2006, il est apparu clairement que cette lacune était facile à exploiter. Comme indiqué plus haut, la loi a été amendée en 2004 de façon à plafonner les dépenses électorales. Les élections parlementaires de 2006 étaient les premières élections à avoir lieu depuis l'introduction de ce plafond situé autour de 280.000 LVL (environ 400.000 €) pour les partis/coalitions présentant des listes dans les cinq circonscriptions électorales du pays.²⁸ Néanmoins, deux partis/coalitions ont bénéficié très fortement des campagnes publicitaires menées par des organisations de façade qui auraient été créées spécialement dans ce but par des personnes étroitement liées aux partis en question. Les campagnes organisées au profit de ces deux partis/coalitions leur ont permis de contourner le plafond de dépenses susmentionné – selon certaines informations, le coût de l'une de ces campagnes aurait atteint trois fois ce plafond – ainsi que les restrictions en matière de dons. Les deux partis en question ont ensuite participé à la formation du gouvernement de coalition

²⁶ Comme indiqué plus haut, avant les amendements de 2008, ce plafond était fixé à 10.000 LVL (environ 16.000 €).

²⁷ Comme indiqué plus haut, avant les amendements de 2008, ce délai était de dix jours.

²⁸ Depuis les amendements de 2008, ce plafond a été relevé de manière significative. Si des élections législatives avaient lieu en 2009, il se situerait autour de 474.000 LVL (environ 675.000 €).

actuellement au pouvoir (avec deux autres partis/coalitions). Ce problème a terni les résultats des élections de 2006 (qui a été contesté par deux partis jusque devant la Cour européenne des droits de l'homme). En outre, la procédure judiciaire engagée pour contester la décision du directeur du KNAB – qui a demandé aux deux partis/coalitions de reverser à l'Etat un montant correspondant au dépassement du plafond des dépenses électorales – n'est pas encore achevée (elle est compliquée par le fait que l'un des partis/coalitions s'est vu depuis retirer le statut d'entité légale ; voir plus loin paragraphe 81). Au vu de cette situation controversée qui nuit gravement à la transparence du financement des partis politiques et à l'égalisation des chances entre les partis, l'EEG recommande de **prendre des mesures afin d'assurer que la participation aux campagnes électorales des entités extérieures aux partis, qui sont liées directement ou indirectement aux partis politiques et/ou coalitions de partis, soit transparente et ne porte pas atteinte aux exigences découlant de la Loi sur le financement des organisations politiques (partis).**

Supervision

74. En ce qui concerne le contrôle interne, l'EEG note avec satisfaction que la Loi sur les partis politiques adoptée récemment favorise le contrôle interne de la comptabilité des partis en exigeant de ces derniers qu'ils définissent dans leurs statuts la composition de l'organe de surveillance de leurs activités économiques et financières ainsi que la procédure de désignation de ses membres, la durée de leur mandat et ses modalités de prise de décision. La loi n'exige pas la présentation d'une déclaration de l'organe d'audit conjointement avec le rapport annuel (alors qu'une telle obligation permettrait peut-être d'introduire un niveau de responsabilité supplémentaire quant à la véracité des informations financières soumises dans le rapport). D'autre part, la Loi sur le financement des organisations politiques (partis) exige des partis dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 10 fois le montant du salaire mensuel minimum la désignation d'un auditeur certifié chargé d'examiner au moins une fois par an les transactions économiques et financières du parti. Les conclusions de l'auditeur doivent être jointes au rapport annuel à soumettre au KNAB. Comme signalé plus haut, il a été indiqué à l'EEG que la responsabilité de l'auditeur certifié est en fait assez limitée et que, dans certains cas, le KNAB a pu identifier des infractions manifestes à la loi alors que le rapport avait été approuvé par un auditeur certifié.
75. S'agissant du contrôle externe, depuis qu'il est devenu pleinement opérationnel en février 2003, le KNAB est l'institution essentielle chargée de contrôler l'application de la réglementation sur le financement des partis politiques, fonction qui était auparavant confiée à l'administration des impôts. Aux termes de la Loi sur le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption, la surveillance du financement des partis n'est que l'une des nombreuses tâches attribuées au KNAB (qui dispose de 144 employés) ; son mandat couvre également l'enquête pénale sur les infractions de corruption (dans le secteur public), la prévention des conflits d'intérêt, l'évaluation des risques, ainsi que les activités de sensibilisation et de formation. Le contrôle de l'application de la réglementation sur le financement des partis politiques est assuré par la Division de contrôle du financement des organisations politiques, un service d'assez petite taille comprenant huit employés spécialisés et assisté le cas échéant par la Division juridique. L'EEG prend note des pouvoirs conférés au KNAB dans le cadre de la surveillance du financement des partis politiques, notamment la possibilité de saisir le juge principal de la Cour suprême (ou un autre juge de la Cour suprême autorisé par ce dernier) pour obtenir l'accès à des données bancaires ou la dissolution ou la suspension des activités d'un parti (il semble que, pendant les dernières années, de telles mesures aient été prises à l'égard d'une trentaine de partis). Bien qu'aucun abus en ce domaine n'ait été porté à sa connaissance, l'EEG, tout en reconnaissant que les demandes d'accès aux informations bancaires et de dissolution ou de suspension des activités

d'un parti font l'objet d'un contrôle judiciaire, s'inquiète de savoir si de tels pouvoirs pourraient empiéter sur le droit au respect de la vie privée et sur le droit à la liberté d'association. Toutefois, malgré ces préoccupations et les critiques formulées par plusieurs interlocuteurs²⁹, il convient de noter que le professionnalisme et la détermination dont fait montre le KNAB pour assurer l'application de la législation sur le financement des partis politiques sont hors de doute. L'EEG ne peut que s'en féliciter.

76. On ne saurait souligner assez l'importance de l'indépendance du mécanisme de contrôle et de l'application impartiale de la réglementation sur le financement des partis politiques. Cependant, l'EEG est gravement préoccupée par plusieurs facteurs qui sont de nature – au moins potentiellement – à nuire à l'indépendance du KNAB. La Loi sur le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption définit le KNAB comme un organe administratif placé sous le contrôle du Conseil des ministres. Le Premier ministre effectue en fait ce contrôle. L'EEG a été informée que, aux termes de l'article 7 de la Loi sur les organes de l'administration publique, le Premier Ministre est autorisé à vérifier la légalité des décisions prises par le KNAB, annuler toute décision qu'il juge illégale et ordonner une décision en cas de carence contraire à la loi. Cependant, l'EEG a été avisée que le Premier Ministre ne serait néanmoins pas en mesure de révoquer les « actes administratifs » (qui incluraient les décisions du KNAB à l'égard des infractions administratives ou en matière de financement des partis politiques, par exemple la décision d'imposer une amende administrative à un parti ou de lui ordonner de restituer des fonds obtenus de manière illicite) et n'est pas habilité à superviser les enquêtes pénales menées par le KNAB. L'EEG s'en félicite, mais juge, néanmoins – gardant également à l'esprit l'article 7 de la Loi sur les organes de l'administration publique – qu'étant placé sous le contrôle du Conseil des ministres, le KNAB se trouve dans la position inconfortable d'avoir à contrôler ses contrôleurs.
77. D'autre part, le directeur du KNAB ne peut être nommé et renvoyé par le parlement que sur recommandation du Conseil des ministres. Qu'une telle procédure ne soit pas sans défaut est apparu clairement à l'automne 2007 lorsque la décision prise par le Premier ministre de suspendre le directeur du KNAB a suscité des manifestations sans précédent qui ont conduit ultérieurement à la démission du gouvernement. L'EEG est préoccupée par le fait que la procédure actuelle de nomination et de renvoi n'apparaît pas comme suffisamment indépendante des partis politiques (malgré la règle interdisant au directeur d'appartenir à un parti). A la date de rédaction de ce rapport, le poste de directeur du KNAB est toujours vacant, la procédure de nomination étant de nouveau source de controverses. L'EEG juge souhaitable que la procédure de nomination et de renvoi du directeur du KNAB fasse dès que possible l'objet d'un réexamen afin d'effacer l'impression que la nomination à ce poste puisse constituer une nomination à caractère politique, ceci étant essentiel pour garantir la confiance du public dans l'impartialité de la KNAB et la crédibilité de son directeur en tant que personnalité indépendante des partis politiques.³⁰

²⁹ La récrimination la plus fréquemment entendue à l'égard du KNAB en ce qui concerne le contrôle du financement des partis politiques est qu'il fait porter l'essentiel de ses efforts sur la vérification du menu détail des déclarations au lieu de se préoccuper des infractions graves à la loi (et, en rapport avec ceci, qu'il attache plus d'importance au contrôle de conformité qu'à l'application de la loi), et aussi que ses interventions contribuent à accroître la réticence des donateurs potentiels (au motif que, même s'ils n'ont rien à cacher, les donateurs ne veulent pas prendre le risque d'être examinés par le KNAB). L'EEG n'est pas en mesure d'évaluer si ces reproches sont justifiés mais le fait qu'entre novembre 2007 et avril 2008, le directeur du KNAB ait ordonné à des partis politiques de reverser plus d'un million à l'Etat pour dépassement du plafond des dépenses électorales pourrait indiquer que ces critiques, au moins sous leur premier aspect, ne sont pas ou ne sont plus fondées.

³⁰ On pourrait par exemple envisager que le directeur du KNAB continue à être nommé par le *Saeima* mais sur la recommandation d'une commission de sages, non-partisane et indépendante, incluant notamment le procureur général, des juges et le médiateur.

78. Les activités du KNAB sont en outre financées à partir du budget de l'Etat, qui est fixé par le *Saeima* dans le cadre de la Loi budgétaire sur la base d'une proposition du Conseil des ministres. L'EEG a été informée qu'en 2007, le budget du KNAB atteignait environ 5 millions d'euros. Bien que rien dans les informations recueillies par l'EEG n'indique que le budget soit ou pourrait être utilisé indûment comme moyen de pression par le gouvernement, le fait qu'il soit proposé et décidé par des personnes sur lesquelles le KNAB pourrait être appelé à enquêter ne semble pas constituer une situation très heureuse.
79. En conclusion, l'EEG considère qu'il est d'une importance essentielle de renforcer l'indépendance du KNAB sans créer une situation d'impunité ni compromettre la responsabilité de cet organe et de son directeur. Eviter ces deux écueils est une tâche délicate mais il est certainement possible de renforcer l'indépendance du KNAB sans compromettre sa responsabilité. Au vu de ce qui précède et des paragraphes 76, 77 et 78 ci-dessus, l'EEG recommande de **prendre des mesures pour renforcer l'indépendance du KNAB (y compris en ce qui concerne la surveillance de ses activités, la procédure de nomination et de renvoi de son directeur et la fixation de son budget), afin de lui assurer les moyens de remplir ses fonctions de manière indépendante et impartiale.**
80. En ce qui concerne la nomination des autres membres du personnel du KNAB, la Loi sur le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption comprend une liste détaillée des critères requis des candidats (un casier judiciaire vierge, par exemple) mais elle ne contient pas de disposition visant à assurer la transparence de la procédure de recrutement. Les décisions de recrutement sont prises par le directeur du KNAB qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire étendu en la matière. Bien que n'ayant connaissance d'aucun problème particulier à cet égard, l'EEG juge important que les procédures de recrutement d'un organe de lutte contre la corruption soient irréprochables. C'est pourquoi l'EEG recommande de **définir et mettre en œuvre des règles visant à assurer que le recrutement du personnel du KNAB se déroule dans des conditions de transparence et d'impartialité et selon des modalités concurrentielles.**

Sanctions

81. La Loi sur le financement des partis politiques prévoit des amendes administratives allant de 250 à 10.000 LVL (environ 350 à 14.200 €). Ces amendes peuvent être imposées directement par le KNAB. L'EEG était initialement réservée sur le fait de savoir si les amendes imposées en pratique étaient proportionnées à la gravité de l'infraction : l'EEG avait noté par exemple que des amendes de 500 à 700 LVL (environ 700 à 1.000 €) avaient été imposées pour des dépassements du plafond des dépenses électorales de l'ordre de 1,2 à 1,6 % seulement, alors que les dépassements de 144 à 190 % étaient apparemment sanctionnés par des amendes de 5.000 LVL (environ 7.000 €) seulement. Toutefois, l'amendement de mai 2006 qui prévoit la possibilité d'ordonner à un parti politique de reverser à l'Etat une somme correspondant au dépassement du plafond des dépenses électorales et l'application concrète ultérieure³¹ de cette disposition par le KNAB semblent garantir la proportionnalité des sommes à verser par un parti avec la gravité de l'infraction commise. Les sanctions administratives susmentionnées sont imposées aux partis politiques en tant qu'entités légales. Cependant, les sanctions imposées à la suite des élections législatives de 2006 ont mis en évidence un problème à cet égard : l'un des partis sommés par le KNAB de reverser à l'Etat le montant correspondant au dépassement du

³¹ En novembre 2007, un parti politique a reversé à l'Etat 2.087,16 LVL pour dépassement du plafond des dépenses électorales ; en février et avril 2008, trois autres partis ont été sommés de reverser à l'Etat 9.810,42 LVL, 11.626,89 LVL et 1.027.366,67 LVL pour dépassement du plafond des dépenses électorales et remboursement de dons non autorisés par la loi. Les recours déposés suite à ces décisions du directeur du KNAB sont en cours d'examen.

plafond des dépenses électorales avait entretemps été rayé du registre des partis politiques et n'était donc plus inscrit comme entité légale, ce qui rendait impossible l'imposition de sanctions.

82. Contrairement aux amendes administratives pour violation de la réglementation sur le financement des partis politiques qui, aux termes de l'article 10, paragraphe 1, de la Loi sur le financement des organisations politiques (partis), peuvent être imposées aux partis politiques, certaines sanctions pénales sont aussi applicables aux personnes physiques (et aussi aux partis politiques, mais seulement lorsque l'infraction pénale a été commise au profit de la personne morale et toujours dans le cadre de la procédure pénale engagée à l'encontre d'une personne physique : voir plus haut paragraphe 58). Cependant, ces sanctions pénales ne peuvent être imposées qu'en relation avec une série limitée d'infractions : le financement d'un parti au moyen d'un intermédiaire (ou le fait d'agir comme intermédiaire à cette fin), les infractions comptables et la falsification de documents (articles 288.2, 217 et 275 de la Loi pénale). L'EEG est d'avis que, dans l'état actuel de la législation, les auteurs effectifs d'infractions à la réglementation sur le financement des partis politiques ont encore trop souvent la possibilité de s'abriter derrière le parti. Au vu de la situation décrite dans ce paragraphe et au paragraphe précédent, l'EEG considère qu'il serait souhaitable d'envisager sérieusement la possibilité d'appliquer des sanctions administratives aux personnes physiques responsables des infractions à la réglementation sur le financement des partis politiques ou d'élargir la gamme des infractions de la Loi pénale qui couvrent les pratiques de financement des partis politiques. L'EEG recommande de **prendre des mesures pour renforcer la responsabilité des personnes physiques à l'égard des infractions à la réglementation sur le financement des partis politiques.**
83. D'autre part, l'EEG est préoccupée par le délai de prescription s'appliquant aux infractions à la réglementation sur le financement des partis politiques. Alors que le délai de prescription pour les infractions pénales susmentionnées commises dans le cadre du financement d'un parti est de deux à cinq ans (selon l'infraction) à compter de la date de l'infraction, le délai de prescription pour les infractions administratives est de seulement un an à compter de la date de l'infraction. Tout en reconnaissant que ce délai est plus long que celui qui s'applique aux autres infractions administratives (4 mois), l'EEG est d'avis qu'un délai de prescription d'un an pour de telles infractions est encore trop court, compte tenu en particulier de la complexité de certaines de ces infractions administratives et des difficultés à enquêter sur elles. L'EEG recommande par conséquent d'**allonger le délai de prescription s'appliquant aux infractions administratives à la Loi sur le financement des organisations politiques (partis).**

Questions diverses

84. Le financement public se limite actuellement à un temps d'antenne gratuit à la Radio et à la Télévision lettone et à certaines formes de soutien au travail des groupes parlementaires. Lors des entretiens sur place, il est apparu que la plupart des interlocuteurs de l'EEG seraient favorables à un financement public (direct) plus important des partis politiques. Certains interlocuteurs, cependant, se sont opposés avec véhémence à un tel financement en citant le proverbe « rien ne sert d'ajouter de l'eau pure à un puits empoisonné ». L'EEG reconnaît bien entendu que l'introduction du financement public ne va pas sans problèmes. Néanmoins, un tel financement pourrait contribuer à diversifier les sources de financement et réduire ainsi la dépendance alléguée de certains partis à l'égard de quelques gros donateurs³², favoriser

³² Comme indiqué plus haut, le nombre de personnes prêtes à manifester financièrement leur soutien politique, ou en mesure de le faire, est peu élevé en Lettonie. Compte tenu de la réticence apparente des citoyens à verser de l'argent aux partis politiques (par peur d'un contrôle de leurs ressources financières par le KNAB ou pour d'autres raisons), il serait souhaitable de réfléchir à l'introduction dans le système actuel de mesures pour inciter les dons aux partis politiques. La

l'égalisation des chances entre les partis et assurer une base plus stable à leur financement. L'EEG note avec satisfaction que les diverses possibilités de l'introduction d'un tel financement soient explorées.

V. CONCLUSIONS

85. Le cadre légal et institutionnel mis en place en Lettonie pour régler le financement des partis politiques et des campagnes électorales, notamment en ce qui concerne la transparence, le contrôle et l'application, est bien développé et globalement conforme aux dispositions de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Néanmoins, malgré cette évaluation positive, plusieurs insuffisances ont été identifiées qui nécessitent de nouveaux amendements au cadre légal et institutionnel actuel. En premier lieu, comme il est apparu clairement lors des élections au *Saeima* de 2006, l'incapacité de la Loi sur le financement des organisations politiques (partis) à régler la participation aux campagnes électorales des entités extérieures aux partis est source de graves préoccupations dans la mesure où cela affaiblit les normes de transparence énoncées dans cette loi. Il conviendrait donc de remédier à ce problème avant les prochaines élections. D'autre part, s'agissant du contrôle de l'application de la réglementation sur le financement des partis politiques, des mesures supplémentaires devraient être prises pour renforcer l'indépendance du KNAB, notamment et de façon prioritaire en ce qui concerne les procédures de nomination et de renvoi de son directeur. Enfin, du point de vue de l'application de la législation et des sanctions, le délai de prescription des violations administratives de la réglementation sur le financement des partis politiques, actuellement assez court, devrait être allongé et des mesures devraient être prises pour accroître la responsabilité des personnes physiques en cas de violation de la réglementation sur le financement des partis politiques.
86. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Lettonie :
- i. **prendre des mesures afin d'assurer que la participation aux campagnes électorales des entités extérieures aux partis, qui sont liées directement ou indirectement aux partis politiques et/ou coalitions de partis, soit transparente et ne porte pas atteinte aux exigences découlant de la Loi sur le financement des organisations politiques (partis) (paragraphe 73) ;**
 - ii. **prendre des mesures pour renforcer l'indépendance du KNAB (y compris en ce qui concerne la surveillance de ses activités, la procédure de nomination et de renvoi de son directeur et la fixation de son budget), afin de lui assurer les moyens de remplir ses fonctions de manière indépendante et impartiale (paragraphe 79) ;**
 - iii. **définir et mettre en œuvre des règles visant à assurer que le recrutement du personnel du KNAB se déroule dans des conditions de transparence et d'impartialité et selon des modalités concurrentielles (paragraphe 80) ;**
 - iv. **prendre des mesures pour renforcer la responsabilité des personnes physiques à l'égard des infractions à la réglementation sur le financement des partis politiques (paragraphe 82) ;**

mise en place d'un financement public indirect sous forme de déduction fiscale des dons pourrait en particulier constituer un moyen d'incitation.

v. allonger le délai de prescription s'appliquant aux infractions administratives à la Loi sur le financement des organisations politiques (partis) (paragraphe 83).

87. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités lettonnes à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus d'ici le 30 avril 2010.
88. Enfin, le GRECO invite les autorités lettonnes à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et rendre cette traduction publique.