

Strasbourg, 2 juillet 2009

Public
Greco Eval III Rep (2008) 10F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

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

Adopté par le GRECO
lors de sa 43^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 29 juin - 2 juillet 2009)

I. INTRODUCTION

1. La Lituanie a adhéré au GRECO en 1999. Le Greco a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2002) 1F) lors de sa 8^e Réunion Plénière (mi-mars 2002) et le Rapport d'évaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2004) 12F) lors de sa 23^e Réunion Plénière (20 mai 2005). Les rapports d'évaluation susmentionnés, ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'évaluation du GRECO, actuellement en cours (lancement : janvier 2007) traite des thèmes suivants :
 - **Thème I – Incriminations** : Articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption ¹ (STE 173), Articles 1-6 de son Protocole additionnel ² (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : Articles 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et - sur un plan plus général - Principe directeur 15 (Financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après dénommée « l'EEG »), qui s'est rendue en Lituanie du 26 au 30 janvier 2009, était composée de M. Ruud Koole, Professeur de Sciences politiques à l'Université de Leyde (Pays-Bas) et de M. Alvis Vilks, directeur adjoint du Groupe de prévention et de lutte contre la corruption (Lettonie). L'EEG était assistée de M. Christophe Speckbacher du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, l'EEG a reçu les réponses au questionnaire d'évaluation (Greco Eval III (2008) 4F, Thème II). Des recherches sur internet et une partie du temps de la visite ont été consacrées à combler certaines lacunes de ce questionnaire.
4. L'EEG a rencontré des représentants de la Commission électorale centrale (CEC), de l'Institution supérieure de vérification des comptes publics, de l'Inspection fiscale de l'Etat (IFE), du Service spécial d'enquête, de la Commission supérieure d'éthique institutionnelle, du Département des enregistrements du Ministère de la Justice, du Bureau du Procureur général (Département de lutte contre la corruption et la criminalité organisée) et de la Cour administrative suprême. L'EEG a également rencontré des représentants des partis/coalitions politiques : Union patriotique – chrétiens-démocrates, Parti social-démocrate de Lituanie, Nouvelle union, Mouvement libéral de la République de Lituanie, Union libérale et du centre, ainsi qu'un représentant de la Section lituanienne de « Transparency International », de l'Institut de droit, des médias et de la profession de commissaire aux comptes (un cabinet privé).
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation 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. Il a pour objectif principal d'évaluer les mesures adoptées par les autorités lituaniennes pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 2. Le rapport présente une description de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations

¹ La Lituanie a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 8 mars 2002. La Convention est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} juillet 2002. La Lituanie n'a pas émis de réserves à la Convention.

² La Lituanie n'a pas ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).

adoptées par le GRECO et adressées à la Lituanie afin qu'elle améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

6. Le rapport sur le Thème I – les incriminations, a fait l'objet du document Greco Eval III Rep (2008) 10F, Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE GENERALE

Définition d'un parti politique

7. En vertu de l'article 2 de la Loi sur les partis politiques (ci-après appelée « la LPP »), un parti politique est « une personne morale publique qui a son nom propre, a été établie en vertu de la présente loi, et qui a pour objet de servir les intérêts politiques de ses membres, de concourir à l'expression de la volonté politique des citoyens lituaniens en cherchant à prendre le pouvoir et à appliquer le droit à l'autonomie locale. » Il convient toutefois de souligner que la participation aux élections ne ressort pas du droit exclusif des partis politiques : même si les partis dûment enregistrés sont seuls habilités à présenter des candidats à des élections dans les circonscriptions multinominales (nationales), les candidats indépendants, au même titre que les partis, peuvent se présenter aux élections dans les circonscriptions uninominales (sur ce sujet, voir ci-dessous, « Participation aux élections »).

Création et enregistrement

8. L'article 5 de la LPP dispose qu'un parti politique peut être créé à l'initiative de pas moins de 1000 citoyens lituaniens de 18 ans minimum. Les fondateurs, qui deviennent membres du parti avec l'enregistrement de celui-ci au Registre des personnes morales, doivent adopter des statuts³ et un programme, et élire un comité exécutif. Pour participer à des élections en tant que parti, celui-ci doit être inscrit au Registre des personnes morales et soumettre une liste de ses membres au ministre de la Justice 65 jours au moins avant la tenue d'une élection.
9. L'inscription au Registre des personnes morales confère au parti sa capacité juridique (article 2. 63, paragraphe 1 du Code civil et article 8, paragraphe 7 de la LPP). Dès cet instant, est responsable avec tous ses actifs. Les membres du parti ne sont pas personnellement responsables des obligations du parti et n'ont aucun droit vis-à-vis des avoirs de celui-ci. En octobre 2008, la Lituanie comptait 39 partis inscrits. Sur place, l'EEG a appris que 13 d'entre eux étaient considérés comme des partis « dormants » (ils ne participent pas aux élections, leurs dirigeants ne se réunissent qu'occasionnellement, etc.).

Participation aux élections

Seimas (Parlement)

10. La Lituanie est une république parlementaire pluripartite, dont le parlement monocaméral (*Seimas*) compte 141 députés élus pour quatre ans à scrutin secret, sur la base du suffrage direct (article 55 de la Constitution). Soixante-et-onze d'entre eux sont élus au scrutin majoritaire dans chacune des 71 circonscriptions, les 70 autres sont élus au niveau national selon un scrutin

³ En vertu de l'article 6 de la LPP, les statuts du parti constituent son document fondateur et doivent notamment renseigner sur le nom, la forme juridique, le siège et les buts du parti, ainsi que sur sa procédure d'établissement de sections locales, sur la responsabilité de la direction du parti devant un congrès et du contrôle de ses activités, et sur le contrôle des biens et des fonds du parti.

de liste et un mode de scrutin proportionnel. Les citoyens titulaires de droits électoraux disposent d'une voix dans une circonscription électorale unique et d'une voix dans les circonscriptions multinominales (nationales) (article 3 de la Loi sur les élections législatives).

11. Tout citoyen lituanien âgé de 18 ans le jour du scrutin et doté de la pleine capacité juridique a le droit de voter (article 34 de la Constitution, article 2 de la Loi sur les élections législatives). Est éligible au *Seimas* tout citoyen lituanien « qui n'est pas lié à un Etat étranger par un serment ou un engagement, qui est âgé de plus de 25 ans le jour du scrutin et qui réside en permanence sur le territoire lituanien », qui est en pleine possession de ses droits civiques et qui (65 jours avant l'élection) n'a pas purgé de peine de prison (article 56 de la Constitution, Article 2 de la Loi sur les élections législatives). La candidature à la députation est en outre incompatible avec la fonction de juge ou d'agent de la fonction publique, ainsi qu'avec le service militaire. Ne sont pas éligibles les anciens députés mis en examen et les citoyens interdits de participer à des activités politiques en vertu de lois spéciales (article 2 de la Loi sur les élections législatives).
12. Les candidats aux législatives qui se présentent dans l'une des 71 circonscriptions uninominales peuvent être désignés par un parti politique enregistré conformément à la LPP ou se présenter en tant que candidats indépendants (auquel cas ils doivent présenter 1000 signatures de soutien dans leur circonscription). Dans la circonscription multinominale (nationale), les candidats sont obligatoirement présentés par des partis politiques (article 39 de la Loi sur les élections législatives). Un candidat ne peut être présenté que par un seul parti dans la circonscription multinominale (nationale) mais il peut parallèlement être candidat désigné dans une circonscription uninominale (article 42 de la Loi sur les élections législatives). Seuls les partis ont le droit de présenter des candidats aux élections municipales – une situation contestée devant la Cour constitutionnelle : à la suite d'une décision de cette dernière en date du 3 avril 2008, un projet de loi amendant la Loi sur les élections municipales a été soumise au Parlement en vue de permettre aux candidats indépendants eux aussi, de se présenter à ces élections.
13. Sauf stipulation contraire dans ses statuts, le parti soumet au Congrès, pour approbation, ses listes de candidats, y compris l'ordre dans lequel il les présente. Les listes de candidats proposés (dans la circonscription multinominale et dans les circonscriptions uninominales) et les dossiers des candidats individuels doivent notamment être accompagnés des copies de leurs déclarations d'impôt sur le revenu, d'une déclaration de leur patrimoine et d'une déclaration dans laquelle ils s'engagent à respecter l'interdiction de corrompre électeurs et personnes éligibles (article 38 de la Loi sur les élections législatives). Les partis politiques doivent également joindre des copies des comptes de l'exercice précédent, tels qu'ils ont été soumis à l'Inspection fiscale de l'Etat (IFE), conformément à la Loi sur les partis politiques (voir ci-dessous, « Obligations de signalement »). Pour entrer au Parlement, un parti doit recueillir 5 % des suffrages exprimés ou 7 % en cas de liste commune avec d'autres partis.

Divers

14. Le chef d'Etat de la Lituanie est le Président, élu au suffrage direct pour un mandat de cinq ans (deux mandats successifs maximum ; article 78 de la Constitution). Les citoyens lituaniens (d'origine) qui ont résidé en Lituanie pendant trois ans minimum, sont âgés de plus de 40 ans, sont éligibles au *Seimas* et ont réuni les signatures de pas moins de 20 000 électeurs peuvent se porter candidat à la présidence de la République.

Représentation des partis au Parlement

15. Seize partis et coalitions politiques (listes communes)⁴, ainsi que plusieurs candidats indépendants ont participé aux dernières élections législatives (*Seimas*) des 12 et 26 octobre 2008. Dix partis et coalitions de partis (listes communes) et quatre candidats indépendants ont obtenu des sièges au *Seimas* :

Parti	Nombre de sièges		
	Circons. multinominale	Circons. uninominale	Total
Union patriotique – chrétiens-démocrates* (<i>Tėvynės sąjunga – Lietuvos krikščionys demokratai</i>)	18	27	45
Parti social-démocrate de Lituanie (<i>Lietuvos socialdemokratų partija</i>)	10	15	25
Parti du renouveau national* (<i>Tautos prisikėlimo partija</i>)	13	3	16
Ordre et justice (<i>Tvarka ir teisingumas</i>)	11	4	15
Mouvement libéral de la République de Lituanie* (<i>Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdis</i>)	5	6	11
Coalition Parti du travail + Jeunesse (<i>Koalicija Darbo partija + jaunimas</i>)	8	2	10
Union libérale et du centre (<i>Liberalų ir centro sąjunga</i>)*	5	3	8
Action électorale des Polonais de Lituanie (<i>Lietuvos lenkų rinkimų akcija</i>)	-	3	3
Union populaire des paysans de Lituanie (<i>Lietuvos valstiečių liaudininkų sąjunga</i>)	-	3	3
Nouvelle union (socio-libérale) (<i>Naujoji sąjunga (socialliberalai)</i>)	-	1	1
Indépendants	-	4	4
Total	70	71	141

16. Les quatre partis/coalitions marqués d'un astérisque ont formé un gouvernement de coalition dont le Premier Ministre est Andrus Kubilius : Union patriotique – chrétiens-démocrates (45 sièges), Parti du renouveau national (16 sièges) et le Mouvement libéral de la République de Lituanie (11 sièges) et l'Union libérale et du centre (8 sièges).
17. Le taux de participation était de 48,54 % aux dernières élections d'octobre 2008 (1 233 875 électeurs).

Aperçu du système de financement politique

Cadre juridique

18. Jusqu'en 1997, les partis devaient déclarer leurs dépenses électorales après les élections, conformément aux lois électorales en vigueur qui fixaient un plafond pour les dépenses électorales, mais ne prévoyaient aucune obligation de préciser les sources de financement. La *Loi sur le contrôle financier des campagnes politiques* (adoptée en 1997) engage les partis à enregistrer et à rendre public les dons qu'ils ont reçus, et à indiquer le montant total des recettes et des dépenses générées par une campagne politique. Le montant des dons n'est pas limité, mais leur montant total ne doit pas être supérieur au plafond des dépenses fixé par les lois électorales. La *Loi sur le financement des partis et des organisations politiques* (adoptée en

⁴ Ces partis/coalitions politiques étaient les suivants : (1) Union patriotique – chrétiens-démocrates (*Tėvynės sąjunga – Lietuvos krikščionys demokratai*); (2) Parti social-démocrate de Lituanie (*Lietuvos socialdemokratų partija*); (3) Parti du renouveau national (*Tautos prisikėlimo partija*); (4) Ordre et justice (*Tvarka ir teisingumas*); (5) Mouvement libéral de la République de Lituanie (*Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdis*); (6) Coalition Parti du travail + Jeunesse (*Koalicija Darbo partija + jaunimas*); (7) Union libérale et du centre (*Liberalų ir centro sąjunga*); (8) Action électorale des Polonais de Lituanie (*Lietuvos lenkų rinkimų akcija*); (9) Union populaire des paysans de Lituanie (*Lietuvos valstiečių liaudininkų sąjunga*); (10) Nouvelle union (socio-libérale) (*Naujoji sąjunga (socialliberalai)*); (11) Front (*Frontas*); (12) Jeune Lituanie (*Jaunoji Lietuva*); (13) Parti de la démocratie citoyenne (*Pilietinės demokratijos partija*); (14) Union des Russes de Lituanie (*Lietuvos rusų sąjunga*); (15) Union social-démocrate lituanienne (*Lietuvos socialdemokratų sąjunga*); et (16) Parti centriste lituanien (*Lietuvos centro partija*), et candidats indépendants.

1999) vise à réglementer les sources de financement et à rendre obligatoire la tenue et le contrôle des comptes des partis et des organisations politiques. Elle dispose ainsi que partis et organisations politiques doivent transmettre les comptes annuels de leurs activités financières à la Commission électorale centrale (CEC) et à l'Inspection fiscale de l'Etat (IFE), et prévoit en outre une participation financière de l'Etat proportionnelle au nombre des suffrages obtenus. Ces lois ont été consolidées en 2004 et la nouvelle *Loi sur le financement et le contrôle financier des partis politiques et des campagnes politiques* (appelée ci-après la LFP) a été adoptée le 23 août 2004 et amendée plusieurs fois depuis. La LFP réglemente les différentes campagnes électorales (législatives (*Seimas*), présidentielles, européennes, municipales) ainsi que les référendums et la publicité politique. Elle prévoit un système mixte de sources de financement public et privé. La LFP comprend sept chapitres: 1) dispositions générales et définitions, 2) sources de financement et dépenses des campagnes électorales, 3) publicité politique, y compris pendant les campagnes, 4) obligations de signalement, 5) contrôle et audit des financements, 6) sanctions et 7) dispositions finales.

19. Sur place, l'EEG a été informée que la LFP est en cours de révision mais il lui a été difficile de se faire une idée des ambitions de la réforme et de l'état des discussions.

Financement public

20. En vertu de l'article 7 de la LFP, les partis politiques peuvent prétendre à une aide publique directe accordée sous la forme de subventions de l'Etat et de remboursement partiel des dépenses de campagne. Sont éligibles à l'aide publique les partis politiques qui, aux dernières élections législatives (circonscriptions multinominales et uninominale, et deuxième tour du scrutin) et municipales ont obtenu plus de 3 % des suffrages exprimés. Par ailleurs, dans le contexte des campagnes, (seuls) les partis politiques, leurs candidats et leurs listes de candidats qui ont recueilli 3 % minimum des suffrages et n'ont pas de dettes (prêts, factures impayées, etc.) peuvent demander le remboursement partiel de leurs frais de campagne (jusqu'à 25 %). En 2007, l'Etat a ainsi distribué 15 millions LTL (4,35 millions € environ) aux (huit) partis politiques. Les dons représentent la majeure partie des recettes des partis.
21. Les partis et les candidats indépendants bénéficient en outre d'une aide publique indirecte attribuée sous la forme de temps d'antenne gratuit. La CEC publie les programmes électoraux des listes de candidats et la commission électorale compétente au niveau local publie celui des candidats dans les circonscriptions uninominales. Sur place, l'EEG a appris que la propagande électorale à la radio et à la télévision venait d'être limitée et que la nouvelle réglementation s'était appliquée pour la première fois aux élections législatives de 2008. De ce fait, ces temps d'antenne sont exclusivement réservés aux débats politiques et la publicité absorbant traditionnellement 50 % ou plus du budget des partis (84 % aux élections municipales de 2007), ceux-ci peuvent consacrer davantage de ressources à leurs structures et activités courantes. En vertu de la législation électorale, diverses limitations à la propagande électorale s'appliquent à compter du 30^{ème} jour avant le scrutin. Ces limitations concernent notamment les messages diffusés dans les cinémas ; quelques tentatives d'utiliser des films à des fins de propagande eurent lieu lors des élections de 2008 et la justice a considéré que cela constituait effectivement de la propagande. La décision d'interdiction a été déférée en appel et l'affaire est actuellement pendante. Les réponses au questionnaire ne fournissent aucune indication sur d'autres sources éventuelles de financement public indirect. Sur place, il a aussi été rapporté à l'EEG que les partis mettent aussi en place des organisations de manière à ce qu'elles soient formellement indépendantes (pour les jeunes, les femmes, les enfants, etc.) et cela peut permettre de bénéficier des aides publiques par d'autres biais (les subventions sont toutefois accordées à la

condition que l'organisation ne soit pas affiliée à un parti) ; à ce jour, la CEC n'aurait toutefois reçu aucune plainte indiquant que ces organisations participent aux campagnes électorales ou soutiennent les partis et cela n'a pas non plus fait de controverses dans les médias. Les partis ouvrent aussi des sections régionales et locales, parfois même des sous-sections – quand ils ne créent pas des clubs de sport, des fondations, des instituts de recherche, des organisations caritatives, des fiducies, etc. – mais l'EEG n'a pas pu déterminer dans quelle mesure les éventuelles aides publiques versées à ces structures profitent aux partis politiques, même si un parti a admis que les partis en tirent effectivement profit. Les discussions sur place ont également montré que, comme dans d'autres pays, les élus – en particulier les députés – reversent un pourcentage de leurs indemnités à leur parti et que le secrétariat des groupes politiques au *Seimas* travaille également pour les partis. Finalement, ni les partis politiques, ni leurs sections locales ne peuvent recevoir de financements de la part des municipalités. Cela dit, en vertu de la Loi sur la gestion, l'utilisation et la vente des biens de l'Etat et des municipalités (article 13), les biens publics peuvent être mis à disposition des partis politiques sur la base de certains critères et de la procédure prévus par le gouvernement.

Financement privé

22. En application de l'article 7 en liaison avec l'article 14 de la LFP, les partis peuvent financer leurs activités courantes à partir des sources de financement privé suivantes: cotisations des membres (les partis définissent librement le type de cotisation dans leurs statuts), dons de personnes physiques et morales, subventions versées par d'autres partis représentés dans les organisations internationales dont la Lituanie est membre (un projet d'amendement à la LFP vise à abolir cette possibilité), prêts de banques enregistrées en Lituanie et, en général, produits générés par d'autres activités, énoncées à l'article 14 : « publication, distribution de documents du parti et de produits dérivés, gestion, utilisation et vente de biens leur appartenant de droit, organisation d'événements politiques et culturels (conférences, expositions, etc.) et autres activités. (...) Les partis peuvent également percevoir les intérêts générés par des dépôts bancaires. » Les campagnes des partis peuvent être financées de la même façon. La LFP précise que seules les sources de financement susmentionnées peuvent être utilisées pour financer les partis politiques et les campagnes électorales. L'EEG a été informée sur place que les dons privés constituent la principale source de financement des activités politiques en Lituanie. Les informations suivantes relatives à la structure du financement des partis politiques ont été fournies après la visite :

	2007	2008
Cotisations des membres	3,48%	3,06%
Dons de personnes physiques et morales*	48,12%	42,43%
Contribution publique du budget de l'Etat	41,42%	52,21%
Autres	6,98%	2,30%

* les financements personnels des candidats sont comptés comme des dons de personnes physiques

23. Les personnes physiques et morales peuvent faire des dons en espèces ou en nature aux partis politiques. L'article 2 paragraphe 2 de la LFP donne une définition large de ces « dons », puisqu'il autorise toute forme de soutien : espèces, actions, titres, biens mobiliers et immobiliers, informations, droit de propriété, produits d'activités intellectuelles, autres valeurs matérielles et immatérielles cédées gratuitement, activités et travail bénévoles, ainsi que produit de ces activités.

24. Les dons monétaires supérieurs à 1000 LTL (290 € environ) émanant de personnes physiques ainsi que tous les dons monétaires de personnes juridiques doivent être effectués par virement bancaire (article 10 paragraphe 3 de la LFP).
25. Concernant le montant/la taille/la fréquence des dons, la LFP dispose que : « *une personne physique (...) peut, au cours d'une année calendaire, faire don à un parti politique d'une somme n'excédant pas 300 fois le niveau de revenus minimum [39 000 LTL / environ 11 300 €]. En cas d'année électorale, une personne physique peut, pendant la campagne, faire don à un participant indépendant d'une somme n'excédant pas 300 fois le niveau de revenus minimum. Si au cours d'une campagne électorale, une personne physique a fait à un participant ou à plusieurs participants à une campagne un don supérieur à 10 % de ses revenus au cours de l'année précédente, alors le donateur et le montant du don (des dons) doivent apparaître dans l'avis de l'Inspection fiscale de l'Etat (IFE) du Ministère des Finances (appelé ci-après l'Inspection fiscale de l'Etat (IFE)).* »
26. Plusieurs restrictions s'appliquent aux sources de financement privé des partis, des candidats et des campagnes. Tout d'abord, les dons anonymes sont interdits. Tout don anonyme doit être reversé à une œuvre de bienfaisance ou utilisé pour une cause caritative librement choisie, dans les cinq jours ouvrés après réception. La même règle s'applique aux autres « dons inadmissibles » (donateurs sous le coup d'une interdiction de faire des dons, dons supérieurs au plafond légal, etc.). Selon l'article 12 de la LFP, seules les entités juridiques au capital desquelles ni l'Etat ni les autorités municipales ne participent et qui sont dirigées par des personnes physiques autorisées à faire des dons à des entités juridiques enregistrées en Lituanie ou à des entités juridiques privées des Etats membres de l'OTAN et de l'Union européenne, sont autorisées à financer les partis politiques et les candidats à une élection. Les autorités lituaniennes indiquent que les contributions d'entreprises publiques (d'Etat et municipales) sont par conséquent interdites. Les dons de l'étranger et de contributeurs étrangers sont soumis aux principes suivants : les résidents permanents en Lituanie qui sont citoyens d'un autre Etat membre de l'Union européenne peuvent contribuer uniquement au financement des campagnes européennes et municipales (de partis politiques et de candidats) ; les ressortissants d'Etats non-membres de l'Union européenne et les apatrides qui résident en permanence en Lituanie peuvent contribuer au financement des campagnes pour les élections municipales. La LFP interdit aux parties tierces de faire des dons aux partis politiques et candidats à une élection (article 11 paragraphe 2 de la LFP).
27. La LFP régleme aussi les « dons inadmissibles ». Ainsi l'article 11 paragraphe 1 interdit-il les dons qui ne sont pas conformes aux critères de la LFP mentionnés ci-dessus (pour ce qui est du montant, de la taille, de la périodicité des dons, ou des autres restrictions). Si un don n'est pas conforme et si le donateur est connu, le bénéficiaire doit, dans les cinq jours suivant la réception du don, proposer par écrit au donateur de le reprendre en précisant les raisons du refus. S'il est impossible d'identifier le donateur ou si un donateur identifié ne reprend pas son don dans les trois jours après notification écrite, le participant à la campagne a 5 jours (ouvrés) pour le reverser à une organisation caritative (qui l'utilisera uniquement à des fins caritatives). L'article 16 paragraphe 9 de la LFP contient des dispositions similaires : si pendant une campagne politique, un participant (à l'exception des partis politiques et des candidats / listes de candidats nommés par eux) a touché des subsides pour un montant supérieur aux dépenses engagées pour la campagne, les fonds inutilisés doivent être reversés à une organisation caritative ; les partis politiques ainsi que leurs candidates ou listes de candidats peuvent conserver le reliquat et doivent alors les transférer sur un des comptes courants du parti.

28. Les dons effectués par des personnes morales ou physiques ne donnent pas droit à des déductions fiscales.

Dépenses

29. Les dépenses de campagne des partis politiques sont soumises à des limites et à des restrictions. La Commission électorale centrale fixe chaque année un plafond, calculé sur la base du nombre d'électeurs inscrits, pour ces dépenses. Aux législatives de 2007, le montant maximum des dépenses autorisées pour une élection dans une circonscription uninominale était de 75 197 LTL (21 800 € environ) par candidat en moyenne ; pour les élections municipales, le plafond varie entre 20 000 et 860 000 LTL (entre 5800 et 249 300 € environ) par liste de candidats, selon le nombre d'électeurs. Pour les élections nationales, ce plafond est fixé à 4 millions LTL (environ 1,16 millions €) par candidat à la présidence lituanienne ou par liste de candidats. Depuis quelques années, le montant total des dépenses de campagne tend à augmenter, comme le montre le tableau ci-dessous :

Année	Elections	Revenus en €	Dépenses en €
2002	Elections municipales	1 432 994	1 335 798
2004	Elections au Parlement européen	1 272 332	1 551 693
2004	Elections du Président de la République	1 799 407	2 294 623
2004	Elections législatives	5 533 488	6 497 731
2007	Elections municipales	4 618 681	5 621 707
2008	Elections législatives	8 497 8158	9 590 932
2009*	Elections du Président de la République	491 732	488 877
2009**	Elections au Parlement européen	~592 930	~494 025

* les recettes (21 781 €) et les dépenses (21 722€) de candidats non enregistrés ne sont pas incluses

** données selon les rapports initiaux soumis par les participants 10 jours avant le scrutin. Le montant total des recettes et dépenses peut être 2 à 2,5 fois plus élevé dans les rapports finaux, qui sont à soumettre pour le 9 juillet 2009.

30. Pour ce qui est des élections municipales, l'article 16 de la LFP fixe les montants maximums aux dépenses de campagnes dans les diverses circonscriptions (municipalités). Chaque liste de candidats est sujette à un plafond de dépenses et elle organisa sa campagne en fonction de cette limite. Un parti qui nomme une ou plusieurs listes de candidats peut prévoir une campagne générale et le plafond de dépenses va évoluer en fonction du nombre de ces listes. En outre, « le parti politique participant à une élection municipale qui a constitué des listes de candidats supplémentaires, ne peut pas leur consacrer plus de 10 % du montant maximum des dépenses autorisées pour les campagnes des listes de candidats nommés par ce parti ».

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE SPECIFIQUE

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

Comptabilité

31. Les exigences relatives à la comptabilité sont prévues au Chapitre IV de la LFP, qui comporte trois articles.

Partis politiques

32. Les partis politiques sont tenus, en vertu de l'article 19 de la LFP, de tenir une comptabilité conformément aux règles de la Loi comptable de 2001 (amendée pour la dernière fois en 2008) ; cette loi prévoit entre autres que la comptabilité prenne en compte toutes les opérations et événements économiques liés à des changements dans la structure du capital, des fonds propres, des dettes ou des avoirs (article 6) et que toutes les opérations économiques doivent être basées sur des pièces justificatives comptables (article 12). La LFP prévoit aussi que les partis politiques ont pour obligation de produire des comptes annuels (qui doivent être approuvés par les dirigeants) qui seront ensuite contrôlés par la Commission électorale centrale, accompagnés d'une copie certifiée du « livre de comptes ». Les partis doivent tenir les pièces justificatives des données contenues dans le livre de comptes à la disposition de la CEC et les lui communiquer à sa demande. Les autorités lituaniennes ont expliqué après la visite que dans la mesure où chaque parti politique compte pour une personne morale, les comptes annuels doivent refléter la situation d'un parti donné dans son ensemble, en ce compris les diverses sections.

Campagnes électorales

33. Selon l'article 20, les candidats indépendants et les partis qui se présentent à une élection doivent nommer un trésorier de campagne, qui est chargé de gérer le budget de la campagne et d'ouvrir un compte spécial à cet effet. Cependant, en vertu de l'article 16 paragraphes 1 et 2, les partis politiques peuvent utiliser leur compte courant comme compte de campagne (selon les autorités, les partis n'utilisent généralement pas, en pratique, leur compte courant en tant que compte spécial). Les tâches du trésorier sont les suivantes : « 1) *signer les formulaires des dons, les livres de comptes concernant les fonds du parti ou de la campagne politique, le rapport financier de la campagne, le rapport d'audit sur la campagne s'il est obligatoire, et communiquer ces documents à la Commission électorale centrale (CEC) et à l'Inspection fiscale de l'Etat (IFE) conformément à la procédure établie dans la présente Loi ; 2) gérer et archiver les pièces comptables relatives à la campagne, conformément à la procédure établie dans la présente Loi et à la Loi comptable ; 3) publier sur le site Web de la Commission électorale centrale, dans les cinq jours ouvrés, les données relatives aux dons reçus et aux contrats conclus pendant la campagne politique (ou dans les 30 jours – hors période de campagne électorale et après avoir soumis le rapport financier de la campagne) ; 4) contrôler le montant des dépenses aux fins de campagne et vérifier qu'il ne dépasse pas le plafond fixé aux paragraphes 3 et 4 de l'article 16 de la présente Loi ; 5) ouvrir et fermer un compte bancaire spécial dans les cas prévus par la présente Loi. »*
34. En principe, le trésorier est seul habilité à gérer les fonds de campagne. Cependant, tout participant à une campagne, notamment un parti ou un candidat, peut disposer des dons en espèces et non monétaires qui ne sont pas inscrits dans les formulaires de dons si le trésorier n'a pas rempli de tels documents (article 20 paragraphe 8). La LFP ne prévoit pas plus en détail les cas où cette dérogation importante est applicable.
35. Toutes les dons (ordinaires ou spéciaux pour une campagne) à un parti ou à un participant à une campagne doivent être inscrits individuellement dans un formulaire/reçu officiel édité spécialement par la Commission électorale centrale qui les met à la disposition des partis/candidats/trésoriers. Ces formulaires doivent être utilisés pour enregistrer tous les dons monétaires et non-monétaires (au sens large, voir paragraphes 23 et suivants du présent rapport) et remplis le jour même de leur acceptation (ou le lendemain au plus tard si un don est

effectué par virement bancaire). Le formulaire indique le montant du don (ou sa valeur commerciale pour les dons en nature), les nom et prénom du donateur, son numéro personnel d'identification, son adresse (pour les entités juridiques : le nom et le code et l'adresse des bureaux de l'entreprise). Les formulaires doivent être remplis en trois exemplaires : un pour le donateur, un pour la CEC, le troisième pour le bénéficiaire.

Obligations de communication et de publication des comptes

Partis politiques

36. Avant le 1^{er} mars de chaque année, les partis politiques doivent remettre à la Commission électorale centrale (CEC) et à l'Inspection fiscale de l'Etat (IFE) pour vérification (voir section ii ci-dessous) les comptes annuels – approuvés par la direction du parti – dans lesquels ils déclarent leurs revenus et leurs dépenses (article 22 paragraphe 9 de la LFP). Les déclarations comportent la liste des dons (monétaires et non-monétaires) suivis du nom des donateurs, ainsi que des prêts et des autres fonds reçus. Elles indiquent également comment l'aide publique a été dépensée. Une copie du document comptable sur le financement des partis politiques mentionnant tous les dons reçus au cours de l'année, ainsi que les dons jugés « inadmissibles » est jointe aux comptes.
37. Les comptes des partis politiques doivent préciser les dépenses suivantes :
 - acquisition de biens mobiliers et immobiliers soumis à enregistrement et nécessaires au fonctionnement du parti ;
 - achat de stocks nécessaires au fonctionnement du parti et achat d'autres objets ;
 - création de sections du parti ;
 - salaires et rémunérations
 - charge sociales ;
 - entretien des bâtiments et des locaux ;
 - frais divers ;
 - dons restitués aux donateurs ;
 - budget du parti alloué à une campagne ;
 - remboursement de prêts.

Campagnes électorales

38. Les participants à une campagne électorale remettent à la CEC un rapport sur le financement de leur campagne, dans lequel ils indiquent les dons ou leurs montants effectués par un groupe de donateurs, les autres fonds utilisés pour la campagne, la liste des donateurs et les dépenses engagées, ainsi que les obligations contractées (par groupe de dépenses). En même temps que le rapport comptable sur le financement de la campagne, ils présentent les pièces justificatives des dépenses et des revenus. Par ailleurs, les participants à une campagne doivent joindre au rapport destiné à la CEC, un relevé du (des) compte(s) bancaire(s).
39. Un parti politique ou un participant à une campagne politique doit, dans le livre comptable, indiquer les nom et prénom ou le titre du donateur ou du fournisseur, ainsi que son numéro d'identification personnelle ou le code de l'entreprise, la commune, les données relatives au formulaire du don (date, numéro), le type de don (monétaire ou en nature) et sa valeur. Le passif est également inscrit dans le registre des dépenses. Les dépenses sont regroupées par objet et par source de revenu.

40. Le bilan de la campagne doit préciser les dépenses et les passifs concernant :
 - la production de publicité politique ou d'autres matériels promotionnels et leur diffusion par tous moyens d'information du public ou par tout autre moyen public ;
 - le salaire du trésorier du parti et les sommes versées pour l'exercice de ses fonctions ;
 - les revenus du patrimoine mobilier et immobilier, des meetings, des concerts ou d'autres manifestations, ainsi que de l'organisation de réception, cocktails ou banquets ;
 - les frais de transport associés à la campagne ;
 - les autres frais mentionnés dans la présente loi.
41. Déclaration séparée des recettes et des dépenses de campagne. Le remboursement et l'effacement des prêts (l'effacement faisant que le montant du prêt devient un don en nature) sont comptabilisés dans le cadre de la procédure générale dans les comptes des partis politiques et des campagnes.
42. Selon l'article 21 de la LFP, chaque parti politique ou candidat indépendant en campagne doit, au plus tard six mois avant la clôture de la campagne, satisfaire à ses obligations (occasionnées pendant la campagne politique ou relatives à celle-ci) envers ses fournisseurs. Avant le 1^{er} février de chaque année, et jusqu'au remboursement de ses dettes, un candidat ayant participé à une élection doit informer la CEC qu'il respecte ses obligations et de la manière dont il y satisfait (moyens de financement). Un parti politique ne peut rembourser ses dettes (et celles de ses candidats) que sur l'actif appartenant de plein droit au parti et sur les dons reçus ; les candidats indépendants (personnes physiques) – uniquement sur leurs fonds personnels.
43. Les particuliers ne sont pas obligés de déclarer les dons effectués au profit d'un parti pour financer une campagne électorale : une telle obligation est à présent prévue dans le projet d'amendement à la LFP.

Tierces parties

44. La question des tierces parties n'est pas abordée dans la réglementation.

Accès aux documents comptables et conservation

45. Conformément à l'article 27 de la Loi, les agents de l'IFE ont accès aux enregistrements comptables des dons et des autres ressources des partis, des candidats et des futurs candidats, des initiateurs d'un référendum, des opposants à un référendum, des campagnes politiques, et de demander des documents et explications supplémentaires.
46. De plus, la Loi lituanienne sur l'administration fiscale (articles 33(1) et 33 (7)) dispose que les inspecteurs des impôts peuvent, dans l'exercice de leur fonction, demander les informations dont ils ont besoin, des copies de documents et des données informatiques, utiliser leurs propres registres et bases de données et ceux d'autres entités juridiques ; ils peuvent également donner des consignes pour le calcul, la déclaration et le paiement des impôts, les déclarations de patrimoine et la gestion des questions comptables. Les renseignements aux fins de contrôle des partis politiques et de leurs activités financières et du financement des campagnes sont communiqués à l'IFE conformément à la législation.
47. En même temps que les comptes annuels, un parti politique doit remettre une copie des pièces comptables approuvées et, à la demande de la CEC, les pièces justificatives des opérations

financières. La CEC retourne les documents au parti après les avoir vérifiés et en avoir fait des copies certifiées.

48. La CEC conserve les comptes annuels des partis politiques et ceux relatifs aux campagnes électorales pendant 10 ans.

Publication des comptes

49. Les partis politiques et les candidats à une élection ne sont pas à proprement obligés de publier spontanément leurs comptes réguliers et/ou de campagne, mais ils le font sur le site Web de la CEC qu'ils sont tenus d'informer, notamment à l'aide d'un outil informatique spécialement conçu pour recueillir les données.
50. Les exigences de signalement sont plutôt complexes et les réponses au questionnaire sont parfois contradictoires. Les bilans des partis politiques et les signalements en rapport avec le financement des campagnes sont publiés sur le site Web de la CEC après vérification. La Commission publie également les conclusions de l'IFE quant aux contrôles des comptes de campagne qu'il a réalisés. La CEC doit en outre publier en temps réel les informations sur les dons reçus (les candidats ont 5 jours pour les lui communiquer pendant les campagnes et 30 jours en temps normal – article 20 paragraphe 6 (2) LFP). Elle publie aussi les bilans que les partis doivent lui envoyer chaque trimestre. Les bilans annuels des campagnes électorales sont aussi publiés dans le supplément *Informaciniai pranešimai* (Bulletin d'information) au Journal officiel (*Valstybės žinios*).
51. Concernant l'identité des donateurs, leur nom et prénom, ainsi que leur commune de résidence (pour les personnes morales : le nom de l'entité, la commune où ses bureaux sont enregistrés) et l'identité du trésorier de campagne doivent être publiés sur le site Internet de la CEC, dans la liste publique des donateurs au plus tard dans les cinq jours ouvrés pendant une campagne électorale et à la fin de chaque trimestre, qu'il agisse au nom d'une année électorale. Ceci contredit le délai de 30 jours au titre de l'article 20(6)3 de la LFP et les autorités lituaniennes ont indiqué après la visite que le projet de LFP révisée supprimerait cette contradiction en prévoyant seulement la publication trimestrielle.
52. De plus, toute personne légalement autorisée à financer un parti politique ou toute personne qui prépare des informations publiques ou tout représentant d'un producteur / distributeur d'information publique a accès, sur présentation d'un document établissant sa qualité, aux comptes (comptes annuels d'un parti ou comptabilité d'un parti, d'un candidat, d'un futur candidat, de l'initiateur d'un référendum, d'un opposant au référendum, d'une campagne politique) ; cet accès ne s'étend toutefois pas aux données concernant les particuliers qui ont fait un don inférieur à 100 LTL et qui souhaitent conserver l'anonymat.

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

Audit

53. L'article 24 de la LFP dispose que les partis politiques doivent faire vérifier leurs rapports financiers par un commissaire aux comptes indépendant si leurs recettes annuelles déclarables sont supérieures à 3000 fois le niveau de revenus minimum (soit 390 000 LTL - 113 000 € environ). De la même manière, les candidats indépendants doivent faire vérifier leurs comptes de

campagne si le montant total des dons, tels que définis au sens large dans la LFP, sont supérieurs à 1000 fois le niveau de revenus minimum (soit 130 000 LTL – 38 000 €).

54. Les partis politiques doivent remettre le rapport d'audit à la CEC et à l'IFE dans les trois mois qui suivent la clôture de l'exercice financier. L'EEG relève qu'il n'est pas clairement précisé si les candidats indépendants à une élection doivent eux aussi soumettre le rapport d'audit éventuel les concernant (en vertu des limites ci-dessus): l'article 26 indique simplement qu'ils doivent signer un accord d'audit selon la procédure fixée par la Loi sur les contrôles et soumettre la copie originale de cet accord à la CEC au plus tard un mois après l'annonce des résultats de l'élection ou du référendum. La Commission publie sur son site Internet le consentement du commissaire aux comptes (ou de la société d'audit) de contrôler la campagne, son nom, son prénom (nom de la société) et son adresse. Les autorités lituaniennes ont indiqué après la visite que les projets d'amendements à la LFP prévoient que les rapports d'audit concernant les comptes de candidats indépendants devront être soumis « dans des délais raisonnables ».
55. Les partis et les autres participants à la campagne font appel à l'auditeur de leur choix. Comme indiqué précédemment, la LFP exige que le commissaire aux comptes soit indépendant, sans plus de détails, si ce n'est que les fonctions de commissaire aux comptes et de trésorier de campagne ne peuvent pas être confiées à une seule et même personne/entité (article 20 paragraphe 4). Les exigences applicables aux auditeurs (qualification, impartialité) sont prévus dans la Loi sur l'audit.

Contrôle externe

56. L'article 22 paragraphe 1 de la LFP charge explicitement la Commission électorale centrale (CEC) et l'Inspection fiscale de l'Etat (IFE) de suivre les activités financières des partis politiques et le financement des campagnes. Elle parle également « d'autres institutions », sans plus de précision, mais les paragraphes 4 à 8 donnent au procureur la possibilité d'ordonner une enquête.

L'Inspection fiscale de l'Etat (IFE)

57. L'Inspection fiscale de l'Etat (IFE) dépend du ministère des Finances et est financé par l'Etat. Composée d'une administration centrale et de 10 services régionaux, elle a pour principal objet d'administrer les impôts. L'article 22 LFP définit ses compétences spécifiques en relation avec la LFP comme suit ; l'IFE :
 - vérifie la conformité des données des comptes annuels des partis politiques, des bilans des campagnes et des pièces comptables sur le financement d'un parti politique ou d'une campagne avec celles des déclarations personnelles de revenus ;
 - vérifie que les activités financières des partis politiques et le financement des campagnes politiques sont gérés conformément à la Loi comptable et aux autres lois ;
 - remet ses conclusions à la Commission électorale centrale.
58. En cas d'infraction avérée au Code des infractions administratives (CIA), l'IFE dresse un procès-verbal d'infraction administrative dans le cadre des compétences qui lui sont conférées. Dans certains cas, en particulier en cas d'infraction au titre des articles 172 - 1 et 173 - 1 du CIA (voir ci-dessous, les suites données aux sanctions), l'IFE peut directement imposer des sanctions pour infraction fiscale, mais elle n'a pas compétence à enquêter sur les infractions financières. Si des éléments de preuve sont identifiés, elle les communique aux autorités de poursuites.

La Commission électorale centrale (CEC)

59. La CEC est un organe permanent chargé d'organiser et de conduire élections et référendums. Elle est régie par la Loi sur la Commission électorale centrale du 20 juin 2002 (avec les derniers amendements du 15 mai 2009), et travaille dans le respect des principes de loyauté, d'indépendance, de collégialité, d'ouverture et d'impartialité (article 4). Elle accomplit sa mission en toute indépendance et ne reçoit aucune instruction d'aucune sorte (article 5). Le Président de la CEC rend des comptes devant le *Seimas* (Parlement) pour son fonctionnement annuel.
60. La CEC est constituée avant chaque élection législative. Son Président est nommé sur proposition du Président du *Seimas*, ses membres – un par parti – par les partis dont les membres ont été élus au Parlement au scrutin proportionnel à partir de listes nationales. Trois autres membres sont proposés par le Ministre de la Justice et trois autres encore par l'Association des juristes en Lituanie. Les tâches de la CEC au titre de la LFP (article 22 paragraphe 2) sont les suivantes :
- contrôler si les partis politiques, les futurs candidats (ou les candidats nommés), les candidats, les initiateurs d'un référendum ou les opposants à un référendum et d'autres participants à la campagne respectent les critères fixés par la loi ;
 - créer les conditions nécessaires pour que les comptes des partis politiques, les déclarations concernant le financement des campagnes politiques, les attestations de quiconque prépare des informations publiques (ou les diffuse) et les documents initiaux et finaux concernant les campagnes politiques soient publiés sur le site Internet dès réception des données, soient mis à jour et vérifiés par rapport aux informations reçues;
 - veiller au respect de la loi et suggérer que des poursuites soient engagées en cas d'infraction à la loi ou demander à d'autres autorités compétentes et pertinentes de faire respecter des obligations légales ;
 - fixer chaque année le plafond des dépenses de campagne dans les différentes circonscriptions et le publier avant le début d'un exercice financier ;
 - enregistrer et publier les formulaires de dons et contrôler leur utilisation ;
 - éditer des formulaires comptables pour les déclarations relatives au financement des partis politiques et des campagnes.
61. La CEC est assistée dans sa tâche par un secrétariat. Trois membres de la Commission sont chargés de contrôler le financement des partis politiques.
62. La CEC publie les différents états financiers des partis politiques et des campagnes sur son site Internet (voir paragraphe 50 du présent rapport). Un outil informatique a été spécialement conçu pour la transmission des données à la Commission.
63. En outre, la CEC est chargée d'organiser le suivi des médias pendant les campagnes électorales. A cet effet, une série d'annonceurs dans les médias ont pour mission de lui rendre compte et cette dernière mandate des prestataires de service extérieurs qui serviront de « scrutateurs ». Chaque commission électorale dans les diverses circonscriptions est responsable du suivi des médias à son niveau. Les diverses lois électorales prévoient que ces commissions doivent, au cours de la campagne, collecter, classer et conserver les données relatives aux communications politiques dans leur circonscription et transmettre ensuite ces informations à la CEC.

Autres autorités

64. Il ressort des réponses au questionnaire que si l'IFE découvre une infraction financière à l'occasion d'un contrôle, elle transmet le dossier aux autorités de poursuites pour enquête. En cas de soupçon de violation de la LFP, ou si la CEC reçoit une plainte en ce sens, cette dernière peut enquêter dans les limites de ses compétences et notifie l'infraction aux autres autorités compétentes pour enquête et appréciation.
65. En cas de procès-verbal pour infraction administrative au titre de l'article 22 de la Loi, la CEC doit demander une enquête sur les activités du parti politique ou du candidat concerné auprès du tribunal de comté géographiquement compétent.
66. Sur demande du procureur, le tribunal charge des experts d'examiner si le parti politique, ses dirigeants ou ses membres, des participants à une campagne, agissent « de manière adéquate ».⁵ La LFP ne précise pas si dans ce cas, le procureur agit d'initiative ou sur notification de la CEC ou de l'IFE (les autorités lituaniennes indiquent qu'en pratique, le procureur agit selon chacun de ces cas de figure). Selon l'article 22 paragraphe 6, l'enquête doit être appuyée sur le Code civil (le Livre 2 contient un chapitre Campagne politique et la LFP précise que les dispositions s'appliquent par analogie en dehors de toute campagne électorale).
67. Or les réponses au questionnaire indiquent aussi qu'en cas d'infraction financière ou autre pour laquelle la responsabilité est précisée dans le Code pénal, les autorités de poursuites doivent être notifiées à tout moment.
68. Conformément à la LFP, la CEC est informée par les entités concernées (l'IFE, d'autres autorités publiques, les entités chargées de surveiller le déroulement de la propagande électorale etc.) des résultats des contrôles effectués en relation avec les comptes annuels des partis politiques, les rapports sur le financement des campagnes, les infractions à la LFP et à d'autres lois plus généralement. La CEC et l'IFE se réunissent avant chaque élection.

Statistiques

69. Sur place, l'EEG a du faire preuve d'insistance pour obtenir un aperçu de l'étendue et des résultats concrets des contrôles. La CEC a fini par admettre qu'elle se focalisait surtout sur le respect des règles électorales au sens strict et non sur la LFP. Cela dit, elle aurait dressé 10 procès-verbaux pour communication tardive des bilans en 2004 (année des élections présidentielles, législatives et européennes) ; les informations fournies après la visite indiquent que les tribunaux de première instance ont sanctionné 7 participants à des campagnes électorales et émis des avertissements à l'encontre des 3 autres. Il s'agissait là de la première fois que des rapports n'auraient pas été communiqués à la CEC. Depuis, il serait rare que soit les rapports intermédiaires soit les rapports définitifs ne sont pas soumis. A l'issue des élections parlementaires de 2008, un seul candidat n'a pas soumis son rapport financier et cela a donné lieu à l'établissement d'un procès verbal administratif de violation (l'affaire est encore devant les tribunaux actuellement, dans l'attente du retour de l'intéressé, actuellement à l'étranger). Les autres procès verbaux administratifs concernaient des atteintes aux règles applicables aux

⁵ D'après le paragraphe 5 de l'article 22, l'expression recouvre deux types de situation : a) un parti politique ou un participant à une campagne politique qui utilise pour sa campagne des dons reçus de donateurs ou d'autres sources non autorisés à financer des campagnes ou des partis ; b) les transactions effectuées par un parti, ses dirigeants ou ses membres, ou par des membres d'une campagne politique pour financer la campagne en violation des conditions énoncées dans la LFP.

médias, à la propagande politique dans les lieux publics et quelques autres manquements mineurs. Pour la période 2007-2008, le nombre total de procès verbaux s'élèvent à 20.

70. S'agissant de l'Inspection fiscale de l'Etat (IFE), elle aurait dressé un nombre beaucoup plus élevé de procès-verbaux pour infraction – 50 pendant les élections locales de 2007 et environ autant pendant les élections législatives de 2008. Les infractions portaient principalement sur une mauvaise imputation comptable des dons et des dépenses. Il n'a pas été communiqué d'informations sur les suites données à ces procès-verbaux et au moment de la visite sur place de l'EEG, le nombre des procédures à engager n'était toujours pas fixé. Les autorités judiciaires et la police citent quelques cas de fraude grave en relation avec le financement des partis (double comptabilité, corruption d'électeurs, manipulation des dons et fraudes d'entreprises et de leurs salariés pour déguiser des dons, etc.), notamment des affaires impliquant d'anciens membres du gouvernement et l'ancien maire de Vilnius. L'EEG a cru comprendre que la plupart de ces affaires n'avaient toutefois pas été révélées dans le cadre des contrôles au titre de la LFP.

(iii) **Sanctions**

71. Le Chapitre VI de la LFP sur les « Responsabilités » – deux articles seulement (article 31 article 31) – ne prévoit qu'un seul type de sanctions applicables par la CEC. Concernant les autres infractions éventuelles, il renvoie aux sanctions applicables en vertu du Code des infractions administratives (CIA) et au Code pénal, lesquelles sont prononcées par les tribunaux. Ces sanctions mises à part, les tribunaux administratifs peuvent prendre d'autres mesures contre un parti et/ou ses dirigeants et ses membres en vertu de l'article 22.

Sanctions et mesures applicables par la CEC

72. Les sanctions prononcées par la CEC peuvent avoir des répercussions sur l'aide financière de l'Etat. L'article 32 de la LFP dispose ainsi que la CEC peut sanctionner un parti politique qui a commis une « violation grave de la Loi » en suspendant l'aide publique pour six mois, auquel cas le montant correspondant est reversé à d'autres partis politiques. Ce n'est qu'après avoir mis un terme à l'infraction et redressé la situation que les partis concernés peuvent percevoir l'aide de l'Etat pour le semestre suivant. L'article 15 paragraphe 3 de la LFP définit la notion de « violation grave » comme suit : a) « agissements incorrects » tels que prévus à l'article 22 paragraphe 5 (voir note 5 de bas de page) ; b) autres agissements ne permettant pas de savoir si les comptes d'un parti politique sont exacts ou non ; c) défaut de communication de documents ; d) perte de documents ; e) tout autre agissement que la CEC considère comme une violation grave. La CEC peut, pour les mêmes motifs, décider que tel parti ne bénéficiera pas du remboursement partiel de ses dépenses de campagne.
73. Les partis concernés peuvent faire appel de ces décisions devant un tribunal.

Sanctions applicables par les tribunaux et l'administration fiscale

74. L'article 22 paragraphe 8 de la LFP dispose que s'il est établi que les agissements d'un parti politique, de ses dirigeants ou de ses membres, des participants à une campagne politique sont « inadéquats » (conformément à l'article 22 paragraphe 5 – voir note 5), le tribunal peut : 1) suspendre temporairement les pouvoirs des dirigeants du parti ou exclure l'un d'eux de la direction du parti ; 2) obliger le parti, ses dirigeants ou l'un d'eux à prendre des mesures ou à s'abstenir de certaines activités ; 3) annuler l'enregistrement du parti politique.

75. Le Code des infractions administratives (CIA) prévoit une série de sanctions, dont l'une s'applique tout particulièrement au financement des campagnes électorales : l'article 207-10 (violation de la procédure de financement des campagnes politiques) prévoit des amendes de 100 LTL (29 €) à 20 000 LTL (5 792 €) :

Article 207-10. Violation de la procédure de financement des campagnes politiques

Violation de la procédure comptable applicable aux dons effectués pour les campagnes politiques : le trésorier d'une campagne politique, le président d'un parti politique ou un participant à une campagne politique est passible d'une amende de 100 LTL (29 €) à 3 000 LTL (5 896 €).

Violation de la procédure comptable applicable aux dépenses de campagne : le trésorier d'une campagne politique ou un le participant à une campagne politique est passible d'une amende de 2 000 LTL (579 €) à 10 000 LTL (2 896 €).

La même infraction commise par une personne faisant déjà l'objet d'une sanction administrative pour des infractions au titre des paragraphes 1 et 2 du présent article est passible d'une amende de LTL 3 000 (869 €) à 15 000 LTL (4 344 €).

En relation avec les dépenses de campagne, fait d'accepter des dons pour une campagne ou abus de droits liés à des dépenses sans être préalablement enregistré en tant que participant indépendant à la campagne : le président du parti politique ou la personne concernée est passible d'une amende de 2 000 LTL (579 €) à 20 000 LTL (5 792 €).

Autres violations de la procédure de financement des campagnes politiques : le trésorier de la campagne, le président du parti politique ou le participant à la campagne est passible d'une amende de 100 LTL (29 €) à 5 000 LTL (1 448 €).

76. Le CIA prévoit d'autres sanctions de nature plus générale : l'article 173 - 1 (violation des règles comptables) prévoit des amendes de 100 LTL (29 €) à 40 000 LTL (11 584 €) ; l'article 172 - 1 (violation de la procédure de communication des comptes, des déclarations de revenus, de patrimoine, de bénéfices et des charges fiscales de l'organisation et fraude fiscale) prévoit un avertissement ou une amende de 200 LTL (58 €) à 4 000 LTL (1 158 €) ; l'article 172-3 (non respect des instructions des responsables de l'Inspection fiscale de l'Etat (IFE) ou d'autres agents) prévoit une amende de 50 LTL (14 €) à 2 000 LTL (479 €).
77. Les sanctions prévues aux articles 172-1 et 173-1 du CIA sont appliquées par l'IFE. Les autres sanctions sont prononcées par le tribunal.
78. En relation avec le financement des partis politiques, le Code pénal prévoit les dispositions et sanctions suivantes : 1) article 205 (déformation frauduleuse des activités d'une entreprise) : déchéance du droit d'exercer certaines fonctions ou d'occuper certains postes, amende, restriction à la liberté, détention ou peine d'emprisonnement maximale de 2 ans ; b) article 220 (fausse déclaration de revenus, de bénéfices ou de patrimoine) : déchéance du droit d'exercer certaines fonctions ou d'occuper certains postes, amende, restriction à la liberté ou peine d'emprisonnement maximale de 3 ans.
- Article 222 (comptabilité frauduleuse) : amende, détention, peine d'emprisonnement maximale de 4 ans.
 - Article 223 (infraction comptable par négligence) : déchéance du droit d'exercer certaines fonctions ou d'occuper certains postes, amende, restriction à la liberté, détention ou peine d'emprisonnement maximale de 2 ans.

79. L'article 207-10 du CIA dispose que les personnes et entités liées directement ou indirectement aux partis politiques ou contrôlées par un parti d'une quelconque manière (notamment les organisations/groupes qui participent à l'organisation des campagnes, notamment celles chargées de questions spécifiques) ne peuvent pas être tenues pour responsables.
80. Les personnes morales (dont les partis politiques) peuvent être jugées responsables en vertu du droit pénal et de la réglementation fiscale, mais pas au titre du droit administratif général (les sanctions s'appliquent aux personnes physiques agissant au nom d'un parti).

Statistiques

81. Un parti politique a été privé de l'aide publique au titre du deuxième semestre 2006 (LTL 1 114 558, soit € 323 060) pour avoir soumis à la CEC et à l'IFE un rapport financier annuel entaché de fraude. L'affaire a aussi été portée en justice et plusieurs membres du parti ont été condamnés pour faux témoignage (le parlement avait dû lever l'immunité de deux parlementaires) et plusieurs dons effectués ultérieurement (pour un montant d'environ LTL 5 millions soit € 1,45 million) ont été saisis pour assurer une réparation du préjudice. Les défendeurs ont saisi la Cour Constitutionnelle pour faire invalider la décision de non allocation de l'aide publique par la CEC et la Cour a considéré que les partis politiques peuvent être tenus pour responsables en tant que tel, même s'il s'agit de personnes morales de droit public. Les réponses au questionnaire indiquent sans plus d'explication ni détail que l'IFE a infligé des amendes dans le cadre de ses compétences et que les tribunaux ont très souvent exercé leur droit, énoncé à l'article 30 paragraphe 1 du CIA, d'appliquer des sanctions plus légères que celles normalement prévues (cela concerne 21 des 64 personnes sanctionnées). Le tableau ci-après, avec des informations fournies après la visite, donne un aperçu des mesures appliquées par les tribunaux en vertu de l'article 207-10 du CIA (« Violation de la procédure de financement des campagnes politiques ») :

Type d'élection	Nombre de violations constatées par l'IFE	Sanctions prononcées
Elections législatives de 2008	34	- pénalités prononcées à l'encontre de 22 personnes, pour un montant total de LTL 7 050 - avertissements à l'encontre de 7 personnes - procédures en justice encore en cours à l'encontre de 3 personnes - poursuites abandonnées à l'encontre de 2 personnes
Elections municipales de 2007	40	- pénalités prononcées à l'encontre de 23 personnes, pour un montant total de LTL 12 350 - avertissements à l'encontre de 12 personnes - poursuites abandonnées à l'encontre de 5 personnes

Immunités

82. Les immunités générales de poursuites ont fait l'objet du Rapport d'Evaluation du Premier Cycle ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2002\)1_Lithuania_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2002)1_Lithuania_fr.pdf)). Outre les juges, ne peuvent pas être poursuivis les élus suivants : a) les Membres du Parlement (MP) jouissent de l'immunité de responsabilité pénale, d'arrestation et de toute autres restriction de la liberté personnelle, sauf en cas de flagrant délit. Cette immunité peut être levée par le Parlement (article 62 de la Constitution et article 22 du Règlement intérieur du Seimas ; b) Le Président de la République ne peut ni être arrêté, ni inculqué au pénal, ni faire l'objet de poursuites administratives pendant qu'il accomplit son mandat (inviolabilité/immunité). Cette

immunité ne peut pas être levée. Le Président peut toutefois être temporairement démis de ses fonctions pour grave manquement à la Constitution et destitué à l'issue d'une procédure de mise en accusation (article 86 de la Constitution) ; c) le Premier Ministre et les autres ministres ne peuvent être ni poursuivis, ni arrêtés et leur liberté ne peut faire l'objet d'aucune autre restriction (inviolabilité/immunité). Cette immunité peut être levée par le Parlement ou, si ce dernier n'est pas en session, par le Président de la République (article 100 de la Constitution).

83. Parallèlement à ces dispositions générales, les lois électorales prévoient l'immunité des candidats à une élection sous le contrôle de la CEC : a) pendant la campagne et jusqu'à la première séance du Parlement nouvellement élu (après les élections à deux tours ou élus – jusqu'à l'annonce des résultats définitifs de l'élection), un candidat aux élections législatives ne peut être jugé pénalement responsable, arrêté et sa liberté ne peut faire l'objet d'aucune autre restriction pendant la campagne (Loi sur les élections législatives) ; b) pendant la campagne et juste après, les candidats à la présidence de la République ne peuvent être jugés pénalement responsables, arrêtés, ni se voir infliger une sanction administrative pour un acte accompli pendant la campagne en question (Loi sur les élections présidentielles) ; c) pendant une campagne et jusqu'à la première session du Parlement nouvellement élu, un candidat au Parlement européen ne peut être jugé pénalement responsable, arrêté ni se voir infliger une sanction administrative pour un acte accompli pendant la campagne en question (Loi sur les élections au Parlement européen) ; d) sans l'accord de la CEC, pendant la campagne et jusqu'à la première réunion d'un conseil municipal nouvellement élu, un candidat au conseil ne peut être jugé pénalement responsable, arrêté ni se voir infliger une sanction administrative pour un acte accompli pendant la campagne en question (Loi sur les élections aux conseils municipaux). Dans tous les cas, les procédures ne peuvent être engagées qu'avec l'accord de la CEC.

Prescriptions

84. La loi de 2004 est muette à ce sujet. L'article 30 paragraphe 2 renvoie à l'applicabilité des sanctions au titre du Code des infractions administratives et au Code pénal, de sorte que les dispositions de ces deux codes sont applicables.
85. Le CIA contient des dispositions de nature pénale et administrative. S'agissant des infractions pénales passibles d'une amende en vertu du CIA, les poursuites doivent être engagées au plus tard un an après que l'infraction a été commise (lorsqu'il a été décidé d'ouvrir une enquête préliminaire). Les sanctions elles-mêmes sont prescrites au bout de six mois après la découverte de l'infraction. Si les agissements illégaux constituent une infraction administrative (c'est-à-dire s'il a été décidé de clôturer ou de ne pas engager d'enquête préliminaire), la sanction administrative doit être prononcée dans les deux mois suivant la décision. Dans certains cas (infractions répétées, l'auteur de l'infraction n'a pas de lieu de résidence fixe ou a résidé à l'étranger pendant une longue période), ces délais peuvent être prolongés jusqu'à un an à compter du jour où l'infraction a été commise, ou de la date de la divulgation de l'infraction ou de la décision de ne pas ouvrir une enquête préliminaire.
86. En vertu du Code pénal, l'auteur d'une infraction ne peut pas être mis en examen au-delà d'un délai de a) 2 ans pour la commission d'une malversation ; b) de 5 ans pour la commission d'un délit par négligence ou d'un délit véniel avec préméditation ; c) de 8 ans pour la commission d'un délit avec préméditation ; d) de 10 ans pour la commission d'un délit grave ; e) de 15 ans pour la commission d'un délit très grave ; f) de 20 ans pour la commission d'un délit ayant entraîné mort d'homme. Les prescriptions sont calculées à partir du jour où l'infraction a été commise jusqu'au jour où le jugement d'inculpation a été rendu (elle est suspendue pendant toute la période où le

suspect se soustrait à l'enquête ou au procès et est prolongée si le suspect est soupçonné d'avoir commis d'autres infractions). Pour davantage d'informations à ce sujet, se reporter au rapport sur les incriminations.

IV. ANALYSE

87. Le paysage politique lituanien est plutôt dynamique et marqué notamment par l'émergence régulière de nouveaux partis et de nouvelles personnalités politiques, ainsi que par des alliances politiques à géométrie variable, parfois « inattendues » d'après les observateurs de la vie politique locale. A l'occasion, les questions d'intégrité et la nécessité de lutter contre la corruption en relation avec le financement des partis politiques ont été sources de désaccords et commandé telle alliance politique ou la dissolution de telle autre au motif que les dirigeants des partis concernés n'étaient pas d'accord sur la nécessité d'en finir avec certaines pratiques comme l'attribution de marchés publics à des entreprises en échange de leur soutien financier. Par ailleurs, la Lituanie a parfois été ébranlée – comme d'autres pays – par des scandales politico-financiers⁶. Dans ce contexte, l'EEG salue l'existence de la loi d'août 2004 sur le *Financement et le contrôle financier des partis politiques et des campagnes politiques* (LFP).
88. Dans l'ensemble, le cadre juridique fixé par la LFP prévoit des dispositions et des définitions précises, une liste exhaustive des participants aux campagnes politiques et de leurs responsabilités, des dispositions visant à garantir un niveau élevé de transparence dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, un mécanisme de contrôle et un régime de sanctions, etc. Parallèlement, la Lituanie a mis en place un système d'aides publiques et de plafonnement des dépenses de campagne.
89. L'EEG reconnaît que les autorités lituaniennes ont mis en place une loi (LFP) ambitieuse dans le domaine de la transparence et des contrôles en particulier, mais considère que la plus grande faiblesse du système actuel réside dans le manque de mise en œuvre. Exemple : alors qu'il est strictement interdit de passer par des personnes tierces pour donner de l'argent à des partis politiques et à des participants à une campagne (article 11 paragraphe 2 de la LFP), il a été rapporté à plusieurs reprises à l'EEG que la pratique est courante pour dissimuler les véritables donateurs (personnes morales par exemple) et contourner les réglementations sur le plafonnement des dons individuels et des dépenses de campagne (notamment en étalant les versements). Des cas récents montreraient en outre qu'il n'y a pas d'enquête faute de volonté politique ou personnelle au sein des organismes de contrôle.
90. De plus, la tolérance à l'égard des revenus et des dépenses réelles semble non négligeable et l'opacité qui entoure le financement des partis semble acceptée jusqu'à un certain point : ainsi, selon certaines estimations, 15 à 20 % de la publicité politique échapperaient – notoirement – à toute déclaration et les commissaires aux comptes eux-mêmes toléreraient un écart de 30 % entre les sommes portées au bilan des partis et la situation financière réelle de ces derniers. D'après certains observateurs de la vie politique lituanienne, il est également notoire que les dépenses de campagne des partis et des candidats sont supérieures à leurs revenus officiels⁷ ; les observateurs de la vie politique y voient parfois une anomalie : les partis auraient des dettes alors que cela est impossible en théorie puisqu'ils sont supposés ne pas dépenser plus que ce qu'ils ont sur leurs comptes de campagne et que ces derniers doivent normalement être utilisés

⁶ En avril 2004, le Président lituanien a été destitué et démis de sa fonction pour avoir, entre autres infractions, accordé des avantages en échange de dons pour sa campagne. L'ancien maire de Vilnius est aussi impliqué dans une affaire de corruption d'électeurs qui pourrait cacher un système de financement politique occulte ; l'affaire est à présent close.

⁷ Voir tableau paragraphe 29.

pour centraliser toutes les ressources et dépenses de campagne.⁸ Il semblerait que ces dettes soient réglées par le biais de crédits souscrits après la campagne, et de ce fait ils peuvent n'apparaître que bien plus tard dans les rapports financiers. D'après les informations recueillies par l'EEG, alors que la suppression de la publicité politique depuis 2008 visait à réduire les dépenses des partis et des candidats, d'autres formes de dépenses douteuses auraient déjà fait leur apparition (des partis auraient commencé à « acheter » le soutien de la presse en payant par exemple pour des communiqués qui normalement sont gratuits).

91. Les listes annuelles des donateurs devraient aussi être envoyées à la Commission électorale centrale (CEC) et des listes intermédiaires devraient être publiées à intervalles réguliers (dans les cinq jours suivant la réception d'un don en période de campagne, et chaque trimestre dans tous les cas). Dans la pratique, il apparaît que les acteurs politiques respectent plus ou moins cette obligation.⁹
92. L'EEG a également noté que les dispositions de la LFP font parfois l'objet d'une interprétation plutôt étroite, les partis partant souvent du principe que le plafond s'applique à chaque don (ce qui n'empêche pas les dons multiples d'un même donateur qui au total dépasse le plafond). Parallèlement, la législation affiche des incohérences. La LFP dispose ainsi que les dons supérieurs à 10 % des revenus globaux du donateur pour l'exercice fiscal précédent requièrent une vigilance accrue de la part de l'Inspection fiscale de l'Etat (IFE), qui est supposée être informée de ces dons ; or cette exigence concerne uniquement les dons de personnes physiques et la loi ne précise pas qui doit informer l'IFE. De plus, la loi dispose que des comptes de campagnes spéciaux doivent être ouverts pour la gestion des dons et dépenses de campagne, mais autorise parallèlement les partis à utiliser leurs comptes courants (qui fait alors office de compte de campagne) ; cette dérogation nuit à l'utilité réelle de la disposition, malgré le fait qu'en pratique, les partis utiliseraient généralement ces comptes spéciaux selon les autorités lituaniennes.
93. Il apparaît également que les orientations et explications ne seraient pas toujours suffisantes malgré les initiatives récentes en ce sens adoptées par la CEC et l'IFE, alors même qu'elles sont un outil important pour garantir une plus grande acceptation et une meilleure compréhension des réglementations. Plusieurs partis rencontrés sur place se sont plaints de ce que, pour les élections de 2008, des orientations aient été données après l'ouverture de la campagne. Ils ont également déploré que certains critères de la LFP donnent lieu à des interprétations incohérentes au fil des années et même d'une élection à l'autre.
94. Enfin, plusieurs partis politiques rencontrés par l'EEG voient dans une LFP qui va trop dans le détail et est trop rigide la raison du glissement du financement des partis politiques dans une zone « grise ». D'un autre côté, d'autres partis ont déclaré n'avoir eu aucune difficulté particulière à respecter les réglementations.

⁸Ce que, d'après l'EEG, l'article 9 paragraphe 2 semble confirmer puisque « toutes les dépenses prévues pour financer les campagnes politiques des participants peuvent être remboursées uniquement sur les fonds placés sur le compte de campagne du parti au nom et dans l'intérêt duquel les participants agissent. »

⁹L'EEG a ainsi appris qu'aux dernières élections, un seul parti avait satisfait à cette obligation de signalement intermédiaire ; après sa visite, elle a observé que pour le premier trimestre 2009, 19 partis seulement sur 38 avaient présenté une liste de leurs donateurs ; les autorités lituaniennes expliquent cette situation par l'existence de partis « en sommeil » qui ne participent pas aux élections (seuls 19 partis ont participé aux élections parlementaires de 2008 et 15 aux élections du parlement européen). Elles soulignent aussi que si des partis ne soumettent pas de rapport financier, c'est qu'ils ne reçoivent aucune donation.

95. Sur place, l'EEG a été informée de la révision de la LFP mais elle a eu du mal à obtenir une vue d'ensemble des buts de la réforme et de l'état des discussions. Selon elle, la révision arrive à point nommé. Dans le meilleur des cas, elle devrait susciter un débat général et de vastes consultations (avec la participation des institutions de l'Etat, des partis politiques, d'universitaires, de la société civile et des médias en particulier) sur les moyens de consolider la mise en œuvre de la LFP, en prenant notamment en considération les domaines cités ci-après comme devant être améliorés eu égard à la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales, aux voies de contrôle et au régime des sanctions. Elle y voit aussi l'occasion de prendre en compte d'autres principes contenus dans la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, en particulier la nécessité de disposer de mesures de vigilance spéciales applicables à tous les dons de l'étranger. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande **d'engager rapidement de vastes consultations sur la nécessité de consolider la mise en œuvre de la loi de 2004 sur le Financement et le contrôle financier des partis politiques et des campagnes politiques, et de soutenir la mise en œuvre de cette législation à l'aide d'orientations et, le cas échéant, d'initiatives de sensibilisation et de formation à l'adresse des partis politiques.**

Transparence

96. La LFP vise à garantir un niveau élevé de transparence dans le financement des partis politiques en Lituanie. Elle couvre aussi bien les partis politiques que les campagnes électorales menées par les partis (et leurs candidats) que les candidats non-affiliés à un parti. Diverses mesures ont été engagées pour garantir la transparence et la traçabilité des fonds et des dépenses, en particulier l'obligation d'ouvrir un compte bancaire spécial, réservé uniquement à la collecte des dons et au paiement des dépenses. Cela étant, plusieurs points méritent d'être améliorés.
97. En vertu de la LFP, les partis sont assujettis aux dispositions générales de la Loi comptable de 2002. Par ailleurs, la CEC a produit un format comptable standardisé permettant de différencier les différentes sources de revenus et les dépenses des partis et des participants aux élections, y compris les candidats indépendants. Des efforts en termes d'information ont également été accomplis à destination des partis et des candidats¹⁰. En relation avec cela, les partis ont établi une diversité de structures internes et externes; cependant l'EEG, tenant compte des conditions énoncées à l'article 11 de la Recommandation ¹¹, n'a pas pu établir s'ils doivent tenir et soumettre des comptes consolidés à des fins de contrôle portant sur l'ensemble de ces structures (en sachant que celles-ci peuvent également bénéficier d'aides de l'Etat). La Loi sur les partis politiques (LPP) précise seulement qu'un parti politique compte pour une entité juridique unique et les autorités lituaniennes estiment que cela implique que les comptes annuels des partis doivent comprendre l'activité de leurs diverses structures internes. De l'avis de l'EEG, des clarifications légales sont souhaitables, spécialement compte tenu que les discussions sur place ont montré que les partis décident librement d'intégrer ou non dans leur structure, ou du moins de contrôler, les sections régionales ou locales et les structures associées – clubs, fondations, instituts de recherche et organisations caritatives. Les représentants d'un parti en particulier ont allégué que leur parti était le seul, aux législatives d'octobre 2008, à avoir

¹⁰ Les autorités lituaniennes ont indiqué après la visite que l'IFE a nommé des personnes de contact qui peuvent être consultées oralement ou par écrit par les trésoriers des partis. Par ailleurs, l'IFE et la CEC offrent des formations à ces mêmes personnels.

¹¹ Article 11 Comptabilité : L'Etat devrait faire obligation aux partis politiques et aux entités liées à des partis mentionnées à l'article 6 de tenir une comptabilité à part. Les comptes des partis doivent être consolidés pour inclure, le cas échéant, les comptes des entités mentionnées à l'article 6. [« Toutes les entités liées directement ou indirectement à un parti politique ou contrôlées par un parti »].

consolidé ses comptes de manière à inclure les sections et entités locales affiliées au parti, qu'elles aient ou non une personnalité morale distincte ; ce point de vue est toutefois considéré comme excessif et comme ne reflétant pas la réalité de la situation en Lituanie. Enfin, l'EEG a noté que la LFP est également muette sur les mouvements de fonds éventuels entre les composantes des partis.

98. La LFP n'aborde pas davantage la question des « parties tierces » qui participent aux campagnes électorales bien qu'elles n'entrent pas dans la définition des « participants aux campagnes politiques » énoncée à l'article 3 de la LFP.¹² L'expérience d'autres pays a montré que ces « parties tierces » peuvent jouer un rôle important dans les campagnes politiques et influencer les résultats des scrutins. Dans un nombre croissant de législations nationales, des dispositions ont d'ailleurs été adoptées pour réglementer ce domaine et déterminer par exemple les circonstances dans lesquelles l'aide de parties tierces doit être incluse dans les comptes consolidés des partis ou des candidats qui en bénéficient. En l'absence de cadre juridique adapté, il y a un risque que les activités des parties tierces soient utilisées comme moyen supplémentaire et illégal de faire campagne et que les réglementations existantes, pourtant strictes et très précises, soient détournées. Pendant sa visite sur place, l'EEG n'a pas pu apprendre grand-chose sur le rôle et l'importance de la participation des parties tierces en Lituanie. Néanmoins, la question ne saurait être écartée, étant donné qu'en Lituanie comme dans d'autres pays, certains partis politiques ont tendance à mobiliser des institutions telles que des organisations de la société civile, des syndicats ou des organisations caritatives à des fins électorales.
99. L'EEG a la ferme conviction que pour garantir un niveau adapté de transparence des activités des partis et une concurrence démocratique loyale entre eux, et permettre aux citoyens de savoir pour qui ils votent, les règles applicables doivent garantir que tous les partis sont sur un pied d'égalité concernant les points ci-dessus. L'EEG recommande par conséquent **(i) de prévoir des critères permettant de définir le périmètre des comptes consolidés annuels des partis politiques (ainsi que ceux concernant les élections) qui prendraient clairement en compte les entités et activités liées directement ou indirectement aux partis politiques ou qui se trouvent autrement sous le contrôle des partis, y compris les mouvements d'avoirs impliquant les différentes composantes et entités ; (ii) d'introduire des règles qui permettent d'appréhender l'activité de parties tierces.**
100. Comme indiqué dans la partie descriptive (voir paragraphe 27), les articles 11 paragraphe 1 et 19 paragraphe 9 de la LFP disposent que les « dons inadmissibles » (en particulier les dons anonymes, ceux supérieurs au plafond, etc.) et les fonds de campagne inutilisés doivent en principe être transférés à une organisation caritative ou à une personne morale utilisant ces sommes à des fins humanitaires. En l'absence de tout critère ou restriction supplémentaire, rien n'empêche apparemment un parti ou un candidat de transférer l'argent inutilisé à une

¹² L'article 3 de la LFP distingue entre les participants indépendants et ceux mandatés en représentation d'un parti à une campagne électorale (paragraphe 1). Peuvent être enregistrés en tant que participants indépendants : 1) un parti politique, 2) un candidat nommé par un parti, 3) un candidat auto-proclamé, 4) les initiateurs d'un référendum, 5) les opposants à un référendum (paragraphe 2). Peuvent être enregistrés en tant que participants mandatés en représentation d'un parti : 1) un candidat nommé par un parti politique inscrit sur la liste des candidats, 2) un candidat ou une liste de candidats lorsqu'il n'y a pas de proposition (demande) du parti qui les a désignés de les enregistrer comme candidats indépendants à une campagne politique (paragraphe 4). Une condition relie en outre le statut de participant indépendant au droit de participer à une campagne politique – seuls les partis politiques, les candidats désignés par eux, un candidat ou une liste de candidats, ainsi que les candidats auto-proclamés, les initiateurs d'un référendum ou les opposants à un référendum (leur groupe), qui ont été enregistrés en tant que participants indépendants à une campagne politique et se sont déclarés en tant que tels sur le site Web de la Commission électorale centrale ont le droit de participer à une campagne politique.

organisation caritative liée au parti ou créée spécialement pour « recycler » l'argent. De l'avis de l'EEG, ce problème doit être résolu sans délai : dans les conditions actuelles, les abus du sont possibles dans la mesure où, concernant ces dons « inadmissibles », la loi se repose largement sur l'autorégulation des donateurs et des bénéficiaires politiques. En outre, l'activité comptable des partis et la question des parties tierces ne sont pas traitées de façon adéquate et à l'évidence les contrôles accusent une certaine faiblesse. D'après les informations recueillis par l'EEG, il n'est procédé à aucun contrôle croisé avec les organisations caritatives pour vérifier la destination réelle des fonds transférés à ces dernières ou les liens éventuels qu'elles entretiennent avec le parti des donateurs ou le candidat en campagne alors que, comme cela a parfois été indiqué au cours de la visite, de nombreuses organisations caritatives et autres organisations sans but lucratif graviteraient autour des partis. L'autre solution possible consisterait à demander que les actifs soient reversés au budget de l'Etat pour financer des projets sociaux. A la lumière de cet état de fait, l'EEG recommande **de prendre des mesures adaptées pour garantir que l'obligation faite aux partis et candidats de reverser les dons « inadmissibles » et les fonds de campagne inutilisés à des organisations caritatives ne soit pas contournée pour recycler l'argent via des organisations caritatives liées au parti ou aux candidats concernés.**

101. L'article 2 paragraphe 2 de la LFP donne une définition très large des dons. Il ressort des échanges avec des représentants des institutions publiques et des partis politiques que les dispositions de la loi restent floues à propos de la déclaration des valeurs non-matérielles-activités non rémunérées et travail bénévole en particulier – et l'estimation des avantages/services non-matériels. La LFP (article 10 paragraphe 8) dispose que le gouvernement ou une institution établie à cet effet devrait élaborer une procédure d'évaluation des dons non-monétaires, mais il semble que ce soit resté lettre morte. Les discussions avec des partis politiques ont révélé que certains d'entre eux reçoivent parfois des aides en nature conséquentes (travail bénévole par exemple) mais qu'ils ne les déclarent pas afin de ne pas dépasser les plafonds. Les chercheurs qui ont l'habitude de travailler sur les documents financiers des partis politiques affirment pour leur part n'avoir jusqu'à présent jamais eu sous les yeux de bilans faisant apparaître des dons en nature (sous quelque forme que ce soit). Si la participation des citoyens est essentielle dans une démocratie et pour la vie politique, notamment le travail bénévole pour des partis et des candidats, les dispositions de la loi doivent pour le moins être claires pour tous et définir le type de contribution autorisée ou encouragée, ce qui doit être déclaré et, le cas échéant, comment leur contribution doit être comptabilisée. Ceci est particulièrement important dans la mesure où les différentes formes de parrainage opérées par les entreprises (en particulier les services et autres avantages accordés en deçà de leur valeur commerciale) devraient en principe être traitées comme des dons en nature. Des clarifications s'imposent dans ce domaine. L'EEG recommande **de publier des indicateurs (sous la forme de principes comptables ou d'une procédure adoptée par l'autorité compétente) sur l'estimation de la valeur et la déclaration des dons en nature.**
102. L'EEG a également noté que si la LFP semble stricte et interdit toute autre source de financement des partis politiques et des campagnes électorales que celles mentionnées à l'article 7, la référence à l'article 14, qui permet aux partis de participer à toute « autre activité », sans plus de précision, nuit potentiellement à l'effectivité de l'interdiction contenue à l'article 7. Il serait judicieux, à l'occasion d'une révision future de la Loi, d'élaborer des dispositions plus spécifiques sur les activités auxquelles les partis politiques peuvent participer/dont ils peuvent tirer profit.
103. Le rôle des trésoriers de campagne est un autre point qui demande des éclaircissements, dans la mesure où tous les dons associés à une campagne doivent en principe être enregistrés par le

trésorier et donner lieu à un reçu. Comme indiqué dans la partie descriptive (paragraphe 34), l'article 20 paragraphe 7 de la LFP permet aux participants à une campagne d'utiliser directement des dons non-enregistrés pour lesquels aucun reçu n'a été établi. De l'avis de l'EEG, si une certaine souplesse est effectivement nécessaire pour traiter les dons en espèces d'un faible montant (comme les dons collectés spontanément lors de manifestations), la réglementation est formulée de telle manière que les abus sont permis, en particulier du fait de l'exception énoncée à l'article 20 paragraphe 7, qui n'est pas limitée aux dons en espèces. Sur place, l'EEG a appris que l'économie lituanienne implique dans une proportion non négligeable des fonds non-déclarés qui sont ensuite utilisés pour effectuer des paiements partiels – y compris de salaires – dans le secteur privé. Dans le contexte du financement des partis politiques (qui au final concerne le fonctionnement des institutions publiques), l'EEG estime que ce genre de pratique ne devrait pas être accepté. Par ailleurs, alors que la législation accorde au trésorier de campagne un rôle central dans la gestion globale des comptes de campagne, celui-ci n'a pas pour mission de centraliser et d'effectuer les paiements associés aux dépenses de campagne. Dans d'autres pays ayant institué la fonction de trésorier de campagne (constitution d'une « association de financement », « agents financiers », etc.), celui-ci est doté d'un rôle central et c'est lui qui se charge des dépenses. La LFP conférant plusieurs fonctions de contrôle essentielles au trésorier de campagne, le fait de lui confier un rôle plus important en relation avec les dépenses et de l'inciter à utiliser autant que possible un compte spécial de campagne contribuerait à consolider la cohérence et la traçabilité des fonds ; cela impliquerait de faire obligation aux partis politiques (et pas seulement aux candidats indépendants) d'ouvrir un compte de campagne spécial au lieu d'utiliser leur compte courant. Enfin, le rôle de ce trésorier spécial se limite au financement des campagnes alors que dans la pratique, il peut s'avérer difficile de distinguer clairement le financement des activités courantes du parti de celui des activités de campagne. Il conviendrait par conséquent de renforcer le rôle du trésorier de campagne. L'EEG recommande par conséquent **de consolider le rôle et la fonction de contrôle des trésoriers de campagne (i) en limitant autant que possible les dons non-déclarés (et leur utilisation) et en faisant obligation de confier la centralisation des paiements des dépenses de campagne aux seuls trésoriers de campagne ; (ii) en envisageant de confier aux trésoriers la responsabilité exclusive de la collecte et de l'enregistrement des dons courants et des aides publiques aux partis politiques ; (iii) en rendant obligatoire, y compris pour les partis politiques, l'ouverture de comptes bancaires spéciaux pour les campagnes.**

104. La durée des campagnes politiques est un élément important de tout système soucieux de garantir la transparence du financement des partis politiques car les conséquences peuvent être importantes ; en Lituanie, elle a des incidences sur plusieurs définitions énoncées dans la LFP – l'objet des comptes et des rapports de campagne, le contrôle du financement, la publicité de campagne, etc. Les réponses au questionnaire ne donnent pas d'indication sur la durée des campagnes électorales prévue dans les lois pertinentes ; l'EEG a observé qu'au titre de la Loi sur les élections législatives (article 45) par exemple, les campagnes des législatives démarrent normalement le jour de la publication des listes de candidats, c'est-à-dire au plus tard 30 jours avant la date du scrutin. C'est à peu près le délai légal fixé pour que les candidats/partis remettent leurs dossiers de candidature à la Commission électorale centrale (CEC) – 34 jours avant l'élection selon l'article 38 – ce qui signifie que la campagne électorale officielle dure en fait 30 jours. Cela dit, la LFP (article 5) prévoit une date limite différente pour l'enregistrement (12 jours avant le scrutin) pour tous les types d'élections et les autorités lituaniennes considèrent que partis et candidats incluent en pratique dans leurs états financiers les recettes et dépenses concernant la période avant leur enregistrement formel en tant que participant à une campagne. Sur place, quelques interlocuteurs ont fait part de critiques au sujet de la durée d'un mois pour les campagnes et estimé que cela était beaucoup trop court pour que les rapports financiers

puissent prendre en compte d'éventuelles activités financières de précampagne. L'EEG a noté à cet égard que la définition donnée à l'article 2 paragraphe 15 de la LFP porte la période électorale à six mois dans certains cas,¹³ notamment pour les élections législatives régulières. Enfin, la loi s'applique aux « candidats déclarés » de la campagne (qui ont annoncé leur candidature mais qui ne sont pas encore enregistrés) à la condition que ce soit des candidats indépendants. A côté de cela, il existe des contradictions apparentes entre la LFP et les lois électorales en matière de délai d'enregistrement. L'EEG est d'avis que dans les circonstances actuelles, la durée officielle des campagnes électorales est trop courte pour que les comptes de campagne reflètent de manière satisfaisante les résultats financiers des activités de campagne. Elle recommande par conséquent **(i) d'allonger la période de référence financière applicable aux campagnes électorales, de sorte que l'activité financière réalisée pendant les campagnes soit davantage prise en compte à la lumière de la loi de 2004 sur le Financement et le contrôle financier des partis politiques et des campagnes politiques ; (ii) de supprimer les contradictions possibles entre la LFP et les autres lois en ce qui concerne la date limite d'enregistrement en tant que participant à une campagne.**

105. Les partis politiques n'ont pas l'obligation de publier d'eux-mêmes leurs comptes à intervalles réguliers, notamment l'identité de leurs principaux donateurs. En revanche, ils doivent communiquer ces informations à la CEC qui les publie intégralement sur son site Web, y compris les rapports trimestriels sur les dons qui lui sont communiqués par les partis politiques, les informations sur les donateurs des campagnes et les comptes des campagnes électorales. Comme indiqué plus haut, les comptes ne sont pas toujours transmis à la CEC, ou ils le sont hors délai mais en principe, les bilans annuels des partis sont effectivement disponibles en ligne pour 2006-2008 et les années précédentes¹⁴ et sont facilement accessibles (ceci s'applique aussi aux divers autres rapports : rapports financiers de campagnes intermédiaires et finaux, rapports trimestriels sur les donateurs, liste des donateurs à déclarer sous 5 jours, rapports des entreprises de médias et des entités de suivi des campagnes de propagande électorale). L'EEG est d'avis que les dispositions existantes sont globalement conformes aux principes énoncés à l'article 13 de la Recommandation Rec(2003)4.
106. L'EEG émet des réserves quant à l'application de l'article 12 paragraphe 4 de la LFP qui permet de conclure un accord de financement de campagne stipulant des obligations (politiques) de nature mobilière et immobilière entre un donateur et un bénéficiaire. L'accord doit se faire par écrit et être signé par le participant à la campagne politique, le trésorier de campagne et le donateur. Si d'un côté, ces dispositions légales sont positives en termes d'ouverture et de transparence pour éviter le lobbying illégal et que des entreprises ne paient pour des décisions futures, de l'autre, l'article 12 paragraphe 3 tel qu'il est rédigé peut être mal interprété malgré la mise en place de garde-fous¹⁵ et dans la pratique, il peut être difficile pour les participants à une campagne politique et aux donateurs d'établir une distinction claire entre devoirs légaux et

¹³ D'après la LFP (article 2 paragraphe 15), une « période électorale » recouvre la « période qui commence après l'annonce d'une date pour une élection (...) ». En outre, l'article 6 (Annonce de la date des élections législatives) paragraphe 2 de la Loi sur les élections législatives établit que les élections régulières au Parlement doivent être annoncées par le Président de la République au plus tard six mois avant l'expiration des mandats des parlementaires.

¹⁴ Le site Web de la CEC publie les déclarations à compter de l'année 2006 et l'ancienne version du site, accessible depuis l'actuelle, comprend les rapports pour les années 2003-2005.

¹⁵ Ces accords doivent être rendus publics et ne pas être contraires à l'action des pouvoirs publics ou à l'éthique. Une copie de ces accords doit être envoyée à la CEC en même temps que le rapport financier de la campagne électorale afin que les documents soient publiés sur le site Web de la Commission. Les clauses confidentielles sont interdites, de même que les accords liés à des engagements représentant des intérêts personnels, privés ou d'un groupe ; il est interdit aux élus dans des institutions de l'État ou municipales de représenter les intérêts d'un donateur ou d'un groupe et de prendre des décisions qui lui sont particulièrement favorables.

illégaux. En particulier, ces accords peuvent contenir des dispositions indirectement profitables à une seule personne ou à un petit groupe (par opposition à l'intérêt général de la société lituanienne), ou encore, il peut s'avérer difficile de découvrir des obligations dissimulées dans la pratique. Sur place, les discussions avec les représentants des institutions publiques et les partis politiques n'ont guère renseigné sur l'importance de ces dispositions légales et les risques éventuels, si ce n'est qu'il y a parfois eu confusion avec d'autres dispositions (l'accord entre le participant à la campagne et le trésorier de campagne). Compte tenu des formes multiples que peuvent prendre la corruption et le trafic d'influence dans le contexte du financement des partis politiques, les autorités lituaniennes pourraient souhaiter réviser la formulation de l'article 12 paragraphe 3 de la LFP en vue de définir plus précisément les limites entre accords légaux et illégaux.

Supervision

107. La LFP prévoit bien un mécanisme de contrôle pour superviser le financement des activités politiques en Lituanie, comme recommandé à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4. Cela étant, le dispositif reste le maillon faible de la loi dans la pratique. Des observateurs de la vie politique lituanienne, plusieurs représentants politiques et des institutions publiques ont ainsi cité plusieurs cas récents où les organismes chargés du contrôle n'ont pris aucune mesure, alors même que les infractions étaient flagrantes ou faisaient l'objet de fortes allégations dans les médias. Les organismes de contrôle donnent une image de trop grande passivité. Les discussions sur place ont révélé que la Lituanie a une réelle capacité à dénoncer et à porter devant les tribunaux les affaires impliquant des manipulations financières de la part des partis et des élus (trois affaires n'ont pas encore été jugées) ; mais ces affaires – à une exception près (voir paragraphe 81) – ont été soulevées/identifiées par la police judiciaire dans le cadre de ses propres investigations, et non dans le cadre du système de contrôle de la LFP. La CEC, avec trois membres (sur les 12 que compte le secrétariat) chargés du contrôle du financement des partis politiques se repose sur l'IFE pour les contrôles financiers et se limite d'elle-même aux activités suivantes : contrôler que les partis politiques et les candidats à une élection lui transmettent leurs comptes, vérifier que les dons et les dépenses ne dépassent pas les plafonds et collecter/sauvegarder les informations aux fins de comparaison et d'une éventuelle utilisation par d'autres organismes susceptibles d'en avoir besoin. De son côté, l'Inspection fiscale de l'Etat contrôle que les recettes et les dépenses sont correctement enregistrées dans la bonne rubrique et effectue des contrôles impromptus pour comparer le revenu déclaré par un parti avec les informations communiquées par les donateurs dans leur déclaration d'impôts (ce sont là, en fait, les attentes strictes de l'article 22(3) de la LFP). Les ressources de l'IFE allouées aux contrôles lui permettent de contrôler chaque année un certain pourcentage de partis politiques. Au final, les données disponibles sur le nombre de procédures engagées dans le cadre de la LFP ne reflètent pas l'activité réelle de contrôle en ce qui concerne les infractions graves et moins visibles de la LFP. L'EEG a discuté de ce qui pourrait expliquer cette situation et plusieurs raisons ont été avancées : l'EEG a ainsi appris que les contrôles approfondis n'auraient pas lieu car la législation ne le prévoirait pas explicitement), manque de volonté dans un secteur très sensible, fonction de contrôle perçue par les organes concernés comme un poids supplémentaire s'ajoutant à leurs principales tâches respectives (organisation des campagnes électorales pour la CEC et gestion des impôts pour l'IFE). Il a également été souligné que, bien que la CEC et l'IFE aient en principe suffisamment de pouvoir pour obtenir des informations de la part des partis et des candidats, la CEC n'a pas compétence pour enquêter ni collecter des renseignements; de plus, les contrôles coûteraient trop cher en raison des moyens supplémentaires requis.

108. L'option choisie par la Lituanie, qui consiste à scinder la fonction de contrôle pour la confier à la CEC et à l'IFE, deux institutions publiques préexistantes, au lieu de créer un nouvel organisme spécialisé, semble raisonnable dans un pays de cette taille. Cela étant, ce choix entraîne une dilution des responsabilités et aucune des deux institutions n'a pris la direction des opérations. Outre la CEC et l'IFE, les autorités judiciaires en matière pénale et les autorités de poursuites (le Service spécial d'enquête et le Service de la Sécurité de l'Etat) sont également impliquées dans la procédure, mais leur rôle n'est pas toujours clair. Les discussions ont révélé des points de vue divergents quant au niveau de coopération entre les différentes instances concernées, et certains interlocuteurs jugent qu'il vaudrait mieux confier la responsabilité principale à une seule instance, que ce soit la CEC ou l'IFE, ou une autre (par exemple le Service spécial d'enquête). La création d'une nouvelle instance spécialisée, entièrement dédiée au contrôle financier des activités politiques, constituerait une autre option intéressante.
109. L'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 met en avant l'indépendance des contrôles. Comme indiqué plus haut, la CEC et l'IFE sont les principaux organes de contrôle du financement des partis politiques. Selon la Loi sur la Commission électorale centrale, celle-ci ne doit pas être composée uniquement de représentants des partis politiques. La loi établit également que le Président et les membres de la Commission sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions et doivent suspendre leur adhésion au parti dont ils sont membres. Cependant, les représentants de la CEC eux-mêmes déplorent les liens trop importants qui unissent certains de ses membres à leur parti. Du reste, le Président de la CEC, son adjoint et les autres membres de la Commission relèvent par leur fonction de l'autorité du Parlement et ils peuvent individuellement être destitués par un vote de défiance demandé par le parti politique ou la coalition à laquelle ils appartiennent (la CEC est renouvelée tous les quatre ans à l'occasion des législatives). De l'avis de l'EEC, son indépendance devrait être davantage protégée en vue notamment de contribuer à garantir une impartialité objective (perçue comme telle). S'agissant de l'IFE, il s'agit d'une administration classique subordonnée au ministère des Finances et dirigée par une personnalité politique. Sur le papier, l'IFE offre moins de garanties légales d'indépendance que la Commission, qui pourtant s'en remet à elle pour effectuer les contrôles financiers.
110. L'EEG reconnaît qu'en ce qui concerne la CEC, des mesures de protection ont été prises pour garantir son indépendance vis-à-vis des partis politiques. Mais elles semblent toutefois insuffisantes dans la situation actuelle, et surtout, il est clairement et largement admis que la Lituanie devrait réviser le dispositif de contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales. L'EEG recommande (i) **de donner à un organe investi de la responsabilité principale, éventuellement assisté par d'autres services, le mandat de superviser effectivement la mise en œuvre de la loi de 2004 sur le Financement et le contrôle financier des partis politiques et des campagnes politiques, y compris la capacité à enquêter sur des infractions éventuelles, et de le doter des pouvoirs et ressources appropriés, et (ii) de veiller à ce que cet organisme soit en mesure d'exercer ses fonctions en toute indépendance et impartialité.**
111. Comme indiqué dans la partie descriptive (voir paragraphe 53), les partis et les candidats doivent faire vérifier leurs « activités » par un commissaire aux comptes indépendant si leurs revenus ou les dons annuels dépassent un certain plafond (environ 113 000 € pour les partis politiques et 38 000 € pour les candidats indépendants). Les partis doivent envoyer le rapport de l'expertise à la CEC et à l'IFE dans les trois mois suivant la fin de l'exercice financier, mais la LFP ne précise pas si les candidats indépendants doivent faire de même; des projets d'amendements à la IFP prévoient de combler cette lacune en exigeant que les candidats

indépendants doivent eux aussi présenter dans les meilleurs délais l'éventuel rapport d'audit (voir paragraphe 54), mais de l'avis de l'EEG, un délai précis serait certainement préférable. En outre, l'EEG a appris que dans la pratique, seules les conclusions – souvent très brèves – du rapport de l'expertise comptable sont de fait envoyées à la Commission et à l'IFE ; elle suppose que la LFP révisée précisera que l'intégralité du rapport doit être envoyée, même s'il apparaît que jusqu'à présent la CEC et l'IFE n'ont jamais eu aucun mal à obtenir l'intégralité des rapports lorsqu'elles le demandaient. L'EEG n'a pas pu se faire une idée précise des obligations réglementaires et autres faites actuellement aux commissaires aux comptes concernant leur indépendance et l'objet des contrôles. Elle a été informée que dans la pratique, le commissaire aux comptes choisi par tel parti est souvent celui qui vérifie les comptes des entreprises de son principal donateur et que des normes précises et claires seraient souhaitables dans le domaine du financement des partis et des campagnes. Actuellement, les commissaires aux comptes semblent faire montre d'une certaine tolérance concernant l'exactitude des comptes d'un parti et d'une campagne : ils toléreraient un écart de 30 %, ce qui est considérable et ne contribue guère à améliorer la situation dans un domaine où l'on soupçonne déjà que les comptes ne reflètent pas la réalité. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande **(i) de s'assurer que des normes adéquates soient en place en matière d'indépendance des auditeurs chargés de certifier les comptes de campagnes et des partis et relever le niveau des exigences vis-à-vis de l'entité ou du candidat audité; (ii) de publier, en consultation avec les organismes compétents, des normes de contrôle spécifiques au financement des partis et des campagnes électorales.**

112. Enfin, l'EEG déplore que la l'Institution supérieure lituanienne de vérification des comptes publics ne soit pas – même indirectement – impliquée dans le contrôle de l'emploi des ressources publiques qui profitent au final aux activités politiques, et qu'elle n'ait jamais inscrit ce point dans son programme. Ses représentants n'ont pas été en mesure de fournir à l'EEG de quelconques informations sur des liens possibles – du point de vue du financement de la vie politique – entre les administrations publiques, les institutions parlementaires, les autorités locales ou d'autres instances publiques d'un côté, et les partis politiques ou les candidats (y compris les élus qui se présentent à une élection) de l'autre.

Sanctions

113. Le régime des sanctions applicables aux violations des réglementations sur le financement des partis politiques est plutôt complet et couvre en principe toutes les infractions possibles, qu'elles soient commises par un parti, ses dirigeants, des participants à une campagne ou d'autres (il reste toutefois à déterminer comment sont traitées les infractions commises par une composante ou une entité liée à un parti). En dehors de la suspension de l'aide publique (et d'autres mesures qui peuvent être imposées au titre de la LFP), le Code des infractions administratives et le Code pénal prévoient un large éventail de sanctions spécifiques et générales. Ils semblent parfois faire double emploi en ce qui concerne les infractions comptables et selon que l'on applique les dispositions administratives ou pénales, les conséquences ne sont pas les mêmes pour le type de sanctions applicables, le niveau de preuve, les prescriptions, les régimes des responsabilités (les personnes morales ne peuvent pas être tenues pour responsables au titre du droit administratif) ; les autorités de Lituanie considèrent toutefois que la détermination des responsabilités en vertu du droit administratif ou du droit pénal n'est pas une source de difficultés en pratique. En outre, les sanctions contenues dans le CIA ne prévoient pas d'incapacités professionnelles ou autres, alors que les tribunaux peuvent appliquer de telles sanctions au titre du droit pénal et de la LFP (pour infraction aux conditions générales de la LFP). L'EEG n'a pas pu déterminer sur quels critères les organismes de contrôle appuient leur décision d'opter pour

une procédure administrative ou pénale,¹⁶ ni comment les priorités sont fixées lorsqu'une affaire doit être jugée par un tribunal administratif ou par un tribunal pénal. L'EEG a par ailleurs noté que l'article 22 paragraphe 6 de la LFP¹⁷ dispose que toutes les procédures doivent en principe être menées en application du droit civil (le niveau de preuve et de culpabilité requis en droit civil s'appliquent, par opposition aux normes du droit pénal), ce qui ne fait qu'ajouter à la confusion. Les professionnels de l'action publique ne se plaignent nullement de la situation actuelle ; au contraire, ils ont souligné que, quelle que soit l'infraction, il est toujours possible de trouver une base légale justifiant l'engagement de poursuites. Pour sa part, l'EEG considère que cette situation n'est pas totalement satisfaisante, en particulier parce que les infractions ont parfois été définies en des termes très généraux pour englober toutes les infractions possibles. L'article 207-10 paragraphe 5 du CIA crée ainsi une responsabilité administrative pour « toute autre violation de la procédure de financement des campagnes politiques ». De façon analogue, l'article 15 paragraphe 3 de la LFP inclut dans sa définition de la notion de « délit grave » « tout autre agissement que la CEC considère comme constituant une violation grave ». L'EEG a été informée que la CEC n'a pas consulté la Cour Suprême Administrative sur cette question et souligne que, conformément aux principes fondamentaux et à l'état de droit, les relations entre les institutions de l'Etat et les personnes privées (concernant les droits administratifs, les obligations et en particulier les responsabilités administratives) doivent être claires et suffisamment prévisibles pour tout le monde. Ce type de dispositions risque en outre de dissuader les organes de contrôle de lancer des procédures, avec à la clé une pratique incohérente dans l'application des lois. Enfin et surtout, le manque de clarté des régimes de sanctions et des infractions n'incite pas l'opinion à faire confiance aux institutions de l'Etat. L'EEG recommande **de réviser le régime des sanctions applicables en cas d'infraction à la loi de 2004 sur le Financement et le contrôle financier des partis politiques et des campagnes politiques, en vue de préciser les types de procédures et de sanctions applicables à une infraction donnée, et de garantir que les différentes infractions possibles sont effectivement suivies de sanctions.**

114. Le Code pénal prévoit une responsabilité pénale en cas de comptabilité frauduleuse (article 222), de négligence comptable (article 223), de fausses déclarations des revenus, des bénéfices ou du patrimoine (article 220) et de déformation frauduleuse des activités d'une personne morale (article 205) qui peut s'appliquer aux infractions liées au non-respect des réglementations sur le financement des partis politiques (toutefois, il n'existe pas d'infraction pénale spécifique qui concernerait le financement illégal des partis politiques et campagnes électorales). Compte tenu de ces infractions, il est important d'assurer la possibilité d'intervention des organes de poursuite pénale, et il apparaît qu'à l'heure actuelle, la CEC ait la faculté de saisir le procureur en vertu des règles générales de coopération entre autorités administratives ; il n'existe toutefois pas un tel devoir en vertu de la LFP. L'EEG recommande par conséquent **d'indiquer clairement que la ou les entités en charge du suivi de la mise en œuvre de la loi de 2004 sur le Financement et le contrôle financier des partis politiques et des campagnes politiques, a/ont le devoir de déférer au parquet les affaires de violations possibles de la loi.**
115. Lors des discussions sur place, plusieurs interlocuteurs ont estimé que les peines sont trop légères pour avoir un impact réel sur le comportement des partis politiques et des candidats. Les sanctions prévues dans le CIA vont de 100 LTL (29 €) en cas de violation de la procédure

¹⁶ Selon un interlocuteur, le Code des infractions administratives contiendrait un principe général selon lequel le droit administratif est applicable lorsque le droit pénal ne s'applique pas.

¹⁷ « L'enquête sur un parti politique ou un candidat à une campagne doit être conforme aux dispositions du Chapitre « Campagne politique » du Code civil, qui s'appliquent dès lors que l'enquête sur un parti politique ou un candidat à une campagne n'est pas réglementé par d'autres dispositions de la présente Loi. »

relative à la comptabilité des dons de campagne (article 207-10, paragraphe 1) à 40 000 LTL (11 585 €) en cas de comptabilité frauduleuse visant à frauder le fisc (article 173-1, paragraphe 5). L'article 207-10, spécifique au financement des campagnes électorales, prévoit une amende maximale de 20 000 LTL (5 800 €). Même si l'EEG partage l'opinion des autorités lituaniennes selon laquelle des procédures et sanctions pénales peuvent s'avérer être une source de pression importante sur les trésoriers, le montant des amendes n'est guère susceptible d'avoir un effet dissuasif en cas de manipulation des comptes ou de « maquillage » des dons illicites portant sur des sommes importantes. A cet égard, il convient de souligner qu'il n'est pas prévu de sanctions applicables aux donateurs spécifiquement, alors que ces derniers peuvent être co-responsables de certaines atteintes aux textes (par exemple, le maquillage et le fractionnement des donations). De plus, ni le CIA ni la LFP ne semblent prévoir la possibilité de prononcer des incapacités professionnelles qui permettraient – ne serait-ce que pour un certain temps – de priver un élu ou responsable de parti de son mandat. S'agissant des sanctions pénales existantes, les nombreuses alternatives aux peines d'emprisonnement (incapacités professionnelles, restriction à la liberté et détention en particulier ¹⁸) et le niveau des amendes prévues aux articles 205, 220, 222 et 223 du Code pénal¹⁹, soulèvent des interrogations quant à savoir si elles sont suffisamment efficaces, proportionnées et dissuasives en ce qui concerne les personnes physiques en particulier ; cela n'est bien évidemment pas spécifique aux infractions commises en relation avec le financement des partis politiques. De plus, comme indiqué dans la partie descriptive, les tribunaux usent parfois de leur faculté de prononcer des peines plus légères que celles prévues pour des infractions administratives ou pénales données. Enfin, concernant le financement des partis politiques, l'aide publique peut être suspendue pour une période de six mois ; la sanction ne peut être ni allégée ni alourdie. Une formulation plus large (suppression de l'aide publique pendant un an maximum par exemple) permettrait à la CEC d'adapter la mesure à un plus grand nombre d'infractions et aux capacités financières variables des partis. Considérant qu'il y a matière à améliorer la situation quant au niveau des sanctions applicables au financement des partis politiques et des campagnes électorales, l'EEG recommande **(i) de relever le niveau des amendes administratives pour infraction dans le domaine de la transparence du financement des partis politiques et des campagnes et de prévoir la possibilité d'interdire aux personnes reconnues coupables de tels manquements d'occuper un poste élu ; (ii) d'étendre les possibilités de suspension de l'aide publique aux partis politiques.**

Divers

116. Comme indiqué dans la partie descriptive (voir paragraphe 83), outre le système général des immunités applicables aux élus, les lois électorales prévoient spécifiquement l'immunité des candidats à une élection présidentielle, législative, européenne, ou municipale, placée sous le contrôle de la CEC. Cette forme d'immunité protège les candidats contre les procédures administratives et pénales (uniquement contre les procédures pénales pour les candidats à l'élection au *Seimas*). Toute procédure requiert l'accord de la CEC. L'EEG comprend les raisons historiques qui poussent une jeune démocratie comme la Lituanie à protéger les candidats de l'opposition contre le risque de mesures injustifiées que pourraient prendre le ou les partis au pouvoir. Mais dans les circonstances actuelles, ce régime d'immunité interdit d'engager des

¹⁸ La détention est une forme d'emprisonnement de courte durée (3 mois maximum) dans des structures autres que la prison – voir le rapport sur les incriminations.

¹⁹ Pour les personnes morales, le montant de l'amende peut s'élever à 10 000 fois le montant du revenu minimum (29€) soit 290 000 €. Pour les personnes physiques : a) jusqu'à 100 revenus minimum (2900€) au titre de l'article 205CP ; b) jusqu'à 100 revenus minimum (2900€) au titre de l'article 220CP ; c) jusqu'à 200 revenus minimum (5800€) au titre de l'article 222CP ; jusqu'à 100 revenus minimum (2900€) au titre de l'article 223CP.

procédures à l'encontre de candidats à une élection et qui, s'ils sont élus, bénéficieront des immunités générales applicables (les candidats malheureux pourront quant à eux faire l'objet de procédures après les élections). Les sentiments des professionnels du système judiciaire pénal sont mitigés à l'égard de la situation actuelle et même si dans l'ensemble ils reconnaissent n'avoir jamais rencontré de problèmes majeurs pour obtenir la levée des immunités, certains d'entre eux estiment que l'immunité des candidats est un obstacle inutile dans le contexte actuel. Les immunités n'entrent pas strictement dans le champ de la présente évaluation ; ce point a été abordé dans le cadre de l'évaluation du premier cycle et à l'époque, l'immunité des candidats ne semblait pas problématique. Les autorités lituaniennes pourraient souhaiter examiner l'opportunité ou non de maintenir l'immunité des candidats aux élections législatives (nationales et européennes), présidentielles ou locales.

117. La question des prescriptions au titre du droit pénal a été traitée dans le rapport sur les incriminations (Greco Eval III (2008) 10E Thème I). D'après les dispositions administratives générales, les infractions, conformément au Code des infractions administratives, sont prescrites un an après avoir été commises (les sanctions elles-mêmes sont prescrites six mois après la découverte de l'infraction). Ces délais sont relativement courts en relation avec le contrôle du financement des partis politiques, vu les délais imposés aux partis pour communiquer leurs comptes et ceux observés parfois pour la communication des comptes intermédiaires. En outre, l'EEG ignore si, au titre de la LFP, le contrôle de la CEC relève du régime des prescriptions (notamment en cas d'infraction grave et de suspension de l'aide publique) et si les dispositions du CIA ou d'autres dispositions légales (dispositions du droit civil) sont applicables. Pour que les organes affectés au contrôle du financement des activités politiques puissent procéder à des contrôles avec efficacité, ils doivent disposer de suffisamment de temps pour mener leurs enquêtes et investigations dans un domaine aussi complexe et sensible que celui du contrôle du financement des partis politiques. En outre, pour être efficaces, ces organismes doivent pouvoir ouvrir ou rouvrir un dossier quelques années après que des informations et des données pertinentes ont été révélées, et pouvoir comparer les données sur plusieurs années (comme indiqué plus haut, la CEC elle-même décrit sa fonction principale comme étant la collecte de données à des fins de comparaison et de leur utilisation possible par d'autres agences). L'EEG recommande par conséquent **d'étendre les prescriptions applicables aux infractions à la loi de 2004 sur le Financement et le contrôle financier des partis politiques et des campagnes politiques, notamment aux infractions commises au titre d'autres lois pertinentes.**

V. CONCLUSIONS

118. Avec l'adoption en août 2004 de la Loi sur le Financement et le contrôle financier des partis politiques et des campagnes politiques, la Lituanie a consolidé les dispositions préexistantes. Les mesures actuellement en place pour garantir la transparence et le contrôle du financement des partis politiques, qui comprennent un dispositif de contrôle y compris une série de sanctions en cas d'infraction aux obligations légales, satisfont dans une large mesure aux principes pertinents énoncés dans la Recommandation (2003)⁴ du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles communes de lutte contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. La législation de 2004 est ambitieuse, mais des améliorations complémentaires sont encore souhaitables. Par exemple, les comptes consolidés des partis devraient systématiquement s'étendre à leurs diverses composantes et structures, et leurs liens avec des organisations caritatives et des parties tierces en général devraient être examinés ou clarifiés. Le mode de calcul devrait être précisé pour l'évaluation chiffrée des dons en nature et le rôle des trésoriers de campagne consolidé. Pour l'heure, les dispositions sur les contrôles constituent clairement le maillon faible du système de contrôle. Dans ce domaine, les

responsabilités sont réparties entre la Commission électorale centrale (CEC) et l'Inspection fiscale de l'Etat (IFE), qui toutes deux se livrent à un contrôle essentiellement formel; dès lors, on peut douter qu'elles contribuent de manière significative à révéler les manipulations comptables et financières majeures ou les sources illégales de financement. Ceci est d'autant plus regrettable que l'on considère souvent que partis et candidats manipulent plus d'argent qu'ils n'en déclarent officiellement. Des consultations étendues s'imposent donc pour remédier au manque d'effectivité de la loi de 2004.

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

- i. **engager rapidement de vastes consultations sur la nécessité de consolider la mise en œuvre de la loi de 2004 sur le *Financement et le contrôle financier des partis politiques et des campagnes politiques*, et soutenir la mise en œuvre de cette législation à l'aide d'orientations et, le cas échéant, d'initiatives de sensibilisation et de formation à l'adresse des partis politiques (paragraphe 95) ;**
- ii. **(i) prévoir des critères permettant de définir le périmètre des comptes consolidés annuels des partis politiques (ainsi que ceux concernant les élections) qui prendraient clairement en compte les entités et activités liées directement ou indirectement aux partis politiques ou qui se trouvent autrement sous le contrôle des partis, y compris les mouvements d'avoirs impliquant les différentes composantes et entités ; (ii) introduire des règles qui permettent d'appréhender l'activité de parties tierces (paragraphe 99) ;**
- iii. **prendre des mesures adaptées pour garantir que l'obligation faite aux partis et candidats de reverser les dons « inadmissibles » et les fonds de campagne inutilisés à des organisations caritatives ne soit pas contournée pour recycler l'argent via des organisations caritatives liées au parti ou aux candidats concernés (paragraphe 100) ;**
- iv. **publier des indicateurs (sous la forme de principes comptables ou d'une procédure adoptée par l'autorité compétente) sur l'estimation de la valeur et la déclaration des dons en nature (paragraphe 101) ;**
- v. **consolider le rôle et la fonction de contrôle des trésoriers de campagne (i) en limitant autant que possible les dons non-déclarés (et leur utilisation) et en faisant obligation de confier la centralisation des paiements des dépenses de campagne aux seuls trésoriers de campagne ; (ii) en envisageant de confier aux trésoriers la responsabilité exclusive de la collecte et de l'enregistrement des dons courants et des aides publiques aux partis politiques ; (iii) en rendant obligatoire, y compris pour les partis politiques, l'ouverture de comptes bancaires spéciaux pour les campagnes (paragraphe 103) ;**
- vi. **(i) allonger la période de référence financière applicable aux campagnes électorales, de sorte que l'activité financière réalisée pendant les campagnes soit davantage prise en compte à la lumière de la loi de 2004 sur le *Financement et le contrôle financier des partis politiques et des campagnes politiques* ; (ii) supprimer les contradictions possibles entre la LFP et les autres lois en ce qui concerne la date limite d'enregistrement en tant que participant à une campagne (paragraphe 104) ;**

- vii. **donner à un organe investi de la responsabilité principale, éventuellement assisté par d'autres services, le mandat de superviser effectivement la mise en œuvre de la loi de 2004 sur le Financement et le contrôle financier des partis politiques et des campagnes politiques, y compris la capacité à enquêter sur des infractions éventuelles, et de le doter des pouvoirs et ressources appropriés, et (ii) veiller à ce que cet organisme soit en mesure d'exercer ses fonctions en toute indépendance et impartialité (paragraphe 110) ;**
 - viii. **s'assurer que des normes adéquates soient en place en matière d'indépendance des auditeurs chargés de certifier les comptes de campagnes et des partis et relever le niveau des exigences vis-à-vis de l'entité ou du candidat audité ; (ii) publier, en consultation avec les organismes compétents, des normes de contrôle spécifiques au financement des partis et des campagnes électorales (paragraphe 111) ;**
 - ix. **réviser le régime des sanctions applicables en cas d'infraction à la loi de 2004 sur le Financement et le contrôle financier des partis politiques et des campagnes politiques, en vue de préciser les types de procédures et de sanctions applicables à une infraction donnée, et garantir que les différentes infractions possibles sont effectivement suivies de sanctions (paragraphe 113) ;**
 - x. **indiquer clairement que la ou les entités en charge du suivi de la mise en œuvre de la loi de 2004 sur le Financement et le contrôle financier des partis politiques et des campagnes politiques, a/ont le devoir de déférer au parquet les affaires de violations possibles de la loi (paragraphe 114) ;**
 - xi. **(i) relever le niveau des amendes administratives pour infraction dans le domaine de la transparence du financement des partis politiques et des campagnes et prévoir la possibilité d'interdire aux personnes reconnues coupables de tels manquements d'occuper un poste élu ; (ii) étendre les possibilités de suspension de l'aide publique aux partis politiques (paragraphe 115) ;**
 - xii. **étendre les prescriptions applicables aux infractions à la loi de 2004 sur le Financement et le contrôle financier des partis politiques et des campagnes politiques, notamment aux infractions commises au titre d'autres lois pertinentes (paragraphe 117).**
120. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités lituaniennes à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations susmentionnées avant le 31 janvier 2011.
121. Enfin, le GRECO invite les autorités lituaniennes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du rapport, à traduire ledit rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.