



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

DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
DIRECTION DES MONITORINGS



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 3 décembre 2010

Public
Greco Eval III Rep (2010) 7F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur le Monténégro Transparence du financement des partis politiques

(Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 49e Réunion Plénière
(Strasbourg, 29 novembre – 3 décembre 2010)

I. INTRODUCTION

1. L'Union d'États de Serbie-Monténégro a adhéré au GRECO le 1er avril 2003. A la suite du référendum organisé au Monténégro le 21 mai 2006 et de la déclaration d'indépendance adoptée par l'Assemblée nationale du Monténégro le 3 juin 2006, et conformément à l'article 60 de la Charte constitutionnelle de l'Union d'États de Serbie-Monténégro, l'Union d'États de Serbie-Monténégro a cessé d'exister. La République du Monténégro est alors devenue un État indépendant et souverain¹. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur le Monténégro (Greco Eval I-II Rep (2005) 4F) lors de sa 30e réunion plénière (9-13 octobre 2006). Le rapport d'évaluation susmentionné, ainsi que les rapports de conformité correspondants, sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO, en cours (lancé le 1er janvier 2007), porte sur les thèmes ci-après :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et au Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et - plus généralement - le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Équipe d'Évaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après dénommée « l'EEG »), qui s'est rendue au Monténégro du 14 au 18 juin 2010 pour y effectuer une visite sur le terrain, se composait de Mme Jane LEY, directrice adjointe de l'Office américain de l'éthique administrative (États-Unis d'Amérique), et de M. Fernando JIMENEZ SANCHEZ, Département des sciences politiques et de l'administration publique de l'Université de Murcie (Espagne). L'EEG était assistée de Mme Laura SANZ-LEVIA, du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, les experts de l'EEG ont reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2010) 7F, Thème II), ainsi que des extraits de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré les représentants des organisations gouvernementales suivantes : ministère des Finances, commission parlementaire du régime politique, administration judiciaire et publique, Cour nationale des comptes, Commission électorale nationale, tribunal correctionnel et Direction de la lutte contre la corruption (DACI). L'EEG s'est entretenue avec les membres des partis politiques représentés au Parlement, ainsi qu'avec les membres des organisations non gouvernementales suivantes : MANS, Centre des monitorings (CEMI) et Centre pour la transition démocratique (CDT). Enfin, l'EEG a également rencontré les représentants des médias et des milieux universitaires.
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO, consacré à la transparence du financement des partis politiques, a été établi à partir des réponses données au questionnaire et des informations recueillies lors de la visite sur place. Son principal objectif est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités monténégrines pour se conformer

¹ Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé lors de sa 967e réunion (14 juin 2006) que la déclaration de succession à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) faite par le Monténégro lui a conféré *ipso facto* la qualité de membre du GRECO.

aux obligations nées des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Le rapport comporte une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées au Monténégro en vue d'améliorer son degré de conformité avec les dispositions examinées.

6. Le rapport relatif au Thème I – Incriminations, est présenté dans le document Greco Eval III Rep (2010) 7F, Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE GENERALE

Cadre juridique

7. Les partis politiques sont régis par la loi relative aux partis politiques (2004) et plusieurs textes de loi spécifiques, comme la loi relative au financement des partis politiques adoptée en 2008 (ci-après « LFPP »), qui comporte des dispositions sur les sources de financement (notamment durant les campagnes électorales), la transparence et les sanctions applicables. La loi relative au financement des campagnes pour l'élection du Président du Monténégro, des maires et des présidents de communautés urbaines (2009) contient des dispositions sur le financement des campagnes lors des élections présidentielles et municipales (ci-après « LFPM »). La loi relative à l'élection des conseillers et députés (1998, telle que modifiée), la loi relative à l'élection du Président (2007) et la loi relative à l'élection des maires (2003) règle les aspects techniques des différents processus électoraux. En outre, la Constitution (2007) comporte plusieurs dispositions qui garantissent les droits et libertés politiques, y compris la liberté d'opinion et d'expression, le droit de vote et d'éligibilité et la liberté de réunion et d'association (articles 45, 47, 52 et 53 de la Constitution).

Définition des partis politiques

8. La loi relative aux partis politiques définit ces derniers, dans son article 2, comme des organisations de citoyens qui s'associent librement et volontairement pour atteindre des objectifs politiques par des moyens démocratiques et pacifiques. Les partis politiques jouissent de la personnalité morale (article 6 de la loi relative aux partis politiques).

Création et enregistrement des partis politiques

9. La création et l'enregistrement des partis politiques sont régis par la loi relative aux partis politiques. En vertu des articles 7 et 14, un parti politique peut être créé s'il recueille les signatures de soutien d'au moins 200 citoyens monténégrins majeurs et qui résident au Monténégro depuis deux ans minimum.
10. Le registre des partis politiques est tenu par le Ministère des affaires intérieures et de l'administration publique. La demande d'enregistrement d'un parti politique doit comporter son acte constitutif, ainsi que les statuts et le programme établis pour sa création. Lors des élections législatives de mars 2009, 38 partis au total étaient enregistrés au Monténégro, dont 24 se présentaient aux élections (huit partis indépendants et 16 partis membres de sept coalitions préélectorales) comme suit :
 - Parti démocratique des socialistes
 - Parti social-démocrate
 - Parti bosniaque
 - Initiative civique croate
 - Parti socialiste populaire

- Nouvelle démocratie serbe
- Mouvement pour le changement
- Parti populaire
- Parti démocratique serbe
- Parti libéral
- Centre démocratique
- Parti des retraités et des invalides du Monténégro
- Union démocratique des Albanais
- Liste nationale Serbe
- Coalition Bosniaques et Musulmans Ensemble
- FORCA
- Ligue démocratique du Monténégro
- Alternative albanaise
- Coalition albanaise
- Parti patriotique serbe
- Les Communistes monténégrins
- Parti de la prospérité démocratique

Participation aux élections

11. Le Monténégro dispose d'un parlement monocaméral (*Skupstina*) de 81 députés, élus pour un mandat de quatre ans. L'attribution des sièges et mandats est faite sur la base d'un scrutin de liste proportionnel (méthode d'Hondt), pour une circonscription unique qui correspond à l'ensemble du territoire et sous réserve d'atteindre le seuil de 3 % des voix. Cinq de ces sièges sont attribués à une circonscription spéciale, qui regroupe sept bureaux de vote des zones les plus peuplées par la population albanaise du Monténégro.
12. Le droit de vote et d'éligibilité est accordée à tout citoyen monténégrin majeur résidant depuis deux ans au moins au Monténégro.
13. La loi relative à l'élection des conseillers et députés prévoit les dispositions applicables à la participation aux élections (articles 38 à 48a). Les partis politiques et les groupes de citoyens désireux de prendre part aux élections individuellement ou sous forme de coalition peuvent présenter des listes de candidats. Celles-ci doivent obtenir les signatures de soutien d'un pour cent de l'électorat, à l'exception des listes de candidats des partis politiques ou groupes de citoyens représentant les Albanais du Monténégro, qui exigent un nombre de signatures inférieur : 1000 signatures pour les élections législatives et 200 pour les élections municipales.
14. Les élections sont administrées par la Commission électorale nationale, les commissions électorales municipales (21) et les commissions électorales de bureaux de vote (1155).

Représentation des partis au Parlement

15. Les partis suivants ont obtenu des sièges lors des dernières élections législatives de mars 2009² :
 - Coalition pour un Monténégro européen - Milo Đukanović, représentant la liste commune de candidats du Parti démocratique des socialistes, du Parti social-démocrate, du Parti bosniaque et de l'Initiative civique croate : 48 sièges

² La Commission électorale nationale a publié les résultats du nombre de sièges remportés par chaque liste de candidats le 10 avril 2009.

- SNP - Parti socialiste populaire : 16 sièges
- Nouvelle démocratie serbe : 8 sièges
- Mouvement pour le changement : 5 sièges
- Union démocratique des Albanais : 1 siège
- FORCA : 1 siège
- Liste albanaise, Ligue démocratique du Monténégro et Alternative albanaise : 1 siège
- Coalition albanaise : 1 siège.

Vue d'ensemble du système de financement des partis

Financement public

Financement public direct

16. Des fonds provenant de sources publiques peuvent être utilisés pour la prise en charge des dépenses occasionnées par les activités habituelles des partis politiques, ainsi que des frais occasionnés par les campagnes électorales (article 1, LFPP). Pour bénéficier du financement de leurs activités habituelles, les partis doivent se prévaloir de représentants élus au Parlement ou dans une assemblée locale. Ils sont donc tenus de remporter, individuellement ou sous forme de coalition, un siège au moins, soit au Parlement, soit dans une assemblée locale ou municipale, pour pouvoir bénéficier d'un financement public (article 5, LFPP)
17. Les fonds provenant de sources publiques et affectés aux activités régulières des partis siégeant au Parlement doivent représenter 0,5 % au plus du budget national ; les fonds destinés aux activités habituelles des partis parlementaires représentés dans les assemblées locales sont fixés à 1 % du budget national³. 15 % de ces fonds sont alloués à parts égales aux partis politiques dont les candidats ont été élus députés ou conseillers, les 85 % restants étant répartis à proportion du nombre de sièges obtenus par chaque parti (article 8, LFPP). Le budget 2010 de l'État alloue un montant total de 1 951 409,53 EUR à ces fins.
18. Les dotations budgétaires prévues pour les frais de campagne électorale sont fixées à 0,25 % du budget national⁴. 20 % de ce montant sont affectés à parts égales aux partis qui présentent des listes électorales, tandis que les 80 % restants sont répartis entre les partis présentant des listes électorales dont les candidats ont remporté des sièges aux élections, à proportion du nombre de sièges obtenus (article 11, LFPP). La loi relative au financement des campagnes pour l'élection du Président du Monténégro, des maires et des présidents de communautés urbaines prévoit certaines caractéristiques particulières pour l'attribution des fonds publics dans ce type d'élection : les dépenses électorales doivent représenter entre 0,05 % et 0,1 % du budget national ; 10 % de cette somme sont alloués à parts égales à tous les candidats, tandis que 40 % sont répartis en parts égales entre les candidats ayant recueilli plus de 10 % des voix, les 50 % restants étant attribués au candidat qui remporte l'élection. Le montant total des dotations budgétaires nationales inscrites à l'exercice budgétaire de 2009 représentait 1 360 000 EUR (articles 5 et 6, LFPM).

Financement public indirect

19. Il relève des dispositions de la loi relative à l'élection des conseillers et députés, de la loi relative aux médias, de la loi relative à la radiodiffusion et de la loi relative aux radiodiffuseurs publics.

³ Article 1 de la loi qui apporte des amendements à la loi relative au financement des partis politiques, 27 juillet 2010.

⁴ Article 2 de la loi qui apporte des amendements à la loi relative au financement des partis politiques, 27 juillet 2010.

Les médias publics accordent notamment un temps d'antenne gratuit et équivalent à chaque parti ou groupe présentant une liste de candidats, afin qu'il puisse informer les citoyens de son programme et de ses activités (articles 50, 51, 53 et 59 de la loi relative à l'élection des conseillers et députés ; article 95 (7), de la loi relative à la radiodiffusion). De même, la maison d'édition publique « Pobjeda » est tenue d'annoncer gratuitement et sur un pied d'égalité, durant toute la campagne électorale, les meetings organisés par les partis ou groupes candidats aux élections (article 53 de la loi relative à l'élection des conseillers et députés).

20. Au cours des campagnes électorales, les communes mettent gratuitement à disposition des panneaux d'affichage (article 60 de la loi relative à l'élection des conseillers et députés). De plus, l'administration nationale et locale met à disposition ses locaux, ses équipements, ses moyens et autres installations pour le déroulement des campagnes électorales et soumet leur utilisation à des conditions identiques pour tous les partis et groupes candidats (article 114 de la loi relative à l'élection des conseillers et députés).
21. Enfin, la loi relative au financement des campagnes pour l'élection du Président du Monténégro, des maires et des présidents de communautés urbaines interdit l'utilisation de fonds publics de l'État ou des collectivités locales autonomes (sauf disposition contraire d'une réglementation particulière) en rapport avec les types de campagnes précitées (article 11, LFPM). La loi relative à l'élection du Président du Monténégro (article 22) et la loi relative à l'élection des maires (article 40) interdisent par ailleurs l'utilisation des installations, ressources financières, véhicules, moyens techniques et autres biens de l'État à des fins de campagne électorale.

Financement privé

22. Le financement provenant de sources privées comprend (article 3, LFPP) :
 - les cotisations des membres : les montants régulièrement versés par le membre d'un parti selon les modalités et conditions prescrites par les actes constitutifs et statutaires. Les fonds provenant des cotisations des membres ne sont pas plafonnés, contrairement au montant de la cotisation de chaque membre : lorsqu'il est supérieur au tarif prévu par les statuts du parti, il est considéré comme un don ;
 - les contributions : les sommes volontairement versées par des personnes physiques ou morales à un parti politique pour un montant supérieur à une cotisation de membre ;
 - les revenus tirés des activités du parti : recettes des activités de publication, vente de matériel de promotion et organisation d'événements par le parti ;
 - revenus tirés du patrimoine du parti : revenus tirés de la vente ou de la location du patrimoine du parti ;
 - legs : dons en argent, en biens meubles présentant un intérêt artistique, culturel ou historique ou en biens immobiliers, effectués au profit d'un parti politique ;
 - activités non lucratives : activités visant à satisfaire l'intérêt général ;
 - dons : valeurs mobilières ou tout autre article d'une valeur supérieure à 50 EUR.
23. Un certain nombre de restrictions sont imposées aux sources de financement privées (article 19, LFPP ; article 12, LFPM). Les partis politiques ne sont notamment pas autorisés à accepter les contributions provenant des sources suivantes :
 - sources anonymes ;
 - États étrangers et personnes morales ou physiques étrangères ;
 - établissements publics et entreprises publiques ;
 - établissements et entreprises dont l'État est actionnaire ;
 - syndicats ;
 - organisations non gouvernementales ;

- communautés religieuses ;
- organisateurs de jeux de hasard ;
- dons en espèces.

De plus, les partis parlementaires et autres partis ou groupes présentant une liste de candidats ne peuvent accepter les dons provenant d'entreprises et d'entrepreneurs signataires d'un contrat public avec l'administration, qui ont fourni des prestations de service public au cours des deux années précédentes ; cette interdiction vaut pour la durée de cette relation commerciale et les deux années qui suivent.

24. Des plafonnements sont également applicables aux dons privés provenant de personnes physiques ou morales. Ils sont limités à 2000 EUR par an pour les personnes physiques et à 10 000 EUR par an pour les personnes morales (articles 9 et 16 de la LFPP ; article 7 de la LFPM).
25. En outre, les dons privés effectués pour le financement des activités habituelles d'un parti, qu'ils soient versés par des personnes physiques ou morales, à l'exception des cotisations des membres, ne peuvent être supérieurs au montant total alloué par l'État à ce même parti. Lorsqu'un parti ne détient aucun siège au Parlement et ne bénéficie par conséquent d'aucune aide publique, les dons privés effectués au cours d'une même année calendaire sont plafonnés à 5 % du montant total des fonds alloués par l'État au financement des partis représentés au Parlement (article 9, LFPP). De même, les fonds provenant de sources privées versés pour le financement d'une campagne électorale ne peuvent être supérieurs à 20 % du montant total obtenu de l'État à cette fin par le parti concerné (article 16 de la LFPP). Si les fonds collectés auprès de sources privées excèdent le plafond susmentionné, le parti est tenu de verser l'excédent au budget de l'État (article 17 de la LFPP). Les mêmes restrictions sont applicables aux candidats à l'élection présidentielle et à l'élection des maires et présidents de communautés urbaines.

Limitation des dépenses

Qualitative

26. Les dépendances électorales sont liées aux activités menées durant la campagne (depuis l'annonce officielle des élections jusqu'au jour du scrutin) et concernent uniquement les éléments suivants : les meetings préélectorales, les affiches, la communication et le matériel publicitaires, les publicités, les publications, les débats télévisés et radiophoniques, les sondages d'opinion, les coûts indirects et les frais généraux d'administration et de transport (article 10, LFPP).

Quantitative

27. La limite applicable aux dépenses d'un parti correspond au plafond des revenus tirés de sources publiques et privées – puisque le montant maximal autorisé des dons privés est directement lié au financement public reçu pour la campagne électorale ou pour l'exercice des activités habituelles (pour de plus amples précisions voir les paragraphes 17, 18 et 25).

Régime fiscal

28. Les recettes tirées par un parti politique des cotisations de ses membres et de ses activités non lucratives sont exonérées d'impôt (article 27, LFPP).

29. Les revenus tirés par un parti politique de son patrimoine et de l'exercice d'une activité commerciale sont soumis au régime général d'imposition (article 27, LFPP).

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE SPECIFIQUE

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

Documents comptables et comptabilité

Activités habituelles

30. La loi relative au financement des partis politiques (article 28) prévoit des dispositions spécifiques à la tenue des documents comptables et des états financiers des partis politiques. De plus, les dispositions générales relatives à la tenue des documents comptables et à la comptabilité des personnes morales sont également applicables, telles qu'elles figurent dans la loi relative à la comptabilité et à la vérification des comptes. L'article 4 de cette dernière impose notamment à une personne morale de tenir des registres commerciaux et de consigner toutes les transactions commerciales. Les registres comptables doivent être fondés sur des documents comptables crédibles, conformément aux dispositions relatives à la tenue des livres comptables, et doivent permettre de présenter à tout moment la réalité de la situation financière et des résultats commerciaux d'une personne morale.
31. La conservation des données comptables est soumise à divers délais en fonction du type de document comptable, par exemple 10 ans pour les comptes de fin d'exercice, les principaux livres comptables et l'échéancier de rappel, et 5 ans pour les livres secondaires, les comptes-rendus semestriels et autres documents de ce type (article 10, loi relative à la comptabilité et la vérification des comptes).

Campagnes électorales

32. La loi ne prévoit pas de disposition spécifiquement applicable aux documents financiers des campagnes électorales. Cela dit, le financement de la campagne électorale doit faire l'objet d'une déclaration sur un formulaire spécialement conçu à cet effet (voir paragraphe 38). Les partis ou groupes candidats sont tenus d'ouvrir un compte de campagne qui servira à déposer les sommes recueillies et à payer les dépenses (article 17, LFPP ; article 8, LFPM). Tous les fonds alloués aux campagnes électorales doivent être versés sur ce compte et tous les paiements doivent être effectués à partir de ce même compte. Les partis et groupes candidats ont également l'obligation de désigner un « responsable » chargé de recueillir et de dépenser de manière licite les fonds de campagne, ainsi que de remettre les comptes rendus du financement des campagnes électorales (article 18, LFPP ; article 9, LFPM).

Obligation de rendre compte

(1) États financiers annuels

33. L'article 6 de la loi relative à la comptabilité et à la vérification des comptes impose aux personnes morales de remettre au plus tard le 28 février leurs états financiers annuels de l'année précédente au Registre central du tribunal de commerce. Les états financiers sont publiés sur le site Web du tribunal de commerce.

(2) Rapports de campagne

(a) Rapport préliminaire

34. L'obligation de remettre un rapport préliminaire concerne uniquement les élections présidentielles et locales. Les candidats doivent notamment, entre 10 jours et 7 jours au plus tard avant le scrutin, déposer auprès de la commission électorale compétente un rapport financier sur les montants et les sources de l'ensemble des fonds recueillis aux fins de la campagne. Les commissions électorales municipales sont tenues de transmettre ces rapports de campagne à la Commission électorale nationale dans un délai de trois jours (article 14, LFPM).

(b) Rapports intermédiaires

35. Les partis et groupes qui présentent une liste de candidats et les candidats aux élections ont l'obligation, dans un délai de 45 jours à compter de la fin de la campagne électorale, de fournir à la commission électorale compétente un rapport financier sur l'origine, le montant et la structure des fonds publics dépensés au cours de la campagne. Les commissions électorales municipales transmettent ces rapports de campagne à la Commission électorale nationale dans un délai de trois jours (article 21, LFPP ; article 15, LFPM).
36. Les partis et groupes qui présentent une liste de candidats et les candidats aux élections ont l'obligation, dans un délai de 45 jours à compter de la fin de la campagne électorale, de fournir à la commission électorale compétente un rapport financier (et son rapport d'audit le cas échéant ; voir le paragraphe 47 pour de plus amples informations) en format électronique sur l'origine, le montant et la structure des fonds privés dépensés au cours de la campagne. Les commissions électorales municipales transmettent ces rapports de campagne à la Commission électorale nationale dans un délai de trois jours (article 22, LFPP ; article 16, LFPM).

(c) Rapport final

37. Les partis représentés au Parlement et les candidats sont tenus de remettre, en format électronique, un rapport final complet sur l'origine, le montant et la structure de l'ensemble des fonds (de sources publiques ou privées) recueillis et dépensés au cours de la campagne. Les commissions électorales municipales transmettent ces rapports de campagne à la Commission électorale nationale dans un délai de trois jours (article 23, LFPP ; article 17, LFPM).
38. Les directives relatives au contenu ou à la forme des déclarations de fonds publics et privés recueillis et dépensés à l'occasion des campagnes électorales, qui ont été adoptées en novembre 2008, fixent le format et le contenu des rapports de campagne.

(3) Déclarations de patrimoine

39. Les partis représentés au Parlement sont tenus de remettre avant le 31 mars leurs déclarations annuelles de patrimoine à la Commission électorale nationale, en précisant le type, le montant et l'origine du patrimoine du parti (article 25, LFPP).
40. Les candidats à l'élection du Président monténégrin, des maires et des présidents de communautés urbaines sont tenus de remettre à la commission électorale compétente un état de leurs revenus et de leur patrimoine, ainsi qu'un état des revenus et du patrimoine de leurs conjoint et enfants lorsqu'ils vivent sous le même toit, dans un délai de 15 jours à compter du

dépôt de leur candidature. Les commissions électorales municipales transmettent ces déclarations à la Commission électorale nationale dans un délai de trois jours (article 18, LFPM).

Accès aux documents comptables et obligation de publication

41. La Commission électorale nationale est tenue de publier les rapports de campagne et les rapports annuels, ainsi que les déclarations de patrimoine, sur son site Web et au Journal officiel du Monténégro dans un délai de 10 jours à compter de leur réception (article 24, LFPP ; article 20 LFPM).
42. De même, la Commission électorale nationale est tenue de divulguer l'identité des donateurs privés, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales (article 26, LFPP ; article 19, LFPM).
43. Les partis politiques, comme n'importe quelle entité privée, n'ont pas l'obligation de publier leurs documents financiers. Mais tous les documents reçus par une instance publique tombent sous le coup de la loi relative au libre accès à l'information ; les citoyens ont par conséquent la possibilité de consulter les rapports pertinents remis à la Commission électorale nationale (c'est-à-dire les rapports de campagne, les déclarations de patrimoine, les rapports d'audit ou les comptes de clôture des partis politiques).
44. Les services répressifs ont accès, s'ils soupçonnent une infraction pénale, aux documents comptables des partis politiques, tout comme les services fiscaux à des fins de contrôle fiscal.

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

Contrôle interne

45. Les partis politiques règlent dans leurs statuts la vérification interne des opérations financières, l'organe chargé des opérations financières et le droit des membres du parti à être informés des recettes et des dépenses du parti (article 29, LFPP).

Contrôle externe

Vérification des comptes (auditeurs agréés, commissaire aux comptes du ministère des Finances, Cour nationale des comptes)

46. Les rapports de campagne, qui comportent des précisions sur les fonds publics dépensés au cours des campagnes électorales, doivent être remis par les partis ou groupes qui présentent une liste électorale au commissaire aux comptes du ministère des Finances, qui procède alors à un contrôle de gestion dans un délai de 30 jours (article 21, LFPP). De même, la Cour nationale des comptes a le pouvoir, en vertu de l'article 4 de la loi relative à la Cour nationale des comptes (et de l'article 144 de la Constitution), de procéder au contrôle (vérification du caractère licite, effectif et efficient des dépenses) des organisations bénéficiaires de fonds publics.
47. Les rapports de campagne, qui comportent des précisions sur les fonds privés recueillis et dépensés au cours des campagnes électorales, doivent être vérifiés par un auditeur agréé lorsque le montant des contributions privées est supérieur à 50 000 EUR (article 22, LFPP). La loi relative à la comptabilité et à la vérification des comptes impose par ailleurs aux auditeurs d'être titulaires d'une licence octroyée par le ministère des Finances.

Commission électorale nationale

48. Les partis politiques sont tenus de remettre à la Commission électorale nationale, avant le 30 juin, un rapport d'audit de leur état financier annuel (article 28, LFPP).

Ministère des Finances

49. La mise en œuvre de la loi relative au financement des partis politiques relève de la compétence générale du ministère des Finances (article 7, LFPP) ; les pouvoirs de contrôle sont conférés à un service distinct du ministère.

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

Sanctions

Loi relative au financement des partis politiques

50. Sont passibles de sanctions pour non-respect des dispositions de la loi :
- les partis politiques et les « responsables » désignés des partis politiques : l'article 30 de la LFPP prévoit 13 types d'infractions (dont la collecte illicite de fonds, l'absence d'ouverture d'un compte bancaire réservé à ces fonds, l'absence de désignation d'un responsable, le fait de contraindre les personnes physiques ou morales à participer à la collecte de fonds, les échanges de bons procédés, l'absence de recours à un auditeur agréé, l'absence de remise des rapports et l'absence de tenue des documents comptables). Ces infractions sont passibles d'une amende représentant 100 à 200 fois le salaire minimum mensuel⁵ (soit de 5500 EUR à 11 000 EUR). Pour ces mêmes infractions, le « responsable » désigné au sein d'un parti politique encourt une amende équivalente à 15 à 20 fois le salaire minimum mensuel (soit de 800 EUR à 1100 EUR). Les sanctions sont infligées de manière cumulative à l'égard aussi bien du parti politique que du responsable.
 - les donateurs : le non-respect des plafonds fixés par LFPP est passible d'une amende équivalente à 100 à 200 fois le salaire minimum mensuel (5500 à 11 000 EUR).
 - les commissions électorales : l'absence de publication des rapports remis par les partis politiques (rapport de campagne, rapports annuels, liste des donateurs ou déclarations de patrimoine) est passible d'une amende équivalente à 100 à 200 fois le salaire minimum mensuel (5500 à 11 000 EUR).
51. Toute autorité ou toute personne peut, en cas de soupçon de non-respect des obligations nées de la loi relative au financement des partis politiques, en informer le ministère des Finances. Ce dernier saisit le tribunal correctionnel (territorial) compétent d'une demande d'engagement de poursuites délictuelles.
52. Les condamnations pour délit sont prononcées par les tribunaux correctionnels. Elles sont susceptibles d'appel (article 66 de la loi relative aux délits correctionnels) ; le jugement rendu en première instance peut être confirmé, modifié ou infirmé (article 157 de la loi relative aux délits correctionnels). Depuis l'adoption de la loi relative au financement des partis politiques le 15 août 2008, le ministère des Finances a saisi à huit reprises le tribunal correctionnel de Podgorica pour absence de remise des rapports de campagne sur l'utilisation des fonds publics ; ces procédures sont toujours en cours. Aucune sanction n'a été infligée à ce jour pour le non-respect des dispositions relatives au financement des partis.

⁵ Le salaire minimum mensuel est fixé à 55 EUR au Monténégro.

Loi relative au financement des campagnes pour l'élection du Président du Monténégro et des maires et présidents de communautés urbaines

53. Sont passibles de sanctions pour non-respect des dispositions de la loi :
- les candidats : l'article 21 de la LFPM prévoit neuf types d'infractions au total (dont la collecte illicite de fonds, l'absence d'ouverture d'un compte bancaire réservé à ces fonds, l'absence de désignation d'un responsable, le fait de contraindre les personnes physiques ou morales à participer à la collecte de fonds, les échanges de bons procédés, l'absence de recours à un auditeur agréé, l'absence de remise des rapports et l'absence de tenue des documents comptables). Ces infractions sont passibles d'une amende représentant 15 à 20 fois le salaire minimum mensuel (soit de 800 EUR à 1100 EUR). Elles sont également applicables, le cas échéant, au « responsable » désigné (article 22 de la LFPM).
 - les donateurs : le non-respect des plafonds fixés par LFPP est passible d'une amende équivalente à 15 à 20 fois le salaire minimum mensuel (soit de 800 EUR à 1100 EUR) pour les personnes physiques ou à 100 à 200 fois le salaire minimum mensuel (5500 à 11 000 EUR) pour les personnes morales (articles 23 et 24 de la LFPM).
 - les instances nationales ou les autorités des collectivités locales autonomes : le versement de fonds publics nationaux ou locaux est passible d'une amende équivalente à 100 à 200 fois le salaire minimum mensuel, soit 5500 à 11 000 EUR (article 25 de la LFPM).
 - les commissions électorales : l'absence de publication des rapports remis par les partis politiques (rapport de campagne, rapports annuels, liste des donateurs ou déclarations de patrimoine) est passible d'une amende équivalente à 100 à 200 fois le salaire minimum mensuel, soit 5500 à 11 000 EUR (articles 26 et 27 de la LFPM).

Loi relative à la comptabilité et à la vérification des comptes

54. La responsabilité administrative et la responsabilité pénale peuvent être engagées en cas de faute commise en matière comptable. L'absence de remise des comptes et rapports d'exercice d'une personne morale au Registre central dans le délai prescrit, ainsi que l'absence de tenue des livres comptables conformément aux dispositions de la loi précitée relative à la comptabilité et à la vérification des comptes, est passible d'une amende équivalente à 10 à 300 fois le salaire mensuel minimum (550 à 16 500 EUR). Le responsable désigné au sein de la personne morale encourt, pour la même infraction, une amende équivalente à six à 20 fois le salaire mensuel minimum (soit 330 à 1100 EUR). La présentation d'états comptables falsifiés ou le recours à d'autres actes trompeurs pour procéder à des versements illicites est incriminé comme « escroquerie dans l'exercice de ses fonctions ».

Immunités

55. Les catégories de personnes suivantes jouissent d'une immunité au Monténégro :
- le Président de la République
 - les membres du gouvernement
 - les membres de l'Assemblée (Parlement)
 - les juges
 - les juges de la Cour constitutionnelle
 - les procureurs
 - le défenseur des droits de l'homme et des libertés (médiateur) et son adjoint(e).
56. Outre l'immunité applicable aux opinions exprimées ou aux votes effectués dans l'exercice de leurs fonctions (« immunités de non-responsabilité »), les parlementaires jouissent également de « l'invulnérabilité », ce qui signifie que « des poursuites pénales ne peuvent être engagées à leur

encontre et leur détention ne peut être ordonnée sans autorisation préalable du Parlement » (article 79, alinéa 3 de la Constitution). L'alinéa 4 du même article autorise la détention d'un parlementaire s'il est appréhendé au moment où il commet une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans au moins. Selon l'alinéa 5, « l'immunité dont jouissent les parlementaires est également accordée au Président de la République, aux membres du gouvernement, aux juges, aux juges de la Cour constitutionnelle et aux procureurs ». Il en va de même pour le médiateur et son adjoint(e).

57. L'article 220 du Code de procédure pénale comporte des dispositions relatives à « l'autorisation d'engager des poursuites pénales ». Selon son alinéa 1, le parquet doit, pour pouvoir ouvrir une enquête au sujet de l'une des personnes susmentionnées qui jouissent d'une indemnité, saisir à cette fin l'instance nationale compétente, c'est-à-dire la commission parlementaire des immunités, en lui demandant la levée de l'immunité de l'intéressé. S'il s'agit d'une plainte déposée à titre privé, l'affaire doit être transmise par le parquet au tribunal, assortie d'une demande de levée de l'immunité. Le tribunal saisit alors la commission des immunités, qui décide s'il y a lieu ou non de lever l'immunité de l'intéressé. La commission soumet l'affaire au Parlement, qui rend une décision définitive, à la majorité simple des voix.
58. L'immunité ne peut être invoquée pour les procédures correctionnelles.

Délai de prescription

59. La loi relative aux délits correctionnels prévoit un délai de prescription pour l'engagement et le déroulement de poursuites correctionnelles (articles 55 et 56 de la loi relative aux délits correctionnels). Les poursuites correctionnelles ne peuvent notamment être engagées au terme d'un délai d'un an à compter du jour de la commission d'un délit (prescription relative) et la prescription s'applique en tout état de cause deux ans après les faits (prescription absolue).

III. ANALYSE

60. Le cadre juridique du financement des partis politiques et des campagnes électorales a fait l'objet d'une importante réforme au cours de ces dernières années. Deux instruments essentiels ont été adoptés en la matière, notamment la loi relative au financement des partis politiques de 2008 (ci-après la « LFPP ») et la loi relative au financement des campagnes pour l'élection du Président du Monténégro, des maires et des présidents de communautés urbaines (ci-après la « LFPM »). Elles comportent toutes deux des éléments positifs, qui visent à renforcer la transparence et le contrôle des finances politiques, ainsi que l'obligation de rendre des comptes dans ce domaine : les dons en espèces, les dons anonymes et les dons provenant de sources étrangères sont interdits, les contributions provenant de sources privées sont plafonnées (à 2000 EUR pour les personnes physiques et 10 000 EUR pour les personnes morales), les sources et le montant des contributions privées (versées par les personnes physiques ou morales) doivent être divulgués, les dons des entreprises signataires de contrats publics sont interdits, les échanges de bons procédés sont expressément interdits, des dispositions renforcent la discipline financière des partis et des candidats (désignation des responsables chargés des attributions financières et de l'obligation de rendre compte et ouverture de comptes prévus à cet effet, par exemple) et, enfin, la législation impose des obligations de compte rendu financier et sanctionne leur non-respect. Il y a lieu de féliciter ce pays devenu indépendant en 2006 des initiatives qu'il a prises pour harmoniser sa législation interne avec les normes du Conseil de l'Europe en la matière. Le régime en vigueur présente toutefois de dangereux défauts, qui risquent de compromettre son efficacité concrète et permettent d'en contourner les dispositions. Le principal point faible est sans conteste le contrôle largement inefficace des finances politiques.

61. Comme les dispositions pertinentes en matière de financement des partis politiques ont été testées pour la première fois lors des élections législatives du 29 mars 2009, un délai supplémentaire sera peut-être nécessaire pour obtenir un aperçu complet de la mise en œuvre concrète des nouvelles obligations. Au moment de la visite, il paraissait déjà évident que le système pouvait être considérablement renforcé pour combler les divers vide juridiques et, plus important encore, pour garantir l'application effective des dispositions en vigueur par un véritable contrôle de la comptabilité des partis et des candidats, assorti de sanctions adéquates (efficaces, proportionnées et dissuasives) en cas d'infraction. L'EEG a clairement constaté à l'occasion des entretiens qu'elle a eus lors de sa visite sur place que bon nombre des entités chargées de mettre en œuvre la LFPP et la LFPM, ainsi que les entités visées par ces textes, avaient conscience de la plupart des défis à relever dans ce domaine et qu'une réflexion était déjà engagée sur le meilleur moyen d'y parvenir dans le cadre de la nouvelle Stratégie de lutte contre la corruption et la criminalité organisée (2010-2014). L'EEG a bon espoir que les questions soulevées et les recommandations formulées dans le présent rapport contribueront à point nommé à l'amélioration de la situation à laquelle œuvrent déjà les autorités.

Documents comptables et comptabilité

62. La LFPP impose clairement aux partis politiques de tenir convenablement leurs documents comptables et leur comptabilité ; les dispositions générales de la loi relative à la comptabilité et à la vérification des comptes sont applicables en la matière. Selon ces dernières, les partis politiques ont l'obligation, au même titre que n'importe quel autre personne morale, de tenir leurs documents comptables et leurs registres commerciaux après clôture de l'exercice financier. En outre, durant la période cruciale des élections, les partis politiques et les candidats sont tenus d'ouvrir des comptes bancaires spécialement affectés à la campagne. La LFPP et la LFPM leur imposent de désigner un responsable des opérations financières. Les partis politiques doivent par ailleurs mettre en place un système de vérification interne des comptes et veiller à ce que leurs membres soient convenablement informés des recettes et des dépenses du parti. Selon l'EEG, ces précieux éléments devraient favoriser le renforcement de la discipline financière des partis politiques et des candidats.
63. Bien que les dispositions pertinentes en matière de tenue des livres comptables prévoient de réunir la comptabilité des sections locales des partis politiques et imposent la création de comptes auxiliaires au sein du compte principal du parti politique organisé de la sorte, la législation reste muette sur la consolidation de la comptabilité des entités liées aux partis politiques. Rappelons que l'article 11 de la Recommandation Rec(2003)4 préconise que les comptes des partis soient consolidés de manière à inclure la comptabilité des entités liées, directement ou indirectement, aux partis politiques ou qui se trouvent d'une quelconque autre manière sous leur contrôle. Ces entités seraient soumises aux obligations comptables habituelles prévues par la loi relative à la comptabilité et à la vérification des comptes, qui sont applicables à l'ensemble des personnes morales ; elles ne seraient toutefois pas soumise aux mêmes restrictions (imposées par exemple en matière de dons anonymes ou de plafond des dons et/ou des dépenses) ou aux mêmes obligations déclaratives que les partis. Conformément aux motifs qui sous-tendent la Recommandation Rec(2003)4, l'EEG souhaite souligner que la comptabilité des partis doit comprendre ces informations de manière, d'une part, à inclure l'aide apportée par des entités telles que les groupes d'intérêts, les fondations de sensibilisation politique, les organisations de jeunesse ou les instituts de recherche qui sont étroitement liés à un parti ou placés sous son autorité, et, d'autre part, à donner un aperçu complet et réaliste du financement du parti, tout en prévenant le contournement des dispositions applicables en matière de transparence que pourrait permettre l'existence d'une source occulte de financement des partis. L'EEG recommande **d'explorer les possibilités de consolidation des registres et**

des comptes des partis politiques en vue d'inclure, le cas échéant, les entités qui sont directement ou indirectement liées au parti politique concerné ou relèvent autrement de son contrôle.

64. La simple lecture de la LFPP et de la LFPM révèle que tout parti a d'énormes difficultés concrètes à anticiper le montant des fonds publics qui lui seront versés et, par conséquent, la valeur des contributions qu'il peut accepter sans enfreindre la loi. Au Monténégro, la possibilité de recueillir des fonds privés est en effet liée au montant des fonds publics reçus par un parti ; la majeure partie des fonds publics (80 %) est uniquement répartie après les élections entre les partis ayant obtenu des sièges au Parlement. Si un parti ignore le montant des fonds publics dont il bénéficiera, il ne peut savoir de façon sûre combien il pourra dépenser pour sa campagne avant la fin des élections. Concrètement, comme l'EEG en a eu confirmation sur place, pour pouvoir tenir leurs livres de comptes et documents comptables conformément au régime de financement prévu, les partis politiques sont obligés de prendre des mesures pour pouvoir mener campagne convenablement : à l'issue des élections, une fois connu le montant de leur financement public, et donc le montant des dons qu'ils pouvaient accepter, ils ajustent leurs livres de comptes en conséquence. Bien que l'EEG puisse comprendre que l'utilisation des fonds publics doit être réglementée, le fait de lier les dons privés au montant total des fonds publics obtenus après les élections compromet la fiabilité des livres et documents comptables et révèle sans aucun doute l'absence de véritable transparence des pratiques concrètes. En outre, l'actuel régime de financement est particulièrement difficile pour les partis qui ne sont pas représentés au Parlement : les fonds publics dont ils bénéficient sont nettement inférieurs et leur financement privé est plafonné à un niveau équivalent (jusqu'à 5 % du montant total des aides versées par l'État aux partis siégeant au Parlement). Afin de garantir que les partis puissent tenir correctement leurs livres et documents comptables, tout en restant compétitifs dans la campagne électorale, l'EEG recommande **de revoir le plafonnement existant des recettes et des dépenses, y compris en envisageant de dissocier le montant maximum pouvant être collecté auprès de sources privées pour faire campagne du montant total des financements publics octroyés à cet effet.**
65. Dans le même esprit, l'EEG a été informée du fait qu'un certain nombre de communes n'avaient pas procédé au décaissement des fonds prévus au profit des différents candidats aux élections. Bien entendu, lorsque la collectivité locale ne procède pas à ce versement, il est impossible de déterminer le montant qu'un parti ou un candidat est autorisé à recueillir auprès de sources privées. Cette défaillance porte elle aussi atteinte à la crédibilité du système et à sa transparence. L'EEG espère que des mesures seront prises afin de trouver un moyen juste et efficace pour remédier aux manquements des pouvoirs publics (à l'échelon central et local) dans le but de distribuer en temps utile les fonds publics aux candidats aux élections.
66. Un certain nombre de sources privées contribuent au financement des partis politiques et des candidats : les cotisations des membres, les dons privés, les recettes tirées de diverses activités (publication, matériel publicitaire, organisation d'événements par le parti), les revenus patrimoniaux (vente ou location du patrimoine du parti), les legs (somme d'argent, bien meuble présentant une valeur artistique, culturelle ou historique, bien immobilier), tous types d'activités à caractère non lucratif et les cadeaux (valeurs mobilières ou autres articles d'une valeur supérieure à 50 EUR). L'EEG émet des doutes sur le traitement spécifique des dons en nature dans la législation monténégrine. À cet égard, la Recommandation Rec (2003)4 est claire en ce qui concerne la notion de don en nature, qui comprend également les tarifs préférentiels, les services gratuits ou l'utilisation gratuite de matériel ou d'installations d'ordinaire payante, la remise d'un prêt ou les prêts accordés à des conditions plus avantageuses que les conditions habituelles. L'EEG n'a trouvé aucune mention à ce propos dans la législation, ni aucune directive

concrète sur l'utilisation et la déclaration des dons en nature. L'EEG a cependant appris que la plupart des irrégularités surviennent à l'occasion des campagnes électorales, notamment par l'utilisation des ressources publiques (véhicules, services communaux, matériel de communication, etc.) ou la publication de communiqués des partis politiques dans les médias privés. S'agissant par exemple de l'une des dépenses d'ordinaire les plus coûteuses de la campagne, à savoir le temps d'antenne dans les médias, le formulaire de déclaration prévoit de mentionner cette dépense sans tenir compte des conditions auxquelles il a été accordé. Or, si son coût était très inférieur au tarif commercial pratiqué pour une durée précise ou si des tarifs extrêmement disparates ont été pratiqués à l'égard des divers partis, une partie de ce temps d'antenne équivaldrait, pour ceux qui ont bénéficié de conditions avantageuses ou de tarifs artificiellement bas, une contribution en nature qui devrait être déclarée. De même, pour ce qui est des prêts, les rapports d'exercice des partis politiques doivent comporter l'intégralité de leurs dettes ; mais la mention d'un prêt ne précise pas si celui-ci, qui fait partie de l'ensemble des dettes, a été accordé aux conditions commerciales habituelles ou à des conditions si avantageuses qu'une fraction du prêt est ou devrait être considérée comme un don en nature fait au parti. Les estimations auxquelles un parti doit se livrer pour déterminer le montant de ses dépenses électorales, évoquées dans le paragraphe précédent, peuvent dans les faits le pousser à contracter un prêt qui ne sera pas déclaré et lui permettra de faire face aux dépenses de campagne, en attendant qu'il connaisse le montant définitif des sommes allouées par l'État. L'EEG souhaite souligner que les biens ou services (autres que le travail bénévole effectué par des personnes qui ne sont pas des professionnels) dont les prix sont inférieurs à ceux du marché doivent être comptabilisés dans les dons ; le non-respect de ce principe équivaut de fait à un dépassement des plafonds fixés en matière de dons et porte atteinte à la loyauté de la compétition électorale. L'EEG recommande par conséquent **d'établir des dispositions précises pour le recensement, la comptabilité et la déclaration des dons en nature, y compris la remise de prêts, ainsi que la fourniture de biens et services (autres que le travail bénévole effectué par des non professionnels) à des tarifs inférieurs à ceux du marché.**

67. La quasi-totalité des interlocuteurs rencontrés se sont dits extrêmement préoccupés par l'utilisation des ressources publiques, qu'il s'agisse de celles de l'État ou des collectivités locales (moyens humains, financiers et techniques), notamment au cours des campagnes électorales. L'EEG a appris que, dans la pratique, les candidats qui ont déjà la qualité d'élus utilisent les ressources administratives mises à leur disposition (voitures officielles, matériel de communication, services de secrétariat, etc.). Ces irrégularités surviennent alors même que la LFPM, la loi relative à l'élection du Président du Monténégro et la loi relative à l'élection des maires interdisent expressément (sauf disposition contraire d'une réglementation particulière) l'utilisation des installations, ressources financières, véhicules, moyens techniques et autres biens de l'Etat à des fins de campagne électorale. La LFPP comporte des dispositions moins spécifiques à cet égard, mais elle interdit les dons provenant des établissements et entreprises publics, ainsi que des établissements et entreprises dont l'État est actionnaire. Selon l'EEG, des mesures supplémentaires doivent être prises pour mieux prévenir la survenance de ces irrégularités dans la pratique ; il convient pour cela de mieux réglementer et encadrer un domaine particulièrement propice aux abus. Les autorités ont d'ailleurs anticipé, dans le cadre de la nouvelle Stratégie de lutte contre la corruption et la criminalité organisée (2010-2014), cette indispensable élaboration d'un cadre législatif approprié pour prévenir les abus de pouvoir et de moyens au cours du processus électoral. Conformément aux intentions déclarées des autorités monténégrines, l'EEG recommande **de mettre en place des critères et des lignes directrices clairs pour l'utilisation des ressources publiques dans le cadre des activités des partis et des campagnes électorales.**

68. Le plafonnement statutaire des dons privés n'est pas applicable aux cotisations versées par les membres d'un parti (voir paragraphe 22). Comme il n'existe aucun plafond de cotisation fixé par la loi (chaque parti politique peut fixer son propre plafond), le plafonnement légal des dons peut, théoriquement, être très facilement contourné. Les cotisations des partis pourraient donc, en principe, permettre le versement de contributions excessives d'une seule et même provenance. Rien ne prouve cependant que cette situation se soit déjà produite. L'EEG croit par ailleurs savoir que la fixation des cotisations des membres d'un parti relève de la liberté accordée aux partis politiques par l'article 53 de la Constitution monténégrine. Compte tenu du risque d'abus dans ce domaine, il convient de faire preuve de vigilance.

Compte rendu financier et publication des comptes

69. La comptabilité annuelle des partis politiques doit être remise au tribunal de commerce compétent. Les documents financiers des campagnes électorales doivent être fournis, dans un format précis prévu à cet effet (indication précise des sources, des montants et de la structure des fonds recueillis et dépensés, accompagnée de justificatifs), à deux instances : (1) la commission électorale compétente, qui transmet ces rapports à la Commission électorale nationale, et (2) le ministère des Finances. Les partis représentés au Parlement doivent par ailleurs remettre tous les ans leur déclaration de patrimoine à la Commission électorale nationale. La LFPM impose aux candidats à la fonction de Président de la République, de maire et de président de communauté urbaine de remettre un rapport préliminaire sur les fonds recueillis pour couvrir les dépenses de campagne électorale 10 à sept jours au plus tard avant le scrutin. Ce rapport préliminaire vise à informer le public de l'aspect financier du soutien dont bénéficie le candidat avant l'élection. La LFPP ne prévoit pas cette obligation pour les élections législatives. Selon l'EEG, si ce mécanisme semble satisfaisant en théorie, il sera difficile en pratique de réunir ces informations et de les communiquer au public en temps utile avant l'élection. Les autorités souhaiteront peut-être se prononcer, au cours des prochaines élections présidentielles, sur les points forts et les faiblesses de la mise en œuvre de ce système, en réfléchissant aux modifications qui pourraient être apportées aux obligations déclaratives imposées pour les élections législatives, de manière à offrir au public le même degré de transparence voulu pour ces élections.
70. Bien que l'article 13 de la Recommandation Rec(2003)4 vise à ce que les partis rendent leurs données publiques, la législation en vigueur autorise les partis et les candidats à rendre leurs comptes publics par l'intermédiaire des rapports publiés sur le site Web de la Commission électorale nationale (CEN) et au Journal officiel. Lors de la visite sur place, l'EEG a appris que seul un très petit nombre de partis publiaient directement leurs livres et documents comptables sur leur propre site Web. L'existence d'une entité d'administrative centrale chargée de cette publication permet certes de se conformer à la recommandation ; mais d'après les informations obtenues par l'EEG, la CEN n'avait pas, même au moment de la promulgation des différents textes de loi, la capacité technique de respecter cette obligation de publication sur son site Web et ne disposait pas davantage des moyens de financer la publication des divers rapports au Journal officiel.⁶ Ainsi, dès le départ, il était impossible de mettre en œuvre concrètement ces textes de loi dans un sens conforme aux exigences de transparence de l'article 13 de la Recommandation Rec(2003)4. La CEN a indiqué qu'elle avait récemment conçu un nouveau site Web qui devrait, espère-t-elle, lui permettre d'améliorer la situation à brève échéance. Que le Journal officiel ait suffisamment de lecteurs pour justifier la publication de ces rapports dans ses pages ou que la CEN obtienne les moyens qui lui permettront de les publier, l'accès à ces

⁶ L'EEG a été informée lors de la visite sur place qu'une proposition a été faite afin d'accroître les moyens financiers de la Commission électorale nationale en 2011.

informations sur Internet est crucial. L'impossibilité de consulter les informations requises sur le site Web de la CEN ou depuis n'importe quelle autre source publique ne permet pas aux citoyens de vérifier la véracité des informations communiquées, ni l'absence éventuelle de présentation de certaines informations.

71. L'EEG croit par ailleurs savoir que les informations qui doivent être communiquées par la CEN sont remises par les partis et les candidats aux commissions électorales municipales, qui ne les transmettent pas systématiquement à la CEN dans un format électronique qu'elle pourrait utiliser. Au moment de la visite, il était par conséquent impossible de savoir si ces informations avaient été convenablement présentées à la CEN qui ne les avait pas correctement publiées sur son site ou si leur présentation initiale n'avait pas été effectuée de façon satisfaisante. L'EEG a ainsi appris qu'un rapport accompagné d'une pièce jointe contenant les informations relatives aux différents donateurs avait été publié sur le site de la CEN sans sa pièce jointe. Cette situation manque cruellement de transparence. Enfin, la CEN considère que son rôle s'apparente à celui d'un simple tableau d'affichage, sans autorité ni compétence pour signaler les irrégularités commises en matière de compte rendu à une instance de surveillance, sauf demande spécifique en ce sens. L'EEG recommande par conséquent **(i) de fournir à toute entité administrative chargée de publier les documents financiers exigés à propos du financement d'une campagne électorale ou d'un parti des moyens financiers et humains suffisants pour accomplir cette mission en temps utile et avec exactitude et (ii) d'imposer à toute entité de ce genre de notifier à l'autorité répressive compétente l'absence de remise d'un rapport ou son caractère incomplet (lorsqu'aucune suite n'a été donnée à une demande de communication des documents manquants) et les infractions caractérisées à toute autre disposition légale ou réglementaire dont elles ont connaissance.**

Contrôle des finances politiques

72. L'aspect concret le plus frappant du régime de financement des partis mis en place au Monténégro par la LFPP et la LFPM est l'absence d'attribution précise à une entité, ou à une combinaison de plusieurs entités, de la compétence de contrôle du respect de la législation. Cette mission de contrôle est en effet éclatée entre diverses institutions. Le ministère des Finances contrôle l'utilisation des fonds publics (et partage cette compétence avec la Cour nationale des comptes), tandis que les fonds privés sont contrôlés par des auditeurs privés (uniquement lorsque le montant recueilli par le parti est supérieur à 50 000 EUR).
73. Le ministère des Finances est considéré par bon nombre des interlocuteurs de l'EEG comme l'entité chargée de la surveillance et du contrôle du financement des partis. Le ministère considère en revanche son rôle comme celui d'un vérificateur de l'emploi des fonds publics durant les campagnes électorales, qui dispense des conseils dépourvus de caractère contraignant, tout en établissant les formulaires destinés à la présentation des comptes ; le cas échéant, il saisit le tribunal correctionnel lorsque les informations dont il dispose laissent supposer l'existence d'une infraction. Toutefois, soit parce qu'il estime que cette attribution n'entre pas dans son domaine compétence, soit par manque de moyens, il ne procède pas à un contrôle en amont de la remise et de la publication des rapports exigés par la législation et ne contrôle pas davantage les rapports financiers remis par les partis et les candidats pour vérifier si les informations communiquées laissent supposer l'existence d'une violation des restrictions essentielles imposées par la loi. L'EEG a recueilli un certain nombre de critiques au sujet du simple contrôle de type pro forma exercé par le ministère des Finances. Bien que les autorités soulignent que, dans le cadre du contrôle des finances politiques, les partis sont tenus de remettre un rapport d'exercice au tribunal de commerce, l'EEG se montre sceptique sur le degré de contrôle de ces rapports (si tant est qu'ils soient contrôlés). De plus, comme ces rapports

d'exercice correspondent à des états financiers consolidés, le non-respect du plafonnement des contributions, l'acceptation de contributions provenant de sources interdites ou la violation des normes de vérification des comptes n'y apparaîtront pas forcément.

74. La Cour nationale des comptes (CNC) a, en principe, le pouvoir de contrôler les partis politiques en leur qualité de bénéficiaires de fonds publics ; mais aucune disposition de la LFPP ou de la LFPM ne lui impose de le faire, et encore moins de manière régulière ou systématique. La CNC n'a à ce jour procédé à aucune vérification de l'emploi des fonds publics par les partis politiques, comme on aurait pourtant pu s'y attendre. Elle a pour l'instant privilégié le contrôle de plus gros bénéficiaires de fonds publics. S'agissant du contrôle exercé par les pouvoirs publics au sens large en cas d'irrégularités commises dans le financement d'un parti ou d'une campagne, l'EEG a constaté à l'occasion de ses entretiens sur place que bon nombre de ses interlocuteurs ignoraient quelles voies de recours avaient été prévues par la loi.
75. Une solution concrète pour remédier à cette absence de contrôle et de transparence systémique consisterait à charger une entité indépendante de contrôler le respect de la loi ; mais l'EEG croit savoir que cette mesure aurait un coût qui ne pourrait peut-être pas être assumé en ce moment. Il est toutefois crucial que ce système devienne transparent pour pouvoir fonctionner correctement et gagner en crédibilité.
76. À la lumière des considérations qui précèdent, l'EEG recommande, à titre prioritaire, **(i) d'attribuer à une institution nouvelle ou existante des compétences et des ressources indépendantes et suffisantes pour qu'elle puisse contrôler le financement des partis politiques et des campagnes électorales (provenant de sources aussi bien privées que publiques) et, (ii) dans l'intervalle, pour ce qui est des institutions existantes auxquelles des compétences ont été attribuées, (a) d'établir un mécanisme de coopération qui garantisse la mise en œuvre effective des dispositions relatives au financement des partis et des campagnes électorales, (b) de présenter publiquement ce mécanisme sur les sites Web du ministère des Finances et de la Commission électorale nationale (ainsi que des commissions locales s'il y a lieu) et (c) d'informer clairement le grand public sur les modalités de recours et les instances à saisir en la matière.**
77. Les partis politiques sont tenus de remettre au tribunal de commerce leurs comptes de clôture, accompagnés d'un rapport d'audit ; ledit rapport d'audit doit être envoyé aussi à la Commission électorale nationale en vue de sa publication (article 28 de la LFPP). Seuls les fonds provenant de sources privées collectés et dépensés durant les campagnes électorales dont le montant total est supérieur à 50 000 EUR peuvent faire l'objet d'un audit externe (article 22 de la LFPP). L'EEG a appris que, lors des dernières élections (les élections locales de 2009), aucun parti politique n'avait soumis ses comptes de campagne à un audit puisque les dépenses avaient été inférieures à 50 000 EUR. D'une part, certains interlocuteurs de l'EEG se sont dits préoccupés par le fait que les dépenses n'étaient pas systématiquement déclarées par les partis politiques, afin de ne pas atteindre les seuils imposant de procéder à un audit. D'autre part, l'EEG a été informée du fait que les candidats aux élections au Monténégro ne se livraient pas d'ordinaire à des campagnes onéreuses. L'EEG reconnaît que les obligations d'audit doivent être assorties d'une certaine souplesse en fonction des moyens et des besoins des différents candidats, de manière à éviter des pesanteurs excessives. Cela dit, il importe que les autorités vérifient si le seuil d'audit de 50 000 EUR conduit les partis et les candidats à minorer de manière irrégulière les dépenses qu'ils déclarent (et par là-même à éviter la réalisation d'un audit indépendant) et, partant, portent remède à cette situation. En outre, l'EEG n'a pu obtenir de réponse satisfaisante à propos du degré d'indépendance exigé des auditeurs (par exemple sur l'existence d'éventuelles restrictions imposées au recours à un auditeur qui est également un membre actif

du parti). Il est essentiel que les auditeurs soient indépendants – et soient considérés comme tels – des partis dont ils vérifient les comptes, de manière à ce qu'ils ne soient pas être confrontés à un conflit d'intérêts du fait de leur rapport direct ou indirect avec le parti concerné. Il ne fait aucun doute pour l'EEG qu'un renforcement considérable du contrôle exercé sur les fonds privés s'impose. La recommandation formulée au paragraphe 76 à propos de la création d'un véritable mécanisme de contrôle étatique du financement privé et public des partis et candidats vise à favoriser la réalisation de cet objectif, mais le contrôle exercé par les auditeurs externes doit, en parallèle, être convenablement garanti. L'EEG estime que les audits externes, lorsqu'ils sont pratiqués de manière indépendante et effective, contribuent à faciliter la mission de contrôle des instances publiques. En conséquence, l'EEG recommande **de renforcer considérablement la vérification des comptes des partis politiques, notamment en (i) évaluant la nécessité d'adapter les dispositions en vigueur pour imposer aux partis politiques des obligations cohérentes et claires de vérification de leurs comptes, y compris la révision de l'actuel seuil de vérification des comptes de campagne (soit un montant total des fonds provenant de sources privées et dépensés à l'occasion d'une campagne électorale supérieur à 50 000 EUR) ; et (ii) en mettant en place des dispositions pour garantir l'indépendance des auditeurs chargés de vérifier les finances politiques.**

Sanctions

78. La LFPP et la LFPM prévoient des sanctions financières en cas d'infraction commise par les candidats aux élections, les partis politiques, leurs « responsables » désignés et les donateurs. Les dispositions pertinentes sont dépourvues d'ambiguïté et directement liées aux éventuelles infractions. Cela dit, ces sanctions sont légères, puisqu'elles vont de 5500 à 11 000 EUR pour les partis politiques et de 800 à 1100 EUR pour les candidats, les responsables désignés et les donateurs, et uniquement pécuniaires. L'EEG émet des réserves sur la proportionnalité des amendes prévues : l'absence de présentation d'un rapport, par exemple, est passible de la même amende que l'acceptation de fonds illicites. En outre, l'amende maximale (11 000 EUR lorsque l'auteur de l'infraction est un parti politique et 1100 EUR pour un candidat) risque de pénaliser bien modestement l'avantage important qui pourrait avoir été retiré de l'infraction, comme le don illicite d'une somme considérable. Il pourrait être plus avantageux pour un parti de payer l'amende et de profiter du don illicite que de renoncer à ce don. L'EEG n'est guère convaincue que l'actuel niveau de sanction dissuade suffisamment les partis politiques et les candidats aux élections d'enfreindre les dispositions relatives au financement des partis politiques. L'expérience acquise par les autres pays dans ce domaine, grâce à un éventail de sanctions plus large, comme la perte des fonds publics alloués, l'inéligibilité, des amendes progressives, voire des peines d'emprisonnement en cas de graves infractions, pourrait être pertinente pour le Monténégro, à titre à la fois préventif et répressif.
79. L'EEG a par ailleurs appris que les sanctions prévues n'ont jamais été appliquées en pratique. Depuis l'entrée en vigueur des dispositions pertinentes en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales, le ministère des Finances n'a constaté aucune violation importante qui serait le signe d'un éventuel abus de fonds publics. Il a néanmoins saisi à plusieurs reprises le tribunal correctionnel en l'absence de présentation des rapports de certains partis. Ces saisines étaient motivées par les informations dont il disposait et qui avaient été confirmées par la Commission électorale nationale. Sept poursuites correctionnelles ont été engagées sur cette base à l'encontre de huit partis politiques pour défaut de présentation de leurs rapports financiers ; les procédures en question étaient toujours en cours au moment de la

visite de l'EEG⁷. Bien que les agents du ministère des Finances aient indiqué n'avoir constaté aucune irrégularité majeure (et uniquement des irrégularités « techniques » mineures) au cours de leurs vérifications, l'EEG a recueilli à plusieurs reprises des critiques au sujet de la difficulté qu'il y avait, avec le système en place, à déceler l'existence de levées de fonds ou de dépenses de campagne interdites effectuées en dehors des comptes de campagne prévus à cet effet. Indépendamment des soupçons qui pèsent dans ce domaine, il est un fait avéré que les partis politiques ne présentent pas systématiquement leurs rapports financiers respectifs : l'EEG a appris que seuls neuf des 24 partis politiques et listes de candidats ayant pris part aux élections de 2009 ont remis des rapports complets sur l'origine, le montant et la structure des fonds collectés et dépensés aux fins de la campagne. L'EEG estime que l'absence de toute action susceptible d'aboutir à une sanction en cas de lourds soupçons d'irrégularités (et même de preuve, en ce qui concerne la présentation des rapports) représente une défaillance majeure du système, conséquence immédiate de son absence de contrôle. L'application effective de sanctions est un facteur essentiel pour faire régner la confiance et préserver l'intégrité du processus politique. Dans ce contexte, les peines prévues ne peuvent être jugées proportionnées, dissuasives et efficaces au sens de l'article 16 de la Recommandation Rec(2003)4. En outre, l'EEG observe que les sanctions actuellement prévues pour les donateurs font uniquement référence au dépassement des plafonds des dons, mais n'évoquent aucune autre irrégularité définie par la loi (par exemple les dons en espèces ou anonymes, les dons en nature supérieurs aux plafonds statutaires, etc.) ; de même, la LFPP et la LFPM restent muettes sur les peines infligées aux sociétés titulaires de contrats publics et qui effectuent un don au profit d'un parti politique, malgré l'interdiction de cette pratique. Au vu des considérations précédentes, l'EEG recommande **(i) de mieux adapter les sanctions prévues en cas d'infraction aux dispositions relatives au financement des partis politiques, afin de garantir leur caractère efficace, proportionné et dissuasif, y compris en élargissant la portée et l'éventail des peines prévues, et (ii) de prendre en compte l'ensemble des éventuelles infractions à la législation, selon le cas.**

80. Les sanctions prévues en cas de délit sont infligées par les tribunaux correctionnels, sur saisine du ministère des Finances ; les voies de recours sont prévues par la loi. En vertu de l'article 55 de la loi relative aux délits correctionnels, l'engagement de poursuites pour ces infractions n'est plus possible à l'issue d'un délai d'un an à compter du jour de la commission de l'infraction (prescription relative), le délai de prescription prenant en tout état de cause effet deux ans après la date de cette commission (prescription absolue). L'EEG craint que ce délai ne soit court, considérant notamment la complexité de certaines de ces infractions et les difficultés auxquelles se heurtent les enquêtes ouvertes à leur sujet. En outre, il arrive que les informations relatives à des irrégularités commises en matière de financement ne soient pas connues avant les élections suivantes, qui ont en général lieu quatre ans plus tard. Les infractions à la législation peuvent ainsi demeurer impunies du fait de l'expiration du délai de prescription pertinent. L'EEG recommande par conséquent **d'étendre le délai de prescription prévu en cas d'infraction à la loi relative au financement des partis politiques et à la loi relative au financement des campagnes pour l'élection du Président du Monténégro, des maires et des présidents de communautés urbaines.**

⁷ Les autorités ont signalé, lors de la visite sur place, que parmi les sept poursuites correctionnelles entamées, quatre ont été conclues (une a été interrompue et trois ont abouti à une condamnation consistant en un avertissement et une décision de payer les frais de procédure), et trois sont encore en cours. Aucune amende n'a encore été appliquée.

IV. CONCLUSIONS

81. Le Monténégro a récemment adopté une législation relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales, qui comporte de précieuses dispositions pour renforcer la transparence et la discipline financière des partis politiques et des candidats (obligations de tenue de livres comptables et de déclarations financières, ouverture de comptes bancaires spécialement prévus pour les campagnes électorales, interdiction des dons en espèces et des dons anonymes, divulgation des dons privés, par exemple) et atténue ainsi les possibilités de corruption dans ce domaine. La faiblesse essentielle du système tient toutefois à son mécanisme de contrôle largement défaillant, qui compromet en pratique l'efficacité des dispositions pertinentes. L'attribution précise à une entité, ou à une combinaison de plusieurs entités, d'une compétence de contrôle du respect de la législation fait clairement défaut. Cette défaillance du contrôle a une conséquence directe : l'absence de toute sanction infligée à ce jour pour infraction à la réglementation relative au financement des partis politiques, alors même que d'aucuns s'inquiètent de la commission concrète d'irrégularités, qui prennent notamment la forme de défaut de présentation des rapports financiers, d'usage abusif des ressources publiques (équipements, ressources financières, véhicules, moyens techniques et autres biens de l'État utilisés à des fins de campagne électorale) et d'acceptation d'autres types de contributions en nature, y compris de tarifs avantageux consentis par les médias. Le GRECO invite à une reformulation complète du système de surveillance des finances politiques au Monténégro, qu'il estime être une priorité ; dans l'intervalle, il importe que les institutions en place auxquelles des compétences ont été attribuées en la matière, notamment le ministère des Finances, la Commission électorale nationale et la Cour nationale des comptes, prennent des mesures plus coordonnées et plus efficaces. De même, il est essentiel que des auditeurs externes indépendants procèdent à la vérification de la comptabilité des partis. Quant au contrôle exercé par la société civile, il est gravement entravé par la publication actuellement irrégulière des informations pertinentes : les données relatives à la comptabilité des partis et des candidats, ainsi que l'identité des donateurs, sont publiées trop tard, voire jamais, ce qui empêche le grand public d'exercer une véritable surveillance. Bien que les mesures de transparence aient été renforcées sur le papier, il demeure capital qu'elles soient effectivement mises en œuvre et que les informations soient communiquées en temps utile et avec exactitude aux citoyens ; la communication de ces informations est de la plus haute importance pour assurer la transparence du financement de la vie politique. Enfin, comme la mise en œuvre de la loi permet d'en révéler les failles, il importe que les autorités demeurent vigilantes à l'égard de l'éventuel contournement des dispositions légales, notamment grâce aux entités étroitement liées à un parti ou placées sous son autorité (par exemple les groupes d'intérêts, les fondations de sensibilisation politique, les instituts de recherche ou les organisations de jeunesse), qui peuvent offrir un moyen détourné de procéder au financement occulte des partis.
82. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Monténégro :
- i. **explorer les possibilités de consolidation des registres et des comptes des partis politiques en vue d'inclure, le cas échéant, les entités qui sont directement ou indirectement liées au parti politique concerné ou relèvent autrement de son contrôle** (paragraphe 63) ;
 - ii. **revoir le plafonnement existant des recettes et des dépenses, y compris en envisageant de dissocier le montant maximum pouvant être collecté auprès de sources privées pour faire campagne du montant total des financements publics octroyés à cet effet** (paragraphe 64) ;

- iii. **établir des dispositions précises pour le recensement, la comptabilité et la déclaration des dons en nature, y compris la remise de prêts, ainsi que la fourniture de biens et services (autres que le travail bénévole effectué par des non professionnels) à des tarifs inférieurs à ceux du marché (paragraphe 66) ;**
- iv. **mettre en place des critères et des lignes directrices clairs pour l'utilisation des ressources publiques dans le cadre des activités des partis et des campagnes électorales (paragraphe 67) ;**
- v. **(i) fournir à toute entité administrative chargée de publier les documents financiers exigés à propos du financement d'une campagne électorale ou d'un parti des moyens financiers et humains suffisants pour accomplir cette mission en temps utile et avec exactitude et (ii) imposer à toute entité de ce genre de notifier à l'autorité répressive compétente l'absence de remise d'un rapport ou son caractère incomplet (lorsqu'aucune suite n'a été donnée à une demande de communication des documents manquants) et les infractions caractérisées à toute autre disposition légale ou réglementaire dont elles ont connaissance (paragraphe 71) ;**
- vi. **(i) attribuer à une institution nouvelle ou existante des compétences et des ressources indépendantes et suffisantes pour qu'elle puisse contrôler le financement des partis politiques et des campagnes électorales (provenant de sources aussi bien privées que publiques) et, (ii) dans l'intervalle, pour ce qui est des institutions existantes auxquelles des compétences ont été attribuées, (a) établir un mécanisme de coopération qui garantisse la mise en œuvre effective des dispositions relatives au financement des partis et des campagnes électorales, (b) présenter publiquement ce mécanisme sur les sites Web du ministère des Finances et de la Commission électorale nationale (ainsi que des commissions locales s'il y a lieu) et (c) informer clairement le grand public sur les modalités de recours et les instances à saisir en la matière (paragraphe 76) ;**
- vii. **renforcer considérablement la vérification des comptes des partis politiques, notamment en (i) évaluant la nécessité d'adapter les dispositions en vigueur pour imposer aux partis politiques des obligations cohérentes et claires de vérification de leurs comptes, y compris la révision de l'actuel seuil de vérification des comptes de campagne (soit un montant total des fonds provenant de sources privées et dépensés à l'occasion d'une campagne électorale supérieur à 50 000 EUR) ; et (ii) en mettant en place des dispositions pour garantir l'indépendance des auditeurs chargés de vérifier les finances politiques (paragraphe 77) ;**
- viii. **(i) mieux adapter les sanctions prévues en cas d'infraction aux dispositions relatives au financement des partis politiques, afin de garantir leur caractère efficace, proportionné et dissuasif, y compris en élargissant la portée et l'éventail des peines prévues, et (ii) prendre en compte l'ensemble des éventuelles infractions à la législation, selon le cas (paragraphe 79) ;**
- ix. **étendre le délai de prescription prévu en cas d'infraction à la loi relative au financement des partis politiques et à la loi relative au financement des campagnes pour l'élection du Président du Monténégro, des maires et des présidents de communautés urbaines (paragraphe 80).**

83. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités monténégrines à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations susmentionnées d'ici au 30 juin 2012.
84. Enfin, le GRECO invite les autorités du Monténégro à autoriser, dès que possible, la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale du pays et à en rendre la traduction publique.