



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, 26 mars 2010

Public
Greco Eval III Rep (2009) 6F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur « l'ex-République Yougoslave de Macédoine » Transparence du financement des partis politiques (Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 46^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 22-26 mars 2010)

I. INTRODUCTION

1. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » a adhéré au GRECO en 2000. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2002) 7F) sur « l'ex-République yougoslave de Macédoine » lors de sa 12^e Réunion Plénière (9-13 décembre 2002) et le Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2004) 11F) lors de sa 25^e Réunion Plénière (Strasbourg, 10-14 octobre 2005). Les Rapports d'Évaluation susmentionnés ainsi que les Rapports de Conformité correspondants sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO, actuellement en cours (lancement : 1^{er} janvier 2007), traite des thèmes suivants :
 - **Thème I - Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19, paragraphe 1, de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173)¹, articles 1 à 6 de son Protocole additionnel² (STE n° 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'Évaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après « l'EEG »), qui s'est rendue en « ex-République yougoslave de Macédoine » du 23 au 25 septembre 2009, était composée de M. Karen GEVORGYAN, Vice-Doyen, Relations internationales, Faculté de droit, Université d'Etat d'Erevan (Arménie), M. Jussi AALTONEN, Conseiller ministériel, Ministère de la Justice (Finlande), et d'un expert scientifique, M. Frank ENGEL, Membre du Parlement européen (Luxembourg). L'EEG était accompagnée de Mme Laura SANZ-LEVIA et Mme Sophie MEUDAL-LEENDERS du Secrétariat du GRECO. Préalablement à cette visite, une réponse détaillée au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2009) 6E, Thème II) ainsi que des copies de la législation pertinente avaient été remises aux experts.
4. L'EEG a rencontré des représentants des organes nationaux suivants : Commission électorale centrale, Cour des comptes, Commission nationale pour la prévention de la corruption, Commission parlementaire des institutions politiques, ministères de la Justice et des Finances, et Trésor public. L'EEG a également rencontré les représentants et comptables des quatre principaux partis politiques : VMRO-DPMNE (Organisation révolutionnaire intérieure de Macédoine - Parti démocratique de l'unité nationale macédonienne, libéral, principal parti de la coalition au pouvoir), SDSM (Alliance sociale-démocrate de Macédoine, opposition), DUI (Union démocratique pour l'intégration, parti membre de la coalition au pouvoir) et LDP (Parti libéral démocrate, opposition), ainsi que des représentants de Transparency International et un universitaire.
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième cycle d'évaluation du GRECO sur la transparence du financement des partis a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer

¹ « L'ex-République yougoslave de Macédoine » a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) le 28 juillet 1999. La Convention est entrée en vigueur en « ex-République yougoslave de Macédoine » le 1^{er} juillet 2002.

² « L'ex-République yougoslave de Macédoine » a ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale (STE n° 191) le 14 novembre 2005. Le Protocole est entré en vigueur en « ex-République yougoslave de Macédoine » le 1^{er} mars 2006.

l'efficacité des mesures adoptées par les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » 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 adoptées par le GRECO, adressées à « l'ex-République yougoslave de Macédoine » afin qu'elle améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

6. Le rapport sur le Thème I - Incriminations, a fait l'objet du document Greco Eval III Rep (2009) 6F-Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS - PARTIE GENERALE

Définition d'un parti politique

7. Aux termes de l'article 2(1) de la loi sur les partis politiques, un parti politique est une association volontaire de citoyens constituée aux fins de l'exercice et de la défense des droits politiques, économiques, sociaux, culturels ou autres droits et convictions, et de la participation au processus de décision politique en cas d'accès au pouvoir.
8. Les partis politiques sont autorisés à créer des entités ayant la personnalité juridique telles que des clubs de réflexion ou instituts de recherche, mais uniquement à but non lucratif.

Création et enregistrement

9. La loi sur les partis politiques fixe les conditions suivantes pour la création d'un parti : un parti politique doit être créé par au moins 1 000 citoyens de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » disposant du droit de vote et adhérents (signataires) à la « profession de foi » du parti. Un individu ne peut signer la « profession de foi » de plus d'un parti. L'enregistrement des partis politiques est obligatoire et doit être renouvelé tous les quatre ans en recueillant et soumettant une liste de 1 000 signatures (article 11 de la loi sur les partis politiques).
10. Pour pouvoir être enregistré, un nouveau parti doit soumettre, dans les trente jours qui suivent la réunion de l'assemblée générale ayant décidé sa création, une demande auprès du tribunal de première instance de l'arrondissement où il a son siège (article 18 de la loi sur les partis politiques). La demande d'enregistrement doit inclure :
 - le compte-rendu de la réunion de l'assemblée générale ayant décidé la création du parti ;
 - la décision de création du parti ;
 - la « profession de foi » ;
 - les statuts du parti et son programme de travail ;
 - la décision d'élection des organes du parti indiquant les noms du président ou du représentant du parti et de la ou des personnes responsables des activités financières du parti ;
 - les attestations de citoyenneté des membres fondateurs du parti ;
 - la reproduction du logo du parti.
11. Le tribunal vérifie si la demande et les documents d'accompagnement sont complets et satisfont aux critères définis dans la loi sur les partis politiques et, dans l'affirmative, décide l'inscription du parti politique sur le registre du tribunal. Si la demande est incomplète ou si le programme, les statuts, le nom ou le logo sont contraires à la loi, le tribunal exige du demandeur qu'il procède aux rectifications nécessaires ; si, au terme de ce processus, le résultat est toujours

insatisfaisant, le tribunal rejette la demande d'enregistrement. Cette décision peut être contestée devant la Cour d'appel de Skopje (articles 20 à 25 de la loi sur les partis politiques).

12. Des copies de toutes les données contenues dans les registres des tribunaux locaux sont conservées dans un registre central tenu par le tribunal de première instance de Skopje 2 (article 17-a de la loi sur les partis politiques). Ce registre, sur lequel figurent le nom, le sigle et le siège du parti, ainsi que le nom de son président ou de ses représentants et de la ou des personnes responsables des activités financières du parti, est public (article 17 de la loi sur les partis politiques).
13. Un parti politique acquiert la personnalité juridique dès son inscription sur le registre du tribunal et doit ouvrir un compte bancaire dans les quinze jours suivants (article 26 de la loi sur les partis politiques). A partir de ce moment, un parti répond de ses obligations avec tous ses avoirs.
14. Au moment de la visite de l'EEG, 90 partis politiques étaient enregistrés en « ex-République yougoslave de Macédoine » ; certains d'entre eux étaient en train de renouveler leur enregistrement, comme l'exige la loi (voir paragraphe 9). Les deux principaux partis, qui alternent au pouvoir depuis 1991, sont le VMRO-DPMNE (Organisation révolutionnaire intérieure de Macédoine - Parti démocratique de l'unité nationale macédonienne) et le SDSM (Alliance sociale-démocrate de Macédoine) qui, lors des dernières élections, faisait partie de la coalition SUN.

Participation aux élections

15. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » est dotée d'un Parlement unicaméral (*Sobranie*) qui comprend 123 membres élus pour quatre ans au suffrage universel direct sur la base d'un système de représentation proportionnelle. Le Président de la République³ est élu au suffrage populaire direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. Les listes de candidats au poste de président de la République doivent être déposées par au moins 10 000 électeurs ou 30 membres du Parlement (article 59 du Code électoral).
16. Aux termes de l'article 22 de la Constitution, tout citoyen âgé de 18 ans dispose du droit de vote, sauf s'il est privé du droit d'exercer sa profession par une décision d'un tribunal. De même, tout citoyen âgé de 18 ans apte à travailler et ne servant pas une peine d'emprisonnement pour un délit pénal, ou n'ayant pas été condamné en dernière instance par un tribunal à une peine d'emprisonnement ferme de 6 mois minimum, peut être élu au Parlement (article 7 du Code électoral).⁴
17. Tout parti politique ou groupe de partis enregistré ainsi que tout groupe d'au moins 1.000 électeurs a le droit de proposer une liste de candidats au Parlement (articles 60 et 61 du Code électoral). La personne qui présente formellement une liste de candidats est considérée comme un/une « organisateur/trice de campagne électorale » (Article 70 du Code électoral) pour les besoins de l'application des dispositions du Code électoral relatives aux campagnes électorales.

³ Bien que la Constitution reconnaisse au président certains pouvoirs, la fonction présidentielle est essentiellement une fonction cérémonielle. Les dernières élections présidentielles, qui ont abouti à l'élection de Gjorge Ivanov, ont eu lieu en mai 2009.

⁴ Des conditions identiques s'appliquent à l'éligibilité aux élections locales, avec la condition supplémentaire de résidence dans la municipalité où le candidat souhaite se présenter (article 7 du Code électoral). Pour être candidat à la présidence de la République, il faut être un citoyen âgé d'au moins 40 ans et ayant résidé sur le territoire national au moins dix des quinze années précédant l'élection (article 80 de la Constitution).

18. Aux fins des élections parlementaires, le territoire national est divisé en six circonscriptions électorales élisant chacune 20 députés (article 4(2) du Code électoral). Ces circonscriptions comprennent un nombre à peu près égal d'électeurs mais leur tracé ne correspond à aucune autre division administrative ou territoriale. Les trois députés restants représentent les citoyens vivant à l'étranger et sont élus à la proportionnelle dans chacune des trois circonscriptions suivantes : Europe et Afrique ; Amérique du Sud et du Nord ; Australie et Asie.
19. Les 120 sièges parlementaires sont alloués sur la base d'un système électoral proportionnel reposant sur la méthode d'Hondt.⁵ Une fois établi le nombre total de suffrages exprimés dans chaque circonscription, les voix recueillies par chaque liste de candidats sont divisées par 1, 2, 3, 4 et ainsi de suite jusqu'à répartition complète des 20 sièges de la circonscription. Il n'existe pas de seuil d'entrée au Parlement.
20. Les élections locales comprennent l'élection des conseils locaux et l'élection du conseil de la ville de Skopje. Elles ont lieu tous les quatre ans sur la base d'un système électoral proportionnel ; les élections des maires des municipalités et de la ville de Skopje ont lieu tous les quatre ans sur le mode majoritaire.

Représentation des partis au Parlement

21. Les dernières élections parlementaires ont eu lieu le 1^{er} juin 2008 : 18 partis, coalitions de partis ou groupes d'électeurs ont pris part à ces élections⁶ et cinq d'entre eux ont obtenu des sièges :
- | | | |
|---|---|-------------|
| - | Coalition VMRO-DPMNE | - 63 sièges |
| - | Coalition SUN pour l'Europe | - 27 sièges |
| - | Union démocratique pour l'intégration (DUI) | - 18 sièges |
| - | Parti démocratique des Albanais (DPA) | - 11 sièges |
| - | Parti de l'avenir européen (PEI) | - 1 siège |
22. La coalition VMRO-DPMNE, l'Union démocratique pour l'intégration (DUI) et le Parti de l'avenir européen (PEI) ont constitué le gouvernement de coalition actuellement au pouvoir.

⁵ La méthode d'Hondt est une méthode d'allocation des sièges sur la base des plus fortes moyennes dans les systèmes électoraux proportionnels à listes de partis.

⁶ Ces partis et coalitions de partis étaient les suivants : Groupe d'électeurs PM, Groupe d'électeurs PG, VMRO Parti démocratique, Parti de la prospérité démocratique, Union nationale démocratique, Parti des démocrates libres, Union démocratique des Albanais, Unification radicale permanente de Macédoine, Parti de l'avenir européen, Parti radical des Serbes de Macédoine, Union démocratique pour l'intégration, Mouvement pour l'unanimité nationale des Turcs, Parti démocratique des Albanais, Organisation macédonienne du père pour le renouveau radical – Vardar-Egej-Pirin, Coalition SUN pour l'Europe (regroupant l'Union social-démocrate de Macédoine, le Nouveau parti social-démocratique, le Parti libéral-démocrate, le Parti libéral de Macédoine, Alternative nouvelle, le Parti vert de Macédoine, le Parti des retraités de la République de Macédoine et l'Union démocratique des Valaques de Macédoine), Parti social-démocrate de Macédoine, Coalition VMRO-DPMNE (comprenant le Parti socialiste de Macédoine, l'Union démocratique, le Renouveau démocratique de Macédoine, le Parti démocratique des Turcs de Macédoine, le Parti démocratique des Serbes de Macédoine, l'Union des Roms de Macédoine, le Parti uni de Macédoine pour l'émancipation, le Parti de la Justice, le Parti de l'action démocratique de Macédoine, le Parti des Valaques de Macédoine, le Parti de l'intégration des Roms, le Mouvement populaire de Macédoine, le Parti démocratique des Bosniaques, le Parti des verts, l'Union démocratique des Roms, le Parti travailliste et paysan de la République de Macédoine, le Parti de l'émancipation complète des Roms) et Union des forces de gauche de Tito.

Aperçu du système de financement politique

Cadre juridique

23. La loi sur le financement des partis politiques n° 76-04 (LFPP), adoptée en 2004, régit le financement des partis politiques. Elle couvre le financement des activités ordinaires des partis politiques et leur surveillance et a été amendée pour la dernière fois en juillet 2009. La loi sur les partis politiques, adoptée en 1994 et amendée en 2007, contient aussi certaines dispositions sur le financement des partis politiques.
24. Le financement des campagnes électorales est réglementé au chapitre VI du Code électoral, « Campagnes électorales et financement des campagnes électorales », n° 40-2006, qui a été révisé le 29 octobre 2008 et traite de l'organisation des campagnes électorales, de l'accès aux médias, du financement des élections, des rapports financiers et du remboursement des dépenses électorales.
25. Les lois régissant plusieurs organes de surveillance, en particulier la loi sur la prévention de la corruption n° 28-2002, amendée en 2004 et 2006, et la loi sur le contrôle des comptes par l'Etat n° 95-97, amendée pour la dernière fois en 2006, contiennent aussi certaines dispositions sur la surveillance des partis politiques et des campagnes électorales.

Financement public direct

Partis politiques

26. Une fraction (0,06 %) du budget national et du budget des municipalités et de la ville de Skopje est consacrée tous les ans au financement des partis politiques (article 9 de la LFPP). Les fonds sont distribués régulièrement – tous les trimestres, deux fois par an ou bien une fois par an, en fonction des liquidités disponibles – sur la base suivante : 30 % sont distribués également entre tous les partis ayant recueilli au moins 1% des suffrages exprimés lors de la dernière élection parlementaire ou locale ; les 70% restants sont répartis entre les partis politiques en fonction du nombre de représentants élus au Parlement ou dans les conseils municipaux (article 10 de la LFPP). Le ministère des Finances calcule le montant dû à chaque parti politique sur la base des informations transmises à la Commission électorale centrale sur le nombre de voix et de sièges obtenus par chaque parti aux dernières élections.
27. Le budget national de 2009 s'élève à environ 2,5 milliards d'euros et le montant total des fonds publics accordés aux partis politiques en dehors des campagnes électorales atteint donc environ 1,5 millions d'Euros. Pour les partis les plus importants, ces fonds représentent la principale source de financement pendant les années non électorales.

Campagnes électorales

28. Le Code électoral prévoit le financement public direct des campagnes électorales par le biais du remboursement des dépenses électorales. Ce remboursement, cependant, est réservé aux candidats élus qui ont droit pour chaque voix recueillie à 15 MKD (0,25 Euros) versés à partir du budget national ou des budgets locaux (article 86 du Code électoral).
29. Le remboursement des dépenses électorales est accordé sur décision du Parlement, du conseil municipal concerné ou du conseil de la ville de Skopje, sur présentation par l'organisateur/trice de la campagne électorale d'un bilan financier de la campagne (article 86 du Code électoral).

Financement public indirect

30. Le Code électoral prévoit aussi certaines formes de financement public indirect des campagnes électorales : des panneaux d'affichage électoral sont mis à disposition gratuitement par les municipalités (article 78 du Code électoral) et des locaux (écoles, centres culturels ou autres bâtiments de l'Etat ou des municipalités), des espaces et équipements publics peuvent servir aux réunions électorales lorsqu'aucun autre équipement adapté n'est disponible (article 82 du Code électoral). Les médias publics ne sont pas autorisés à fournir de publicités politiques gratuites, à l'exception du temps d'antenne gratuit alloué sur une base égalitaire à tous les candidats aux élections, afin qu'ils se présentent eux-mêmes ainsi que leur programme (Article 75 du Code électoral).

Financement privé

Partis politiques

31. Aux termes de l'article 13 de la LFPP, les partis politiques peuvent recevoir un financement privé uniquement sous les formes suivantes :
- cotisations des adhérents ;
 - dons en espèces, en biens ou en services de personnes physiques et de personnes morales ;
 - legs de biens meubles ou immeubles ;
 - recettes tirées de la vente de produits publicitaires ;
 - revenus provenant des biens des comptes bancaires et des activités du parti (par exemple, vente de billets pour les manifestations organisées par le parti).
32. En ce qui concerne le montant / volume / périodicité des contributions privées, l'article 16 de la LFPP stipule que les contributions d'un donateur ne peuvent dépasser, dans le cas des personnes physiques, 75 fois le montant du salaire mensuel moyen au cours d'une même année et, dans le cas des personnes morales, 150 fois le montant du salaire mensuel moyen.⁷ Les dons sont donc plafonnés à environ 1,5 millions MKD (24.877 Euros) pour les personnes physiques et 3 millions MKD (49.754 Euros) pour les personnes morales. Les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont indiqué à l'EEG que cette source de financement est considérée comme une forme d'investissement en période électorale, surtout pour les principaux partis, car les donateurs en attendent un « retour » si le parti qu'ils soutiennent gagne les élections.
33. Les sources de financement privé sont soumises à un certain nombre de restrictions. Aux termes de l'article 20 de la LFPP, les partis politiques ne peuvent recevoir un financement des personnes et entités suivantes :
- gouvernements étrangers, personnes physiques et morales étrangères, et organisations et institutions internationales ;
 - sociétés contrôlées par des investisseurs étrangers ;
 - organes gouvernementaux nationaux et locaux autres que ceux chargés d'allouer le financement public direct, comme décrit plus haut (voir paragraphe 26) ;
 - institutions, entreprises et fonds publics gérant des fonds publics ;
 - institutions, entreprises et fonds publics créés par des municipalités ;
 - institutions et entreprises publiques contrôlées à hauteur de 20% ou plus par l'Etat ;
 - entreprises privées fournissant des biens ou des services à des organes publics ;

⁷ En juin 2009, le salaire net moyen s'élevait à environ 20 000 MKD (332 Euros).

- organisations non-gouvernementales, communautés et groupes religieux ;
- sources anonymes ou non identifiées.

34. Le montant des cotisations versées par chaque adhérent de parti ne doit pas dépasser celui d'un salaire mensuel moyen⁷ (article 14 de la LFPP). Les représentants des partis rencontrés par l'EEG au cours de la visite sur place ont indiqué que les cotisations versées par leurs adhérents varient d'environ 50 centimes d'Euro à 2,5 ou 3 % du revenu individuel net. Certaines personnes comme les étudiants ou les mères célibataires sont exemptées de cotisation, tandis que les élus du parti et les membres qui occupent des fonctions de responsabilité en son sein versent des cotisations plus élevées. Les cotisations constituent une source importante de financement des partis, surtout en dehors des périodes électorales. Les représentants des partis rencontrés sur place ont déclaré que le nombre de leurs adhérents, et donc les revenus provenant des cotisations, augmente lorsque leur parti est au pouvoir et diminue lorsque celui-ci est dans l'opposition.

Campagnes électorales

35. Aux termes de l'article 83 du Code électoral, les sources autorisées de financement des campagnes électorales sont les suivantes : cotisations des adhérents du parti, dons de personnes physiques d'un montant maximum de 5 000 Euros et dons de personnes morales d'un montant maximum de 20 000 Euros. Les dons peuvent être versés en espèces ou en nature. Les biens et services fournis gratuitement ou réglés par un tiers sont considérés comme des dons et sont donc couverts par ces restrictions (article 83-a du Code électoral).

36. Par contre, les biens et services fournis à prix réduit ne sont pas couverts par les restrictions s'appliquant aux dons privés (articles 83(3) et 83-a du Code électoral). Tel est le cas en particulier des tarifs préférentiels accordés par les radiodiffuseurs et la presse écrite aux participants à une campagne électorale.

37. Les fonds privés doivent être déposés sur un compte bancaire spécial qui doit être ouvert par l'organisateur/trice de la campagne pour couvrir les dépenses électorales (article 71 du Code électoral). Toutes les dépenses électorales doivent être réglées à partir de ce compte bancaire qui doit être ouvert dans les 48 heures qui suivent l'approbation de la liste de candidats par la commission électorale compétente (article 71 du Code électoral). Le compte bancaire est clos après l'élection, une fois que les dépenses électorales ont été remboursées par l'Etat (voir paragraphes 28 and 29).

38. En ce qui concerne les limites ou restrictions s'imposant aux types de financement privé autorisés dans le cadre des campagnes électorales, l'article 83 du Code électoral prévoit des restrictions similaires à celles qui s'appliquent aux partis politiques. Sont interdits les financements provenant :

- du budget national, à l'exception des fonds alloués dans le cadre du financement public direct décrit plus haut (voir paragraphe 26) ;
- du budget des municipalités et de la ville de Skopje, à l'exception des fonds alloués dans le cadre du financement public direct décrit plus haut ;
- d'entreprises ou institutions publiques ;
- d'associations, de fondations, de communautés ou groupes religieux ;
- de gouvernements étrangers, de personnes physiques et morales étrangères, et d'organisations ou institutions internationales ;
- de co-entreprises dont le capital est contrôlé par des investisseurs étrangers ;
- de sources non identifiées.

39. Si les dons privés dépassent la limite susmentionnée ou si leur origine ne peut être établie, l'organisateur/trice de la campagne électorale doit les reverser au budget national (article 83 (4) du Code électoral).

Régime fiscal

40. Les dons privés aux partis politiques et aux campagnes électorales ne bénéficient d'aucune déduction fiscale (article 17 de la loi sur les dons et parrainages publics, n° 47-06 et 86-06).

Dépenses

41. Les dépenses des partis politiques ne sont pas soumises à des restrictions générales. Cependant, dans le contexte électoral, l'article 84 du Code électoral prévoit que les organisateurs/trices d'une campagne électorale ne peuvent dépenser plus de 180 MKD (2,93 Euros) par électeur inscrit dans la circonscription électorale où la liste de candidats a été déposée. Ces dépenses doivent être réglées uniquement à partir du compte bancaire ouvert pendant et pour la campagne électorale (voir paragraphe 37).

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS- PARTIE SPECIFIQUE

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

Comptabilité

42. Aux termes de l'article 23 de la LFPP, les partis politiques doivent tenir une comptabilité de leurs revenus et de leurs dépenses. En ce qui concerne les obligations comptables, les partis sont soumis à la loi sur la comptabilité des organisations à but non lucratif. Le type, le montant et la source des revenus doivent être enregistrés. Les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont indiqué à l'EEG que les principaux partis politiques appliquent un système de comptabilité analytique, avec enregistrement détaillé des recettes et des dépenses. Les sections locales des partis déclarent régulièrement leurs revenus à l'échelon central et le règlement des dépenses est effectué à l'échelon central, chaque parti disposant d'un compte bancaire unique. Les sections locales peuvent disposer de comptes dérivés mais, lorsque tel est le cas, les données comptables du parti et de toutes ses sections doivent être regroupées (article 26 de la LFPP).
43. Les livres de comptes et pièces comptables doivent être conservés pendant une durée spécifique selon le type de documents (article 13 de la loi sur la comptabilité des budgets et leurs usagers) :
- les documents de vente et les factures doivent être conservés pendant trois ans ;
 - les pièces comptables correspondant aux données comptables consignées dans les livres de compte doivent être conservées pendant cinq ans ;
 - les documents et données concernant les salaires des employés doivent être conservés indéfiniment.
44. D'autre part, les partis politiques doivent tenir un registre des dons reçus, en y inscrivant le nom du donateur, le type et le montant du don et la date à laquelle il a été reçu (article 17 de la LFPP). Cette obligation s'applique aussi dans le cadre des campagnes électorales (articles 83-b et 85 du Code électoral). Les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont indiqué à l'EEG que le ministère des Finances a établi un livre de règlements et un modèle d'enregistrement des dons le 9 novembre 2009.

Obligations de rendre compte

45. Les partis politiques sont tenus d'établir avant le 31 mars un bilan annuel des opérations du parti et de ses sections locales pendant l'année précédente. Ce bilan doit inclure les données correspondant aux divers avoirs et sources de revenus (revenus généraux, subventions, espèces, matériels, équipements, services, recettes propres, cotisations des adhérents) et l'ensemble des dépenses du parti (article 27 de la LFPP). Il est soumis à la Cour des comptes, au Trésor public, au ministère des Finances et au registre central (article 26 de la LFPP).
46. Les partis sont aussi soumis à des obligations de déclaration spécifiques en ce qui concerne le financement privé : aux termes des articles 17 et 25 de la LFPP, les partis sont tenus d'établir un état trimestriel des dons reçus sur la base des données consignées dans le registre des dons (voir paragraphe 44). Ces états sont soumis au ministère des Finances et à la Cour des comptes et, depuis les amendements de juillet 2009 à la LFPP, également au Trésor public.

Campagnes électorales

47. Au plus tard quinze jours après les élections, les organisateurs/trices de campagne électorale doivent soumettre un bilan financier général de la campagne pour obtenir le remboursement des dépenses électorales. Ce bilan doit être établi conformément à un modèle fourni par le ministère des Finances et soumis à la Commission électorale centrale, à la Cour des comptes, à la Commission nationale pour la prévention de la corruption et au Parlement. Dans le cas des élections locales, le bilan doit également être envoyé aux conseils des municipalités et au conseil de la ville de Skopje (article 85 du Code électoral).
48. Les médias sont aussi soumis à certaines obligations de déclaration, afin d'assurer le respect des dispositions du Code électoral concernant l'égalité de traitement des candidats. Les médias publicitaires doivent soumettre, au plus tard quinze jours après les élections, un rapport sur les espaces publicitaires alloués à chaque liste de candidats et les prix pratiqués. Ce rapport, établi sur la base d'un modèle fourni par le ministère des Finances, doit être soumis à la Commission électorale centrale, à la Cour des comptes et à la Commission nationale pour la prévention de la corruption (article 85-a du Code électoral).

Obligations de publication et accès aux livres de compte

Partis politiques

49. L'article 23 de la LFPP établit le principe général de publicité des revenus et des dépenses des partis politiques. Dans un but de transparence, les amendements récents à cette loi ont introduit des obligations de publication supplémentaires : les partis politiques sont tenus de publier entièrement le bilan annuel sur leur site internet, au Journal Officiel et dans au moins un journal quotidien (articles 26 et 27-a de la LFPP). Le registre des dons et la liste des donateurs doivent également être rendus publics.
50. Les partis politiques sont en outre soumis à la loi sur la liberté d'accès à l'information publique, selon des modalités identiques à celles qui s'appliquent aux organes de l'Etat.

Campagnes électorales

51. L'article 85 du Code électoral stipule que les bilans financiers soumis par les organisateurs/trices de campagne électorale doivent être publiés sur le site internet de la Commission électorale centrale.
52. Les rapports d'audit de la Cour des comptes sur ces bilans financiers doivent également être publiés sur le site internet de la Cour des comptes (article 85 b du Code électoral).
53. Les rapports des médias sur la publicité politique pendant la campagne électorale doivent être rendus publics par les organes auxquels ces rapports sont adressés – Commission électorale centrale, Cour des comptes, Commission nationale pour la prévention de la corruption – sur leurs sites internet respectifs (article 85-a du Code électoral).

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

Contrôle interne

54. Aux termes de l'article 24 de la LFPP, les partis politiques sont tenus d'instaurer un mécanisme de contrôle interne dans leurs statuts ou tout autre document et de désigner un organe spécifique à cette fin. Les représentants des principaux partis politiques ont indiqué à l'EEG que, pour satisfaire à cette obligation, ils ont mis en place un système hiérarchique d'approbation de la comptabilité et des bilans financiers. Les comptes et bilans financiers établis par le comptable professionnel employé par un parti sont examinés par un organe de contrôle interne puis approuvés par l'assemblée générale ou le comité central du parti.

Contrôle externe

55. Les responsabilités concernant le contrôle externe des partis politiques sont réparties entre plusieurs organes.

Cour des comptes

56. Le financement public des partis politiques et des campagnes électorales est soumis au contrôle externe de la Cour des comptes (article 1 de la loi sur le contrôle des comptes par l'Etat, article 26 de la LFPP, article 85 du Code électoral). La Cour des comptes est un organe indépendant dont le président et le vice-président sont nommés par le Parlement pour dix ans (article 13 de la loi sur le contrôle des comptes par l'Etat). Ses commissaires sont spécialisés dans l'économie ou le droit et disposent d'une expérience de travail dans le secteur comptable ou financier. Ils doivent être entièrement indépendants du parti qu'ils contrôlent (article 26 de la LFPP). Au cours de la visite sur place, les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont indiqué à l'EEG que la Cour des comptes réalise environ 90 audits par an parmi l'ensemble des entités et organes soumis à son contrôle.
57. Aux termes de l'article 6 de la loi sur le contrôle des comptes par l'Etat, les partis politiques qui reçoivent un financement public font partie des entités qui doivent être contrôlées au moins une fois par an par la Cour des comptes, sur la base de son programme annuel. Le financement public des partis politiques a été inclus parmi les compétences de la Cour des comptes en 2005 et les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont indiqué à l'EEG que, pendant l'année 2005, la Cour des comptes a vérifié les comptes de certains partis politiques. Depuis lors, cependant, aucun parti politique n'a fait l'objet d'un audit, la Cour des comptes

fonctionnant sur la base d'un programme annuel qui définit les critères de sélection des entités soumises à contrôle. Bien que la Cour des comptes soit l'un des organes auxquels sont adressés les bilans annuels et les états trimestriels relatifs aux dons (voir paragraphes 45 et 46), les partis politiques n'ont jusqu'ici été soumis à aucun contrôle. La Cour des comptes peut décider de réaliser un audit spécifique de la comptabilité d'un parti politique en cas de plainte mais le cas ne s'est pas encore produit.

58. La Cour des comptes, par contre, contrôle régulièrement les fonds public recus et dépensés pendant les campagnes électorales (article 5 de la loi sur le contrôle des comptes par l'Etat) sur la base des bilans financiers soumis par les organisateurs/trices de campagne électorale (voir paragraphe 47). Ce contrôle a pour but de vérifier que le plafonnement des dons et des dépenses a bien été respecté, que les dons recueillis ne proviennent pas de sources interdites et que les règles du ministère des Finances quant aux formats de déclaration et de comptabilité ont bien été appliquées. Les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont indiqué à l'EEG que l'attention accordée aux campagnes électorales tient au fait que leur financement met en jeu des flux d'argent importants et que, par conséquent, les risques de financement et de dépenses illicites sont jugés plus élevés dans ce contexte.
59. Le rapport établi par la Cour des comptes sur l'utilisation des fonds publics pendant une campagne électorale est soumis aux autorités chargées de surveiller le fonctionnement de l'entité contrôlée (article 23 de la loi sur le contrôle des comptes par l'Etat), à savoir, dans le cas des partis politiques, le ministère des Finances et le ministère de la Justice. En outre, tous les rapports incluant des évaluations à caractère financier sont soumis au ministère des Finances (article 23 de la loi sur le contrôle des comptes par l'Etat). La Cour des comptes peut aussi décider de transmettre un rapport au Parlement si elle juge que « les déclarations financières ne donnent pas un tableau juste et véridique des modalités et résultats des opérations financières » (article 24-a de la loi sur le contrôle des comptes par l'Etat).
60. Si, au cours d'un audit, la Cour des comptes a des motifs fondés de soupçonner qu'une infraction pénale a été commise, elle doit en informer le procureur général (article 24 de la loi sur le contrôle des comptes par l'Etat).

Commission nationale pour la prévention de la corruption

61. La Commission nationale pour la prévention de la corruption est habilitée à contrôler les activités financières des partis, à la fois pendant les campagnes électorales et en relation avec leurs activités normales, notamment afin d'assurer qu'ils n'obtiennent ni n'utilisent des sources anonymes ou illégales de financement (article 13(1) de la loi sur la prévention de la corruption) ou des fonds publics autres que ceux spécifiquement alloués au financement des partis politiques et des campagnes électorales (article 10 de la loi sur la prévention de la corruption).
62. La Commission nationale pour la prévention de la corruption est un organe indépendant composé de sept membres nommés par le Parlement pour une période non-renouvelable de cinq ans. Elle est assistée d'un secrétariat de 14 personnes, qui devrait être porté bientôt à 21 ou 22 personnes. Les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont indiqué à l'EEG qu'en période électorale, la plus grande partie du personnel de la Commission s'occupe de la surveillance de la campagne électorale. En dehors des périodes électorales, un conseiller s'occupe spécifiquement du financement ordinaire des partis politiques. La Commission nationale pour la prévention de la corruption agit sur la base de déclarations de citoyens, d'informations diffusées dans les médias, de déclarations anonymes et aussi sur sa propre initiative.

63. Les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont indiqué à l'EEG que le contrôle de la Commission nationale pour la prévention de la corruption s'exerce à trois niveaux parallèles : la vérification des bilans financiers soumis par les organisateurs/trices de campagne électorale, la vérification des rapports du Conseil des médias radiodiffusés sur la publicité politique payante (voir paragraphe 72) et la comparaison des données présentées dans ces rapports.
64. Si elle a des raisons de soupçonner des irrégularités, la Commission peut demander aux autorités compétentes, à savoir le Trésor public, la police financière et d'autres autorités publiques, d'ouvrir une enquête et d'examiner les mouvements de fonds sur les comptes bancaires d'un parti ou d'un candidat (article 13 de la loi sur la prévention de la corruption). La Commission peut aussi contacter les banques directement. Elle peut ensuite soumettre, sur la base de ses conclusions, un rapport au Parlement en cas de détournement de fonds publics dans le cadre d'une campagne électorale ou plus généralement (article 12 de la loi sur la prévention de la corruption).

Trésor public

65. Les fonctions de surveillance des activités financières des partis politiques qui incombent au ministère des Finances sont exercées par le Trésor public (article 26 de la LFPP), organe gouvernemental placé sous son autorité. Bien que sa mission principale porte sur la mise en œuvre des politiques fiscales et la collecte des impôts, le Trésor public est aussi habilité à contrôler les activités financières des partis politiques (article 26 de la LFPP). Il dispose d'un personnel de 1.200 personnes, dont 300 s'occupent des audits externes. Les inspecteurs du Trésor public sont indépendants du parti dont ils contrôlent les comptes (article 26 de la LFPP).
66. Le contrôle du Trésor public est axé sur les dépenses des partis politiques, à la fois dans le cadre de leurs activités normales et pendant les campagnes électorales. Ce contrôle est effectué sur la base des bilans et comptes annuels des partis et de la comptabilité des campagnes électorales. Le Trésor public applique un plan d'action qui prévoit le contrôle d'un parti par an.
67. Le Trésor public ne dispose d'aucun pouvoir d'enquête. En cas de soupçons d'irrégularités, il notifie la police financière pour enquête. Il peut aussi, sur la base de ses conclusions, notifier les autorités compétentes afin qu'elles engagent une procédure de délit correctionnel.

Autres organes

68. Plusieurs autres organes sont impliqués de façon plus distante dans le contrôle des partis politiques :
69. La Commission électorale centrale, qui est responsable de l'organisation et de la surveillance des élections, est chargée de recevoir les bilans financiers soumis par les organisateurs/trices de campagne électorale et de les publier sur son site internet. Toutefois, son rôle se limite à assurer la réception des rapports dans le délai prévu et, dans le cas contraire, à prendre des mesures appropriées ; elle ne contrôle aucunement le contenu de ces rapports et les publie tels quels.
70. La Commission électorale centrale est aussi habilitée à initier une procédure disciplinaire, correctionnelle ou pénale si elle soupçonne des infractions aux dispositions du Code électoral, notamment celles qui concernent le financement des campagnes électorales (article 31(3) du Code électoral). Cependant, les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont indiqué à l'EEG qu'en pratique, s'agissant des dispositions relatives au financement, cette

compétence s'exerce en consultation avec la Cour des comptes : les deux organes décident, sur la base des conclusions de cette dernière, lequel d'entre eux doit initier la procédure appropriée.

71. Les rapports des campagnes électorales sont également soumis au Parlement, pour examen d'abord par la Commission des institutions politiques puis en plénière.
72. Enfin, le Conseil des médias radiodiffusés contrôle notamment le respect par les partis politiques et les organisateurs/trices de campagne électorale des règles relatives à la publicité politique payante pendant les campagnes électorales.

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

73. La législation régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales contient plusieurs dispositions sur les amendes pouvant être imposées aux partis politiques, aux personnes responsables de la gestion financière des partis, aux organisateurs/trices de campagne électorale et aux donateurs en cas de violations – considérées comme des délits correctionnels – des dispositions de cette législation. Le Code pénal, en outre, prévoit une peine d'emprisonnement en cas de détournement de fonds électoraux.
74. Les sanctions prévues par la loi sur le financement des partis politiques ont été renforcées comme suit par les amendements de juillet 2009 :
 - en cas de dépassement du plafond fixé par la loi pour les dons, les personnes physiques sont passibles d'une amende de 1.000 Euros à 2.000 Euros (en contre-valeur MKD) et les personnes morales d'une amende de 5.000 Euros à 10.000 Euros (en contre-valeur MKD) (article 28(1) de la LFPP) ;
 - en cas de dépassement du plafond fixé par la loi pour les dons, s'il néglige de retourner le montant excédentaire au donateur, un parti est passible d'une amende d'un montant équivalent de cinq à dix fois la différence entre le montant autorisé et le montant reçu (article 28(2) de la LFPP) ;
 - un parti qui néglige de reverser au budget national des fonds de source anonyme ou non identifiée est passible d'une amende d'un montant représentant de dix à vingt fois le montant du don (article 28(3) de la LFPP) ;
 - outre les sanctions susmentionnées, un parti qui obtient et utilise des fonds de source illégale ou anonyme peut perdre le droit au financement public l'année suivante (article 20(3) de la LFPP) ;
 - un parti qui manque aux différentes obligations de déclaration et de publication prévues par la LFPP est passible d'une amende de 5.000 Euros à 10.000 Euros (en contre-valeur MKD) (article 29 de la LFPP).
75. Ces sanctions peuvent être imposées par le tribunal de première instance de l'arrondissement où se trouve le siège du parti politique (article 31 de la LFPP).
76. Aux termes de l'article 189 du Code électoral, un parti politique qui néglige de soumettre un rapport sur le financement d'une campagne électorale ou qui dépasse le plafond des dépenses autorisées est passible d'une amende de 4.000 Euros à 5.000 Euros (en contre-valeur MKD). Si sa responsabilité est établie, la personne s'occupant des questions financières au sein du parti est passible d'une amende de 500 Euros à 1.500 Euros (en contre-valeur MKD). Ces amendes peuvent être imposées par le tribunal de première instance de l'arrondissement où se trouve le siège du parti, après initiation de la procédure par la Commission électorale centrale. La décision du tribunal peut être contestée en appel.

77. Outre les amendes décrites ci-dessus, aux termes de l'article 165 a du Code pénal, une peine d'emprisonnement de trois ans maximum peut être imposée à un/une organisateur/trice de campagne électorale qui « abuse des pouvoirs qui lui sont reconnus par la législation » :
- en négligeant de déclarer les sources de financement de la campagne électorale ;
 - en négligeant de soumettre un état financier des dépenses électorales ;
 - en dépassant les limites de financement fixées par la législation ;
 - en utilisant des fonds illégaux ;
 - en effectuant des règlements contraires aux règles s'appliquant aux campagnes électorales ;
 - ou de toute autre façon.

Immunités

78. La législation ne prévoit aucune immunité pour les infractions commises en relation avec le financement des partis politiques et/ou des campagnes électorales.

Délais de prescription

79. Des délais de prescription différents s'appliquent selon que l'infraction est considérée comme un délit correctionnel – ce qui est le cas de toutes les infractions passibles d'une amende décrites aux paragraphes 74 et 76 – ou comme une infraction pénale, comme le détournement de fonds électoraux.
80. Pour les délits correctionnels, aux termes de l'article 42 de la loi sur les infractions mineures, le délai de prescription est d'un an à partir du jour où a été commise l'infraction. Le délai de prescription peut être suspendu mais ne peut en aucun cas excéder deux ans à compter du jour où a été commise l'infraction.
81. Les délais de prescription correspondant aux infractions pénales sont les suivants :
- poursuite des infractions commises par une personne morale : cinq ans à partir du jour où a été commise l'infraction pénale (article 96-f du Code pénal) ;
 - exécution des sanctions visant une personne morale : trois ans à compter du jour où le jugement est devenu effectif si la sanction est une amende et cinq ans si la sanction inclut l'interdiction d'effectuer certaines activités (article 96-f du Code pénal) ;
 - poursuite des infractions commises par une personne physique : dix ans à partir du jour où a été commise une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement de plus de cinq ans (article 107 du Code pénal) ;
 - exécution de la peine : dix ans à compter du jour où le jugement est devenu effectif (article 109 du Code pénal).

Statistiques

82. Dans son travail de contrôle du respect des dispositions de la loi relative à la prévention de la corruption pendant les campagnes électorales de 2005 (élections locales), 2006 (élections parlementaires), 2008 (élections parlementaires) et 2009 (élections présidentielles et locales), la Commission nationale pour la prévention de la corruption n'a relevé aucun indice d'utilisation de source illégale ou anonyme de financement par un parti politique et, par conséquent, elle n'a encore initié aucune procédure pour ce motif.

83. En ce qui concerne les dépenses de publicité payante pendant les campagnes électorales, le Conseil des médias radiodiffusés a constaté que, pendant les campagnes électorales de 2005, 2006, 2008 et 2009, les partis politiques ont dépassé plusieurs fois la limite autorisée.
84. En 2009, la Commission électorale centrale a recommandé d'engager une procédure correctionnelle devant les tribunaux compétents dans 127 cas de soumission tardive ou de non soumission du bilan financier de la campagne électorale, dont 126 concernaient les élections locales et un seul l'élection présidentielle. Il n'a été fourni à l'EEG aucune information sur les résultats de ces procédures.

IV. ANALYSE

85. Le cadre légal de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales est récent et assez bien développé. Le texte de loi principal régissant le financement des partis et son contrôle est la loi sur le financement des partis politiques n° 76/04 (ci-après « LFPP »), adoptée en 2004 et amendée pour la dernière fois en septembre 2009, peu avant la visite sur place. S'agissant du financement des campagnes électorales, la législation pertinente se trouve au chapitre VI du Code électoral, « Campagnes électorales et financement des campagnes électorales », n° 40-2006, adopté en 2006 et amendé pour la dernière fois en octobre 2008. Les dispositions contenues dans les textes précités sont assez détaillées et montrent la volonté du législateur d'imposer à la fois la transparence du financement politique et l'obligation de rendre des comptes. La loi sur le financement des partis politiques en particulier, qui a été adoptée sur la base d'un consensus entre les partis politiques, contient plusieurs éléments solides comme l'interdiction des dons étrangers et anonymes, le plafonnement des dons et l'obligation de divulgation – notamment à l'aide de déclarations trimestrielles – des dons privés, ainsi que l'interdiction de toute contrepartie. L'accent mis sur la transparence, qui ressort clairement du principe général de publicité des revenus et des dépenses des partis politiques et des diverses obligations de déclaration et de publication, est également positif. Les amendements récents à cette loi ont remédié à un certain nombre d'insuffisances qui existaient précédemment mais il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité de ces nouvelles dispositions. Néanmoins, d'autres lacunes subsistent eu égard à la transparence ; ces lacunes sont examinées en détail ci-dessous.
86. Malgré un cadre légal assez robuste, il n'y a eu jusqu'ici en pratique aucun cas important de poursuite ou de sanction d'un parti ou d'un candidat pour violation des règles du financement politique, et ceci bien que plusieurs interlocuteurs de l'EEG aient fait état d'irrégularités, par exemple en ce qui concerne la transparence des dons ou le plafonnement des dépenses autorisées pendant les campagnes électorales. L'EEG est d'avis que le grand nombre d'organes participant au contrôle des partis politiques et la dispersion des compétences sont les principaux facteurs qui s'opposent à la mise en œuvre effective de la législation en ce domaine. En conséquence, le contrôle externe des partis politiques et des campagnes électorales est extrêmement parcellaire et l'EEG s'inquiète de ce que ceci nuise non seulement à l'efficacité du contrôle lui-même mais aussi au respect de l'ensemble de la législation.

Transparence

87. Malgré l'importance accordée dans la législation à la transparence, l'impression générale du public, selon les représentants de la société civile, est que, dans un pays où les transactions en espèces tiennent encore une place importante dans l'économie, la transparence est généralement très réduite en pratique et que les partis politiques et les candidats aux élections reçoivent et dépensent beaucoup plus d'argent que ne l'indiquent leurs états financiers.

S'agissant des dépenses encourues pendant les campagnes électorales, la Commission nationale pour la prévention de la corruption, dans son rapport annuel de 2006⁸, déclare avoir relevé des éléments indiquant que le montant des dépenses de certains des grands partis était trois fois supérieur au montant déclaré. Les irrégularités constatées lors des élections de 2008 étaient moins graves mais les dépassements du plafond des dépenses étaient encore fréquents, en particulier dans le domaine de la publicité politique payante.

88. Les amendements récents à la loi sur le financement des partis politiques et au chapitre VI du Code électoral – qui ont été adoptés respectivement en juillet 2009 et octobre 2008 sous l'effet de la pression exercée par la société civile en faveur d'une plus grande transparence – ont contribué dans une certaine mesure à combler certaines des lacunes identifiées auparavant⁹, notamment en élargissant la définition des dons afin de prendre en compte de façon plus précise les dons en nature, en relevant le plafond des dépenses pendant les campagnes électorales et en renforçant les obligations de déclaration et de publication. L'EEG est d'avis que ces amendements vont dans le bon sens dans la mesure où ils pourront aider à améliorer la transparence, en particulier pendant les campagnes électorales.
89. Cela étant dit, l'EEG souligne que, dans l'intérêt d'une véritable transparence du financement des campagnes électorales, les règles concernant la période financière de référence applicable aux campagnes électorales devraient être revues afin de permettre la prise en compte complète des activités financières se rapportant aux campagnes électorales. Comme indiqué dans la partie descriptive du rapport (voir paragraphe 37), selon la réglementation actuelle, la totalité des dépenses liées aux élections doivent être réglées à l'aide des fonds déposés sur un compte bancaire spécial devant être ouvert par l'organisateur/trice de la campagne dans les 48 heures qui suivent l'approbation d'une liste de candidats par la commission électorale compétente (article 71 du Code électoral) et être clos après les élections et le remboursement des dépenses électorales par l'Etat. Selon les informations recueillies par l'EEG, des incertitudes subsistent quant au début effectif de la période électorale. Les deux dates pertinentes à cet égard sont le jour de l'annonce des élections et le jour où commence officiellement la campagne ; entre ces deux dates s'écoule une période pendant laquelle les organisateurs/trices de campagne ne savent pas clairement si leurs dépenses doivent être considérées comme des dépenses électorales et enregistrées comme telles – et, par conséquent, réglées à partir du compte de campagne et déclarées dans le bilan financier de la campagne électorale – ou comme des dépenses ordinaires à consigner dans les livres de compte et la comptabilité des activités ordinaires du parti. L'EEG est d'avis qu'avec la réglementation actuelle, les comptes de campagne électorale sont ouverts trop tard et fermés trop tôt pour couvrir tous les besoins financiers de la campagne : des fonds doivent en effet être recueillis et certaines dépenses effectuées bien à l'avance, par exemple pour louer une salle de réunion ou aussi, évidemment, pour parcourir l'ensemble du pays afin de recueillir les signatures qui doivent accompagner les listes de candidats – ces listes devant être déposées et approuvées *avant* que les organisateurs/trices de la campagne électorale soient autorisés à ouvrir un compte de campagne. De même, après la clôture du compte de campagne, certaines dépenses encourues en relation avec la campagne n'ont pas encore été réglées. Il a été indiqué à l'EEG que ces revenus et ces dépenses apparaissent dans la comptabilité normale du parti et que, lorsque le compte de campagne est ouvert, des fonds sont virés sur ce compte afin de répondre aux besoins de la campagne électorale. Il s'ensuit que la réglementation actuelle sur les comptes électoraux ne permet pas d'obtenir un tableau complet du financement des campagnes électorales. En conséquence, l'EEG recommande de : **(i) introduire des dispositions**

⁸ http://www.dksk.org.mk/en/images/stories/PDF/annual_report_2006.pdf

⁹ Cf. par exemple l'Avis conjoint n° 356-2005 sur le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », adopté par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH en juin 2006, <http://www.legislationline.org/countries/country/31>

indiquant clairement le moment où commence la campagne électorale aux fins de l'obligation de tenir une comptabilité électorale et d'établir un bilan financier de la campagne électorale ; et (ii) étendre la période financière de référence applicable aux campagnes électorales afin de pouvoir enregistrer de façon exacte et détaillée l'ensemble des activités financières qui ont lieu pendant cette période.

90. L'EEG est aussi préoccupée par l'exception au plafonnement des dons privés pendant les campagnes électorales (5.000 EUR pour les personnes physiques et 20.000 EUR pour les personnes morales) qui est prévue aux articles 83(3) et 83-a du Code électoral, dans la mesure où elle s'applique aux biens et services fournis à prix réduit. Cette exception est particulièrement problématique s'agissant des tarifs préférentiels que les médias radiodiffusés et la presse écrite accordent aux partis politiques et aux candidats aux élections. Selon plusieurs des interlocuteurs de l'EEG, certains radiodiffuseurs ont accordé à des partis politiques des ristournes pouvant atteindre 97% du prix normal. Cette pratique revient à contourner les dispositions légales sur le plafonnement des dons et permet en fait des dons pratiquement illimités de la part des radiodiffuseurs, en particulier au profit des coalitions électorales et des partis les plus importants. Une fois au pouvoir, les partis ou coalitions de partis commanderaient ensuite à ces médias, aux frais de l'Etat, des publicités sur la politique et les résultats du gouvernement en payant cette fois le tarif commercial normal. Plusieurs organes de contrôle, en particulier la Cour des comptes, la Commission nationale pour la prévention de la corruption et le Conseil des médias radiodiffusés, ont critiqué ce type de pratiques dans leurs rapports sur les dernières élections et ces critiques ont été reprises par des observateurs internationaux comme la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et l'OSCE. L'EEG est d'avis, en outre, que cette situation pourrait nuire fortement à l'aptitude des médias à couvrir de façon impartiale les questions relatives au financement politique.
91. L'EEG a constaté par ailleurs que les dispositions des articles 83(3) et 83-a du Code électoral, non seulement offrent le moyen de contourner le plafond légal des dons privés pendant les campagnes électorales, comme indiqué ci-dessus, mais sont aussi en conflit avec d'autres textes en vigueur, notamment la loi sur le financement des partis politiques qui exige à l'article 15 que les biens et services fournis à prix réduit soient enregistrés en tant que dons. L'EEG a appris sur place qu'une proposition visant à remédier à cette lacune du Code électoral a été déposée en même temps que les derniers amendements, en 2008, mais n'a pas été maintenue dans la version finale de la loi. L'EEG recommande par conséquent **d'amender le Code électoral afin d'assurer que les biens et services fournis aux organisateurs/trices de campagne électorale à prix réduit soient identifiés de manière adéquate et enregistrés en tant que dons à leur prix normal, afin d'empêcher que les normes de plafonnement des dons puissent être contournées.**
92. Un autre domaine dans lequel la transparence devrait être améliorée est celui du regroupement des comptes des partis, afin que ceux-ci couvrent l'ensemble des recettes et des dépenses, des avoirs et des dettes des entités liées directement ou indirectement aux partis politiques ou placées de quelque façon sous leur contrôle, conformément à l'article 11 de la Recommandation Rec(2003)4. En effet, la loi sur le financement des partis politiques exige que les comptes des sections locales d'un parti apparaissent dans la comptabilité générale du parti (article 27 de la LFPP) mais elle ne fait pas mention des comptes des entités créées par un parti. De telles entités, comme indiqué plus haut, peuvent être créées uniquement dans un but non lucratif. Lors de la visite sur place, les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont indiqué à l'EEG que certains partis politiques ont créé des clubs de réflexion ou des instituts de recherche et que ces entités ont une comptabilité séparée. Cela, toutefois, n'est pas considéré comme un problème car les entités en question ne génèrent aucun revenu et toutes leurs

dépenses sont prises en charge par le parti auquel elles sont rattachées ; ces dépenses, par conséquent, apparaissent normalement dans la comptabilité du parti. L'EEG, néanmoins, s'inquiète de la pauvreté des informations accessibles au public sur ces entités et du risque potentiel que celles-ci soient utilisées pour couvrir certaines dépenses des partis politiques ou qu'elles participent indirectement aux campagnes électorales, par exemple en organisant des conférences ou en produisant de la documentation visant à attirer l'attention du public sur le programme et les idées du parti. Même si l'on met de côté ces risques, compte tenu simplement du fait que ces entités sont financées exclusivement par un parti politique et que, de ce fait, elles peuvent être les récipiendaires ultimes de fonds publics alloués à un parti, le public a le droit d'être informé de l'utilisation qui est faite du financement public. L'EEG recommande, par conséquent, de **renforcer la transparence de la comptabilité et des activités des entités liées directement ou indirectement aux partis politiques, ou placées de quelque façon sous leur contrôle, et d'intégrer, le cas échéant, la comptabilité de ces entités à celle des partis politiques.**

93. Les entretiens menés sur place semblent indiquer que les grands partis politiques sont bien informés de leurs obligations en matière de financement découlant du cadre législatif amendé récemment. Les représentants de partis politiques avec lesquels s'est entretenue l'EEG ont fait état d'activités de formation et de consultations en ce domaine et ont déclaré ne voir aucune difficulté à l'application des différentes obligations de déclaration. En ce qui concerne la gestion des partis politiques et de leurs finances, les partis rencontrés par l'EEG disposaient tous d'un comptable responsable des finances et ceci déjà depuis un certain temps. Les partis appliquent un système professionnel de gestion financière et il convient de les en féliciter. Ceci n'exclut pas évidemment certaines lacunes dans un environnement légal et réglementaire qui ne cesse d'évoluer et dans lequel « chacun fait de son mieux, au mieux de ses connaissances ». A cet égard, il a été indiqué à l'EEG que les petits partis, qui ne sont pas toujours en mesure de s'appuyer sur des comptables professionnels, ont sans doute plus de difficultés à faire face à la gamme complexe d'obligations en vigueur. L'EEG considère qu'il est essentiel d'assurer que tous les partis soumis à des obligations légales en ce domaine soient pleinement conscients de leurs droits et de leurs obligations. L'EEG recommande par conséquent d'**assurer que tous les partis politiques reçoivent des informations et des conseils adéquats (par exemple au moyen d'activités de formation et/ou de lignes directrices) sur les règles de financement politique qui leur sont applicables, notamment en ce qui concerne les aspects comptables.**

Contrôle

94. Comme indiqué plus haut, l'absence de contrôle effectif de la réglementation légale sur le financement politique constitue aujourd'hui l'enjeu le plus important dans le domaine du financement politique. Au cours de la visite sur place, l'EEG a rencontré six organes différents remplissant certaines fonctions de contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales : la *Cour des comptes*, qui a une compétence de contrôle du financement public des partis politiques et des campagnes électorales (voir paragraphes 56 à 60) ; la *Commission nationale pour la prévention de la corruption*, dont le contrôle est axé sur d'éventuelles sources illégales ou anonymes de financement des partis politiques et sur l'utilisation des fonds obtenus de manière illicite, à la fois dans le cadre des activités ordinaires des partis et pendant les campagnes électorales (voir paragraphes 61 à 64) ; le *Trésor public*, qui fait partie du ministère des Finances et surveille les dépenses des partis politiques à la fois en relation avec leurs activités ordinaires et avec les campagnes électorales (voir paragraphes 65 à 67) ; la *Commission électorale centrale*, qui contrôle l'application du Code électoral, y compris ses dispositions en matière de financement, et est habilitée à ouvrir une procédure en

cas de violation de ces dispositions (voir paragraphes 69 et 70) ; le *Parlement* qui, par le biais de la Commission des institutions politiques, est l'un des destinataires des bilans financiers de la campagne pour les élections législatives établis par les organisateurs/trices de campagne électorale (voir paragraphe 71) ; le *ministère de la Justice*, qui a la responsabilité générale de surveiller la mise en œuvre de la loi sur le financement des partis politiques (article 36 de la LFPP) ; et enfin le *Conseil des médias de radiodiffusion*, qui surveille les finances des partis politiques et des campagnes électorales, notamment en ce qui concerne la publicité politique payante.

95. Il est hors de doute que la dispersion extrême des compétences ne peut que nuire à l'efficacité du contrôle externe. Lors de ses entretiens avec les représentants des différents organes mentionnés ci-dessus, l'EEG a eu l'impression très nette que chacun d'eux conçoit son rôle en un sens restrictif et est soucieux de ne pas excéder les limites de son mandat et de ses pouvoirs. Néanmoins, le risque de duplication est évident. Le fait d'accorder un rôle de surveillance à plusieurs organes peut constituer un atout sous l'angle de la complémentarité mais, dans le cas présent, l'EEG est clairement d'avis que la multiplication des organes a des effets dommageables dans la mesure où elle empêche qu'un organe assume effectivement la responsabilité du processus. Chaque organe s'appuie en conséquence sur les autres, en attendant leurs rapports ou leurs conclusions. De plus, les différentes entités ne disposent pas de pouvoirs d'enquête ou doivent partager ou reporter la décision d'ouvrir une procédure. L'EEG note aussi que, même dans l'exercice des fonctions de surveillance qui sont effectivement les leurs, les divers organes n'appliquent pas une approche proactive car l'examen des bilans financiers et des comptes qui leur sont soumis va rarement au-delà de l'information fournie par les partis et les organisateurs/trices de campagne. La conséquence en est qu'aucun d'entre eux ne semble disposer d'une vue d'ensemble complète du financement politique. Le fait que seules des irrégularités mineures aient jusqu'ici été détectées dans le cadre du contrôle est à cet égard révélateur.
96. Les lacunes de la surveillance et l'absence générale de contrôle positif sont particulièrement manifestes en ce qui concerne les activités ordinaires des partis politiques. Tous les organes de contrôle présents lors des discussions ont déclaré que leur activité est axée sur les campagnes électorales pour la raison que les risques d'infraction aux règles sont considérés comme plus élevés dans ce contexte. Tout en admettant que tel est sans doute le cas, l'EEG rappelle que la Recommandation Rec(2003)4 exige à l'article 14 la mise en place d'un contrôle indépendant du financement normal des partis politiques.
97. Dans ce contexte, l'EEG souligne que, pour que le cadre légal relatif au financement politique ne demeure pas lettre morte, des mesures doivent être prises pour normaliser le système de contrôle actuel, afin d'assurer la surveillance de tout l'éventail du financement politique, aussi bien en ce qui concerne les activités ordinaires du parti que pendant les campagnes électorales, et de garantir une complémentarité véritable entre les différentes autorités de contrôle. L'EEG est d'avis que cet objectif pourrait être atteint en confiant un rôle directeur à un organe indépendant doté de ressources et de pouvoirs suffisants pour effectuer un contrôle proactif approfondi. Par conséquent, l'EEG recommande de **confier à un organe directeur indépendant, assisté le cas échéant par d'autres autorités, un mandat ainsi que des pouvoirs adéquats et des ressources suffisantes pour lui permettre de mener à bien efficacement le contrôle, d'enquêter et d'assurer la mise en œuvre de la réglementation sur le financement politique.**

Sanctions

98. La loi sur le financement des partis politiques et le Code électoral prévoient toute une gamme de sanctions pour les infractions correctionnelles ou pénales pertinentes, notamment le retrait du financement public, des amendes et des peines d'emprisonnement applicables aux partis politiques, aux personnes responsables de la gestion des fonds d'un parti ou du financement d'une campagne électorale et aux donateurs. Le montant des amendes a été relevé suite aux amendements récents à la LFPP. L'EEG note avec satisfaction le large éventail de sanctions disponibles, le caractère progressif de certaines d'entre elles et leur renforcement récent.
99. Bien qu'elles semblent adéquates sur le papier, les sanctions ne sont en pratique guère appliquées. L'EEG a été frappée par le fait qu'au cours de la visite sur place, aucun de ses interlocuteurs n'était en mesure de lui donner un exemple d'application des sanctions. Les représentants de certains des organes de contrôle lui ont indiqué qu'une procédure correctionnelle avait été ouverte dans plusieurs cas d'infraction mineure aux règles du financement politique par un parti politique ou un/une organisateur/trice de campagne électorale mais ils ignoraient le résultat de ces procédures. Comme indiqué plus haut, cette situation semble la conséquence directe de l'absence de contrôle effectif. Pour que les sanctions deviennent efficaces et dissuasives, il est nécessaire qu'un organe directeur ou une autorité unique veille à ce que les partis politiques et les organisateurs/trices de campagne électorale soient tenus pour responsables en cas d'infraction des règles, notamment par l'adoption de mesures proactives et l'ouverture et le suivi d'une procédure administrative ou pénale appropriée. L'autorité en question pourrait même, le cas échéant, imposer des sanctions administratives, sous réserve de l'existence de voies de recours et/ou d'un contrôle judiciaire adéquats.
100. En ce qui concerne le retrait du financement public (article 32 de la LFPP, article 87 du Code électoral), les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont indiqué à l'EEG au cours de la visite sur place que la Cour Constitutionnelle a abrogé l'article 32 de la loi sur le financement des partis politiques concernant le retrait du financement public en cas de violations répétées de la LFPP, au motif que la législation ne prévoit aucune procédure spécifique pour le traitement d'une motion de retrait du financement public, même si la Cour ne s'est pas déclarée opposée sur le fond à une telle sanction. Selon les informations fournies à l'EEG, l'article 20 de la LFPP et l'article 87 du Code électoral n'ont pas été abrogés, bien qu'ils ne soient pas non plus accompagnés de dispositions procédurales. L'EEG est d'avis que le caractère dissuasif d'une sanction comme le retrait du financement public ne fait guère de doute et il est donc regrettable que cette sanction ne puisse actuellement être appliquée en pratique.
101. Au vu des paragraphes précédents, l'EEG recommande de : **(i) assurer que le mécanisme de sanction des infractions aux règles du financement politique fonctionne effectivement en pratique ; et (ii) veiller en particulier à ce que la sanction de retrait du financement public puisse être concrètement appliquée à un parti politique ou à un/une organisateur/trice de campagne électorale.**

V. CONCLUSIONS

102. Le cadre légal de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales est récent et assez bien développé. En particulier, la loi sur le financement des partis politiques met en général de façon positive l'accent sur la transparence et contient plusieurs éléments solides comme l'interdiction des dons étrangers et anonymes, le plafonnement et les normes de divulgation des dons privés (avec notamment

l'obligation pour les partis politiques de déclarer ces dons tous les trois mois), ainsi que l'interdiction spécifique de toute contrepartie. Cela étant dit, des mesures supplémentaires peuvent être prises pour améliorer la transparence du financement politique. Il importe à cet égard, pour la crédibilité du système, de veiller à ce que le plafonnement des dépenses électorales soit dûment respecté en pratique, notamment en définissant une période financière de référence adéquate pour les campagnes électorales, de façon à pouvoir déterminer avec certitude l'ampleur effective des dépenses électorales, et en assurant que les biens et services fournis aux organisateurs/trices de campagne électorale à prix réduit (notamment dans le cas des tarifs préférentiels accordés par les radiodiffuseurs et la presse écrite aux participants aux campagnes électorales) sont correctement identifiés et enregistrés comme dons au prix commercial normal. Les autres mesures recommandées pour renforcer le cadre législatif comprennent : l'amélioration de la transparence des comptes des entités liées aux partis politiques et la fourniture à tous les partis d'une information et de conseils adéquats sur leurs obligations et leurs devoirs. En dépit d'un cadre légal assez robuste, on observe en pratique un défaut inquiétant de mise en œuvre effective de la réglementation, qui peut être attribué au caractère extrêmement disparate et globalement inefficace du système de contrôle externe du financement des partis politiques et des campagnes électorales et qui constitue aujourd'hui l'enjeu le plus important pour le pays en matière de financement politique, dans la mesure où des infractions aux normes du financement politique risquent ainsi de n'être ni poursuivies, ni ultimement sanctionnées. Il s'agit là d'un enjeu à traiter en priorité, par un contrôle effectif, proactif et bien coordonné du respect des règles de financement des partis politiques et par l'application résolue de sanctions en cas d'infraction.

103. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à « l'ex-République yougoslave de Macédoine » :

- i. **(i) introduire des dispositions indiquant clairement le moment où commence la campagne électorale aux fins de l'obligation de tenir une comptabilité électorale et d'établir un bilan financier de la campagne électorale ; et (ii) étendre la période financière de référence applicable aux campagnes électorales afin de pouvoir enregistrer de façon exacte et détaillée l'ensemble des activités financières qui ont lieu pendant cette période (paragraphe 89) ;**
- ii. **amender le Code électoral afin d'assurer que les biens et services fournis aux organisateurs/trices de campagne électorale à prix réduit soient identifiés de manière adéquate et enregistrés en tant que dons à leur prix normal, afin d'empêcher que les normes de plafonnement des dons puissent être contournées (paragraphe 91) ;**
- iii. **renforcer la transparence de la comptabilité et des activités des entités liées directement ou indirectement aux partis politiques, ou placées de quelque façon sous leur contrôle, et d'intégrer, le cas échéant, la comptabilité de ces entités à celle des partis politiques (paragraphe 92) ;**
- iv. **assurer que tous les partis politiques reçoivent des informations et des conseils adéquats (par exemple au moyen d'activités de formation et/ou de lignes directrices) sur les règles de financement politique qui leur sont applicables, notamment en ce qui concerne les aspects comptables (paragraphe 93) ;**

- v. **confier à un organe directeur indépendant, assisté le cas échéant par d'autres autorités, un mandat ainsi que des pouvoirs adéquats et des ressources suffisantes pour lui permettre de mener à bien efficacement le contrôle, d'enquêter et d'assurer la mise en œuvre de la réglementation sur le financement politique** (paragraphe 97) ;
 - vi. **(i) assurer que le mécanisme de sanction des infractions aux règles du financement politique fonctionne effectivement en pratique ; et (ii) veiller en particulier à ce que la sanction de retrait du financement public puisse être concrètement appliquée à un parti politique ou à un/une organisateur/trice de campagne électorale** (paragraphe 101).
104. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 30 septembre 2011.
105. Enfin, le GRECO invite les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.