



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



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

DIRECTION GENERALE I - DROITS DE L'HOMME ET ETAT DE DROIT  
DIRECTION DE LA SOCIETE DE L'INFORMATION ET DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE

Strasbourg, 21 octobre 2011

**Public**  
**Greco Eval III Rep (2011) 1F**  
**Thème II**

## Troisième Cycle d'Evaluation

# Rapport d'Evaluation sur l'Ukraine Transparence du Financement des Partis Politiques

(Thème II)

Adopté par le GRECO  
lors de sa 52<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 17-21 octobre 2011)

## I. INTRODUCTION

1. L'Ukraine a adhéré au GRECO en 2006. Le GRECO a adopté le Rapport des Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints (Greco Eval I/II Rep (2006) 2F) concernant l'Ukraine lors de sa 32<sup>e</sup> Réunion Plénière (23 mars 2007). Le rapport d'évaluation susmentionné ainsi que le rapport de conformité correspondant peuvent tous deux être consultés sur le site Internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco/fr>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO (lancé le 1<sup>er</sup> 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 173)<sup>1</sup>, articles 1 à 6 du Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
  - **Thème II - Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après « l'EEG »), qui s'est rendue en Ukraine du 13 au 15 avril 2011, était composée de M. Jean-Christophe GEISER, Collaborateur scientifique, Office fédéral de la justice (Suisse), M. Daimar LIIV, Juge, Tribunal administratif de Tallinn (Estonie), et d'un expert scientifique, M. Yves Marie DOUBLET, Directeur adjoint, Assemblée Nationale, Service juridique, Unité des études juridiques (France). L'EEG a bénéficié de l'assistance de M. Michael JANSSEN, Secrétariat du GRECO. Avant la visite, l'EEG a reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2011) 1E, Thème II) ainsi qu'un jeu des textes de loi pertinents.
4. L'EEG a rencontré des représentants des organisations gouvernementales suivantes : le ministère de la Justice, la Commission électorale centrale, la Cour des comptes, le Bureau national d'examen et de contrôle, le Bureau du procureur général, la Cour suprême, la Commission parlementaire sur les autorités nationales et locales et l'Administration nationale des impôts. L'EEG a aussi rencontré des représentants des partis politiques (Union pan-ukrainienne « La patrie », Parti « Défenseur de la patrie », Parti des régions, Parti populaire, Parti « Autodéfense populaire », Parti « Une Ukraine forte », Parti « UDAR ») et des organisations non gouvernementales (Centre pour l'intégration européenne, Centre des réformes politiques et juridiques, Union créative « TORO »/ groupe de contact du chapitre ukrainien de Transparency International, Fondation pour les initiatives démocratiques, Laboratoire d'initiatives législatives, Comité public de sécurité nationale de l'Ukraine, Centre ukrainien de recherche politique indépendante).
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO consacré à la transparence du financement des partis politiques a été préparé sur la base des réponses au questionnaire et des informations recueillies pendant la visite sur place. Le but principal du rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités ukrainiennes pour se mettre en conformité avec les normes découlant des dispositions indiquées au paragraphe 2. Le rapport

---

<sup>1</sup> L'Ukraine a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et le Protocole additionnel à la Convention pénale (STE 191) le 27 novembre 2009. Ces instruments sont entrés en vigueur eu égard à l'Ukraine le 1<sup>er</sup> mars 2010.

présente une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à l'Ukraine pour que le pays améliore son niveau de conformité avec les dispositions examinées.

6. Le rapport sur le Thème I - Incriminations figure dans le document Greco Eval III Rep (2011) 1F-Thème I.

## **II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES - PARTIE GENERALE**

### **Cadre légal**

7. En Ukraine, les partis politiques sont régis par la Loi sur les associations de droit civil du 16 juin 1992 (LAC) et à la Loi sur les partis politiques en Ukraine du 5 avril 2001 (LPP). La LAC régit à la fois les activités des organisations de droit civil (organisations non gouvernementales) et des partis politiques et énonce les principes fondamentaux concernant le financement des partis politiques ; la LPP, de date plus récente, introduit un cadre réglementaire plus détaillé sur le fonctionnement des partis politiques et développe les principes et mécanismes de financement des partis introduits pour la première fois dans la LAC.
8. Des règles spécifiques sur le financement des campagnes électorales sont définies dans la Loi sur les élections parlementaires du 25 mars 2004 (LEParl), la Loi sur les élections présidentielles du 5 mars 1999 (LEPrés) et la Loi sur les élections locales du 10 juillet 2010 (LELoc)<sup>2</sup>.
9. En outre, les articles 36 et 37 de la Constitution énoncent certains principes généraux au sujet des partis politiques<sup>3</sup>. Aux termes de ces dispositions, les citoyens de l'Ukraine disposent de la liberté d'association et peuvent donc créer un parti politique ou une association publique axée sur l'exercice et la protection de leurs droits et de leurs libertés ou sur la défense de leurs intérêts politiques, économiques, sociaux, culturels ou autres, et participer à ses activités sous réserve des restrictions imposées par la législation dans l'intérêt de la sécurité nationale et de l'ordre public, de la protection de la santé publique ou de la protection des droits et libertés d'autres personnes. Les partis politiques contribuent à la formation et à l'expression de la volonté politique des citoyens et participent aux élections. Seuls les citoyens de l'Ukraine peuvent être membres d'un parti politique ukrainien. Les restrictions en matière d'appartenance à un parti politique sont définies exclusivement dans la Constitution et dans la législation de l'Ukraine<sup>4</sup>. Sont interdits la création et le maintien de partis politiques et d'associations publiques dont le programme, les objectifs ou les activités visent à remettre en cause l'indépendance de l'Ukraine, renverser l'ordre constitutionnel par des moyens violents, violer la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Etat, mettre en danger sa sécurité, s'emparer illégalement du pouvoir d'Etat, provoquer la guerre ou la violence, inciter à la haine ethnique, raciale ou religieuse, et mettre en danger les droits de l'homme et les libertés fondamentales ou la santé publique. Un parti politique ne peut créer d'organisations paramilitaires, ni établir ou faire fonctionner des structures organisationnelles à l'intérieur des organes du pouvoir exécutif ou judiciaire et des organes exécutifs des collectivités locales, des organes de l'armée, des entreprises publiques, des établissements d'enseignement et d'autres institutions et organes de l'Etat.

---

<sup>2</sup> Le financement des campagnes des référendums n'est pas réglementé en détail. La Loi sur les référendums nationaux et locaux du 3 juillet 1991 précise uniquement que la préparation et la tenue des référendums doivent être financées à partir du budget de l'Etat ou des budgets locaux concernés.

<sup>3</sup> Voir aussi les articles 1 à 5 de la LPP.

<sup>4</sup> L'article 6 de la LPP interdit aux juges, aux membres du ministère public, aux dirigeants des organes qui dépendent du ministère de l'Intérieur, aux employés des services de sécurité de l'Ukraine, au personnel des armées, aux dirigeants des autorités nationales du fisc et au personnel de l'administration pénitentiaire de l'Ukraine d'appartenir à un parti politique.

## Définition des partis politiques

10. L'article 2 de la LPP définit un parti politique comme « une association volontaire de citoyens soutenant un certain programme national de développement social, enregistrée conformément à la loi et ayant pour objectif de contribuer à la formation et à l'expression de la volonté politique des citoyens et de participer aux élections et à d'autres événements politiques ».
11. De même, l'article 2 de la LAC définit un parti politique comme « une association d'individus adhérant à un certain programme national de développement social et ayant pour objectif principal de participer à l'élaboration des politiques publiques et à la formation des organes du pouvoir central et des organes des collectivités locales et régionales, et d'accéder à la représentation au sein de ces organes ».
12. Les partis politiques acquièrent la personnalité juridique après leur enregistrement<sup>5</sup>.

## Création et enregistrement des partis politiques

13. La décision de création d'un parti politique est prise lors de l'assemblée constitutive<sup>6</sup>. Cette décision doit être soutenue par au moins 10 000 signatures de citoyens ukrainiens disposant du droit de vote, qui doivent être recueillies dans au moins deux tiers des districts d'au moins deux tiers des régions administratives (*oblasts*) de l'Ukraine, ainsi que dans les villes de Kiev et de Sébastopol et en République autonome de Crimée. L'assemblée constitutive d'un parti politique adopte ses statuts et son programme et élit ses organes exécutifs et de supervision / audit. Un parti politique ne peut commencer à fonctionner qu'après avoir été officiellement enregistré.
14. L'enregistrement d'un parti politique est effectué par le ministère de la Justice après vérification de la demande d'enregistrement, qui doit inclure les statuts et le programme du parti, le compte-rendu de l'assemblée constitutive, les signatures requises, des informations sur la structure de ses organes exécutifs, l'attestation du versement du droit d'enregistrement et le nom et l'adresse de la banque auprès de laquelle le parti a ouvert ses comptes. Dans les six mois qui suivent l'enregistrement, le parti doit compléter la formation et l'enregistrement de ses organisations régionales, de ville et de district dans la plupart des régions d'Ukraine. Ces organisations du parti, ainsi que les autres sous-divisions structurelles prévues par les statuts du parti, doivent être enregistrées auprès des organes pertinents du ministère de la Justice après l'enregistrement du parti politique. Les organisations régionales, de ville et de district du parti peuvent obtenir le statut d'entité légale après enregistrement si les statuts de parti l'autorisent. Les divisions du parti qui, aux termes des statuts, ne peuvent obtenir la personnalité juridique doivent légaliser leur fonctionnement en notifiant par écrit le ministère de la Justice dans un délai de dix jours. Un parti politique doit informer chaque année le ministère de la Justice de ses organisations régionales, de ville et de district ou d'autres sous-divisions structurelles prévues dans les statuts et le notifier dans un délai d'une semaine de tout changement concernant le nom, le programme, les statuts et les organes exécutifs du parti, ainsi que leur domiciliation ou leur adresse.

---

<sup>5</sup> Article 11, paragraphe 4, de la LPP. Cf. également l'article 3 de la Loi sur l'enregistrement des personnes morales et des entrepreneurs, selon laquelle toutes les personnes morales (et les personnes physiques-entrepreneurs) et par conséquent les partis politiques acquièrent la responsabilité juridique dès leur inscription sur le registre des sociétés et des personnes physiques-entrepreneurs.

<sup>6</sup> Article 10 de la LPP.

15. Le ministère de la Justice publie chaque année une liste des partis politiques enregistrés avec leur adresse légale. En novembre 2010, le Registre uniforme des organisations publiques, qui est tenu sous le contrôle du ministère de la Justice, comprenait 185 partis politiques.

### Participation aux élections

16. L'Ukraine est une république mi-présidentielle mi-parlementaire à système multipartite dotée de pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires distincts. La Constitution actuelle date de 1996 ; les amendements constitutionnels de 2004, qui visaient à réduire les pouvoirs du président au profit du Parlement, ont été annulés par la Cour constitutionnelle en octobre 2010. Le président, les députés, les membres des conseils locaux et les maires sont élus au suffrage universel, égal et direct à bulletin secret, conformément aux règles établies dans la Loi sur les élections présidentielles (LEPrés), la Loi sur les élections parlementaires (LEParl) et la Loi sur les élections locales (LELoc). Tous les citoyens ukrainiens âgés d'au moins 18 ans ont le droit de vote, à l'exception des personnes frappées d'incapacité légale par une décision judiciaire.
17. Le chef d'Etat est le Président, qui est le garant de l'indépendance de l'Etat et de la sécurité nationale. Il représente l'Etat dans les relations avec les pays étrangers et remplit les fonctions de commandant-en-chef des forces armées du pays. Aux termes de l'article 106 de la Constitution, le chef d'Etat dispose d'une gamme étendue de pouvoirs, notamment celui de nommer et renvoyer le Premier ministre (avec l'approbation du Parlement) et le cabinet (sur proposition du Premier ministre), ainsi qu'un droit de veto sur les lois adoptées par le Parlement (cependant, le Parlement peut passer outre au veto du président par un vote à la majorité constitutionnelle des deux tiers). Le Président est élu pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Tout citoyen ukrainien âgé d'au moins 35 ans, disposant du droit de vote, parlant la langue nationale et ayant vécu en Ukraine pendant les dix années précédant les élections peut être élu Président. Tout citoyen ukrainien disposant du droit de vote a le droit de nommer un candidat aux élections présidentielles. Ce droit est exercé par le biais des partis politiques et des coalitions électorales de partis (les partis doivent avoir été enregistrés au moins un an avant le jour des élections) ou, dans le cas des candidats indépendants, par auto-nomination. Les nominations commencent 89 jours et se terminent 71 jours avant le jour du scrutin.
18. Le Parlement national unicaméral (*Verkhovna Rada*) comprend 450 membres élus pour un mandat de cinq ans à la représentation proportionnelle sur la base de listes de partis closes. Les sièges sont répartis entre les partis et coalitions de partis dont les listes électorales ont recueilli au moins 3 % des suffrages. Tout citoyen ukrainien âgé d'au moins 21 ans, disposant du droit de vote, ayant résidé en Ukraine pendant les cinq années précédant les élections et n'ayant jamais été condamné pour un crime intentionnel peut être élu député. Tout citoyen ukrainien disposant du droit de vote a le droit de nommer un candidat. Ce droit est exercé par le biais des partis politiques et des coalitions électorales de partis (les partis doivent avoir été enregistrés au moins un an avant le jour des élections). Une coalition électorale est formée par deux partis ou plus sur décision de l'assemblée générale de chacun des partis avant l'expiration de la période de nomination des candidats, qui commence 119 jours et se termine 90 jours avant le jour du scrutin. Le nombre de candidats – membres ou non d'un parti – nommés par un parti ou une coalition de partis ne peut dépasser le nombre de députés prévu par la Constitution et ne peut être inférieur à 18. Les candidats figurant sur les listes électorales de partis et de coalitions électorales sont enregistrés par la Commission électorale centrale sur versement par le parti ou

la coalition électorale concernés d'une caution monétaire d'un montant égal à 2 000 fois le montant du salaire mensuel minimum<sup>7</sup>.

19. L'autonomie locale est garantie à l'article 7 de la Constitution. Les élections locales comprennent : 1) l'élection des membres du Parlement de la République autonome de Crimée et des membres des conseils régionaux, des conseils de district, des conseils de ville et des conseils municipaux sur la base d'un système mixte majoritaire-proportionnel (la moitié des représentants est élue sur la base de listes électorales de partis dans une circonscription commune à plusieurs mandats<sup>8</sup>, l'autre moitié est élue à la majorité relative dans plusieurs circonscriptions à mandat unique) ; 2) l'élection des membres des conseils de village et des conseils ruraux au moyen d'un système majoritaire (à la majorité relative dans plusieurs circonscriptions à mandat unique) ; 3) l'élection des gouverneurs de village, des gouverneurs ruraux et des gouverneurs de ville, également au moyen d'un système majoritaire (à la majorité relative dans une seule circonscription à mandat unique). Lors des élections locales, le droit de vote est réservé aux résidents des collectivités territoriales concernées. Tout citoyen ukrainien disposant du droit de vote aux élections locales a le droit de nommer un candidat. Ce droit est exercé par le biais des organisations locales de parti concernées ayant été officiellement déclarées ou – dans le cas de l'élection des gouverneurs locaux ou des membres des conseils de village et des conseils ruraux – par auto-nomination (candidats indépendants).
20. Les élections sont organisées par la Commission électorale centrale (CEC) et, dans le cas des élections locales, par les Commissions électorales territoriales (CET). Ces commissions sont chargées, entre autres, de veiller au respect par les sujets électoraux, à savoir les candidats individuels, les partis politiques, les coalitions électorales ou (dans le cas des élections locales) les organisations locales de partis, des principes électoraux inscrits dans la Constitution et la législation électorale. Leurs décisions peuvent être contestées devant les tribunaux<sup>9</sup>.
21. Il est interdit de faire campagne électorale en dehors de la période officiellement désignée. Lors des élections parlementaires, la campagne électorale commence au moment de l'enregistrement par la CEC des candidats nommés par un parti politique ou une coalition électorale et s'achève à minuit le vendredi soir précédant le jour du scrutin. Lors des élections présidentielles, un candidat peut commencer à faire campagne le jour qui suit l'enregistrement de sa candidature par la CEC et doit terminer sa campagne à minuit le vendredi soir précédant le jour du scrutin. Lors des élections locales, un candidat ou une organisation locale de parti ayant nommé des candidats peut commencer à faire campagne le jour suivant l'enregistrement de la/les candidature(s) par la CET. La campagne électorale s'achève à minuit le vendredi soir précédant le jour des élections locales.

### Représentation des partis au Parlement

22. Les dernières élections parlementaires (extraordinaires) ont eu lieu le 30 septembre 2007. En janvier 2011, la répartition des sièges au sein du Parlement était la suivante :

---

<sup>7</sup> Aux termes de l'article 25 de la Loi sur le budget national (2011), le salaire mensuel minimum s'élevait à 941 UAH (environ 86,57 EUR) en 2011 en Ukraine.

<sup>8</sup> Les mandats de représentant sont répartis entre les partis dont les listes électorales ont obtenu au moins 3% des voix, à condition que le taux de participation requis ait été atteint.

<sup>9</sup> Voir plus loin paragraphes 61 à 64.

Parti / Coalition électorale	Nombre de députés
Parti des régions	175
« Coalition Yulia Tymoshenko » (Union pan-ukrainienne « Patrie », Parti social-démocrate ukrainien, Parti des réformes et de l'ordre)	156
Notre Ukraine-Bloc d'auto-défense populaire (Union populaire « Notre Ukraine » – depuis juin 2009, Parti « Notre Ukraine » et Parti « Vpered, Ukraino ! » – depuis février 2010, Parti « Auto-défense populaire », Mouvement populaire d'Ukraine, Parti populaire ukrainien, Parti républicain d'Ukraine « Sobor », Union démocrate-chrétienne, Parti européen d'Ukraine, Parti des citoyens « PORA », Parti « Défenseurs de la patrie »)	72
Parti communiste d'Ukraine	27
Coalition Litvin (Parti populaire)	20

En tout, 20 partis et coalitions de partis ont participé à ces élections.

## Vue d'ensemble du système de financement des partis politiques

### Cadre légal

23. Les sources autorisées et interdites de financement ordinaire des partis politiques sont définies aux articles 14 et 15 de la LPP et, plus en détail, aux articles 21, 22 et 24 de la LAC. L'article 14 de la LPP énonce le principe selon lequel les partis politiques sont des organisations à but non lucratif et ont le droit de disposer de fonds et d'autres biens pour mener leurs activités statutaires.
24. Le financement des campagnes électorales des partis politiques (ou des coalitions de partis) et des candidats, qui est régi de manière spécifique par les différentes lois électorales, est limité à deux sources<sup>10</sup> : 1) les fonds provenant du budget de l'Etat ou des collectivités locales ; 2) les fonds électoraux créés par les candidats individuels (lors des élections présidentielles et des élections locales dans les circonscriptions à mandat unique), les partis politiques (lors des élections parlementaires) ou les organisations locales de partis (lors des élections locales dans les circonscriptions à plusieurs mandats)<sup>11</sup>. Lors des élections parlementaires, le fonds électoral doit être établi au plus tard 65 jours avant le scrutin et, lors des élections présidentielles, dans un laps de dix jours à compter de l'enregistrement des candidats par la CEC ; lors des élections locales, les candidats ou les organisations locales de partis ont aussi le droit de créer un fonds électoral (mais il ne sont pas obligés de le faire) en ouvrant un compte à cette fin au plus tard 18 jours avant la date des élections. Les établissements bancaires concernés doivent informer la CEC (lors des élections nationales) ou la CET (lors des élections locales) de l'ouverture des comptes de fonds électoraux en fournissant leurs coordonnées. La CEC/CET est tenue de publier cette information dans certains organes de presse.
25. Le financement des entités liées directement ou indirectement aux partis politiques ou placées d'une manière ou d'une autre sous leur contrôle, ainsi que des organisations affiliées aux partis politiques, n'est pas spécifiquement réglementé par la LPP, la LAC ou les lois électorales. Les structures de parti peuvent inclure des organisations locales, telles que définies dans les statuts du parti, des organisations de média ainsi que des organisations et des institutions créées par le parti, ces dernières n'étant pas définies par la loi. Les autorités ukrainiennes indiquent que les organisations locales de parti qui ne disposent pas de la personnalité juridique sont financées à partir du budget global du parti – elles ne disposent pas de comptes séparés, ni d'autres moyens de transfert de fonds –, tandis que les organisations locales qui disposent du statut d'entité légale

<sup>10</sup> Article 37 de la LEPrés, article 48 de la LEParl et article 60 de la LELoc.

<sup>11</sup> Voir la réglementation détaillée sur l'établissement et le maintien des fonds électoraux aux articles 41 à 43 de la LEPrés, 51 à 53 de la LEParl et 62 à 64 de la LELoc.

sont financées conformément aux règles générales s'appliquant aux partis politiques, dans les limites prescrites par les statuts du parti. Les organisations affiliées aux partis politiques comprennent les organes scientifiques et de recherche, les centres de formation et les fonds qui n'appartiennent pas formellement à un parti mais fonctionnent à son profit. Les relations entre un parti et les organisations qui lui sont affiliées ne sont réglementées par la législation.

### Financement public direct

26. Le financement public direct des partis politiques a été introduit par la « Loi d'amendement de certains textes législatifs d'Ukraine en vue de l'établissement du financement public des partis politiques en Ukraine », du 27 novembre 2003. Cette loi prévoit le financement public direct des activités statutaires des partis politiques et le remboursement des dépenses encourues en relation avec les élections parlementaires à partir des fonds électoraux de parti, sur la base d'un nouveau chapitre IV.1 (articles 17.1 à 17.9) de la LPP et d'un amendement à l'article 98 de la LEParl. Les deux types de financement public sont accordés uniquement aux partis qui atteignent le seuil de 3 % des voix, soit individuellement, soit dans le cadre d'une coalition électorale. Le financement public des activités statutaires devait commencer en janvier 2007 et le remboursement des frais de campagne après les élections parlementaires de 2006. Les nouvelles dispositions de la LPP imposent aussi aux partis politiques des obligations spécifiques de déclaration et de publication du montant et de l'utilisation des fonds publics et prévoient une fonction de surveillance – devant être exercée par la Cour des comptes et le Bureau national d'examen et de contrôle – ainsi que des sanctions. Cependant, la Loi budgétaire de 2007 a suspendu le financement des activités statutaires des partis politiques pour 2007 et l'alinéa 91 de la deuxième partie de la « Loi budgétaire de 2008 amendant certains textes législatifs d'Ukraine » du 28 décembre 2007 a abrogé toutes les dispositions sur le financement public des partis politiques introduites en 2003 (aussi bien en ce qui concerne les activités ordinaires des partis que le remboursement des frais électoraux). La Cour constitutionnelle a ensuite, dans un arrêt du 22 mai 2008, déclaré inconstitutionnel l'alinéa 91 de la deuxième partie de cette loi<sup>12</sup>. Il en est résulté une situation d'incertitude juridique due, selon les autorités ukrainiennes, à un « dilemme juridique ». En effet, d'un côté, la décision de la Cour constitutionnelle a eu un effet immédiat et les dispositions abrogeant le financement public des partis politiques sont donc devenues caduques mais, de l'autre, il semblerait qu'en l'absence d'un texte législatif rétablissant les dispositions sur le financement public – à savoir le nouveau chapitre IV.1 de la LPP (financement public des partis politiques) et l'article 98 de la LEParl sous sa forme amendée (remboursement par l'Etat des dépenses encourues lors des élections parlementaires) –, ces dispositions demeurent nulles et non avenues. Le présent rapport, par conséquent, n'en tient pas compte.
27. Le financement public annuel des activités statutaires des partis politiques prévu au chapitre IV.1 (abrogé) de la LPP n'a en pratique jamais été accordé. En revanche, avant l'abrogation de l'article 98 de la LEParl, la CEC avait par deux fois décidé le remboursement des frais électoraux des partis politiques. Les partis politiques ont ainsi pu bénéficier en 2007 du remboursement de leurs dépenses de campagne lors des élections parlementaires de 2006 – cinq partis et coalitions électorales ont reçu en tout 126.854.000 UAH (environ 11.670.568 EUR) – mais les dépenses de campagne encourues lors des élections parlementaires extraordinaires de 2007 n'ont jamais été remboursées car la Loi budgétaire de 2008 ne prévoyait aucun montant à cette fin.

---

<sup>12</sup> Décision n° 10-pn/2008. La Cour constitutionnelle a indiqué que la Loi budgétaire ne peut amender, suspendre ou abroger d'autres textes de loi car cela pourrait être source d'incohérences dans la législation et aboutir à restreindre les droits et libertés inscrits dans la Constitution.



## Financement public indirect

28. Tout d'abord, aux termes de l'article 157 du Code des impôts, qui est entré en vigueur en avril 2011, les revenus obtenus par un parti politique sous forme de fonds ou de biens versés gratuitement ou fournis à titre d'aide financière irrévocable ou de dons, ainsi que sous forme de revenus passifs (dividendes, intérêts, droits), et, d'autre part, les fonds ou les biens résultant de leurs activités principales (y compris les revenus tirés de la vente de publications à caractère politique ou social, d'autres matériaux ou produits de promotion et de l'organisation de festivals, d'expositions, de conférences ou d'autres manifestations politiques) et les aides ou subventions reçues du budget de l'Etat ou de budgets locaux sont exemptés d'impôts. De plus, l'article 196 du Code des impôts prévoit que les transactions impliquant le versement de dividendes ou de droits en espèces ou sous forme de titres fournis par l'émetteur lui-même ne sont pas soumises à la taxe à la valeur ajoutée. Enfin, les fonds électoraux de parti, de coalition électorale et de candidat sont exemptés de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et de l'impôt sur le revenu individuel.
29. Deuxièmement, certains aspects des campagnes électorales des candidats, partis ou coalitions de partis sont financés à partir du budget national ou des budgets locaux. Par exemple, lors des élections parlementaires, les aspects suivants sont financés à partir du budget de l'Etat : publication du programme électoral de chaque parti et coalition de partis aux journaux officiels « La Voix de l'Ukraine » et « Le Courier du Gouvernement », ainsi que dans un journal régional ; temps d'antenne pour la campagne électorale de chaque parti ou coalition de partis (60 minutes sur la chaîne de télévision publique nationale, 60 minutes sur la chaîne de radio publique nationale, 20 minutes sur les chaînes de télévision régionales de chaque région et 20 minutes sur les stations de radio régionales de chaque région pour chaque parti) ; et édition (à deux exemplaires pour chaque bureau de vote) d'affiches des partis ou coalitions électorales avec leur programme complet, la liste des candidats et des photographies des cinq premiers candidats figurant sur la liste<sup>13</sup>. Des règles identiques s'appliquent lors des campagnes électorales pour les élections présidentielles et les élections locales<sup>14</sup>.

## Financement privé

### *Financement général des partis politiques*

30. Aux termes de l'article 14 de la LPP, les partis politiques ont le droit, pour mener leurs activités statutaires, d'acquérir des biens meubles ou immeubles, des fonds, des équipements, des moyens de transport et d'autres matériels dont l'achat n'est pas interdit par la loi et ils peuvent également louer de tels biens meubles ou immeubles en fonction de leurs besoins. L'article 21 de la LAC contient des dispositions similaires mais plus détaillées sur les biens autorisés des associations civiles, et donc des partis politiques, qui comprennent les avoirs et autres biens transférés à un parti par ses fondateurs, par ses membres ou par l'Etat, y compris les droits d'adhésion et les cotisations des adhérents, les biens acquis par un parti à ses frais ou par d'autres moyens conformes à la loi, les dons reçus de citoyens, d'entreprises, d'institutions ou d'organisations et les biens obtenus par la vente de publications à caractère politique ou social, d'autres matériaux ou produits de promotion et de l'organisation de festivals, d'expositions, de conférences ou d'autres manifestations politiques.
31. Aux termes de l'article 15 de la LPP, il est interdit aux partis politiques de recevoir un financement d'organes de l'Etat ou de collectivités locales (sauf dans les cas prévus par la loi),

---

<sup>13</sup> Articles 67, 69 et 70 de la LEParl.

<sup>14</sup> Voir articles 59 et 61 à 63 de la LEPrés et articles 49, 50 et 52 de la LELoc.

d'entreprises, d'institutions et d'organisations publiques ou municipales, ainsi que d'entreprises, institutions et organisations contrôlées en partie par l'Etat, une municipalité ou des intérêts étrangers, d'entreprises, institutions et organisations appartenant à un autre pays ou à des ressortissants étrangers, d'associations et d'organisations religieuses ou de bienfaisance, de personnes anonymes ou utilisant un pseudonyme et de partis politiques autres que les partis membres d'une coalition électorale. L'article correspondant de la LAC, l'article 22, indique clairement que le financement d'un parti politique par une organisation civile non légalement enregistrée est également interdit et que le financement par une entreprise à participation mixte n'est autorisé que si la part de l'Etat ou d'un partenaire étranger est inférieure à 20 %.

32. La législation ne contient aucune autre disposition sur les cotisations des adhérents qui ne sont soumises à aucune limite ou restriction particulière.
33. Les dons de personnes physiques ou morales ukrainiennes aux partis politiques sont autorisés, sauf dans les cas susmentionnés, sous la forme de dons en espèces ou autres. Les dons ne sont pas clairement définis dans la législation qui mentionne seulement les « fonds » ou les « biens » obtenus par un parti. Les autorités indiquent qu'en vertu de l'article 14 du Code des impôts, le terme de « fonds » doit être compris comme désignant des sommes d'argent en UAH ou en devises étrangères et que celui de « biens » est défini à l'article 190 du Code civil comme incluant des objets distincts, des ensembles d'objets, des droits de propriété et des titres. En outre, l'article 720 du Code civil définit les « dons » comme des cadeaux meubles ou immeubles, y compris de l'argent et des valeurs, fournis à des personnes spécifiées (notamment des personnes physiques et morales, ou l'Etat) en vue de la réalisation de certains objectifs convenus au préalable. Les dons en nature comme la fourniture de services, l'exécution de travaux, la mise à disposition gratuite de moyens de transport ou la publicité gratuite ne sont pas couverts par la législation : ils ne sont donc ni interdits, ni réglementés. La législation n'établit pas non plus de seuils en termes de valeur ; l'article 8 de la LAC précise que le Parlement fixe le montant maximum des dons annuels autorisés aux partis politiques mais, en fait, aucun plafond de ce type n'a été introduit. Les dons anonymes sont explicitement interdits.
34. Les partis politiques peuvent acquérir des biens meubles et immeubles afin de mener à bien leurs activités statutaires en tant qu'organisations à but non lucratif mais l'article 22 de la LAC indique clairement qu'il leur est interdit de tirer des revenus de titres ou d'autres valeurs. Aux termes de l'article 24 de la LAC, les partis ne peuvent ni créer des entreprises, sauf dans le secteur des médias<sup>15</sup>, ni mener des activités économiques ou commerciales, à l'exception de la vente de publications à caractère politique ou social, d'autres matériaux ou produits de promotion et de l'organisation de festivals, d'expositions, de conférences ou d'autres manifestations politiques. Les autorités indiquent que les activités de collecte de fonds sont autorisées uniquement dans ce cadre.
35. L'obtention d'emprunts par les partis politiques n'est pas interdite, ni spécifiquement réglementée. Les autorités indiquent que la législation générale sur les services bancaires s'applique dans ce contexte.
36. Aux termes de l'article 166.3.2 du Code des impôts, qui est entré en vigueur en janvier 2011, un contribuable peut demander à déduire de son revenu annuel imposable les dons versés à une organisation à but non lucratif – et donc à un parti politique – à hauteur de 4 % du revenu total imposable de l'année de déclaration.

---

<sup>15</sup> Voir aussi article 12 de la LPP : les partis politiques ont le droit de créer leurs propres médias.

## Financement des campagnes électorales

37. Lors des élections présidentielles, le fonds électoral d'un candidat peut être constitué de fonds propres, de fonds du parti ayant désigné le candidat, ou de fonds des partis qui se sont alliés pour le désigner et de dons individuels. Lors des élections parlementaires, le fonds électoral d'un parti ou d'une coalition électorale peut être constitué de fonds du parti (ou de fonds des partis formant une coalition) et de dons individuels. Lors des élections locales, le fonds électoral d'une organisation locale de parti autorisée à désigner des candidats dans une circonscription à plusieurs mandats est constitué à la fois de ses fonds propres et de dons individuels. Le fonds électoral d'un candidat au poste de maire ou de tout autre candidat désigné dans une circonscription à mandat unique peut être constitué de fonds personnels du candidat, de fonds de l'organisation locale de parti qui désigne le candidat et de dons individuels. Il est interdit aux entités légales (à l'exception des partis qui désignent des candidats), aux étrangers, aux personnes apatrides et aux contributeurs anonymes de verser des dons au fonds électoral d'un parti politique, d'une coalition de partis ou d'un candidat lors des élections présidentielles, parlementaires et locales. Les contributions volontaires d'individus aux fonds électoraux doivent être versées par mandat postal ou virement bancaire et la présentation d'une pièce d'identité est exigée ; le virement ou le mandat doit indiquer le nom et le prénom du donneur, son patronyme, sa date de naissance et son lieu de résidence permanent<sup>16</sup>. Les autorités indiquent que, puisque seules sont autorisées les contributions monétaires aux fonds électoraux, les dons en nature sont interdits. Le recours à un emprunt pour financer une campagne électorale est possible à la condition que cet emprunt soit versé directement au fonds électoral concerné.
38. Le montant total pouvant être recueilli dans un fonds électoral ou les montants pouvant être versés par un parti ou un candidat à un fonds électoral n'est pas soumis à des restrictions quantitatives. Par contre, les lois électorales plafonnent comme suit le total des dons qu'un individu peut verser à un fonds électoral : lors des élections présidentielles et parlementaires, ces dons ne peuvent excéder 400 fois le montant du salaire mensuel minimum (376.400 UAH / environ 34.630 EUR) et, lors des élections locales, 10 fois le montant du salaire mensuel minimum (9.410 UAH / environ 866 EUR). En cas de réception de dons d'un montant supérieur à ces plafonds, l'excédent doit être restitué au donneur par l'établissement bancaire ou, si cela est impossible, reversé au Trésor public ou au budget local pertinent.

## Dépenses

39. Les dépenses ordinaires des partis politiques et les dépenses encourues par les sujets électoraux à partir de leur fonds électoral ne sont pas soumises à des restrictions quantitatives mais uniquement à des restrictions qualitatives. Les partis ne peuvent dépenser leurs fonds à d'autres fins que les objectifs et activités statutaires. Les capitaux recueillis dans un fonds électoral ne peuvent être utilisés à d'autres fins que les activités de campagne lors des élections et dans les circonscriptions pertinentes. Les contributions à ce fonds à partir de comptes courants ne peuvent être versées en espèces. Les dépenses doivent être interrompues à 15h00 la veille du jour des élections et les comptes du fonds électoral clôturés par l'établissement bancaire concerné le quinzième jour après l'annonce officielle des résultats des élections. Les montants n'ayant pas été utilisés par un candidat doivent être transférés après les élections sur le compte courant du parti ou de la coalition électorale qui l'a désigné ou, s'il s'agit d'un candidat indépendant, reversés au Trésor public.

---

<sup>16</sup> Article 43 de la LEPrés, article 53 de la LEParl et article 64 de la LELoc.

### III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES - PARTIE SPECIFIQUE

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

##### Comptabilité

##### *Financement général des partis politiques*

40. L'article 17, paragraphe 5, de la LPP précise que « les partis politiques doivent tenir une comptabilité conformément aux normes en vigueur ». Les autorités indiquent que les livres de compte, la comptabilité financière et les pièces auxiliaires relatives aux revenus et aux dépenses des partis politiques doivent être tenus et conservés en respectant les modalités de la réglementation comptable applicables aux organisations à but non lucratif. L'article 3, paragraphe 2, de la Loi sur les normes de comptabilité et de déclaration financière, indique qu'il s'agit des modalités obligatoires prévues par les normes comptables nationales. Tous les dons reçus par les partis politiques – ainsi que les informations sur leur nature, leur montant et l'identité du donneur<sup>17</sup> – et leurs dépenses – accompagnées d'informations sur leur montant, leur but et le bénéficiaire – doivent être enregistrées dans la comptabilité du parti. Les autorités indiquent que la comptabilité des partis doit être confiée à un comptable certifié.
41. Les obligations comptables imposées aux partis politiques visent principalement à contrôler la bonne application de la législation fiscale. C'est pourquoi les partis politiques doivent établir tous les trimestres une déclaration fiscale sur la base des états comptables primaires, selon les modalités définies dans l'Ordonnance de l'Administration des impôts n° 233 du 11 juillet 1997. Ces « déclarations financières sur l'utilisation des fonds d'une organisation à but non lucratif » comprennent deux parties portant sur : 1) l'ensemble des revenus exemptés d'impôts et leur utilisation ; 2) tous les autres revenus, aux fins du calcul de l'impôt sur les bénéfices. Les déclarations des partis doivent indiquer plus particulièrement, sous une forme générale et agrégée, la valeur des fonds ou des biens transférés gratuitement ou fournis sous forme d'aide financière irrévocable ou de dons, les revenus passifs, les fonds ou les biens obtenus à partir des activités principales du parti (y compris les revenus tirés de la vente de biens / services visant à promouvoir les principes et les idées du parti et étroitement liés à ses activités principales), les actifs transférés au parti après liquidation d'une autre organisation, les aides ou subventions reçues de l'Etat, les dépenses encourues par le parti dans l'exercice de ses fonctions statutaires et les dépenses liées à d'autres besoins prévus dans les statuts du parti (ces dépenses ne doivent être incluses que dans la mesure où le parti peut établir que les fonds correspondants ont été dépensés en relation avec des activités statutaires du parti).
42. En outre, l'article 17, paragraphe 1, de la LPP oblige les partis politiques à établir une déclaration annuelle des recettes et des dépenses ainsi qu'une déclaration d'avoirs à des fins de publication. Ni la LPP, ni les textes législatifs du gouvernement et du ministère de la Justice ne définissent de normes spécifiques sur la forme et le contenu de ces déclarations. Les autorités indiquent que, d'une manière générale, les déclarations présentent le montant total des recettes financières, le montant total et la finalité des dépenses ainsi que des informations sur les biens détenus par le parti (biens immobiliers, par exemple).
43. Les partis politiques ne sont pas tenus d'inclure dans leur comptabilité et dans les déclarations susmentionnées des informations sur les activités des organisations qui leur sont liées, à l'exception des organisations locales et d'autres organisations qui sont intégrées à la structure du

---

<sup>17</sup> Aux termes de l'article 9, paragraphe 2, de la Loi sur les normes de comptabilité et de déclaration financière.

parti. Les organisations créées par un parti qui disposent du statut d'entité légale (par exemple, organisations locales ou médias) sont soumises aux mêmes obligations comptables que le parti lui-même.

### *Financement des campagnes électorales*

44. Les lois électorales exigent des sujets électoraux qu'ils ouvrent pour leur fonds électoral : 1) un compte cumulatif auprès d'un établissement bancaire de Kiev, pour les fonds affectés au financement de la campagne électorale ; 2) des comptes courants, pour couvrir les dépenses de campagne à l'aide de fonds provenant exclusivement du compte cumulatif. Les sujets électoraux doivent nommer : 1) un gestionnaire du fonds électoral (pour la gestion du compte cumulatif) ayant le droit exclusif de créditer les fonds affectés au compte et de les répartir entre les comptes courants et chargé de tenir la comptabilité financière du compte ; 2) des administrateurs des comptes courants chargés d'assurer le respect de la réglementation financière (notamment en refusant obligatoirement les dons interdits), de cibler l'utilisation des ressources du fonds électoral et de tenir la comptabilité financière des comptes courants. La tenue de la comptabilité financière doit être effectuée sur la base des informations fournies régulièrement par les établissements bancaires concernés.
45. Après les élections, les gestionnaires de fonds doivent soumettre à la commission électorale compétente une déclaration financière sur la réception et l'utilisation des fonds électoraux sur la base des formulaires établis par la CEC spécifiquement pour chaque élection. Les normes relatives au contenu de ces déclarations ne sont pas définies par la loi mais par des décisions de la CEC<sup>18</sup> régissant en détail : 1) les déclarations initiales que doivent préparer les administrateurs de comptes courants (déclarations sur les fonds versés sur chaque compte courant et leur utilisation) ; 2) les déclarations financières à établir par les gestionnaires de fonds pour soumission à la commission électorale (déclaration sur la constitution du fonds électoral ; bilan consolidé des recettes et des dépenses de chaque compte courant, sur la base des déclarations mentionnées au point 1 ; déclaration de transfert des montants non utilisés du fonds électoral). Ces déclarations financières doivent inclure des renseignements sur l'ensemble des opérations menées via le compte cumulatif et les comptes courants pendant toute la durée de leur fonctionnement, y compris la description de chaque opération financière accompagnée de notes explicatives. Elles doivent en particulier répertorier chaque don individuel (en indiquant sa date, le numéro du virement, le nom, le prénom et le patronyme, la date de naissance, le lieu de résidence et l'adresse du donneur, et le montant du don) et chacune des dépenses effectuées à partir des comptes courants (en indiquant la date du règlement, le numéro du virement, le nom complet du bénéficiaire et son numéro d'immatriculation sur le Registre national des entreprises et des organisations ou sur le Registre national des contribuables individuels, l'objet du règlement et le montant de la dépense). Toutefois, dans le cas des dons de partis politiques ou de candidats indépendants à un fonds électoral de candidat, seuls la date du versement, le numéro de virement et le montant du don doivent être spécifiés. Les autorités indiquent que l'enregistrement des dons en nature (par exemple, services fournis gratuitement ou avec une ristourne) n'est pas exigé parce que les fonds électoraux ne peuvent être financés à partir de telles sources. Elles ont indiqué en outre qu'il n'existe pas de mécanisme pour traiter les cas dans lesquels des dons excédant le plafond légal ont été divisés en plusieurs dons plus petits et que les organisations liées à un parti politique ne sont pas soumises à des obligations de déclaration financière.

---

<sup>18</sup> Voir les décisions suivantes de la CEC : n° 72 du 5 janvier 2001 (élections parlementaires), n° 148 du 9 octobre 2009 (élections présidentielles) et n° 338 du 3 septembre 2010 (élections locales).

## Conservation des documents et pièces comptables

46. Les autorités indiquent qu'en l'absence de réglementation spécifique sur la conservation des documents se rapportant au financement des partis et aux fonds électoraux, les règles générales énoncées dans la Loi sur les normes de comptabilité et de déclaration financière doivent s'appliquer. Aux termes de l'article 8, paragraphe 3, de cette loi, ces documents doivent être conservés pendant au moins trois ans.

## Obligations de déclaration

### *Financement général des partis politiques*

47. Les partis politiques sont tenus de soumettre tous les trimestres une déclaration fiscale (voir Ordonnance de l'Administration des impôts n° 233, « Déclarations financières sur l'utilisation des fonds d'une organisation à but non lucratif ») à l'inspection locale des impôts. Par contre, il n'existe pas d'obligation de déclaration en ce qui concerne les états comptables primaires (voir article 17, paragraphe 5, de la LPP et la Loi sur les normes de comptabilité et de déclaration financière) établis par les partis à des fins de comptabilité.
48. La loi ne requiert pas des partis politiques qu'ils soumettent leurs déclarations de revenus et de dépenses et leurs déclarations d'avoirs (voir article 17, paragraphe 1, de la LPP) à un quelconque organe de l'État.

### *Financement des campagnes électorales*

49. L'ensemble des lois électorales exigent des gestionnaires de fonds de campagne qu'ils soumettent des déclarations financières sur la réception et l'utilisation des fonds électoraux à la commission électorale compétente conformément aux formulaires établis par la CEC. Dans le cas des élections parlementaires présidentielles, ces déclarations financières doivent être transmises à la CEC au plus tard quinze jours après le scrutin et, dans le cas des élections locales, elles doivent être présentées à la CET compétente au plus tard cinq jours après le scrutin<sup>19</sup>. Les autorités indiquent que les gestionnaires de fonds ne sont pas obligés de soumettre également des documents sources tels que virements ou factures, par exemple, car la CEC et les CET reçoivent directement des établissements bancaires concernés des informations détaillées, par le biais de relevés bancaires hebdomadaires, sur les comptes des fonds électoraux.

## Obligations de publication

### *Financement général des partis politiques*

50. Alors que la LPP ne contient aucune obligation de publication de la comptabilité générale des partis politiques (ou de leurs déclarations fiscales), l'article 22 de la LAC précise que les partis politiques doivent rendre public leur budget annuel. La loi, cependant, ne précise pas la méthode et le délai de publication du budget, non plus que la forme sous laquelle elle doit être effectuée. D'autre part, l'article 26 de la LAC requiert la publication chaque année au journal officiel « La Voix de l'Ukraine », sur la base des déclarations financières, des listes de personnes dont les dons à un parti politique dépassent le plafond fixé par le Parlement mais cette disposition n'a en fait jamais été appliquée.

---

<sup>19</sup> Article 52 de la LEParl, article 42 de la LEPrés et article 63 de la LELoc.

51. Aux termes de l'article 17, paragraphe 1, de la LPP, les partis politiques sont tenus de publier leurs déclarations annuelles de revenus et de dépenses et leurs déclarations d'avoirs dans la presse nationale. Toutefois, aucun délai de publication n'est stipulé.

#### *Financement des campagnes électorales*

52. Les déclarations financières sur la réception et l'utilisation des fonds électoraux doivent être publiées : 1) dans le cas des élections présidentielles, par la CEC aux journaux officiels « La Voix de l'Ukraine » et « Le Courrier du Gouvernement », au plus tard dix-huit jours après les élections<sup>20</sup> ; 2) dans le cas des élections locales, par la CET pertinente dans la presse locale dans les cinq jours suivant la date de réception de la déclaration<sup>21</sup>. Cependant, ne sont publiées que des informations générales sur les recettes et les dépenses des fonds électoraux, à savoir le montant total des dons individuels, des fonds propres du candidat ou du parti et des dépenses de campagne. Les données descriptives plus détaillées contenues dans les déclarations sont soumises à la commission électorale concernée mais ne sont pas rendues publiques.
53. Dans le cas des élections parlementaires, les déclarations financières sur la réception et l'utilisation des fonds électoraux ne sont soumises à aucune obligation de publication.

#### Accès aux documents et pièces comptables

54. Premièrement, l'article 18, paragraphe 2, de la LPP énonce le principe général (ne portant pas spécifiquement sur le financement des partis) selon lequel les partis politiques sont tenus de fournir aux autorités de contrôle (ministère de la Justice, Commission électorale centrale, Cour des comptes et Office public d'examen et de contrôle) tout document ou information exigé par celles-ci.
55. Deuxièmement, les autorités indiquent que les organes chargés de l'application de la loi, notamment les organes du ministère public et de l'Administration des impôts<sup>22</sup> peuvent avoir accès aux documents et pièces comptables des partis politiques sur la base de principes juridiques généraux. Ces organes peuvent obtenir les rapports et autres documents nécessaires à l'exercice de leurs fonctions<sup>23</sup>. En cas de soupçon d'une infraction, le Code de procédure pénale définit les motifs pouvant justifier l'accès à la comptabilité d'un parti. Les autorités indiquent que les règles précitées ne s'appliquent pas uniquement à la comptabilité générale des partis politiques mais aussi à l'information concernant les fonds électoraux (cependant, l'Administration nationale des impôts ne peut intervenir que sur l'initiative de la CEC).
56. En outre, selon les autorités, les citoyens ont le droit d'accéder à l'information générale sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, cette information n'étant pas couverte par les normes de confidentialité et de secret bancaire ou commercial définies aux articles 29 et 30 de la Loi sur l'information.

---

<sup>20</sup> Article 43, paragraphe 14, de la LEPrés.

<sup>21</sup> Article 64, paragraphe 13, de la LELoc.

<sup>22</sup> Aux termes de l'article 25, paragraphe 4, de la LAC, le contrôle des sources et du volume de financement ainsi que du versement des impôts des associations de droit civil – et donc des partis politiques – est effectué par les organes de contrôle financier et l'inspection des impôts.

<sup>23</sup> Voir, en particulier, article 11 de la Loi sur l'administration fiscale, article 20 de la Loi sur le ministère public et article 10 de la Loi sur la police.

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

Audit

57. Ni la LPP, ni les lois électorales ne requièrent des partis politiques ou des candidats aux élections qu'ils veillent à faire effectuer un audit professionnel indépendant de leur comptabilité et de leurs déclarations financières. Néanmoins, les autorités soulignent que la comptabilité générale des partis doit être tenue par un comptable certifié. D'autre part, seuls les gestionnaires de fonds électoraux (qui doivent être sélectionnés à partir d'une liste comprenant certaines catégories de personnes mais ne sont pas tenus de disposer d'une formation ou d'une expérience spécifique dans le domaine de l'audit ou de la comptabilité) sont responsables du caractère exhaustif, de la fiabilité et de l'envoi en temps opportun des déclarations financières sur la réception et l'utilisation des fonds électoraux.

Contrôle

*Financement général des partis politiques*

58. Premièrement, l'Administration nationale des impôts (ANI) est chargée de contrôler le respect par les organisations à but non lucratif – et donc par les partis politiques – de la législation fiscale<sup>24</sup>. Les partis politiques sont tenus de soumettre à cette fin tous les trimestres une déclaration fiscale (voir Ordonnance de l'Administration des impôts n° 233, « Déclarations financières sur l'utilisation des fonds d'une organisation à but non lucratif ») à l'inspection des impôts de la localité où le parti est enregistré<sup>25</sup>. Cette dernière vérifie sur cette base les sources et montants des revenus, ainsi que le calcul et le règlement en temps opportun des impôts (si le parti mène des activités imposables). En revanche, les états comptables primaires plus détaillés<sup>26</sup>, les déclarations annuelles des revenus et des dépenses et les déclarations d'avoirs<sup>27</sup> des partis politiques ne sont pas soumis à un organe de l'Etat, ni contrôlés par lui.

59. L'ANI est un organe exécutif dont le chef est nommé par le Président de l'Ukraine. Le chef de l'ANI nomme et renvoie les chefs des autorités locales des impôts qui sélectionnent à leur tour les inspecteurs des impôts. Les décisions de l'ANI et des inspections locales sont prises par le chef de l'autorité concernée. Les autorités des impôts disposent de pouvoirs étendus, notamment le droit d'ouvrir et de mener une enquête et d'imposer des amendes administratives en cas de violation de la réglementation fiscale (par exemple, si le parti néglige de soumettre une déclaration en temps voulu ou si sa déclaration contient des informations inexacts). Toute personne peut déposer une plainte auprès de l'autorité locale des impôts pour violation de la législation sur le financement des organisations à but non lucratif et des obligations de déclaration des partis politiques, à condition de joindre à cette plainte des éléments de preuve vérifiables. Les autorités locales des impôts disposent du personnel requis pour mener des enquêtes (contrôleurs, inspecteurs et agents de la police des impôts).

60. Deuxièmement, le ministère de la Justice est chargé de surveiller l'application par les partis politiques des normes définies dans la Constitution et la législation ukrainienne en général<sup>28</sup>. Lors des entretiens sur place, les autorités ont indiqué que ce rôle peut s'étendre au contrôle de la

---

<sup>24</sup> Article 25, paragraphe 4, de la LAC.

<sup>25</sup> Voir plus haut paragraphe 47.

<sup>26</sup> Voir article 17, paragraphe 5, de la LPP et Loi sur les normes de comptabilité et de déclaration financière.

<sup>27</sup> Voir article 17, paragraphe 1, de la LPP.

<sup>28</sup> Article 18, paragraphe 1, de la LPP.



publication des déclarations financières des partis et qu'en cas de non-respect des règles applicables, le ministère peut émettre des avertissements ou notifier les autorités chargées de l'application de la loi. Il en va de même en cas d'obtention par le ministère d'informations faisant état de la réception de fonds interdits par un parti politique. Les établissements bancaires concernés sont tenus d'informer le ministère du virement de tels fonds sur les comptes d'un parti<sup>29</sup> mais le ministère n'est pas habilité à contrôler lui-même les faits. Aucun cas de ce type ne s'est encore produit en pratique.

### *Financement des campagnes électorales*

61. Le contrôle par l'Etat du financement des campagnes électorales des sujets électoraux (partis, coalitions électorales et candidats indépendants) est exercé par la Commission électorale centrale (CEC) lors des élections nationales et par les Commissions électorales territoriales (CET) lors des élections locales. La CEC ou la CET et la banque qui tient le fonds électoral d'un sujet électoral – et, lors des élections présidentielles, l'ANI – doivent contrôler la réception, la comptabilité et l'utilisation du fonds<sup>30</sup>. Ils doivent aussi surveiller le respect par les sujets électoraux de l'interdiction de financer leur campagne à partir d'autres sources que le fonds électoral et le financement public. Les autorités indiquent que les commissions électorales contrôlent uniquement la bonne application de la législation électorale par les sujets électoraux. Elles vérifient les déclarations financières sur la réception et l'utilisation des fonds électoraux dans les délais spécifiés par la loi, à savoir 18 jours à compter de leur soumission dans le cas des élections présidentielles et 10 jours dans le cas des élections locales<sup>31</sup>.
62. La législation électorale ne définit pas directement la procédure à appliquer par la CEC et les CET pour contrôler le financement des campagnes électorales. Le rôle principal en ce qui concerne le contrôle du respect des interdictions pertinentes est en fait confié aux participants aux élections (y compris les électeurs, en cas de violation de leurs droits) qui, s'ils ont connaissance de faits indiquant un financement illégal, peuvent déposer une plainte pour violation de la législation électorale auprès de la commission électorale compétente, qui est habilitée à imposer les sanctions prévues par la loi : par exemple, un avertissement ou l'annulation de l'enregistrement. Les commissions électorales peuvent examiner toutes les questions qui relèvent de leurs compétences et prendre des décisions si elles découvrent des infractions à la législation électorale lors de leurs contrôles ou en sont informées par d'autres sources légales (par exemple, les médias). Les mécanismes de contrôle sont décrits plus en détail dans la « Procédure de contrôle de la réception, de la comptabilité et de l'utilisation des fonds électoraux » approuvée par décision commune de la CEC et de la Banque nationale d'Ukraine. La procédure actuelle de coopération entre la CEC et les établissements bancaires permet à la CEC d'exercer un contrôle opérationnel permanent sur toutes les transactions qui se produisent sur les comptes des fonds électoraux (les banques sont tenues de fournir à la CEC des informations quotidiennes sur les transactions pertinentes sous la forme de fichiers codés et de lui communiquer chaque semaine un relevé des comptes). Lors des élections présidentielles et parlementaires, les plaintes ou notifications de violations des normes édictées dans certaines dispositions spécifiques de la législation électorale doivent être transmises par la commission électorale concernée aux autorités chargées de l'application de la loi en vue de leur vérification et de leur examen légal<sup>32</sup>. Au cours des entretiens sur place, les autorités ont indiqué que les

---

<sup>29</sup> Voir article 15, paragraphe 2, de la LPP.

<sup>30</sup> Voir article 53 de la LEParl, article 43 de la LEPrés et article 64 de la LELoc.

<sup>31</sup> Voir article 43 de la LEPrés et article 63 de la LELoc. Lors des élections présidentielles, les autorités chargées de l'application de la loi doivent notifier la commission électorale dans un délai de trois jours.

<sup>32</sup> Article 71 de la LEParl et article 64 de la LEPrés.

commissions électorales peuvent aussi requérir des informations financières d'autres organes pertinents et mener des visites d'inspection, par exemple au siège d'un parti. Cependant, le cas ne s'est pas encore produit en pratique.

63. La Loi sur la Commission électorale centrale déclare que la CEC est un organe public indépendant. Il s'agit d'un organe permanent comprenant 15 membres nommés (pour un mandat de sept ans) et renvoyés (pour des motifs définis en détail dans la loi) par le Parlement sur proposition du président. La CEC élit parmi ses membres un président, un vice-président et un secrétaire. Les membres de la CEC ne peuvent appartenir à un parti politique. Leur fonction est incompatible avec tout mandat représentatif, l'appartenance à une autre commission électorale, des activités commerciales, un travail à temps partiel (à l'exception de l'enseignement, de la recherche et des activités de création), l'occupation d'un poste au sein de l'organe exécutif d'un établissement commercial ou d'une entreprise, ainsi que le rôle de représentant des personnes autorisées d'un sujet électoral. Les décisions de la CEC sont prises au vote majoritaire. Les activités de la CEC et son secrétariat sont financés à partir du budget de l'Etat. Le contrôle du financement des élections et du respect des obligations de déclaration est exercé par les membres de la CEC eux-mêmes et par un service spécial du secrétariat de la CEC. Au moment de la visite sur place, le service en question comprenait deux personnes (non des auditeurs mais des économistes). Un personnel supplémentaire peut être recruté pendant les campagnes électorales. Par exemple, pendant les dernières élections, le service a bénéficié de l'aide de deux ou trois experts. Le secrétariat de la CEC emploie en tout près de 300 personnes.
64. Les CET sont mises en place à plusieurs niveaux sur proposition des organisations locales des partis politiques représentés au Parlement. Elles comprennent au maximum 15 membres. Chaque CET peut recruter des spécialistes pour examiner les déclarations financières des sujets électoraux.

#### *Déclaration, publication, statistiques*

65. Les autorités indiquent que la législation actuelle n'impose aucune obligation de déclaration ou de publication aux autorités chargées de contrôler le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Elles ajoutent qu'en pratique, la CEC n'a jamais refusé de soumettre les rapports d'activité requis par le Parlement et que ces rapports sont publiés avec les comptes rendus des réunions correspondantes sur le site internet du Parlement.
66. Il n'existe aucune information sur le nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations ou sur le type d'affaires traitées dans le cadre de la surveillance du financement des partis politiques et des campagnes électorales. D'après les autorités, aucune irrégularité n'a encore été détectée dans l'utilisation des fonds électoraux.

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

##### *Financement général des partis politiques*

67. La LPP et la législation fiscale prévoient plusieurs types de mesures et de sanctions visant les partis politiques eux-mêmes, comme indiqué ci-dessous. Les autorités indiquent que les membres ou représentants d'un parti peuvent être tenus pour responsables à titre individuel sur la base des statuts du parti en cas de violation de ces statuts ou sur la base du Code pénal ou d'autres textes législatifs en cas d'infractions pénales, par exemple le détournement de fonds (article 191 du CP).

a) Article 20 de la LPP : avertissement

En cas d'activité illégale reconnue publiquement par les dirigeants d'un parti politique, l'autorité de contrôle compétente est tenue d'adresser une note d'avertissement accompagnée d'instructions sur les moyens de remédier à l'infraction (sauf si l'acte en cause implique d'autres formes de responsabilité). Les dirigeants du parti doivent prendre rapidement des mesures à cette fin et notifier l'autorité, dans un délai de cinq jours, des dispositions qui ont été prises. D'autre part, un parti peut être dissous sur ordre d'un tribunal en cas de violation des normes relatives à la création et aux activités des partis politiques<sup>33</sup> mais les autorités ont indiqué sur place que cette sanction ne s'applique pas aux violations de la réglementation financière.

b) Article 15 de la LPP : reversement de fonds au Trésor public

Les fonds reçus par un parti de sources illicites énumérées dans cet article (fonds provenant d'entités publiques, sauf dans les cas prévus par la loi, ou de personnes étrangères ou anonymes)<sup>34</sup> doivent être reversés au Trésor public ou saisis par un tribunal au profit de l'Etat. Les banques sont tenues de notifier le ministère de la Justice de tout virement de fonds prohibés sur les comptes d'un parti politique.

c) Législation fiscale : retrait du statut d'organisation à but non lucratif, amendes

- En cas de violation par un parti des dispositions de la législation fiscale ou de la réglementation sur le financement des partis politiques découlant d'autres textes de loi, par exemple l'utilisation de fonds exemptés d'impôts pour mener des activités commerciales ou l'acceptation de fonds de sources illégales, l'inspection des impôts de la localité où le parti est enregistré peut décider de le rayer du Registre des organisations à but non lucratif, ce qui entraîne la perte pour le parti du statut d'organisation à but non lucratif et son assujettissement au régime d'imposition général (qui implique l'obligation de payer l'impôt sur les bénéfices des sociétés ainsi que d'autres impôts et droits obligatoires)<sup>35</sup>.

- La législation fiscale prévoit également d'autres sanctions pour infraction à la réglementation des impôts, en particulier des amendes en cas de soumission tardive ou de non-soumission des déclarations fiscales (170 UAH / environ 16 EUR)<sup>36</sup>.

*Financement des campagnes électorales*

68. a) Articles 64 de la LEParl, 56 de la LEPrés et 45 de la LELoc : avertissement ou annulation de l'enregistrement

La CEC ou la CET peut adresser un avertissement (lors des élections locales) à un sujet électoral pour violation de certaines dispositions spécifiques de la législation électorale, notamment l'utilisation de sources de financement autres que le fonds électoral (et les fonds obtenus dans le cadre du financement public). L'enregistrement d'un sujet électoral peut être annulé par la CEC ou la CET lors des élections parlementaires ou locales, mais non lors des élections présidentielles, en cas de violation répétée de la législation électorale (s'il s'agit d'une

<sup>33</sup> Article 21 de la LPP.

<sup>34</sup> Voir plus haut paragraphe 33.

<sup>35</sup> Paragraphe 5.1 du Règlement sur le Registre des organisations et institutions à but non lucratif, approuvé par l'Ordonnance n° 232 du 7 novembre 1997 de l'Administration des impôts.

<sup>36</sup> Article 17 de la Loi sur la procédure de liquidation des obligations des contribuables à l'égard des budgets publics et fonds nationaux.

même infraction) ayant déjà fait l'objet d'un avertissement. Lors des élections parlementaires, une telle décision peut être prise au plus tard trois jours avant le scrutin et, lors des élections locales, au plus tard à 22h00 le jour précédant le scrutin.

b) Article 159.1 du Code pénal : sanctions pénales

- La fourniture d'une aide financière (matérielle) « brute » à la campagne électorale d'un candidat ou d'un parti politique/coalition électorale en violation des règles pertinentes par la mise à disposition de fonds, de biens ou de services gratuits ou d'un prix anormalement peu élevé, la fabrication ou la diffusion de matériel électoral non pris en charge par le fonds électoral ou à un prix anormalement peu élevé, ou le règlement de la fabrication et de la diffusion d'un tel matériel, et

- l'utilisation délibérée par un candidat, un parti politique/coalition électorale, leur représentant autorisé, le fondé de pouvoir d'un candidat ou une personne autorisée d'une aide financière (matérielle) « brute » fournie à la campagne électorale en violation des règles pertinentes sont punies d'une amende de 1 700 à 5 100 UAH (environ 156 à 468 EUR), d'une peine de travaux correctionnels de deux ans maximum ou d'une peine de privation de liberté ou d'emprisonnement de deux ans maximum. Une note à l'article 159.1 du Code pénal indique que les fonds, biens ou services fournis constituent une aide « brute » si leur valeur est supérieure à 400 fois le montant du salaire mensuel minimum (376 400 UAH / environ 34 630 EUR). Si les actes susmentionnés ont été commis de façon planifiée et concertée (connivence), la peine d'emprisonnement est de cinq à dix ans. Ces sanctions pénales peuvent uniquement être imposées à des personnes individuelles.

c) Article 212.15 du Code des infractions administratives : amendes

- Les infractions à la réglementation pertinente sur la fourniture d'une aide financière (matérielle) à une campagne électorale, sous réserve que ces infractions ne présentent aucun caractère pénal, sont punies d'une amende de 850 à 1 190 UAH (environ 78 à 109 EUR) dans le cas des citoyens et de 1 190 à 1 700 UAH (environ 109 à 156 EUR) dans le cas des fonctionnaires. Ces sanctions administratives peuvent uniquement être imposées à des personnes individuelles (donneurs, par exemple).

Immunités et délais de prescription

69. Aucune des catégories susmentionnées de personnes pouvant être tenues pénalement responsables d'infractions à la réglementation sur le financement des partis politiques – représentants ou candidats d'un parti, donneurs, etc. – ne jouissent d'immunités, à l'exception du Président et des députés (et des juges). L'immunité des parlementaires (et des juges) peut être levée conformément au règlement du Parlement approuvé par la Loi n° 1861-VI du 10 février 2010.

70. Les délais de prescription généraux prévus dans le Code des infractions administratives<sup>37</sup> et le Code pénal<sup>38</sup> s'appliquent aux infractions administratives et pénales susmentionnées, comme suit :

- violation de l'article 212.15 du Code des infractions administratives : deux mois à compter du jour où l'infraction a été commise ou, si l'infraction se poursuit, deux mois à partir du jour où elle a été détectée ;

---

<sup>37</sup> Article 38 du Code des infractions administratives.

<sup>38</sup> Article 49, en conjonction avec l'article 12 du Code pénal.

- violation de l'article 159.1 du Code pénal : deux ans ou, en cas de circonstances aggravantes (connivence), dix ans à compter du jour où l'infraction a été commise.

## Statistiques

71. Les autorités n'ont mentionné aucun cas d'imposition de sanctions à un parti politique ou à un sujet électoral pour violation de la réglementation sur le financement politique. Elles ont indiqué que, pendant la période de 2006 à 2010, la CEC et la Cour des comptes n'ont relevé aucune violation concernant la création et l'utilisation d'un fonds électoral ou l'utilisation des fonds alloués aux sujets électoraux dans le cadre du financement public et qu'aucune sanction n'a été imposée pour violation de l'article 212.15 du Code des infractions administratives ou de l'article 159.1 du Code pénal.

## **IV. ANALYSE**

72. L'Ukraine est une république mi-présidentielle, mi-parlementaire basée sur le multipartisme. Les petits partis forment fréquemment des coalitions électorales dans le but de participer aux élections parlementaires. Les candidats indépendants ne peuvent participer qu'aux élections présidentielles et à certaines élections locales. Le financement des partis politiques et des campagnes électorales est régi par deux séries de textes de loi : d'un côté, la Loi sur les partis politiques (LPP, 2001) et la Loi sur les associations de droit civil (LAC, 1992) et, de l'autre, les différentes lois électorales, à savoir la Loi sur les élections parlementaires (2004), la Loi sur les élections présidentielles (1999) et la Loi sur les élections locales (2010). Actuellement, les partis politiques et les « sujets électoraux » (candidats, partis et coalitions de partis) dépendent presque entièrement du financement privé, c'est-à-dire des cotisations des adhérents et, dans une plus large mesure, des contributions volontaires. L'Etat apporte aussi un certain soutien lors des campagnes électorales comme la publication du programme électoral dans les journaux officiels et régionaux, l'édition d'affiches électorales et un temps d'antenne gratuit.
73. D'une manière générale, le système de transparence du financement politique ne satisfait pas aux normes édictées dans la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (ci-après « la Recommandation »). Avant d'examiner plus en détail les lacunes majeures à cet égard, l'EEG souhaite mettre l'accent sur plusieurs préoccupations d'ordre général. Premièrement, le système actuel, qui repose sur de nombreux textes de loi, à savoir la LPP, la LAC, les différentes lois électorales ainsi que la législation fiscale et comptable, est extrêmement complexe et contient des incohérences, en particulier parce que les lois pertinentes ont été adoptées à des époques différentes et reposent sur des bases conceptuelles différentes. Deuxièmement, l'incertitude légale subsiste quant au financement public direct des partis politiques et au remboursement par l'Etat des frais électoraux encourus lors des élections parlementaires. L'aide publique, accompagnée d'un mécanisme de déclaration, de suivi et de contrôle, avait été introduite en 2003 sur la base du consensus politique existant alors mais elle a été abrogée par le Parlement en 2007. En 2008, la Cour constitutionnelle a jugé cette abrogation inconstitutionnelle mais aucune initiative législative n'a été prise depuis pour rétablir les dispositions de la LPP et de la Loi sur les élections parlementaires. Les autorités affirment que les dispositions pertinentes doivent être considérées comme automatiquement rétablies mais la majorité des interlocuteurs de l'EEG ont soutenu le contraire. Le fait est qu'en pratique, l'Etat n'accorde actuellement aucune aide directe. Troisièmement, au cours des entretiens menés par l'EEG, plusieurs formes de financement irrégulières lui ont été rapportées – par exemple, le versement de contributions électorales en espèces ou dépassant le seuil légal,

l'utilisation par un parti de ressources non incluses dans le fonds électoral et le soutien de tierces parties – sur lesquelles il n'a pas encore été possible de faire toute la lumière. Les interlocuteurs de l'EEG lui ont aussi indiqué que la classe politique est fortement soumise à l'influence de puissants intérêts d'affaires qui constituent en fait un certain type d'oligarchie. L'EEG est aussi gravement préoccupée par les propos d'un certain nombre de ses interlocuteurs selon lesquels les Ukrainiens sont dans une certaine mesure résignés et partagent généralement l'avis que les partis politiques sont créés et utilisés dans le but de gains privés, que les hommes politiques les ont mal servis et que la démocratie n'a pas tenu ses promesses. Il est clair, par conséquent, que l'absence de financement public pourrait inciter des partis politiques et des candidats aux élections à obtenir un financement de sources dissimulées ou même interdites.

74. Pendant la visite sur place, l'EEG a noté avec intérêt un certain nombre de propositions visant à renforcer la transparence, par exemple, l'extension du plafonnement des dons au-delà de la durée de la campagne électorale, le plafonnement des dépenses électorales et, surtout, l'attribution par l'Etat de subventions aux partis politiques. Bien qu'un certain nombre d'interlocuteurs de l'EEG aient décrit cette dernière mesure comme déterminante et constituant le premier pas essentiel sur la voie d'une plus grande transparence, les représentants des partis ont indiqué qu'en période de crise financière, l'introduction d'une aide de l'Etat aux partis politiques et aux campagnes électorales ne permettrait certainement pas de dégager une majorité au sein du Parlement et de l'électorat et qu'une telle mesure n'est pas actuellement à l'ordre du jour politique. De plus, l'EEG a appris avec inquiétude que, dans le cadre de la réforme actuelle de la législation électorale, il est prévu de réduire encore plus l'aide limitée accordée par l'Etat à certains types de campagnes électorales mentionnées plus haut. A cet égard, l'EEG souhaite attirer l'attention des autorités sur l'article 1 de la Recommandation aux termes duquel il incombe à l'Etat de soutenir – dans des limites raisonnables – les partis politiques.
75. L'EEG a en outre été informée de projets de réforme supplémentaires initiés par le « Décret présidentiel sur le plan d'action pour le respect des engagements et obligations de l'Ukraine à l'égard du Conseil de l'Europe », aux termes duquel un projet de loi sur le financement général des partis politiques doit être préparé avant la mi-2013. L'EEG, tout en approuvant en principe ces projets de réforme, souligne la nécessité d'améliorations rapides – avant 2013 si possible – de la transparence du financement aussi bien des partis politiques que des campagnes électorales, en prenant en compte les préoccupations susmentionnées ainsi que les lacunes spécifiques décrites plus loin. L'EEG est fermement convaincue que la situation actuelle exige la mise en place rapide d'un système de transparence efficace dont l'application serait assurée par un puissant mécanisme de surveillance indépendant. De plus, l'EEG souligne qu'un tel mécanisme doit être complété par des mesures visant à encourager activement le contrôle public du financement politique. Les évaluateurs partagent à cet égard l'avis exprimé par plusieurs de leurs interlocuteurs selon lequel des mesures significatives devraient être prises afin de sensibiliser le public à l'importance de la transparence du financement des partis politiques pour renforcer la démocratie.

### Transparence

76. Le financement des campagnes électorales est réglementé par les dispositions très exhaustives et détaillées dans les différentes lois électorales. Les activités électorales des partis politiques et des candidats peuvent être financées uniquement à partir de fonds provenant du budget de l'Etat ou du budget local et d'un fonds électoral établi sur la base de comptes spéciaux ouverts auprès d'une banque dans les délais prescrits et administré par un gestionnaire désigné. La législation précise les sources de financement autorisées et interdites. Elle exige des donateurs qu'ils

passent par le système bancaire en présentant une pièce d'identité. Elle plafonne le montant des dons et interdit les versements en espèces à partir des comptes d'un fonds électoral. Elle oblige les gestionnaires de fonds électoral à tenir une comptabilité financière sur la base des informations fournies régulièrement par les banques et à soumettre aux commissions électorales compétentes des déclarations financières sur la réception et l'utilisation des fonds. L'EEG considère que ce système de transparence est d'un assez bon niveau. Cela étant dit, l'EEG note que le système actuel de règles spécifiques très détaillées portant sur les élections présidentielles, parlementaires et locales est inutilement complexe et présente certaines incohérences. Les lois électorales diffèrent sur certains aspects spécifiques comme, par exemple, le commencement de la période électorale, les délais concernant l'établissement d'un fonds électoral, la soumission de déclarations financières aux commissions électorales, la publication de ces déclarations et leur vérification par les commissions électorales, la création d'un fonds électoral – qui est obligatoire lors des élections nationales mais non lors des élections locales – et le système de sanctions (par exemple le fait que l'enregistrement d'un sujet électoral peut être annulé lors des élections parlementaires ou locales mais non lors des élections présidentielles). L'EEG souligne que, dans l'intérêt de la plus grande transparence et clarté possible, il paraît tout à fait nécessaire de mettre en accord les différentes règles sur le financement des campagnes électorales afin de parvenir à un cadre légal plus simple et plus cohérent. L'EEG recommande par conséquent **d'harmoniser les dispositions sur le financement des campagnes électorales contenues dans la Loi sur les élections parlementaires, la Loi sur les élections présidentielles et la Loi sur les élections locales.**

77. L'EEG est préoccupée en outre par les risques de contournement du système de transparence établi par les lois électorales sous leur forme actuelle. Premièrement, il convient de noter que les règles de transparence s'appliquent uniquement aux sommes versées directement à un fonds électoral mais non aux contributions versées aux partis ou aux candidats eux-mêmes, qui peuvent ensuite les transférer comme faisant partie de leurs « fonds propres » sur le compte du fonds électoral. Il est donc possible pour un parti ou un candidat de recevoir, par exemple, des dons dépassant le plafond applicable aux dons versés directement à un fonds électoral ou des dons en espèces sans passer par le système bancaire, ou des contributions de sources interdites pour le financement d'un fonds électoral (personnes morales, par exemple), et de reverser ces sommes sur le compte d'un fonds électoral sans indiquer leur origine dans les déclarations financières. C'est pourquoi, l'EEG est fermement d'avis que des mesures devraient être prises pour limiter les risques d'abus dans le système actuel. Ces mesures pourraient inclure l'interdiction pour les partis et pour les candidats de recevoir au cours d'une campagne électorale des contributions qui ne seraient pas versées directement sur un compte de fonds électoral, ou l'extension des règles de transparence applicables aux comptes de fonds électoral aux autres comptes des partis et candidats.
78. Deuxièmement, l'EEG a recueilli à plusieurs reprises des allégations selon lesquelles les campagnes électorales sont, en pratique, financées dans une large mesure à partir de sources extérieures qui ne passent pas du tout par les fonds électoraux – par exemple sous la forme de publicités offertes par des tiers, de dons en nature ou de services fournis à des conditions avantageuses aux partis politiques et aux candidats, ou du financement des activités électorales directement à partir des comptes d'un parti ou d'un candidat. Les autorités soulignent le fait que la loi interdit toute forme de financement des campagnes électorales en dehors des fonds électoraux mais l'EEG est préoccupée par le fait que de telles pratiques peuvent néanmoins se produire sans être enregistrées ni soumises à aucun contrôle. Certains observateurs, en outre, ont indiqué que les organisateurs de campagnes électorales peuvent aussi mettre à profit certaines lacunes de la législation, par exemple en commençant leur campagne avant le début

officiel de la période électorale (c'est-à-dire avant même l'enregistrement d'un sujet électoral), en utilisant des locaux et des médias appartenant à un sujet électoral ou en menant des activités électorales gratuitement et sans utiliser directement les mass-médias. De telles pratiques ne sont soumises à aucune réglementation ; elles n'apparaissent pas dans les déclarations financières et échappent par conséquent au contrôle des organes de surveillance. Il paraît donc tout à fait évident que les commissions électorales, qui vérifient uniquement les déclarations concernant la création et l'utilisation des fonds électoraux, n'ont accès qu'à un tableau très restreint du financement des campagnes électorales. Il serait nécessaire, par conséquent, d'établir des règles de transparence s'appliquant aussi aux formes de soutien qui ne passent pas par les fonds électoraux mais bénéficient néanmoins aux campagnes électorales. Ces règles pourraient, par exemple, accorder aux commissions électorales, tout au long de la période électorale, accès à l'information sur les comptes propres des partis et des candidats ou sur les comptes de tierces parties, ou exiger des partis et des candidats qu'ils soumettent des informations financières avant l'ouverture des comptes des fonds électoraux. En conséquence, au vu des paragraphes précédents, l'EEG recommande **de trouver les moyens d'empêcher toute possibilité de contourner les règles de transparence édictées dans les lois électorales, que ce soit au moyen de versements indirects à un fonds électoral, par le biais des « fonds propres » d'un parti ou d'un candidat ou en se servant de contributions qui ne passent pas par le fonds électoral, y compris les fonds provenant de tierces parties et les dons en nature.**

79. Après les élections, les gestionnaires de fonds sont tenus de soumettre aux commissions électorales pertinentes, dans les délais prescrits, une déclaration financière sur la réception et l'utilisation des fonds électoraux, en se servant des formulaires établis spécifiquement pour chaque élection par la Commission électorale centrale (CEC). Aux termes des décisions pertinentes de la CEC, cette déclaration doit contenir des informations sur toutes les opérations effectuées sur les comptes d'un fonds électoral pendant toute la durée de son fonctionnement, y compris une description de chaque transaction financière et des notes explicatives précisant chaque don individuel (avec l'identification du donneur) et chaque poste de dépense. La déclaration financière doit en outre être publiée par la commission électorale concernée, dans les délais prescrits, dans les journaux officiels (dans le cas des élections présidentielles) ou dans la presse locale (dans le cas des élections locales). Néanmoins, l'EEG est gravement préoccupée, premièrement, par le fait que seules sont publiées des informations générales sur les revenus et les dépenses du fonds électoral, à savoir le montant total des dons individuels, des fonds propres du candidat ou du parti et des frais de campagne. Les données descriptives plus détaillées contenues dans les déclarations financières complètes sont soumises à la commission électorale concernée mais ne sont pas rendues publiques. L'EEG est d'avis que, pour être crédible, la publication ne doit pas se limiter à des données agrégées sur les revenus et les dépenses. Deuxièmement, l'EEG doute très fortement que le système actuel – qui prévoit, en particulier, la publication de ces informations dans les journaux officiels (dans le cas des élections présidentielles) – soit suffisant pour garantir facilement l'accès du public à l'information financière des partis et des candidats. L'EEG partage l'opinion exprimée par plusieurs de ses interlocuteurs selon laquelle l'audit exercé par la CEC doit être complété par un contrôle public du financement des partis politiques et des campagnes électorales ; les informations recueillies par l'EEG indiquent clairement qu'une telle participation du public doit être activement encouragée. Pour ce faire, la publication de déclarations détaillées et compréhensibles, sous une forme d'accès facile, par exemple sur le site internet de la CEC, est nécessaire. Troisièmement, une lacune importante tient au fait que les déclarations financières sur la réception et l'utilisation des fonds électoraux ne sont soumises à aucune obligation de publication lors des élections parlementaires. Il conviendrait donc de remédier d'urgence à cette lacune. Enfin, l'EEG considère que la transparence du financement des campagnes électorales bénéficierait fortement de déclarations



plus fréquentes ne se limitant pas aux seules déclarations a posteriori des partis et des candidats requises par la législation existante. Pour qu'elles soient efficaces, les déclarations doivent avoir lieu en temps opportun. Des déclarations plus fréquentes (par exemple au moyen de rapports intérimaires pendant les campagnes électorales) permettraient de renforcer la transparence du financement politique pendant la période cruciale des campagnes électorales, en permettant aux opposants d'un candidat / parti, aux autorités ou à l'électorat de détecter les transactions suspectes pouvant avoir lieu pendant les élections. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande **(i) d'exiger que, lors de toutes les élections, les comptes de campagne complets soient facilement accessibles au public dans des délais prescrits par la loi ; et (ii) d'examiner les moyens de partager l'information sur le financement électoral avec le public avant le jour du scrutin (par exemple au moyen de rapports intérimaires).**

80. En ce qui concerne le financement général des partis politiques visant à couvrir les dépenses quotidiennes de fonctionnement des partis, l'EEG considère, premièrement, que l'approche adoptée pour réglementer cette question, à savoir sous forme de deux lois distinctes, la LPP et la LAC qui régissent toute deux les activités des associations de droit civil (organisations non gouvernementales) et des partis politiques, n'est guère convaincante. Les deux lois contiennent de nombreuses dispositions similaires mais qui ne sont pas toujours compatibles entre elles, ce qui entraîne un manque de clarté et de cohérence juridique et met en danger l'application effective de la réglementation. Par exemple, les deux lois contiennent chacune une liste des sources de financement autorisées et interdites mais ces deux listes ne se recoupent pas entièrement car elles s'appuient sur des notions différentes et ne présentent pas un niveau de détail identique : l'article 15 de la LPP, notamment, interdit tout financement d'un parti politique par une entreprise, une institution ou une organisation contrôlée en partie par l'Etat, une municipalité ou une entité étrangère, tandis que l'article 22 de la LAC n'exclut le financement par une entreprise mixte que si la part de l'Etat ou d'un partenaire étranger dans cette entreprise est supérieure à 20 %. Un autre exemple est l'article 26 de la LAC qui exige que le journal officiel « La Voix de l'Ukraine » publie chaque année, sur la base des déclarations financières, une liste officielle des personnes dont les dons aux partis politiques dépassent le plafond fixé par le Parlement. Cette disposition, qui n'a pas son pendant dans la LPP, est complètement inefficace puisque le plafonnement des dons n'a encore en fait jamais été établi. L'EEG, par conséquent, est fermement convaincue de la nécessité de mettre en place un cadre légal plus cohérent, plus clair et plus facile à appliquer. Elle a appris avec intérêt que, dans le cadre du projet de législation sur le financement des partis politiques mentionné plus haut, cette question devrait être réglementée exclusivement dans la LPP et que les partis politiques seront soustraits au champ d'application de la LAC (ou d'une loi ultérieure) ; ces modifications de la législation doivent évidemment être soutenues.
81. Deuxièmement, l'EEG est préoccupée par les différences de normes de transparence applicables au financement général des partis politiques et au financement des campagnes électorales. Comme indiqué plus haut, aux termes des lois électorales, les activités de campagne ne peuvent être financées qu'à partir d'un fonds électoral constitué au moyen de comptes bancaires spéciaux. Les contributions individuelles doivent être soumises à l'établissement bancaire accompagnées d'une pièce d'identité. Le montant des dons est plafonné, les contributions de personnes morales sont interdites et les dépenses ne peuvent être réglées en espèces. En revanche, la LPP et la LAC ne prévoient aucune restriction comparable dans le domaine du financement général des partis politiques<sup>39</sup>. Cet écart entre les normes ne peut que gêner l'application concrète des dispositions sur la transparence contenues dans les lois électorales car

---

<sup>39</sup> L'article 8 de la LAC indique que le montant annuel maximum des dons aux partis politiques est fixé par le Parlement mais aucun plafond de ce type n'a encore été introduit.

il est difficile, sinon impossible, de séparer clairement les activités électorales des partis politiques de leurs activités ordinaires. A cet égard, il convient de rappeler qu'aux termes de la législation actuelle, les fonds électoraux peuvent être financés à partir des fonds propres d'un parti qui ne sont pas soumis aux restrictions applicables aux fonds électoraux eux-mêmes. En l'absence de dispositions comparables dans la LPP et la LAC, il existe un risque évident de contournement des normes de transparence applicables aux fonds électoraux. Enfin, l'EEG se déclare particulièrement inquiète de l'absence dans la LPP ou la LAC de toute obligation d'utiliser des moyens de paiement qui laissent des traces (chèques, cartes bancaires, virements bancaires, débits directs). Certains dons – notamment les dons recueillis au cours de manifestations publiques organisées par un parti, qui sont explicitement autorisés par la LAC – pourraient ainsi échapper à tout enregistrement, ce qui rendrait difficile la reconstitution effective des transactions en cas de vérification par les autorités compétentes. Cette situation est d'autant plus inquiétante que les dons tiennent une place importante dans le financement des partis politiques en Ukraine et que, d'après les informations recueillies par l'EEG, des sommes importantes sont fréquemment versées en espèces, ce qui empêche tout contrôle véritable. Au vu des paragraphes précédents, l'EEG recommande **d'adopter un cadre légal détaillé et cohérent sur le financement général des partis politiques, qui serait conforme aux normes de transparence établies dans les lois électorales et exigerait en particulier de recourir au système bancaire afin de pouvoir contrôler plus facilement les revenus des partis.**

82. L'EEG note d'autre part que la LPP et la LAC énumèrent les sources de financement autorisées mais sans définir ou réglementer en détail ces sources. Elles incluent, entre autres, la notion assez vague de « fonds, équipements, moyens de transport et autres matériels dont l'achat n'est pas interdit par la loi », qui demande à être éclaircie et définie de manière précise. La notion de « dons » apparaît uniquement dans la LAC où elle n'est pas non plus définie. Selon les autorités, les dons doivent être compris par référence à l'article 720 du Code civil comme des cadeaux meubles ou immeubles, y compris de l'argent et des valeurs, fournis à des personnes spécifiées en vue de la réalisation de certains objectifs convenus au préalable. Les dons en espèces – comme la fourniture de services, l'exécution de travaux, la mise à disposition gratuite de moyens de transport ou la publicité gratuite – ne sont pas couverts par la LPP et la LAC : ils ne sont ni interdits, ni réglementés. D'après les observateurs interrogés sur place, les règles de transparence contenues dans ces lois – notamment l'interdiction de recevoir des fonds d'organes publics ou de personnes étrangères, et l'obligation de consigner l'information sur les revenus du parti dans les déclarations financières annuelles – s'appliquent uniquement aux contributions reçues directement par un parti sous forme de biens (avoirs) ou de ressources financières et non au financement indirect comme les dons en espèces et les services fournis gratuitement ou à des conditions préférentielles. Cependant, il ressort clairement des entretiens menés sur place que ces formes de soutien constituent des pratiques courantes. L'EEG, par conséquent, s'inquiète du fait qu'une partie importante du financement politique a lieu entièrement en dehors du cadre défini par les règles de transparence édictées dans la législation. L'EEG note également que les prêts aux partis politiques ne figurent pas explicitement sur la liste des sources de financement autorisées. Plusieurs de ses interlocuteurs lui ont indiqué qu'ils ne sont pas exclus par la législation actuelle. L'EEG considère que les prêts, en particulier ceux fournis à des conditions plus avantageuses que celles offertes sur le marché, peuvent constituer une source importante de revenus privés pour les partis politiques et doivent donc être réglementés. L'EEG est d'avis qu'une définition claire des sources de financement autorisées est nécessaire pour préciser sans ambiguïté quelles sources de revenus sont couvertes par les règles de transparence et assurer que les dons en espèces et les prêts sont aussi couverts et pris en compte à leur valeur effective sur le marché. D'autre part, les cotisations des adhérents doivent être réglementées afin d'empêcher les partis politiques de déterminer eux-mêmes quelles contributions doivent être

considérées comme un don ou comme une cotisation d'adhérent et d'éviter que les règles de transparence sur les dons ne puissent être contournées au moyen de cotisations plus élevées. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande **de définir et réglementer clairement les dons – y compris les contributions indirectes comme les dons en nature, qui doivent être évalués à leur valeur effective sur le marché –, les prêts et d'autres sources autorisées de financement des partis politiques et assurer que les cotisations des adhérents ne puissent être utilisées pour contourner la réglementation sur les dons.**

83. En outre, l'EEG est préoccupée par le fait que la LPP et la LAC ne réglementent pas de façon détaillée la comptabilité des partis. La LPP prévoit uniquement que les partis sont obligés de « tenir une comptabilité conformément aux normes en vigueur ». Les autorités indiquent que les dispositions générales sur la comptabilité des organisations à but non lucratif s'appliquent également, en sus des dispositions de la LPP. Néanmoins, l'EEG s'inquiète de ce que la LPP ne fait pas mention de la législation comptable applicable et elle juge absolument nécessaire la mise en place de règles de comptabilité claires et détaillées visant spécifiquement les partis politiques, afin d'assurer la tenue d'une comptabilité conforme à l'article 11 de la Recommandation. Ces règles devraient inclure, par exemple, l'obligation d'émettre un reçu pour chaque don ou un document comparable pour les autres types de contributions, l'obligation d'intégrer les comptes des divisions locales des partis et des entités qui leur sont liées ou sont placées d'une manière ou d'une autre sous leur contrôle – comme les médias et les organisations ou institutions créées par un parti mentionnées dans la LPP, les organes scientifiques et de recherche, les centres de formation et les fonds qui fonctionnent au bénéfice d'un parti –, ainsi que des normes claires sur les modalités d'enregistrement des dons en espèces, des cotisations des adhérents et des prêts. S'agissant de l'identification des donateurs dans la comptabilité des partis, l'EEG reconnaît la nécessité – soulignée par certains interlocuteurs – de protéger le droit légitime des individus au respect de la vie privée en ce qui concerne leur affiliation politique. Néanmoins, un équilibre doit être trouvé entre la protection de ce droit et l'intérêt légitime du public, et en particulier des électeurs, à connaître les sources de financement d'un parti ou d'un candidat pour lequel ils envisagent de voter. Pour ce faire, il est nécessaire, conformément à l'article 12 de la Recommandation, d'établir un seuil exigeant que les dons supérieurs à un certain montant<sup>40</sup> soient rendus publics accompagnés du nom du donneur. L'EEG est obligée de conclure que l'Ukraine n'est pas actuellement en conformité avec cette norme. De plus, la transparence du financement des partis aurait certainement tout à gagner de l'introduction d'un format standardisé pour la comptabilité des partis (de préférence accompagné de lignes directrices adaptées), qui permettrait d'assurer un niveau de détail suffisant dans toutes les déclarations, en facilitant les comparaisons d'une année sur l'autre et entre partis. Enfin, il convient de noter qu'en sus de la réglementation lacunaire contenue dans la LPP, la législation fiscale fait obligation aux partis politiques de soumettre tous les trimestres une déclaration fiscale à l'inspection locale des impôts. Cependant, ces déclarations contiennent uniquement des données agrégées sur les revenus et les dépenses des partis et ne sont pas consolidées de façon à inclure les sections locales des partis et les entités qui leur sont liées.

84. En ce qui concerne les obligations de publication, l'EEG note que, contrairement à l'article 13 de la Recommandation, les comptes des partis ne sont pas soumis à un organe de contrôle, ni rendus publics. Seules des déclarations fiscales sommaires sont soumises à un organe de l'Etat, à savoir l'inspection des impôts qui se contente de vérifier la bonne application de la législation fiscale. A cet égard, il convient de noter que la LPP requiert des partis politiques qu'ils publient dans la presse nationale une déclaration annuelle de leurs revenus/dépenses et de leurs avoirs. Cependant, la loi ne contient aucune exigence spécifique sur la forme et le contenu de ces

---

<sup>40</sup> En cas de plusieurs dons d'une même personne, le montant total de ces dons doit être pris en compte.

déclarations, ni l'obligation de les soumettre à un organe de contrôle pour vérification, et elle ne précise pas non plus le délai, la méthode et les conditions de publication. D'après les autorités, les déclarations indiquent généralement le montant total des recettes financières, le montant total et l'objet des dépenses, ainsi que des informations sur les biens du parti. Pendant la visite sur place, l'EEG a eu la possibilité d'examiner certaines de ces déclarations qui étaient extrêmement brèves et ne semblaient contenir aucune donnée utile. L'EEG a en outre appris sur place que certains partis ne publient leurs déclarations que dans leurs propres magazines et que d'autres ne respectent pas du tout l'obligation de publication. En conclusion, l'EEG souligne que, pour garantir l'entière transparence et améliorer le contrôle du financement des partis politiques, il est essentiel de disposer de déclarations annuelles détaillées, avec des données ventilées par poste, qui doivent être soumises à un organe de contrôle et rendues publiques dans les délais prescrits sous une forme accessible, dans l'idéal sur le site internet de chaque parti et aussi sur le site de l'organe de contrôle. Au vu des paragraphes précédents, l'EEG recommande **de (i) définir clairement le contenu et la forme de la comptabilité annuelle des partis politiques, sur la base d'un format uniforme accompagné des pièces et documents appropriés ; (ii) assurer la prise en compte détaillée des revenus (en spécifiant notamment les dons individuels dépassant un certain montant et l'identité du donneur), des dépenses, des dettes et des avoirs ; (iii) exiger la présentation des comptes sous une forme consolidée, en y incluant les sections locales ainsi que les autres entités qui sont directement ou indirectement liées à un parti ou placées sous son contrôle ; et (iv) requérir que la comptabilité annuelle soit soumise à l'examen détaillé d'un mécanisme de contrôle indépendant et rendue facilement accessible au public, dans les délais prescrits par la loi.**

### Supervision

85. Ni la LPP, ni les lois électorales n'obligent les partis politiques ou les candidats aux élections à faire effectuer un audit de leur comptabilité et de leurs déclarations financières par des professionnels indépendants. Elles exigent seulement que la comptabilité des partis soit tenue par un comptable certifié et que les déclarations financières sur la réception et l'utilisation des fonds électoraux soient établies par les gestionnaires de ces fonds (qui ne sont pas tenus d'avoir une formation ou une expérience spécifique dans le domaine de l'audit ou de la comptabilité). L'EEG note qu'en pratique, la comptabilité des partis ne fait pas l'objet d'un audit par des professionnels extérieurs indépendants. Elle considère néanmoins qu'une vérification adéquate des comptes des partis politiques et des sujets électoraux par des auditeurs indépendants – qui, dans l'idéal, seraient sélectionnés par un organe indépendant de l'organisation du parti – constitue un moyen de contrôle important, en particulier dans les systèmes présentant de graves insuffisances sous d'autres aspects de la supervision du financement politique. L'imposition d'audits obligatoires à effectuer par des experts indépendants et conformes aux normes internationales reconnues en ce domaine contribuerait sans aucun doute à renforcer la discipline financière des partis et des candidats et réduirait les risques de corruption. L'EEG recommande par conséquent **d'introduire des dispositions exigeant que la comptabilité des partis politiques et des campagnes électorales soit soumise à un audit indépendant réalisé par des auditeurs certifiés.** Elle reconnaît, cependant, la nécessité de concilier les obligations en matière d'audit avec le besoin de flexibilité lié à la diversité des ressources et des besoins des partis et des candidats, en particulier afin d'éviter d'imposer des contraintes trop lourdes aux petits partis et aux candidats aux élections qui ne disposent pas, ou très peu, de ressources administratives.
86. D'autre part, le système actuel souffre d'un manque de supervision extérieure effective de la réglementation légale du financement politique. Dans le cas du financement des campagnes

électorales des partis et des candidats, la supervision est confiée à la CEC et, dans celui des élections locales, aux Commissions électorales territoriales (CET). Conjointement avec les banques qui détiennent les fonds électoraux de sujets électoraux, ces commissions doivent contrôler la réception, la comptabilité et l'utilisation des fonds, ainsi que le respect de l'interdiction de financer les activités électorales à partir de sources autres que les fonds électoraux et le financement public. Toutefois, ce contrôle semble avoir un caractère purement formel et se limiter à l'information fournie par les banques et les sujets électoraux eux-mêmes. Les indications recueillies par l'EEG suggèrent fortement que le contrôle financier exercé par les commissions électorales, même s'il satisfait aux normes comptables, est insuffisant pour vérifier si une campagne électorale a été financée à l'aide de fonds non déclarés, en particulier au moyen de dons en espèces, de dons d'un montant supérieur au seuil légal et de dons en espèces. Le fait qu'aucune violation de la réglementation n'ait encore été détectée à ce jour dans le cadre de cette supervision et qu'aucune sanction n'ait encore été imposée à un parti ou à un candidat est révélateur à cet égard, étant donné en particulier que l'EEG a recueilli de nombreuses allégations selon lesquelles le financement des partis politiques proviendrait dans une large mesure de sources déguisées ou illégales. On peut citer comme exemples à cet égard le financement par certains partis de leurs campagnes électorales à partir de fonds propres non inclus dans le fonds électoral, l'utilisation de biens publics pendant les campagnes électorales, la non-déclaration des dons en nature et la fourniture d'informations contradictoires dans les déclarations sur les fonds électoraux et les déclarations fiscales.

87. L'EEG est d'avis que l'inefficacité de la supervision du financement des campagnes électorales s'explique sans doute par plusieurs insuffisances du système actuel et, en premier lieu, par l'absence de mandat clair des commissions électorales pour enquêter sur les manquements éventuels aux règles de transparence. Leur rôle semble se limiter aujourd'hui principalement à celui d'intermédiaire entre, d'une part, les banques et d'autres sources possibles d'information et, d'autre part, les organes chargés de l'application de la loi et d'autres autorités compétentes. Les commissions électorales dépendent donc dans leur travail de la coopération d'autres organes mais aucun système n'a été mis en place pour garantir l'efficacité de la coopération et des échanges d'information avec ces organes. Le fait que le mandat des commissions électorales se limite au contrôle du respect de la législation électorale et qu'en outre, elles doivent opérer dans des délais très courts prescrits par la loi, à savoir 18 jours après la soumission des déclarations lors des élections présidentielles et 10 jours lors des élections locales, est également source de préoccupations. D'autre part, l'EEG s'inquiète du niveau très limité des ressources dont disposent les commissions électorales. Au moment de la visite sur place, le personnel du service de contrôle pertinent de la CEC se réduisait à une ou deux personnes et ne comprenait aucun auditeur. En conclusion, il est clair que des mesures devraient être prises pour assurer une surveillance à la fois plus systématique, plus proactive et plus approfondie du financement des campagnes électorales.
88. Le financement général des partis politiques est soumis à la seule vérification des autorités fiscales dont les compétences se limitent à contrôler le respect de la législation fiscale par les partis politiques. L'EEG a appris lors des entretiens menés sur place qu'en pratique, les activités des partis politiques font rarement l'objet d'une vérification approfondie puisqu'il s'agit d'organisations à but non lucratif qui bénéficient d'importantes exemptions fiscales. En outre, bien que la LPP prévoie que le ministère de la Justice a compétence pour vérifier l'application par les partis politiques de l'ensemble de la législation, les interlocuteurs de l'EEG lui ont précisé que, dans le domaine du financement des partis, le ministère se limite à contrôler que les partis ont effectivement publié leur déclaration financière annuelle. La LPP pose aussi que les banques doivent informer le ministère de la réception de fonds interdits par un parti politique mais l'EEG a

été informée qu'en pareil cas, le ministère se contenterait d'informer les organes chargés de l'application de la loi et que la situation ne s'est encore jamais produite en pratique. D'après plusieurs interlocuteurs de l'EEG, l'application de ces dispositions souffre de l'absence d'expertise spécifique et de volonté du système bancaire de retracer l'origine de ces fonds. Enfin, il convient de noter que les amendements de 2003 relatifs au financement public des partis politiques prévoient un mécanisme de surveillance impliquant la Cour des comptes et l'Office public d'examen et de contrôle mais, comme indiqué plus haut, les dispositions pertinentes ne sont pas actuellement en vigueur. Par conséquent, il n'existe à présent aucun organe de supervision doté d'un mandat clair et des ressources requises – notamment un personnel spécialisé dans le financement des partis politiques – pour vérifier de façon systématique la comptabilité des partis et leur respect des normes de transparence découlant des divers textes de loi pertinents comme la LPP et la LAC et de la législation comptable et fiscale. En conclusion, la supervision actuelle du financement général des partis politiques est extrêmement lacunaire et, en outre, exercée par l'Administration des impôts et le ministère de la Justice qui ne satisfont pas au critère d'indépendance prévu à l'article 14 de la Recommandation.

89. C'est évidemment à l'Ukraine qu'il revient de désigner l'organe devant être chargé de contrôler le financement ordinaire des partis politiques. Néanmoins, l'EEG souligne qu'un tel organe doit jouir d'un degré d'indépendance adéquat et être doté de ressources suffisantes – personnel spécialisé et ressources financières – pour effectuer un contrôle proactif substantiel, y compris la vérification effective des informations fournies, ainsi que de pouvoirs d'enquête et du mandat d'imposer des sanctions en cas de violation de la réglementation sur le financement des partis politiques. De plus, l'EEG attire une nouvelle fois l'attention sur le fait qu'un système de transparence du financement politique ne peut être efficace qu'à condition de réglementer de manière cohérente le financement des campagnes électorales et le financement ordinaire des partis politiques, car il est difficile – sinon impossible – de séparer clairement les activités électorales des partis de leurs activités ordinaires. Par conséquent, des mesures devraient être prises afin de rationaliser et d'harmoniser les modalités actuelles de supervision du financement des campagnes électorales et aussi les modalités, qui restent à définir, du contrôle de la comptabilité ordinaire des partis, de manière à assurer sur toute la ligne un contrôle efficace du financement politique ainsi qu'une véritable complémentarité entre les différents organes de supervision. L'EEG considère que ce but pourrait être atteint en instaurant une coordination formelle entre les mécanismes de contrôle, en confiant un rôle dirigeant à un organe indépendant particulier ou, mieux encore, en assignant la totalité des fonctions de supervision à un seul organe. Au vu des paragraphes précédents, l'EEG recommande **d'assurer qu'un mécanisme indépendant soit en place pour un contrôle bien coordonné du financement des partis politiques et des campagnes électorales, et qu'il soit doté d'un mandat, de l'autorité et des ressources humaines et financières nécessaires pour superviser effectivement et de manière proactive ledit financement, enquêter sur les allégations de violation des règles du financement politique et, le cas échéant, imposer des sanctions.**

### Sanctions

90. En ce qui concerne le financement général des partis politiques, l'EEG note que la LPP prévoit uniquement des avertissements en cas d'activités illégales des partis et le reversement au Trésor public des fonds reçus de sources illicites. Au cours des entretiens sur place, il lui a été indiqué que le ministère de la Justice n'a encore jamais appliqué de telles mesures mais qu'un avertissement pourrait être adressé, par exemple, à un parti qui négligerait de publier ses déclarations financières. S'agissant des fonds illégaux, les établissements bancaires concernés sont tenus d'informer le ministère de la réception de tels fonds sur le compte d'un parti ; en pareil

cas, le ministère informerait à son tour les organes d'application de la loi. Cependant, le cas ne s'est encore jamais produit en pratique. La LPP prévoit également la dissolution d'un parti en cas de violation des dispositions concernant la création et les activités des partis politiques mais, d'après les explications fournies à l'EEG, cette sanction n'est pas applicable dans le domaine du financement des partis. D'autre part, la législation fiscale prévoit des sanctions en cas de violation de la réglementation fiscale ou financière découlant d'autres textes de loi, à savoir : 1) l'annulation de l'enregistrement d'un parti, qui entraîne la perte du statut d'organisation à but non lucratif, notamment en cas d'utilisation de fonds exemptés d'impôts pour mener des activités à caractère commercial ou en cas d'acceptation de fonds provenant de sources illégales ; 2) l'imposition d'une amende de 170 UAH (environ 16 EUR), en particulier en cas de non-soumission ou de soumission tardive d'une déclaration fiscale. L'EEG est préoccupée par l'absence de définition claire et précise des infractions aux règles de transparence et par la gamme très limitée de sanctions prévues en particulier au titre de la LPP, qui en outre n'ont encore jamais été appliquées en pratique. Les sanctions devraient inclure à son avis, par exemple, des sanctions pénales et des amendes administratives conséquentes et proportionnées à la gravité de l'infraction. A cet égard, il convient de veiller à ce que ces sanctions, pour être efficaces, soient applicables aussi aux représentants individuels des partis comme leur président ou les membres de leur organe exécutif. L'EEG considère que la simple émission d'un avertissement par le ministère de la Justice ou la confiscation des fonds illicites ne peuvent avoir l'effet de dissuasion recherché. Elle pense que des mesures supplémentaires sont nécessaires pour étendre la gamme de sanctions existantes en cas de violation des règles de financement des partis politiques, afin de garantir que ces sanctions sont proportionnelles à la gravité de l'infraction (par la mise en place d'un système flexible prévoyant l'imposition de sanctions pénales, administratives ou civiles).

91. S'agissant du financement des campagnes électorales, les lois électorales prévoient uniquement l'envoi par la commission électorale concernée d'un avertissement à un sujet électoral en cas d'utilisation de sources de financement autres que le fonds électoral ou les fonds provenant du budget de l'Etat et, en cas d'infraction répétée et après avertissement, l'annulation de l'enregistrement d'un sujet électoral (cette mesure n'étant pas applicable lors des élections présidentielles). D'autre part, le Code pénal prévoit une amende d'environ 156 à 468 EUR en cas de fourniture d'une aide financière (matérielle) « brute » (d'une valeur égale ou supérieure à 34 630 EUR) à la campagne électorale d'un candidat, d'un parti politique ou d'une coalition de partis en violation des règles pertinentes, ou du recours délibéré à une aide de ce type par un candidat, un parti politique ou une coalition de partis, leur représentant autorisé, le fondé de pouvoir d'un candidat ou une personne autorisée. Dans les cas n'impliquant pas un montant « brut », le Code des infractions administratives prévoit l'imposition au donneur d'une amende de 78 à 109 EUR environ (et de 109 à 156 EUR environ pour les fonctionnaires). Ici également, l'EEG est préoccupée par la gamme restreinte de sanctions existantes – qui n'ont jamais été appliquées en pratique – et par les lacunes manifestes du système de sanctions. Aucune sanction, par exemple, n'est prévue en cas de non-soumission par un sujet électoral de sa déclaration financière aux organes de supervision. L'EEG doute très fortement que les faibles amendes et les avertissements susmentionnés puissent avoir un effet dissuasif et juge les dispositions prévoyant l'annulation de l'enregistrement d'un sujet électoral assez inefficaces puisque cette sanction ne peut être imposée que de un à trois jours avant le scrutin (selon le type d'élections). Cela laisse donc très peu de temps aux organes de supervision pour contrôler le financement électoral et sanctionner les infractions aux règles en vigueur. Enfin, l'EEG attire l'attention sur le fait que, dans le système actuel, la responsabilité de l'utilisation et de la comptabilité adéquates d'un fonds électoral repose sur le gestionnaire désigné de ce fonds, la conséquence en étant que les candidats aux élections et les partis (ou les représentants des

partis) ne peuvent être tenus eux-mêmes pour responsables d'irrégularités. Cette situation n'est pas conforme à l'article 16 de la Recommandation qui exige la mise en place de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. Il est donc nécessaire de remédier à ces insuffisances en introduisant des sanctions complémentaires – par exemple des sanctions pénales et des amendes administrative proportionnées à la gravité de l'infraction concernée, la suspension ou le retrait de certains mandats – applicables également aux candidats et aux représentants des partis.

92. D'autre part, il sera nécessaire d'établir des délais de prescription suffisamment longs pour les infractions – déjà visées dans la législation ou qui seront introduites à l'avenir – à la réglementation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Les délais actuels, notamment en ce qui concerne les infractions administratives (deux mois seulement à compter de la date de commission de l'infraction ou de la date de sa détection s'il s'agit d'une infraction en cours), sont extrêmement courts compte tenu des conditions d'exercice de la supervision du financement des campagnes électorales et des difficultés à enquêter sur ce type d'infractions. Pour remplir leurs fonctions de manière effective, les organes chargés du contrôle du financement des activités politiques doivent disposer d'un temps suffisant pour mener leurs enquêtes et investigations dans ce domaine à la fois complexe et sensible. En outre, pour être efficaces, ces organes doivent avoir la possibilité d'ouvrir ou de rouvrir un dossier plusieurs années après l'obtention d'informations ou de données pertinentes et d'effectuer des comparaisons entre données sur un certain nombre d'années. Au vu de ce qui précède et conformément aux principes énoncés à l'article 16 de la Recommandation, l'EEG recommande **de faire en sorte que (i) toutes les infractions aux normes actuelles ou à venir sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales soient clairement définies et fassent l'objet d'une gamme appropriée de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives ; (ii) tout représentant d'un parti ou tout candidat aux élections soit directement responsable des infractions aux normes sur le financement des partis et des campagnes électorales ; et (iii) les délais de prescription applicables à ces infractions soient d'une durée suffisante pour permettre aux autorités compétentes de superviser et enquêter efficacement sur le financement politique.**

## V. CONCLUSIONS

93. L'objectif de la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales est assez nouveau en Ukraine. Le pays a introduit peu à peu une législation sur le financement politique qui évolue encore actuellement. Il est prévu notamment de préparer une nouvelle législation sur le financement général des partis politiques d'ici la mi-2013. L'EEG, tout en approuvant en principe de tels projets, souligne la nécessité d'une amélioration rapide – avant 2013 si possible – de la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales, en prenant en compte le présent rapport et ses recommandations. Dans son état actuel, en effet, le système de transparence n'est pas conforme aux normes édictées dans la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. La réglementation actuelle, qui est disséminée dans de nombreux textes différents, manque de cohérence et de clarté. Les sources de financement autorisées aux fins du financement ordinaire des partis politiques ne sont pas définies et réglementées de manière précise. Certains aspects importants comme les dons en espèces et l'obtention de fonds à partir d'entités liées à un parti ne sont pas couverts. Les partis politiques ne sont pas tenus de fournir des informations systématiques et détaillées à un organe de contrôle et au public en général et, bien qu'elles soient plus précises, les règles de transparence applicables au financement des



campagnes électorales présentent encore certaines lacunes importantes et sont actuellement faciles à contourner. En outre, les obligations de publication en ce domaine sont insuffisantes et le mécanisme de supervision actuel n'est pas doté des ressources et des pouvoirs requis pour réaliser un contrôle proactif approfondi et détecter et rendre public toute influence indue dans le financement d'une campagne électorale. En conclusion, des mesures significatives devront être prises pour renforcer la transparence et garantir la supervision par un organe de contrôle indépendant et par le public. Avec le système actuel, pratiquement aucune irrégularité n'a été mise en évidence et n'a conduit à l'imposition de sanctions (qui existent à peine dans la réglementation), malgré l'opinion très répandue qu'une part importante du financement politique provient de sources déguisées ou même interdites, par exemple sous forme de contributions aux campagnes électorales versées en espèces ou dépassant le seuil légal, d'utilisation par un parti de ressources non incluses dans le fonds électoral ou du soutien de tierces parties. Dans ce contexte, le fait que les partis politiques et les candidats aux élections s'appuient entièrement sur le financement privé, c'est-à-dire leurs fonds propres, les cotisations et les dons – puisqu'ils ne reçoivent actuellement aucune aide directe de l'Etat, le financement public direct ayant été officiellement introduit en 2003 puis supprimé en 2007 –, est particulièrement préoccupant. Dans la situation actuelle, un risque important existe que les partis et les candidats aux élections deviennent fortement dépendants de puissants intérêts d'affaires ou de sources de financement clandestines. Aux fins de la transparence, les autorités sont donc instamment invitées à remettre la question du financement public à l'ordre du jour de la vie politique. En conclusion, une action déterminée dans le domaine du financement des partis politiques et des campagnes électorales est clairement requise afin de renforcer la confiance des citoyens dans le système démocratique, les hommes politiques et les partis politiques en Ukraine.

94. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Ukraine :
- i. **harmoniser les dispositions sur le financement des campagnes électorales contenues dans la Loi sur les élections parlementaires, la Loi sur les élections présidentielles et la Loi sur les élections locales (paragraphe 76) ;**
  - ii. **trouver les moyens d'empêcher toute possibilité de contourner les règles de transparence édictées dans les lois électorales, que ce soit au moyen de versements indirects à un fonds électoral, par le biais des « fonds propres » d'un parti ou d'un candidat ou en se servant de contributions qui ne passent pas par le fonds électoral, y compris les fonds provenant de tierces parties et les dons en nature (paragraphe 78) ;**
  - iii. **(i) exiger que, lors de toutes les élections, les comptes de campagne complets soient facilement accessibles au public dans des délais prescrits par la loi ; et (ii) examiner les moyens de partager l'information sur le financement électoral avec le public avant le jour du scrutin (par exemple au moyen de rapports intérimaires) (paragraphe 79) ;**
  - iv. **adopter un cadre légal détaillé et cohérent sur le financement général des partis politiques, qui serait conforme aux normes de transparence établies dans les lois électorales et exigerait en particulier de recourir au système bancaire afin de pouvoir contrôler plus facilement les revenus des partis (paragraphe 81) ;**
  - v. **définir et réglementer clairement les dons – y compris les contributions indirectes comme les dons en nature, qui doivent être évalués à leur valeur effective sur le**

marché –, les prêts et d'autres sources autorisées de financement des partis politiques et assurer que les cotisations des adhérents ne puissent être utilisées pour contourner la réglementation sur les dons (paragraphe 82) ;

- vi. (i) définir clairement le contenu et la forme de la comptabilité annuelle des partis politiques, sur la base d'un format uniforme accompagné des pièces et documents appropriés ; (ii) assurer la prise en compte détaillée des revenus (en spécifiant notamment les dons individuels dépassant un certain montant et l'identité du donneur), des dépenses, des dettes et des avoirs ; (iii) exiger la présentation des comptes sous une forme consolidée, en y incluant les sections locales ainsi que les autres entités qui sont directement ou indirectement liées à un parti ou placées sous son contrôle ; et (iv) requérir que la comptabilité annuelle soit soumise à l'examen détaillé d'un mécanisme de contrôle indépendant et rendue facilement accessible au public, dans les délais prescrits par la loi (paragraphe 84) ;
  - vii. introduire des dispositions exigeant que la comptabilité des partis politiques et des campagnes électorales soit soumise à un audit indépendant réalisé par des auditeurs certifiés (paragraphe 85) ;
  - viii. assurer qu'un mécanisme indépendant soit en place pour un contrôle bien coordonné du financement des partis politiques et des campagnes électorales, et qu'il soit doté d'un mandat, de l'autorité et des ressources humaines et financières nécessaires pour superviser effectivement et de manière proactive ledit financement, enquêter sur les allégations de violation des règles du financement politique et, le cas échéant, imposer des sanctions (paragraphe 89) ;
  - ix. faire en sorte que (i) toutes les infractions aux normes actuelles ou à venir sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales soient clairement définies et fassent l'objet d'une gamme appropriée de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives ; (ii) tout représentant d'un parti ou tout candidat aux élections soit directement responsable des infractions aux normes sur le financement des partis et des campagnes électorales ; et (iii) les délais de prescription applicables à ces infractions soient d'une durée suffisante pour permettre aux autorités compétentes de superviser et enquêter efficacement sur le financement politique (paragraphe 92).
95. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités ukrainiennes à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations susmentionnées d'ici le 30 avril 2013.
96. Enfin, le GRECO invite les autorités ukrainiennes à autoriser dès que possible la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.