



Strasbourg, le 15 février 2008

Public
Greco Eval III Rep (2007) 3F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur le Royaume-Uni **Transparence du Financement des Partis Politiques** (Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 36^e réunion plénière
(Strasbourg, 11-15 février 2008)

I. INTRODUCTION

1. Le Royaume-Uni a adhéré au GRECO en 1999. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Premier Cycle sur le Royaume-Uni (Greco Eval I Rep (2001) 8F) lors de sa 6^e réunion plénière (10-14 septembre 2001), et le Rapport d'évaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2004) 2F) lors de sa 20^e réunion plénière (27-30 septembre 2004). Les rapports d'évaluation susmentionnés et les rapports de conformité correspondants peuvent être consultés sur le site Internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco/fr>).
2. Le Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO, actuellement en cours (lancé le 1er janvier 2007), traite des thèmes suivants :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption ; articles 1 à 6 de son 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 – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Équipe d'Évaluation du GRECO pour le thème II (ci-après « EEG ») qui s'est rendue au Royaume-Uni du 3 au 5 octobre 2007 pour effectuer une visite sur place était composée de MM. David WADDELL, secrétaire, Commission de déontologie de la fonction publique (Irlande), Jean-Christophe GEISER, collaborateur scientifique, Office fédéral de la justice (Suisse) et l'expert scientifique, Marcin WALECKI, haut conseiller en politique financière, titulaire de la bourse de recherche « Max Weber », Institut universitaire européen (Pologne). L'EEG était assistée de MM. Wolfgang RAU, secrétaire exécutif du GRECO et Björn JANSON, adjoint au secrétaire exécutif. Préalablement à la visite, les experts de l'EEG avaient reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2007) 6E, Thème II) ainsi que des extraits de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des représentants des autorités suivantes : ministère de la Justice (Bureau des partis politiques et des référendums du Département des politiques électorales), Commission électorale et Commission de déontologie de la fonction publique. L'EEG a rencontré des membres de partis politiques représentés au Parlement (Parti travailliste et Parti libéral-démocrate), des représentants de la société civile (*Transparency International*) et des universitaires/chercheurs.
5. Le thème I du Troisième Cycle d'Évaluation (Incriminations) est traité dans un document à part (Greco Eval III Rep (2007) 3F, Thème I).
6. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO, consacré à la transparence du financement des partis politiques, a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations recueillies lors de la visite sur place. Son principal objectif est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités du Royaume-Uni pour se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Il comprend une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions renferment une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées au Royaume-Uni afin que ce pays améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

PARTIE GÉNÉRALE

Définitions

7. La *loi de 2000 sur les partis politiques, les élections et les référendums* (ci-après : « loi sur les partis politiques », désignée en anglais par le sigle « PPERA ») n'offre pas de définition, juridique ou autre, des partis politiques et aucune disposition de la législation du pays ne leur impose de statut particulier. Cependant, la loi impose des obligations légales aux partis politiques et les reconnaît juridiquement.

Enregistrement

8. Le cadre réglementaire applicable à l'enregistrement et au financement des partis politiques est établi par la loi sur les partis politiques. L'obligation d'enregistrement permet de veiller à ce que les financements de tous les partis politiques soient dûment réglementés. Les groupes et les particuliers non enregistrés auprès de la Commission électorale ont le choix entre deux possibilités seulement : soit se décrire comme « indépendants », soit ne faire figurer que leur nom sur les bulletins, sans autre précision.
9. Les partis doivent donc s'enregistrer auprès de la Commission électorale pour pouvoir présenter des candidats à une élection. Ils doivent pour cela soumettre à la Commission les pièces suivantes :
 - un formulaire d'inscription indiquant le nom du parti, les coordonnées d'au moins deux de ses responsables, le lieu où ce parti doit être enregistré et l'existence ou non d'une ou plusieurs unité(s) financière(s) au sein du parti ;
 - un exemplaire des statuts du parti ;
 - un projet financier montrant la façon dont le parti entend respecter les obligations en matière d'audit sur les financements;
 - des frais d'enregistrement non remboursables de 150 £ (201 Euros).
10. Au moment de la visite, le Royaume-Uni comptait 363 partis politiques enregistrés. Ils sont 123 à avoir participé aux élections législatives en 2005, 33 à l'élection du Parlement d'Écosse en 2007, 20 à celle de l'Assemblée galloise en 2007, et 17 à l'élection de l'Assemblée d'Irlande du Nord en 2007. En outre, en plus des partis politiques, plusieurs personnes ont présenté leur candidature en tant que « candidats indépendants ».

Représentation des partis politiques dans les assemblées élues

11. Les 646 sièges de la Chambre des Communes, à Westminster, comptent des représentants de onze partis, plus un candidat indépendant, les trois principaux partis étant le Parti travailliste, le Parti conservateur et unioniste et les Démocrates libéraux.
12. Le Parlement d'Écosse compte 129 membres, dont 127 appartenant à cinq partis différents et deux membres indépendants.
13. L'Assemblée galloise se compose de 60 membres, dont 59 appartenant à quatre partis et un membre indépendant.

14. L'Assemblée d'Irlande du Nord comprend 108 membres, dont la grande majorité appartient à l'un des sept partis politiques représentés, plus deux membres indépendants.

Règlement relatif à la participation aux élections

Élections législatives nationales

15. Les conditions à remplir pour pouvoir se présenter aux élections législatives sont les suivantes : être âgé de 18 ans au moins et ressortissant du Royaume-Uni, d'un autre pays du Commonwealth ou de la République d'Irlande, et ne pas être en situation d'inéligibilité pour une raison quelconque. De plus, l'intéressé doit présenter une série de documents de candidature signés par dix électeurs de sa circonscription, appelés « souscripteurs ». Deux de ces électeurs assument, respectivement, le statut d'auteur et de parrain de la candidature. Une caution de 500 £ (671 Euros) par candidat est en outre exigée pour une élection générale.
16. Les personnes soumises à des interdictions découlant d'une faillite (Angleterre et Pays de Galles), déclarées en faillite (Irlande du Nord) ou dont les biens sont sous séquestre (Écosse) n'ont pas le droit de se présenter aux élections législatives. Conformément à la loi de 1981 sur la représentation populaire, il en va de même pour les personnes purgeant une peine d'emprisonnement de plus de douze mois. La loi de 1870 relative à la déchéance disqualifie également les personnes condamnées pour trahison jusqu'à l'expiration de leur peine ou l'octroi de la grâce ; enfin, certaines personnes exerçant des fonctions officielles (charge rétribuée par la Couronne) ne peuvent être candidates à des élections : ce sont par exemple les fonctionnaires, les membres des forces de police ou des forces armées, les directeurs de sociétés commerciales nommés par le gouvernement, les magistrats, ou les membres du corps législatif de tout pays ou territoire extérieur au Commonwealth. Un candidat représentant un parti doit également déposer un certificat autorisant sa candidature, délivré par le responsable des candidatures du parti ou en son nom.
17. Les personnes déclarées coupables de certaines infractions électorales (corruption ou pratiques illégales), les pairs siégeant à la Chambre des Lords en vertu de l'article 2 de la loi de 1999 sur la Chambre des Lords, c'est-à-dire qui y sont pourvus du droit de vote, et les évêques (« lords spirituels ») habilités à siéger et voter à la Chambre des Lords ne peuvent pas non plus se présenter aux élections législatives. La liste détaillée des personnes non autorisées à entrer au Parlement figure dans la loi de 1975 sur l'inéligibilité à la Chambre des Communes.
18. Conformément à l'article 67 de la loi de 1983 sur la représentation populaire, chaque candidat doit avoir un agent électoral (bien qu'il puisse être son propre agent). L'agent électoral est juridiquement responsable de la bonne gestion de la campagne électorale. En particulier, il répond de la gestion financière de la campagne et veille à ce que les déclarations et restitutions de frais électoraux soient dûment complétées et transmises à l'autorité appropriée. Pour être élu député au Parlement britannique, un candidat doit remporter la majorité des voix dans une circonscription bien précise. Ceci est valable pour toutes les élections au Royaume-Uni, pas uniquement pour les élections au Parlement britannique.

Élections au Parlement d'Écosse

19. Toute personne souhaitant se présenter aux élections dans une circonscription ou une région d'Écosse doit être désignée par un document de candidature séparé, signé par un témoin. L'éligibilité au Parlement d'Écosse repose avant tout sur la citoyenneté. Les personnes éligibles

à la Chambre des Communes (y compris les ressortissants du Commonwealth et de la République d'Irlande) sont également éligibles au Parlement d'Ecosse, tout comme les citoyens des Etats membres de l'Union européenne. Les partis enregistrés doivent transmettre leurs listes de candidats à la fonction de député d'une région donnée au directeur de scrutin de cette région. Un candidat dans une circonscription qui représente un parti enregistré doit également déposer un certificat autorisant sa candidature, délivré par le responsable des candidatures du parti ou en son nom.

20. La loi d'Ecosse de 1998 précise que les élections au Parlement d'Ecosse obéissent à un mode de représentation proportionnelle appelé « système de l'élu supplémentaire ». Selon ce système, chaque électeur dispose de deux voix, l'une pour élire un député du Parlement d'Ecosse pour sa circonscription (MSP en anglais), au scrutin majoritaire à un tour, et l'autre pour les députés MSP supplémentaires (régionaux). Il faut avoir remporté la majorité des voix dans une circonscription donnée pour être élu député MSP.
21. La voix régionale sert donc à élire 56 députés régionaux, à savoir sept députés pour chacune des huit régions électorales d'Ecosse. Les électeurs votent pour un parti politique ou pour un candidat indépendant, les candidats étant élus dans l'ordre où ils apparaissent sur la liste de leur parti. Chaque parti constitue ses listes comme il l'entend. Les sièges régionaux sont attribués proportionnellement au nombre de voix obtenues par chaque parti et candidat indépendant dans la région et au nombre de sièges remportés (tant au niveau de la circonscription qu'au niveau régional) par chaque parti / candidat dans cette même région.

Élections à l'Assemblée galloise

22. Toute personne souhaitant se présenter aux élections dans une circonscription ou une région du Pays de Galles doit être désignée par un document de candidature signé par un souscripteur. Les responsables des candidatures de chaque parti enregistré se présentant aux élections doivent transmettre leur liste de candidats à la fonction de député d'une région donnée au directeur de scrutin de cette région. Les candidats des partis politiques enregistrés pour des élections par circonscriptions doivent également déposer un certificat les autorisant à se présenter, délivré par le responsable des candidatures du parti (ou en son nom). Concernant les candidats indépendants, ils sont décrits sur les bulletins de vote comme « indépendants » et/ou « annibynnol » (« indépendant » en gallois), soit leur nom n'est accompagné d'aucune précision.
23. Comme pour les élections au Parlement du Royaume-Uni et au Parlement d'Ecosse, dans le délai de présentation des documents de candidature, les candidats à l'Assemblée galloise doivent déposer une caution, de 500 £ (671 Euros) dans ce cas, auprès du directeur de scrutin ayant réceptionné les documents. Le responsable des candidatures du parti présentant une liste régionale doit déposer cette somme de 500 £ (671 Euros) auprès du directeur de scrutin de la région concernée, sur le lieu et dans les délais de présentation des listes régionales.
24. Pour ce scrutin, qui a lieu tous les quatre ans, les électeurs disposent de deux voix. Sur les 60 membres de l'Assemblée galloise, 40 représentent des circonscriptions et sont élus au scrutin majoritaire à un tour, le même système que pour la Chambre des Communes. Les 20 autres représentent les régions, dont les limites coïncident avec celles des circonscriptions pour les élections européennes. Les députés régionaux sont élus selon un mode de représentation proportionnelle appelé « système de l'élu supplémentaire » (comme en Ecosse). Ce système assure dans une certaine mesure que le nombre total de sièges détenus par chaque parti politique reflète la part de voix qu'ils ont remportée. Pour devenir député d'une circonscription, il

faut obtenir la majorité des voix dans cette circonscription ; et pour devenir député régional, être placé suffisamment en tête de la liste du parti et le parti avoir reçu suffisamment de voix.

Élections à l'Assemblée d'Irlande du Nord

25. Peuvent se présenter aux élections à l'Assemblée d'Irlande du Nord, les personnes âgées d'au moins 21 ans et ressortissantes du Royaume-Uni, de la République d'Irlande, d'un pays du Commonwealth ou de tout État membre de l'Union européenne.
26. Pour pouvoir concourir, chaque candidat doit être désigné par un document de candidature signé par un total de dix électeurs de la circonscription concernée. Les signataires du document de candidature doivent être inscrits sur les listes électorales en date du dernier jour avant publication de la convocation des élections, ces listes étant transmises aux candidats potentiels par les secrétaires de scrutin. Au moment de leur inscription, les candidats versent une caution de 150 £ (201 Euros).
27. Il existe plusieurs motifs d'inéligibilité à l'Assemblée d'Irlande du Nord. Certains sont consignés dans la loi sur l'inéligibilité à l'Assemblée d'Irlande du Nord de 1975 (amendée). Ladite loi prévoit par exemple l'inéligibilité pour les détenteurs de certaines fonctions judiciaires, les membres de la fonction publique d'Irlande du Nord, les employés des tribunaux d'Irlande du Nord, les membres des forces armées de la Couronne ou des forces de police, les détenus inculpés et condamnés ou les personnes déclarées coupables de certaines infractions électorales (corruption ou pratiques illégales) En vertu de l'article 36 de la loi sur l'Irlande du Nord de 1998, les personnes inéligibles aux élections à la Chambre des Communes le sont également pour les élections à l'Assemblée d'Irlande du Nord.
28. Les membres de l'Assemblée d'Irlande du Nord sont élus au scrutin préférentiel à un tour avec report des voix. La province est divisée en dix-huit circonscriptions (les mêmes que pour l'élection des députés de Westminster). Chacune de ces circonscriptions élit six députés, soit 108 au total.
29. Chaque parti propose une liste de candidats, comprenant autant de noms qu'ils le souhaitent, le nombre n'étant pas limité. Les candidats indépendants se présentent dans la circonscription de leur choix.
30. Le jour du scrutin, les électeurs indiquent les candidats qu'ils préfèrent, par ordre de priorité. Ils peuvent indiquer tous les candidats qu'ils souhaitent, sans limite minimale ou maximale. Pour déterminer qui, sur les listes de candidats, est élu à l'Assemblée, les bulletins sont dénombrés et le total divisé par le nombre de sièges à pourvoir plus un. On obtient ainsi un « quota », c'est-à-dire le nombre minimal de voix à obtenir pour être élu. Les candidats ayant remporté suffisamment de voix pour atteindre le quota sont déclarés élus.

Aperçu du système de financement des partis politiques

Financement public

Financement public direct

31. Les fonds publics destinés aux partis politiques ne sont pas élevés au Royaume-Uni et sont attribués dans des cas bien précis.

32. Le financement public direct pour l'élaboration de politiques est prévu à l'article 12 de la loi sur les partis. 2 millions de £ (2,685 millions d'Euros) sont partagés entre les partis politiques qui disposent de deux députés ou plus. En outre, les entités législatives ont trouvé le moyen de couvrir les frais de fonctionnement des représentants élus, durant l'accomplissement de leurs fonctions de représentation.
33. Une somme appelée « *fonds Short* » (du nom d'Edward Short, qui les a instaurés en 1975) est fournie aux partis d'opposition de la Chambre des Communes pour les aider à s'acquitter de leurs tâches parlementaires. Les bénéficiaires doivent être représentés à la Chambre des Communes par au moins deux députés siégeant (c'est-à-dire ayant prêté serment d'allégeance à S. M. la reine) ou un député siégeant et plus de 150 000 voix aux dernières élections législatives. Les fonds Short visent à couvrir trois sortes de dépenses : 1) tâches parlementaires courantes des partis d'opposition ; 2) frais de déplacement de ces partis et dépenses associées ; 3) frais de fonctionnement du bureau du chef de l'opposition. Les fonds ne peuvent être attribués au parti qui gouverne, puisque leur vocation est de soutenir les partis de l'opposition, qui eux, ne peuvent bénéficier du conseil des fonctionnaires ou des conseillers spéciaux pour accomplir leur tâche d'observateur des activités du gouvernement au Parlement. Pour l'exercice budgétaire 2005-2006, le Parti conservateur et unioniste a reçu plus de 4 millions de livres (5,370 millions d'Euros) de fonds Short. Les libéraux-démocrates ont reçu environ 1,5 millions de livres (2 013 750 d'Euros) (ils ne perçoivent rien pour le fonctionnement du bureau de leur dirigeant). Les autres partis éligibles représentés à Westminster ont perçu des sommes moins importantes, en fonction du nombre de sièges détenus et de voix remportées. Les fonds Short sont gérés par l'administration de la Chambre des Communes.
34. Des dispositifs de financement équivalents sont en place pour les partis représentés au Parlement d'Écosse et à l'Assemblée d'Irlande du Nord.
35. Les « *fonds Cranborne* », instaurés en 1996, sont l'équivalent des fonds Short pour la Chambre des Lords. Ils visent à aider les partis d'opposition et les membres indépendants¹ de la Chambre des Lords à s'acquitter de leurs travaux parlementaires. En 2005-2006, le groupe conservateur a perçu environ 435 000 £ (583 987 Euros) de fonds Cranborne, les libéraux-démocrates 210 000 £ (281 925 Euros), et le groupe des indépendants 38 000 £ (51 015 Euros). Les fonds Cranborne sont gérés par l'administration de la Chambre des Lords.
36. L'« *indemnité pour l'élaboration des politiques* » est fournie aux partis dans le but spécifique de les aider à préparer les politiques devant figurer dans leur programme électoral. Ce dispositif existe depuis 2002. Une somme de 2 millions de livres (2,685 millions d'Euros) est répartie chaque année entre les partis politiques ayant au moins deux députés siégeant, selon une formule complexe destinée à donner satisfaction à tous les partis éligibles. Conservateurs, travaillistes et libéraux-démocrates reçoivent la même somme, environ 458 000 £ (614 865 Euros). En Irlande du Nord, les partis éligibles, le DUP et le SDLP, reçoivent chacun environ 155 000 £ (208 087 Euros). Le Parti national écossais et le parti gallois Plaid Cymru touchent respectivement environ 162 000 £ (217 485 Euros) et 151 000 £ (202 717 Euros). L'indemnité pour l'élaboration des politiques est gérée par la Commission électorale.

¹ Les membres indépendants (« *crossbench peers* » en anglais) sont des membres de la Chambre des Lords qui ne sont pas affiliés à l'un des groupes politiques au sein de la Chambre des Lords, ni ne sont des *Lords Spiritual*.

Financement public indirect

37. Les partis et les candidats se présentant à une élection peuvent prétendre à une aide en nature. Ainsi, le temps d'antenne réservé aux messages des partis politiques est gratuit pour les partis concernés. En général, ce temps d'antenne est accordé à tous les partis qui présentent des candidats à au moins un sixième des sièges disputés au Royaume-Uni ou dans l'un de ses pays constituants. Les radiodiffuseurs hertziens commerciaux ont l'obligation légale de diffuser les messages des partis politiques ; la BBC, elle, y est tenue par sa Charte. Selon des estimations, si les partis devaient acheter ce temps de communication aux tarifs habituels, ils déboursaient de l'ordre de 68 millions de livres (91,290 millions d'Euros) les années d'élections et 16 millions de livres (21 480 millions d'Euros) les années sans élections².
38. En outre, les candidats bénéficient d'une franchise de port pour l'envoi d'un courrier électoral à chaque électeur de leur circonscription. Cette franchise vaut aussi bien pour les élections législatives que pour celles du Parlement européen et des assemblées issues de la dévolution des pouvoirs. Elle s'applique également aux élections municipales en Irlande du Nord – mais non en Grande-Bretagne. Pour les élections législatives, le montant total de la franchise de port s'élève à plus de 20 millions de livres (26,850 millions d'Euros).
39. Enfin, les candidats peuvent utiliser gratuitement les salles de réunion publiques, comme les écoles ou les mairies, pour toutes les élections en Grande-Bretagne. Cette disposition n'existe pas en Irlande du Nord.

Financement privé

Généralités

40. Le régime général de contrôle du financement des partis politiques est établi par la loi de 2000 sur les partis politiques, les élections et les référendums (ci-après : « loi sur les partis politiques »). Les partis politiques assurent leur financement par des sources diverses, dont les dons et les cotisations de leurs adhérents. Les versements d'espèces (et tous les dons monétaires directs) doivent répondre aux exigences d'éligibilité et de déclaration énoncées dans la loi sur les partis politiques. . La loi sur les partis politiques donne la définition du don. Outre les dons et legs classiques de sommes en espèces, le fait d'offrir une aide en nature à un parti – par exemple, en lui fournissant gratuitement des bureaux ou du matériel – est aussi à considérer comme un don. La législation classe aussi comme tel le parrainage d'événements organisés par un parti.
41. Le droit britannique ne pose actuellement aucune limite au montant des dons pouvant être reçus par un parti. Au-delà d'un certain seuil, cependant, les dons sont soumis à une obligation de transparence, puisqu'ils font l'objet d'une déclaration à la Commission électorale. Tout don de plus de 200 £ (268 Euros) à un parti politique doit émaner d'un « donateur autorisé ». Par ce terme, on entend toute personne inscrite sur les listes électorales, les sociétés ou organisations enregistrées au Royaume-Uni ou dans un État membre de l'UE et ayant des activités commerciales au Royaume-Uni, les syndicats et les associations non constituées en sociétés.
42. Les partis politiques sont tenus de présenter à la Commission électorale, tous les trimestres, des déclarations relatives aux dons perçus. Le trésorier en titre a la responsabilité de transmettre ces

² Tyrie A., cité dans le document de base de la Commission électorale (2003) : Le financement des partis politiques.

déclarations dans les temps, en bonne et due forme. Les dons suivants doivent y être présentés :

- dons ou dons cumulés de plus de 5 000 £ (6 712 Euros) émanant de donateurs autorisés et reçus par le siège du parti durant une année civile
- dons ou dons cumulés de plus de 1 000 £ (1 342 Euros) émanant de donateurs autorisés et reçus par une des unités financières du parti durant une année civile
- Dons ou dons cumulés de plus de 1 000 £ (1 342 Euros) émanant de donateurs dont des dons ou des dons cumulés de plus de 5 000 £ ont déjà été acceptés durant la même année civile
- dons de plus de 200 £ (268 Euros) reçus d'un donateur non autorisé ou non identifié.

43. Le montant et la fréquence des contributions pouvant être versées par un donateur privé ne sont pas limités. Les contributions à des partis politiques ne sont pas déductibles de l'impôt, bien que les dons aux partis politiques soient exonérés de taxe sur la fortune ou sur les capitaux. Cependant, en pratique, ces exonérations sont rarement utilisées.

Cotisations d'adhésion à un parti politique

44. Il n'y a pas de restriction au montant des cotisations qu'un parti politique enregistré peut exiger de ses membres. Cependant, les cotisations individuelles dépassant les seuils de déclaration des dons décrits ci-dessus doivent être signalées à la Commission électorale.

Contributions de syndicats

45. Le financement de partis politiques par des syndicats soulève plusieurs questions, car leurs activités politiques sont réglementées par la loi relative à l'embauche ainsi que par la loi électorale. La *loi de 1992 sur les syndicats et les relations de travail (consolidation)* restreint les activités politiques pouvant être exercées par un syndicat, dont les dons à un parti politique. Le contrôle de la mise en œuvre de cette loi est assuré par un officiel indépendant, le Préposé à la certification, qui est habilité, par exemple, à recevoir les plaintes.

Contributions destinées à des élus / versées par des élus

46. L'annexe 7 de la loi sur les partis politiques régule la question des dons versés, en lien avec leurs activités politiques, à des *bénéficiaires réglementés* (c'est-à-dire aux membres d'un parti politique enregistré, aux associations de membres du parti et à certains détenteurs de poste d'élu). Selon l'annexe 7, tout don (ou dons cumulés de la même source durant la même année civile) de plus de 5 000 £ (6 712 Euros) au profit d'une association de membres et de plus de 1 000 £ (1 342 Euros) à un candidat individuel se doit d'être déclaré à la Commission électorale dans un délai de 30 jours après acceptation. Les règles relatives aux donateurs autorisés et aux confiscations qui s'appliquent aux dons sont identiques à celles appliquées aux dons aux partis.
47. S'agissant des dons versés par des élus, les bénéficiaires de ces dons sont soumis aux obligations générales en matière de déclaration lorsque les dons en question dépassent le seuil fixé.

Revenus tirés de biens

48. Les bénéfices qu'un parti politique tire de ses biens (par exemple les biens immobiliers, ou la vente d'autres types de biens, comme du matériel de bureau) ne relèvent pas du régime des

dons du moment qu'ils sont issus de transactions commerciales privées conclues aux conditions du marché.

Prêts

49. La réglementation actuellement applicable aux prêts est entrée en vigueur le 11 septembre 2006. Aux termes de la loi de 2000 sur les partis politiques, les partis enregistrés sont soumis à des contrôles quant à l'acceptation et la déclaration des dons. Cette loi a été modifiée, en 2006, par la loi sur l'administration électorale (ci-après : « loi électorale »), qui prévoit également le contrôle de certaines des transactions effectuées par les partis. Parmi ces transactions réglementées figurent les prêts et autres facilités de crédit. À ce jour, les contrôles ne s'appliquent qu'aux partis inscrits au registre des partis politiques de Grande-Bretagne.
50. Les transactions réglementées, comme les prêts, les facilités de crédit ou l'octroi de garanties à un parti, sont soumises à des contrôles comparables à ceux décrits plus haut concernant les dons. Un parti ne peut emprunter de somme supérieure à 200 £ (268 Euros) que si toutes les parties au prêt sont des « prêteurs autorisés ». Les partis politiques doivent présenter à la Commission électorale, tous les trimestres, des déclarations détaillées relatives aux transactions suivantes :
- nouveaux emprunts souscrits par le parti au cours du trimestre auprès de prêteurs autorisés
 - emprunts souscrits auprès de prêteurs autorisés et dont les conditions ont changé au cours du trimestre, y compris ceux arrivés à échéance
 - emprunts souscrits par le parti au cours du trimestre, une ou plusieurs des autres parties étant un prêteur non autorisé.

Activités commerciales ou collectes de fonds par un parti politique

51. Les transactions commerciales menées par un parti politique aux conditions du marché relèvent des réglementations applicables à toute personne engagée dans ce type de transaction. Celles qui ne sont pas menées aux conditions du marché et génèrent des bénéfices au parti doivent être déclarées, conformément au système de transparence des dons tel que décrit plus haut.
52. En outre, pour les différentes initiatives de collecte de fonds pour un parti politique (comme les ventes aux enchères, les dîners payants, les vide-greniers, les ventes de gâteaux etc.), il convient de déterminer si l'action en question obéit aux conditions du marché. Si tel est le cas, les obligations de déclaration ne s'appliquent pas. Par exemple, dans le cas d'un dîner à entrée payante, la Commission électorale estime qu'au-delà d'un seuil de 200 £ (268 Euros), toute somme facturée en sus du coût réel du repas représente un don au parti organisateur. Pour une organisation ou un particulier réservant une table à un dîner de ce type, la valeur du don sera donc égale au coût de la réservation moins la valeur réelle du repas en lui-même.

Revenus issus d'activités commerciales privées

53. Toute société cotée en Bourse qui souhaite verser de l'argent à un parti politique doit solliciter l'approbation de ses actionnaires. Les autres sociétés sont libres d'effectuer de tels dons dans le cadre de leur propre règlement interne, à condition d'être actives et enregistrées au Royaume-Uni et constituées au Royaume-Uni ou dans un autre État membre de l'UE.

Dons anonymes

54. Les dons anonymes ne sont autorisés qu'en deçà d'un seuil à la Commission électorale. Les dons qui dépassent ce seuil autorisé (200 £ (268 Euros)) ne peuvent être anonymes : les détails concernant les dons non autorisés doivent être transmis à la Commission électorale. En outre, les dons de source inconnue dépassant 200 £ (268 Euros) doivent être reversés au Trésor public.

Dons d'origine étrangère

55. Tout don de plus de 200 £ (268 Euros) à un parti politique doit émaner d'un « donateur autorisé ». Ces dispositions requièrent l'existence d'un lien pouvant être prouvé avec le Royaume-Uni, par exemple, dans le cas d'une personne physique, qu'elle soit inscrite sur les listes électorales, ou dans le cas de sociétés, qu'elles soient enregistrées au Royaume-Uni ou dans l'Union européenne et qu'elles exercent des activités commerciales avec le Royaume-Uni. Conformément à cela, les dons d'origine étrangère de plus de 200 £ (268 Euros) sont interdits, sauf s'ils visent à contribuer financièrement aux déplacements internationaux, à l'hébergement ou aux dépenses journalières de responsables du parti politique ou de membres de son personnel. Dans ce cas, le nom et l'adresse internationale du donateur doivent être rendus publics.

Réglementation applicable aux dépenses des partis politiques, à celles des organisations affiliées, aux campagnes électorales et aux dépenses des candidats

Partis politiques

56. Depuis 2001, en vertu de la loi sur les partis politiques, les dépenses de campagne des partis enregistrés sont plafonnées. Les dépenses liées aux campagnes électorales au Royaume-Uni sont définies par référence à une liste de frais spécifiques contenus dans l'annexe 8 de la loi sur les partis politiques, à condition que ces frais soient encourus à des « fins électorales ». Ces limites ont été instaurées pour enrayer l'augmentation de plus en plus marquée des frais de campagne des principaux partis politiques. Elles s'appliquent aux élections législatives nationales, aux élections du Parlement européen et à celles des assemblées issues de la dévolution des pouvoirs. La loi sur les partis politiques régit également les dépenses liées aux autres élections. Par frais de campagne, on entend au Royaume-Uni toute dépense encourue par un parti politique pour assurer sa promotion. Le plafonnement ne s'applique que lorsque le parti fait campagne pour une « élection consécutive » (législatives, Parlement européen, assemblées décentralisées) ; en-dehors de ces périodes, il n'y a pas de limite aux frais de promotion des partis politiques.

« Tierces parties »

57. Aux termes de la loi sur les partis politiques, les personnes ou organisations qui militent pour un ou plusieurs parti(s) politique(s) enregistré(s) ou pour une certaine catégorie de candidats (défendant certaines politiques ou opinions, par exemple) sont considérées comme des « tierces parties ». La loi limite le montant qu'une tierce partie peut consacrer à la promotion de candidats ou de partis enregistrés durant les mêmes périodes où sont opérés des contrôles sur les frais de campagne des partis politiques. Cette limite est plus élevée pour les tierces parties enregistrées en tant que telles auprès de la Commission électorale. Les dépenses visant à soutenir ou à dénigrer un candidat sont soumises à des contrôles définis par la loi de 1983 sur la représentation populaire et sont plafonnées à 500 £ (671 Euros).

58. Pour toute élection pertinente, toute tierce partie ayant plus de 10 000 £ (13 425 Euros) de frais en Angleterre et de 5 000 £ (6 712 Euros) en Ecosse, ou au Pays de Galle ou en Irlande du Nord, a l'obligation de s'inscrire auprès de la Commission électorale. Une tierce partie enregistrée est soumise aux mêmes règles concernant les dons, les déclarations de dons et la transmission des comptes tout comme les partis politiques et ne peut dépenser au-delà du plafond. Une tierce partie doit rentrer dans la catégorie des « donateurs autorisés », ce qui limite la contribution des tierces parties étrangères au Royaume-Uni.

Campagnes électorales

59. La législation actuelle prévoit une formule permettant de calculer le montant maximal qu'un parti peut consacrer à sa promotion au cours d'une période donnée. Pour les élections législatives nationales, cette période réglementaire, de 365 jours, s'achève à la date du scrutin, bien que des règles spécifiques puissent s'appliquer lorsque différentes élections se chevauchent. La limite de dépenses imposée à un parti dépend du nombre de sièges auxquels il prétend dans les zones du pays concernées. Le plafond de dépenses par circonscription (voir le tableau 1, ci-dessous) est multiplié par le nombre de circonscriptions dans lesquelles le parti se présente. Pour un parti se présentant aux élections législatives nationales, les dépenses sont plafonnées à 30 000 £ (40 275 Euros) par siège, avec un seuil minimal autorisé de 810 000 £ (1 087 425 Euros) en Angleterre, de 120 000 £ (161 100 Euros) en Ecosse et de 60 000 £ (80 550 Euros) au Pays de Galle. Du résultat du calcul par circonscriptions ou de ce seuil minimal, les partis ont le droit de dépenser la somme la plus élevée. Un parti concourant pour les 646 sièges du Parlement de Westminster peut donc dépenser jusqu'à 19,38 millions de livres (26 018 millions d'Euros). S'agissant des élections européennes, la période réglementée est de quatre mois et le plafond est fixé à 45 000 £ (60 412 Euros) par député européen à élire pour chaque région disputée.
60. Après le scrutin, les partis politiques concernés transmettent à la Commission électorale un bilan détaillé de leurs frais de campagne. Le bilan précise le total des dépenses ainsi que leur ventilation par pays constituant (Angleterre, Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord) et selon neuf catégories de dépenses. Les dépenses en biens/services de plus de 200 £ (268 Euros) doivent s'accompagner d'un reçu ou d'une facture. Une synthèse des dépenses déclarées est publiée sur le site Internet de la Commission électorale. Les partis enregistrés dont les frais de campagne sont inférieurs ou égaux à 250 000 £ (335 625 Euros) disposent de trois mois à compter de la date du scrutin pour présenter leur bilan. S'agissant de toute élection pertinente, ceux dont les dépenses ont dépassé 250 000 £ (335 625 Euros) disposent, eux, d'un délai de six mois pour présenter un bilan certifié. Après réception de ces documents, la Commission électorale procède au contrôle de la conformité des bilans fournis. Elle rassemble ses conclusions dans un rapport sur les dépenses de campagne, où elle présente une analyse approfondie de ces dépenses et pointe les erreurs les plus répandues. Les rapports relatifs aux dépenses de campagne sont consultables sur le site Internet de la Commission électorale.
61. S'agissant des élections au Parlement écossais, à l'Assemblée galloise et à l'Assemblée d'Irlande du Nord, la période électorale réglementée correspond aux quatre mois précédant la date du scrutin. Comme pour les élections législatives nationales, une formule de calcul s'applique. Le plafonnement des dépenses d'un parti dépend du nombre de sièges qu'il tente de remporter dans une zone donnée du Royaume-Uni (voir le tableau 1, ci-dessous). Le plafond de dépenses par circonscription (ou par région, le cas échéant) est multiplié par le nombre de sièges (et/ou régions) dans lesquelles le parti se présente. Pour les élections au *Parlement d'Écosse*, le plafond est de 12 000 £ (16 136 Euros) par circonscription et de 80 000 £ (107 576 Euros) par région. Pour les élections à l'*Assemblée galloise*, le plafond est de 10 000 £ (13 425

Euros) par circonscription et de 40 000 £ (53 788 Euros) par région, avec un seuil minimal de dépenses de 60 000 £ (80 550 Euros). Pour l'Assemblée d'Irlande du Nord, le plafond est de 17 000 £ (22 860 Euros) par circonscription.

62. Comme pour les élections législatives et européennes, les partis politiques ayant présenté des candidats doivent transmettre un bilan de leurs frais de campagne à la Commission électorale.

Candidatures

63. Les frais personnels encourus préalablement au scrutin par les candidats à des élections législatives générales sont soumis à d'autres plafonds. L'article 90A de la loi sur la représentation populaire de 1983 affirme clairement que le plafond s'applique à toutes les dépenses encourues en matière de biens et services utilisés à des fins électorales après que la candidature a été déclarée. Pour les élections législatives, la formule suivante s'applique : 7,150 livres et 7 pence (9 615 Euros et 94 cents) par personne inscrite sur la liste électorale de la circonscription où se présente le candidat pour les circonscriptions rurales (*county constituencies*) ; cette somme est de 7,150 livres et 5 pence (9 615 Euros et 67 cents) pour les circonscriptions urbaines (*borough constituencies*).
64. Les mêmes plafonds s'appliquent aux dépenses des candidats au Parlement d'Écosse, à l'Assemblée galloise et à l'Assemblée d'Irlande du Nord, ainsi qu'aux élections locales.

Assemblée	Plafond de dépenses par circonscription disputée	Plafond de dépenses par région disputée
Parlement du Royaume-Uni	30 000 £ (40 275 Euros)	N/D
Parlement européen	N/D	45 000 £ (60,412 Euros) par député européen à élire pour chaque région disputée
Parlement d'Écosse	12 000 £ (16 136 Euros)	80 000 £ (107 576 Euros)
Assemblée nationale galloise	10 000 £ (13 425 Euros)	40 000 £ (53 788 Euros)
Assemblée d'Irlande du Nord	17 000 £ (22 860 Euros)	N/D

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE SPÉCIFIQUE

i) Transparence (articles 8, 11, 12 et 13b de la Recommandation Rec(2003)4)

Comptabilité

65. Les partis politiques enregistrés au Royaume-Uni et leurs unités financières doivent tenir une comptabilité précise de leurs recettes et dépenses. Il incombe aux partis eux-mêmes de définir leur propre structure juridique et d'enregistrer leurs unités financières auprès de la Commission électorale. Certains déclarent auprès de la Commission toutes leurs subdivisions, d'autres uniquement des unités plus importantes, regroupant plusieurs subdivisions. Les partis ont l'obligation de déclarer auprès de la Commission un chef de parti, un responsable des candidatures et un trésorier.
66. La tenue des comptes incombe au trésorier déclaré par les partis et leurs unités financières. Ces comptes doivent être assez précis pour permettre au parti de remplir ses obligations de rapport

en matière de frais de campagne, de dons et de comptes annuels. Ils sont réglementés par les articles 41 et 42 de la loi sur les partis politiques.

67. Le trésorier d'un parti enregistré veille à ce que ses comptes soient tenus de manière à mettre en évidence et à expliquer les transactions effectuées par le parti. Les registres comptables doivent permettre de connaître à tout moment, avec suffisamment d'exactitude, la situation financière du parti, le trésorier devant pouvoir vérifier que les rapports financiers élaborés en vertu de l'article 42 de la loi sur les partis politiques respectent les critères énoncés à l'alinéa (2)(a) de cet article. En outre, les registres comptables doivent retracer jour par jour toutes les sommes perçues et dépensées par le parti, décrire la nature de ces sommes et préciser les biens et les engagements du parti.
68. De plus, les registres comptables doivent être conservés au moins six ans après la fin de l'exercice concerné. Si un parti cesse d'être enregistré au cours de ce délai, le dernier trésorier en poste au sein du parti est chargé de conserver les registres comptables, à moins que la Commission électorale n'autorise leur destruction. La loi sur les partis politiques impose des obligations similaires en matière de tenue des comptes aux trésoriers des unités financières. Aucune autre législation n'autorise le public à accéder aux données financières des partis politiques ou d'autres acteurs du processus politique (par exemple la liberté d'information ne s'étend pas aux partis politiques).

Donateurs

69. L'article 54, para. 5 et 6 de la loi sur les partis politiques stipule que les donateurs ou leurs agents doivent fournir aux partis politiques les mêmes informations sur eux-mêmes et leurs dons que les partis sont requis d'inscrire dans leur déclaration de dons qu'ils adressent à la Commission électorale. Le manquement d'un donateur à cette obligation sans raison valable constitue un délit selon l'article 54, para 7. De plus, est considéré comme un délit au regard de l'article 61 de la loi sur les partis politiques le fait qu'une personne cache délibérément l'identité d'un donateur, ou le montant d'un don, ou fasse de fausses déclarations au parti en la matière. Ces obligations ont pour but de veiller à ce que les donateurs (ou les personnes agissant en leur nom) soient soumis aux mêmes règles de transparence que les partis qui acceptent ces dons, sans avoir à dupliquer les renseignements qui doivent être fournis à la Commission. Cependant, depuis l'abrogation, en 2006, de l'article 68 de la loi sur les partis politiques, les donateurs ne sont plus tenus de déclarer leurs contributions directement à la Commission électorale. Toutes les obligations relatives aux dons incombent aux destinataires (partis politiques, élus, membres de partis politiques, associations de membres, tierces parties ou participants à une campagne référendaire).

Obligations de rendre compte

Partis politiques

70. Les partis politiques sont tenus de présenter quatre types de rapports à la Commission électorale. Premièrement, ils lui transmettent chaque trimestre une déclaration de dons. Ces déclarations deviennent hebdomadaires en période d'élections législatives nationales (à savoir le laps de temps entre la dissolution du Parlement et le jour du scrutin). Les déclarations de dons trimestrielles englobent le siège du parti et l'ensemble de ses unités financières. Elles comprennent les dons de plus de 5 000 £ (6 712 Euros) au siège du parti et de plus de 1 000 £ (1 342 Euros) à chacune de ses unités financières. Si plusieurs unités financières reçoivent, de la même source, des dons inférieurs à 1 000 £ (1 342 Euros) mais dépassant ensemble la

somme de 5 000 £ (6 712 Euros), ces dons doivent également être déclarés. Outre les dons en espèces, le parti doit déclarer les biens / services qui lui sont fournis gratuitement ou avec une réduction de plus de 10 % par rapport aux tarifs du marché. La notion de don englobe également les financements publics directs (mais non indirects, tels que la gratuité de temps d'antenne pour les messages des partis politiques). Les nom et coordonnées des donateurs doivent être précisés dans la déclaration.

71. Pour les partis politiques (ainsi que pour les associations de membres, les adhérents des partis politiques et les élus – voir plus loin pour plus de précisions), le seuil de déclaration s'applique en cours d'année civile ; ainsi, les dons multiples émanant de la même source doivent être déclarés dès que leur total dépasse le seuil fixé. En règle générale, tous les partis politiques déposent une déclaration trimestrielle, qu'ils aient ou non perçu des dons supérieurs au seuil. Ils sont exemptés de cette obligation s'ils présentent quatre fois de suite des déclarations vides, ce qui peut être le cas des petits partis. Sauf réception d'un don dépassant le seuil de déclaration, les partis en question sont alors uniquement tenus d'attester dans une déclaration annuelle ne pas avoir perçu de don déclarable à la Commission électorale.
72. Deuxièmement, depuis 2006, les partis transmettent chaque trimestre à la Commission électorale une déclaration de prêts. Là aussi, la déclaration devient hebdomadaire en période électorale. Elle présente les nouveaux prêts, facilités de crédits ou garanties accordés au parti au cours du trimestre. Comme pour les dons, le parti transmet à la Commission une déclaration trimestrielle unique englobant son siège et l'ensemble de ses unités financières. Les règles en matière de cumul et de seuils de déclaration sont les mêmes que pour les dons. Les modifications notables de prêts en cours sont aussi à signaler. Les prêts sont déclarés séparément des dons depuis 2006 ; l'obligation antérieure de déclarer les prêts de nature non commerciale en tant que dons a été supprimée.
73. Les prêts ou dons reçus d'une même source au cours d'une même année civile se cumulent, disposition qui vise à empêcher les partis de contourner les seuils de déclaration en touchant plusieurs prêts et dons différents de la part de la même entité.
74. En Irlande du Nord, les partis politiques et leurs unités financières étaient par le passé dispensés de déclarer les prêts et dons perçus, au motif que cela aurait pu mettre en danger les donateurs ou prêteurs ainsi rendus publics. La loi de 2006 relative à l'Irlande du Nord (dispositions diverses) exempte les partis inscrits au registre d'Irlande du Nord du contrôle des dons et des prêts prévu par la loi sur les partis politiques. Cependant, depuis le 1^{er} novembre 2007, les partis d'Irlande du Nord sont soumis aux mêmes règles que les partis enregistrés en Grande-Bretagne, bien que les dons soient déclarés à la Commission électorale mais non rendus publics et que des dons de la part de citoyens irlandais soient autorisés.
75. Le troisième type de rapport est le rapport financier annuel du parti. Tous les partis politiques, quelle que soit leur taille, sont tenus de le présenter, et les unités financières des partis présentent elles aussi un rapport si leurs recettes ou dépenses pour l'année en question ont dépassé 25 000 £. Bien que la Commission électorale ait le pouvoir de réglementer le contenu ou le format de ces rapports financiers, elle n'en a pas encore fait usage. Par contre, elle a publié des orientations sur les informations à fournir par les partis, en fonction de leur taille, et sur le format des rapports. Tous les partis de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord sont concernés par cette obligation de fournir un rapport financier annuel.
76. Quatrièmement, les partis politiques se présentent au Parlement de Westminster, au Parlement européen, au Parlement d'Écosse, à l'Assemblée galloise et à l'Assemblée d'Irlande du Nord

transmettent un rapport relatif à leurs frais de campagne. Les informations devant y figurer sont fixées par la loi sur les partis politiques (voir le paragraphe 88, ci-dessous).

Tierces parties

77. Les tierces parties enregistrées, c'est-à-dire des groupes faisant campagne ou des organisations qui peuvent être associés ou non à un parti politique, doivent transmettre des déclarations de dons et de dépenses à la Commission électorale à l'issue du scrutin. Elles doivent y préciser les sommes qu'elles ont dépensées pour les activités électorales ainsi que les sources des dons destinés à ces dépenses. Les règles de déclaration des prêts en tant que catégorie à part ne s'appliquent pas encore aux tierces parties, qui sont à présent tenues de déclarer comme des dons les prêts qui leur sont accordés à des conditions autres que celles du marché, ceci afin qu'ils soient soumis aux mêmes restrictions que les dons. L'EEG a cependant été informée qu'il était prévu d'étendre les règles de déclaration des prêts aux tierces parties en 2008.

Autres

78. Des règles identiques aux élections s'appliquent aux référendums. Les candidats souhaitant dépenser plus de 10 000 £ (13 425 Euros) ont l'obligation de s'inscrire auprès de la Commission électorale. Ils sont alors contraints au plafonnement des dépenses, au contrôle des dons et à la soumission d'une déclaration. En outre, la Commission électorale nomme deux organisations en tant que groupes de campagne principaux et leur plafond des dépenses est plus élevé.
79. Les bénéficiaires réglementés, catégorie qui comprend les membres de partis politiques, les élus et les associations de membres, déclarent les dons et prêts qu'ils reçoivent en lien avec leurs activités politiques. Par association de membres, on entend une organisation uniquement ou principalement composée de membres d'un parti politique mais qui ne dépend pas de ce parti. Le seuil de déclaration pour les élus et les membres de partis politiques est de 1 000 £ (1 342 Euros), et de 5 000 £ (6 712 Euros) pour les associations de membres. Outre les dons en espèces, les bénéficiaires réglementés doivent déclarer les biens/services qui leur sont fournis gratuitement ou avec une réduction de plus de 10 % par rapport aux tarifs du marché. La déclaration doit également préciser le nom et les coordonnées des donateurs. Les dons sont à déclarer à la Commission électorale dans les trente jours suivant leur acceptation par le bénéficiaire.
80. Depuis 2006, les bénéficiaires réglementés déclarent également leurs emprunts. Cependant, ils ne sont tenus de le faire que si tout ou partie de l'emprunt en question vise à financer des activités politiques. Par exemple, un bénéficiaire n'a pas à déclarer sa carte de crédit personnelle utilisée occasionnellement pour payer des fournitures liées à ses activités politiques, mais il doit le faire pour le découvert autorisé sur son compte professionnel. Chaque déclaration comprend des informations sur les prêts, facilités de crédit ou garanties souscrits par le bénéficiaire au cours des trente derniers jours. Les règles en matière de cumul et de seuils de déclaration sont les mêmes que pour les dons. Les bénéficiaires réglementés doivent également déclarer, dans les trente jours à compter de la date de modification, toute modification notable de leurs prêts en cours.
81. Les prêts ou dons reçus d'une même source au cours d'une même année civile se cumulent, disposition qui vise à empêcher les bénéficiaires de contourner les seuils de déclaration en touchant plusieurs prêts et dons différents de la part de la même entité.

82. Depuis 2006, année où a été introduite l'obligation de déclarer les prêts séparément des dons, l'obligation de déclarer comme des dons les prêts accordés à des conditions autres que celles du marché a été abrogée.
83. Les candidats aux élections envoient leurs déclarations à leur directeur de scrutin local, qui les transmet à son tour à la Commission électorale. Ils y décrivent toutes leurs dépenses liées aux élections au cours de la période réglementée et les sources de tous les dons reçus en soutien à leur campagne. Bien que les candidats ne soient pas tenus de déclarer les prêts, l'EEG a été informée qu'il était prévu d'instaurer cette obligation en 2008.

Publicité des informations

Partis politiques

84. Le registre public des dons (tenu par la Commission électorale) est mis à jour tous les trimestres en temps normal (indépendamment du fait qu'il y ait une élection en vue), et toutes les semaines en période d'élections législatives. La Commission électorale met en ligne sur son site Internet les données fournies par les partis dans leurs déclarations (sous réserve d'exceptions, voir plus loin). Il est également possible d'en demander un exemplaire sur papier ou de consulter les déclarations dans les locaux de la Commission électorale. Bien que les déclarations des partis comprennent le nom complet et l'adresse personnelle/sociale des personnes ou entités, les adresses des particuliers ne sont pas divulguées. Pour les dons émanant d'une entreprise, le numéro d'immatriculation de cette entreprise est également publié.
85. Le registre distingue les dons en espèces et en nature. Dans le second cas, la nature du don est rendue publique, avec l'estimation par le parti de sa valeur approximative. Les dons d'une même source peuvent être additionnés et signalés ensemble ; ceux de sources différentes sont signalés séparément. Le registre signale également les dons non acceptables restitués par les partis au cours de la période de vérification des trente jours autorisée par la loi. Les modalités et la date de restitution des dons non acceptables sont publiées.
86. Les informations déclarables concernant les prêts contractés par les partis politiques sont rassemblées dans un registre public des prêts. Comme celui des dons, le registre est mis à jour tous les trimestres, et toutes les semaines en période d'élections législatives. Tous les renseignements fournis par les partis dans leurs déclarations sont publiés sur le site Internet de la Commission (là aussi, à l'exception des adresses des particuliers). Les noms et coordonnées des prêteurs et les conditions du prêt sont rendus publics. Le registre distingue les prêts, les facilités de crédit et les garanties à l'attention du parti. Il indique les modifications des prêts, y compris leur arrivée à expiration. Depuis 2006, lorsqu'un prêt est passé par pertes et profits par le prêteur, il est considéré comme un don au parti politique concerné et figure dans le registre des dons. Les prêts non acceptables doivent également figurer dans le registre, avec le détail des démarches effectuées par le parti concerné pour les annuler. L'EEG a été informée qu'aucun prêt de ce type n'avait été signalé à ce jour.
87. Il existe enfin un registre public des frais de campagne des partis politiques, qui donne une synthèse des données transmises par les partis dans leurs déclarations en la matière. Le registre indique, par catégorie de dépenses, le montant total des frais encourus par chaque parti.
88. Les déclarations de frais de campagne englobent les dépenses visant à promouvoir le parti au cours d'une certaine période préalable aux élections, période qui peut être de quatre mois ou de 365 jours en fonction du type de scrutin. Elles n'englobent ni les frais de personnel, ni les temps

d'antenne gratuitement offerts aux partis pour diffusion de leurs messages politiques en période électorale. Sont chaque fois indiqués, le nom et les coordonnées du fournisseur, la valeur du produit acquis (et le prix auquel le parti l'a payé, s'il est différent), la catégorie dans laquelle rentre ce produit, la date d'achat et de règlement et autres informations relatives au processus d'acquisition. Toute acquisition doit s'accompagner d'une facture (sauf pour les prestations en nature dépassant ce seuil, mais pour lesquelles aucune facture ne serait disponible).

89. Tous les frais de campagne encourus par le siège du parti ou l'une de ses unités financières doivent être visés par un responsable habilité du parti, et les déclarations vérifiées par un commissaire aux comptes indépendant (son attestation étant jointe à la déclaration) si les dépenses de campagne déclarables du parti dépassent 250 000 £ (335 625 Euros). Les rapports financiers des partis politiques sont publiés par la Commission électorale (les documents fournis sont scannés, puis mis en ligne au format Pdf). Le format des rapports financiers n'est pas réglementé, bien que la Commission formule des recommandations aux partis sur leur présentation et les informations à y fournir et la loi autorise la Commission à établir de telles réglementations. La Commission a le projet de réglementer prochainement les déclarations trimestrielles et les déclarations comptables. Les rapports financiers sont présentés et publiés une fois par an.

Tierces parties (groupes faisant campagne) et participants aux campagnes référendaires

90. Les dons reçus et déclarés par des tierces parties ou des participants aux campagnes référendaires sont rendus publics par la Commission électorale via son site Internet aux mêmes conditions que les dons aux partis politiques. La seule différence est la fréquence de publication : les tierces parties ne déclarent leurs dons qu'après l'élection concernée, et les participants aux campagnes référendaires après le référendum. Les tierces parties ne sont pas tenues de déclarer leurs emprunts (voir plus haut). Les frais de campagne des tierces parties ou des participants aux campagnes référendaires sont publiés sur le site Internet de la Commission électorale au même titre que ceux des partis politiques.

Candidats

91. Les déclarations des candidats aux élections sont enregistrées et rendues accessibles au public par les directeurs de scrutin locaux, qui travaillent habituellement dans les bureaux de l'administration locale. Quiconque souhaite consulter un exemplaire de la déclaration de frais de campagne d'un candidat peut le faire en se rendant dans ces bureaux. Les déclarations sont conservées pendant deux ans, après quoi elles peuvent être détruites. Elles comprennent le détail des frais encourus par le candidat pendant la campagne, avec généralement le même degré de précision que pour les déclarations des partis politiques. Toujours selon les mêmes règles que pour les partis politiques, les déclarations font état des dons de plus de 50 £ (67 Euros) reçus par les candidats. Comme indiqué plus haut, les candidats ne sont pas obligés de déclarer les prêts ; cependant, l'EEG a été informée qu'il était prévu d'instaurer leur déclaration en 2008.

Bénéficiaires réglementés

92. Les déclarations des bénéficiaires réglementés sont ponctuelles, puisqu'elles ne sont à transmettre qu'en cas de don ou de prêt déclarable. Elles sont publiées par la Commission électorale selon les mêmes modalités que pour les autres déclarations de dons ou de prêts (c'est-à-dire sans divulguer les adresses des donateurs individuels).

93. La Commission met les déclarations en ligne dans un délai de vingt jours ouvrables à compter de leur réception. Elle s'efforce cependant de les publier dans les cinq jours ouvrables si les dons ou prêts en question sont liés à la désignation du chef d'un parti, les informations devant alors être consultables rapidement. Des exemplaires sur papier de ces déclarations sont fournis sur demande.
94. La Commission maintient les déclarations de dépenses de campagne, ainsi que celles fournies par les tierces parties et les participants aux campagnes référendaires à l'issue d'un scrutin, à la disposition du public pendant une période de deux ans. Elle peut ensuite les détruire ou, si la personne responsable qui les a transmises en fait la demande, les restituer aux partis ou organisations auteurs de la déclaration.

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

Procédure d'audit

95. Les partis politiques et leurs unités financières sont tenus de faire examiner leurs rapports financiers annuels et leurs déclarations de frais de campagne par un commissaire aux comptes extérieur si les dépenses ou recettes figurant dans ces documents excèdent 250 000 £ (335 625 Euros). Le niveau de qualifications requis des commissaires aux comptes est le même que pour ceux chargés de contrôler les comptes des entreprises. En particulier, ils doivent être indépendants de l'organisme contrôlé. Le rapport du commissaire aux comptes doit accompagner la déclaration au moment de sa transmission. En vertu de l'article 160(2) de la loi sur les partis politiques, nul ne peut agir comme commissaire aux comptes pour un parti enregistré, un autre organisme ou un particulier s'il est membre de ce parti ou de cet organisme, s'il est lui-même ce particulier ou s'il est l'un des responsables ou des employés³ du parti, de l'organisme ou du particulier en question. La Commission électorale peut imposer des réglementations quant à la sélection des commissaires aux comptes des partis politiques, mais ne l'a pas fait à ce jour.
96. Les groupes de militants et les participants aux campagnes référendaires sont soumis aux mêmes obligations de contrôle par un commissaire aux comptes si leurs dépenses déclarées excèdent 250 000 £ (335 625 Euros). Il n'y a pas d'obligation d'audit pour les candidats et les bénéficiaires réglementés.

Suivi

97. La Commission électorale est établie par le Parlement en tant qu'organisme indépendant. Sa mission générale est de préserver l'intégrité du processus démocratique et la confiance du public envers ce processus. Ses responsabilités sont multiples : enregistrement des partis politiques, définition des normes applicables aux élections et aux référendums, sensibilisation du public aux mécanismes démocratiques et à l'importance de s'inscrire sur les listes électorales etc. Dans sa fonction d'organe de contrôle, la Commission définit les obligations comptables des partis enregistrés, et contrôle les dons aux partis enregistrés et à leurs membres etc., les frais de campagne (des partis politiques) et les dépenses de tierces parties lors de campagnes électorales nationales.

³ Aux fins de la loi, les termes « responsables ou employés » ne désignent pas les commissaires aux comptes.

98. La Commission électorale est indépendante du pouvoir politique ; des règles strictes s'appliquent aux récentes activités politiques de ses membres au moment de leur désignation. Aux termes de l'article 3(4) de la loi sur les partis politiques, les personnes suivantes ne peuvent devenir commissaires électoraux :
- (a) membres d'un parti enregistré ;
 - (b) responsables ou employés d'un parti enregistré ou de toute unité financière d'un tel parti ;
 - (c) personnes exerçant une fonction publique élective significative (au sens de l'annexe 7), ou
 - (d) personnes ayant, au cours des dix années précédentes :
 - (i) occupé le type de poste mentionné en (b),
 - (ii) exercé le type de fonction mentionné en (c), ou
 - (iii) figuré comme donateurs dans le registre des dons.
99. La Commission rend des comptes directement et exclusivement au Parlement, par le biais d'un comité convoqué par le président de la Chambre des Communes. Hormis le nombre de ses membres, fixé entre cinq et neuf, la Commission a toute latitude concernant la structure et l'organisation de ses activités. Les commissaires sont nommés par la reine sur recommandation du comité convoqué par la Chambre des Communes. Leur mandat est défini au moment de leur nomination. Il n'y a pas de mandat fixe, ni de limite au nombre de mandats pouvant être exercés par les commissaires électoraux et leur président.
100. Au moment de la visite de l'EEG, la Commission disposait de 171 postes approuvés, organisés en cinq services, dont l'un couvre les questions de financement des partis et des élections. Le personnel est soumis aux mêmes critères d'indépendance que les commissaires, à ceci près que les membres du personnel, excepté leur directeur, peuvent appartenir à un parti politique. Il n'y a pas de mandat fixe pour les membres du personnel.
101. La Commission est directement financée par le Parlement, les procédures en la matière étant définies par la loi sur les partis politiques (annexe 1, paragraphe 14). Elle présente chaque année un plan quinquennal au Parlement, plan qui peut être modifié par le comité convoqué par le président de la Chambre des Communes. En 2005-2006, les dépenses nettes de la Commission se sont élevées à 21,9 millions de livres (29,4 millions d'Euros), dont 8,1 millions (10,87 millions d'Euros) consacrés à l'objectif de « promotion de l'intégrité du processus démocratique ». L'objectif en question recouvre la réglementation du financement des partis et des élections, mais aussi d'autres activités significatives (par exemple, les travaux sur la sécurisation du vote par correspondance).
102. Les pouvoirs de contrôle de la Commission électorale sont définis par la loi sur les partis politiques (article 146). La Commission peut enjoindre avec préavis un particulier placé ou ayant été placé sous son contrôle, ou la personne habilitée dans le cas d'une organisation, de produire pour inspection, dans un délai raisonnable, les écritures, documents, registres, informations et explications relatifs aux revenus et aux dépenses du particulier ou de l'organisation en question. Elle peut en outre conserver des copies ou des comptes-rendus de toutes les données comprises dans ces écritures, documents et registres. Enfin, la Commission peut demander à toute personne se trouvant dans les locaux inspectés d'apporter à l'inspecteur une aide suffisante pour qu'il puisse mener son travail à bien. Ces pouvoirs peuvent être exercés par la Commission, à condition que cela soit nécessaire pour qu'elle puisse mener à bien sa mission.
103. Les inspections de la Commission peuvent être déclenchées par plusieurs circonstances : réclamations déposées auprès de la Commission, problèmes mis en évidence par l'analyse des

déclarations etc. Il n'existe ni procédures obligatoires, ni obligations de signalement pour orienter la Commission en cas de soupçon de violations. L'EEG a cependant été informée que la Commission mettait actuellement au point des procédures internes à ce sujet. Elle a également appris que la Commission s'apprêtait à conclure des accords de coopération à des fins d'enquête avec d'autres autorités, comme la police ou les instances chargées des poursuites.

104. Depuis son entrée en vigueur, 29 personnes ont été poursuivies au titre de la loi sur les partis politiques, pour aboutir à 23 condamnations. Une série de sanctions ont été appliquées, allant d'amendes à des peines d'emprisonnement. Il y a eu des poursuites au regard de la loi de 1983 sur la représentation populaire qui couvre la réglementation financière des candidats.

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

105. Les violations des règles de financement des partis politiques, des campagnes électorales etc. peuvent engager la responsabilité pénale aussi bien que la responsabilité civile de leurs auteurs. Pour chaque infraction, la loi sur les partis politiques précise qui endosse la responsabilité, en tant que personne physique, ou, le cas échéant, en tant qu'organisation. En outre, selon l'article 152, les infractions commises par des personnes morales ou des associations non constituées peuvent aussi être imputables à des personnes physiques si ces infractions sont le fruit de leur négligence. Cependant, aucun procès individuel ne peut être intenté à l'encontre de personnes physiques d'une association non constituée.

106. Pour les infractions liées aux activités des partis politiques, la responsabilité juridique concernant l'enregistrement des informations adéquates et la déclaration des revenus et dépenses réglementaires est généralement assumée par le trésorier attitré du parti. En contrepartie, c'est le trésorier attitré qui est potentiellement responsable si ces règles ne sont pas respectées. Certains partis ont des responsables officiels de campagne, chargés de veiller au respect des règles en matière de frais de campagne (le trésorier restant responsable des dons et de la comptabilité générale); pour les partis où ce poste n'existe pas, c'est la responsabilité du trésorier qui est engagée. En cas de confiscation d'un don non autorisé, il est cependant possible que le parti comme entité soit tenu pour responsable. En outre, les sanctions à l'encontre d'un parti et d'une personne physique ne s'excluent pas mutuellement.

107. Pour les candidats à une élection, la responsabilité est assumée par le candidat et/ou par son agent électoral.

108. Les tierces parties personnes physiques sont responsables en cas de sanction. Les tierces parties personnes morales doivent, au moment de leur enregistrement, préciser une « personne responsable » qui répond devant la loi de leurs activités. Cela permet de faire en sorte que la responsabilité incombe à une personne au sein d'une tierce partie, quel que soit le statut de cette dernière.

109. L'annexe 20 de la loi sur les partis politiques définit les sanctions pour les partis politiques, leurs unités financières, les tierces parties et les participants aux campagnes référendaires pour les infractions pénales définies par la loi sur les partis politiques. Sont considérés comme des infractions pénales des actes tels que les fausses déclarations de diverses natures, dont celles relatives aux dons, les malversations concernant les frais de campagne, la non-restitution de dons non acceptables ou encore la non-transmission d'informations, de comptes ou de coordonnées de donateurs. Les sanctions vont d'amendes de 5^{ème} classe (5 000 £ (6 712 Euros)) à un an d'emprisonnement. L'annexe 20 de la loi sur les partis politiques présente une liste détaillée des 88 infractions pénales applicables.

110. L'article 147 de la loi sur les partis politiques définit également les sanctions civiles. Cette catégorie de sanctions est plus réduite et s'applique généralement aux partis et organisations qui déposent leurs notifications, comptes et déclarations de manière tardive. La hauteur des pénalités varie selon les différents retards : 500 £ (671 Euros) jusqu'à trois mois de retard, 1 000 £ (1 342 Euros) entre trois et six mois et 2 000 £ (2 689 Euros) entre six et douze mois. Au-delà de douze mois de retard, une pénalité de 5 000 £ (6 712 Euros) peut être appliquée. L'autre type de sanction applicable est la du parti du registre, mais ceci s'applique uniquement dans le cas où la déclaration annuelle contenant les renseignements relatifs à un parti enregistré n'a pas été transmise
111. L'article 58 de la loi sur les partis politiques confère à la Commission le pouvoir de recourir à une ordonnance visant la confiscation d'un montant équivalent aux dons non autorisés qui ont été acceptés ou gardés par le parti en violation des contrôles dans le cadre de la loi sur les partis politiques. Des dispositions de confiscation sont également applicables lorsqu'un tribunal admet que la non-déclaration d'un don à un parti enregistré est le fait d'une personne cherchant à dissimuler l'existence ou le montant réel du don.
112. Pour les candidats aux élections, les infractions et sanctions sont définies par la loi de 1983 sur la représentation populaire. Les infractions englobent par exemple le versement de fonds de campagne à des personnes autres que le candidat ou l'agent électoral, les dépenses non autorisées, les fausses déclarations, la non-transmission d'une déclaration, la transmission de fausses informations concernant les dons etc. Les autorités ont transmis à l'EEG une liste détaillée des 88 infractions existantes. Les sanctions vont d'amendes de 5^{ème} classe (5000 £ (6 712 Euros)) à un an d'emprisonnement.
113. En général, les sanctions sont infligées par les tribunaux et la Commission électorale n'a aucun moyen d'infliger des sanctions directement mais pour certaines sanctions, elle peut s'adresser directement à un tribunal. Les recours sont possibles via les procédures judiciaires normales, sauf pour les cas de confiscation, auxquels s'appliquent des règles spécifiques définies par la loi sur les partis politiques (article 59).
114. Les sanctions civiles sont infligées à l'organisation dont la personne mise en cause est membre plutôt qu'à une personne responsable en particulier. Si une telle sanction est appliquée conformément à l'échelle mobile statutaire, la Commission peut se tourner vers les tribunaux pour recouvrer la pénalité, considérée comme une dette à son encontre.
115. Il n'existe pas d'immunités permettant d'échapper aux poursuites ou aux sanctions pour violation des règles de financement politique.
116. Il n'y a pas de délai de prescription pour les délits relatifs au financement des partis politiques lorsqu'ils dépendent d'un tribunal de la Couronne. Pour les affaires devant les tribunaux dits « magistrates courts » (c'est-à-dire pour des délits sommaires), les délais de prescription applicables en la matière sont de deux ans pour les infractions pénales commises par un candidat et de trois ans pour celles commises par un parti politique, une tierce partie ou un participant à une campagne référendaire. Ce délai est plus long que le délai de prescription généralement appliqué pour les procès en référé (qui est de l'ordre de 6 mois (article 127 (1) de la loi de 1980 sur les « magistrates courts »).

IV. ANALYSE

117. Le Royaume-Uni a une longue tradition de démocratie représentative, dont les partis politiques constituent le socle. Le financement des partis politiques y est avant tout assuré par des sources privées (entre 50 et 80 pour cent des recettes des partis sont issues de dons), les subventions publiques étant relativement modestes en comparaison. Cette situation résulte des origines et de l'histoire des partis politiques. S'agissant des grands partis, le Parti travailliste, qui a été fondé par des syndicats, tire traditionnellement des syndicats la majeure partie de ses revenus. Le Parti conservateur est traditionnellement financé avant tout par les associations locales d'électeurs et les dons d'entreprises et de particuliers, et le Parti libéral-démocrate par des sources telles que les trusts, les entreprises et autres entités de droit privé. Selon les informations fournies la Commission électorale, les recettes annuelles moyennes du Parti travailliste, le parti national, entre les années 2000 et 2005 se sont élevées à environ 28 millions de livres (37,59 millions Euros), et les dépenses moyennes à 32 millions de livres (42,96 millions d'Euros). Ces chiffres sont respectivement de 17 et 23 millions de livres (22,82 millions et 30,87 millions d'Euros) pour le Parti conservateur, et de 5 millions de livres (6,71 millions d'Euros) en recettes comme en dépenses pour les libéraux-démocrates.
118. Le débat sur le financement des partis politiques dure depuis des décennies au Royaume-Uni. L'un des sujets de préoccupation sont les difficultés financières des partis, dues par exemple à l'augmentation des frais de campagne, à la baisse du nombre d'adhérents, et donc des cotisations encaissées. Cette situation, qui fait l'objet de certaines polémiques, a rendu de plus en plus nécessaires d'autres formes de financement (dons privés, prêts etc.). En outre, le fait qu'une part significative des dons soit des dons importants issus d'un nombre limité de sources soulève de plus en plus d'inquiétude. Au cœur du débat se trouvent le risque que l'influence politique puisse être achetée – ou du moins, puisse être perçue comme tel – et l'assez faible degré de confiance du grand public envers les partis et le système politique.
119. La visite de l'EEG a coïncidé avec une période de débat public animé sur le financement politique. Plusieurs tentatives de réforme du système ont été considérées au fil des ans ; ainsi, en 1976, le « *Comité Houghton* » a recommandé (à la majorité) une augmentation du financement par l'État, et le Comité restreint des Affaires intérieures (1994) a proposé des mesures visant à empêcher les donateurs d'acheter l'influence politique. En 1998, le 5^e rapport de la Commission de déontologie de la fonction publique (« CSPL » en anglais, « commission Neill » à l'époque), consacré au financement des partis politiques, a proposé une série complète de réformes générales. L'objectif de la commission était de rendre plus transparentes les origines et l'utilisation des fonds des partis, et de prévenir l'achat de l'influence politique en espérant que les partis dépendent davantage de dons d'importance faible à moyenne. Parmi les mesures préconisées par la commission Neill figuraient, entre autres, l'entière publicité des dons, l'interdiction des dons émanant de l'étranger et de fiducies sans droit de regard, la restriction des dons anonymes, l'introduction de règles d'audit et de comptabilité et la création d'un organisme indépendant chargé de contrôler le système. Le gouvernement de l'époque a retenu la majeure partie des recommandations de la commission Neill, conduisant en 2000 à l'adoption de la *loi sur les partis politiques, les élections et les référendums* (« PPERA » en anglais, ci-après : « loi sur les partis politiques »), premier texte de loi complet relatif au financement des partis politiques au Royaume-Uni. Des règles concernant les finances des candidats aux élections existent depuis 1883 et ont été consolidées dans la loi de 1983 sur la représentation populaire.
120. L'adoption de la loi sur les partis politiques a été décrite par beaucoup comme une amélioration significative du régime des finances politiques au Royaume-Uni, en particulier au regard de la transparence des revenus des partis et des dons reçus au-dessus d'un certain montant. En

outre, la loi sur les partis politiques interdit les dons d'origine étrangère et restreint les dons anonymes. Bien que la loi ne plafonne pas le montant des dons pouvant être perçus par un parti, elle limite les dépenses électorales des partis au niveau national. La loi sur les partis politiques a aussi institué un organe de contrôle indépendant, la Commission électorale. L'EEG constate que l'adoption de la loi sur les partis politiques a indéniablement marqué une avancée notable en matière de financement des partis politiques au Royaume-Uni, et que le cadre juridique et organisationnel visant à assurer la transparence et le contrôle du financement des partis est globalement d'une grande qualité, répondant dans une large mesure aux exigences de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Cela étant, l'EEG n'ignore pas que depuis son entrée en vigueur il y a presque six ans, la loi sur les partis politiques, et en particulier sa mise en œuvre, a fait l'objet de certaines critiques et a subi plusieurs modifications. Le débat public sur les finances politiques en général, et sur la loi de 2000 en particulier, a été renforcé lors des élections législatives de 2005 par la forte couverture médiatique de l'affaire dite des *"Cash for Peerages"*, ou prêts de complaisance, concernant des prêts aux deux plus grands partis politiques qui auraient été des dons déguisés de manière à contourner les règles de transparence de la loi. Après enquête de police, aucune charge n'a été retenue. Compte tenu de ce contexte, la loi a été modifiée en 2006 dans le sens d'une plus grande transparence des prêts aux partis politiques, avec des règles semblables à celles applicables aux dons ; les règles en matière de prêts ne sont toutefois pas encore entièrement harmonisées. En outre, le rôle futur de la Commission électorale comme organe de contrôle et de réglementation du système suscite de fortes interrogations.

121. Trois révisions majeures du système actuel ont été récemment publiées. Premièrement, dans un rapport unanime sur le financement des partis (décembre 2006), la Commission des affaires constitutionnelles a conclu, entre autres, qu'il fallait instaurer un plafonnement général des dépenses, rendre plus transparentes toutes les sources de financement et envisager une restriction volontaire des dons accompagnée d'une augmentation des financements publics. Le 11^e rapport de la Commission de déontologie de la fonction publique (janvier 2007) offre un examen critique du mandat, de la gouvernance et des responsabilités de la Commission électorale et formule plusieurs recommandations visant à renforcer le rôle de réglementation de cette institution (voir les commentaires plus loin). La troisième étude sur le financement des partis (mars 2007), dont l'initiative revient au Premier ministre, a été menée par Sir Hayden Phillips dans l'objectif général de parvenir au plus haut degré d'accord possible entre les partis politiques concernant les changements à apporter au système de financement. Le « rapport Hayden Phillips » préconise, entre autres, de revoir le plafonnement des dons et les limites de dépenses, d'augmenter la part du financement public et de permettre un meilleur accès aux sources de financement public. Sir Hayden Phillips a présidé des discussions entre partis avec les trois principaux partis politiques à rechercher un consensus sur la réforme du système actuel. Cependant, ces discussions ont été interrompues en octobre 2007, sans qu'un accord ait été trouvé. Le Gouvernement a depuis annoncé son intention de présenter des propositions sur le financement et les dépenses des partis.
122. L'EEG relève que les trois rapports susmentionnés, bien que publiés indépendamment les uns des autres, s'accordent remarquablement sur la nécessité de renforcer le système actuel de financement de la vie politique. Ce point de vue semble partagé par toutes les parties prenantes, dont les représentants de la société civile et les universitaires rencontrés par l'EEG. Le gouvernement du Royaume-Uni dispose donc d'une solide base sur laquelle travailler au renforcement du système des finances politiques, en recherchant, de préférence, un fort degré de consensus entre l'ensemble des principales parties prenantes. Un point s'avère cependant

moins évident : celui de savoir s'il est possible d'atteindre un tel consensus et comment les intérêts des partis moins grands peuvent-ils être pris en compte.

123. La réflexion sur les réformes envisageables du système des finances politiques au Royaume-Uni est issue du souci de consolider les valeurs fondamentales de l'actuel régime politique. Il faut garder ce large débat à l'esprit pour bien comprendre les points étudiés par la présente évaluation du GRECO, bien que beaucoup des questions politiques débattues n'y soient pas spécifiquement traitées. L'EEG rappelle toutefois que 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, qui expose les normes européennes en ce domaine, représente une aide et une source d'orientation précieuses pour le débat en cours au Royaume-Uni, concernant par exemple la conciliation des soutiens publics et privés aux partis politiques et de l'indépendance de ces partis (articles 1 et 3), le plafonnement des dons aux partis politiques (article 3b) et le plafonnement des dépenses des partis politiques en particulier concernant les campagnes électorales (article 9).
124. L'analyse qui suit porte sur les trois domaines pertinents pour la présente évaluation, à savoir la transparence du financement de la vie politique, le contrôle de ce financement, les sanctions applicables en cas de violation des règles de financement et leur mise en oeuvre.

Transparence

125. S'agissant des obligations comptables des partis politiques, la loi est claire : le trésorier du parti doit veiller à ce que les registres comptables soient tenus de manière à ce que les transactions effectuées par le parti puissent être mises en évidence et expliquées - à tout moment - et avec suffisamment de précision (loi sur les partis politiques, article 41). Des obligations similaires s'appliquent aux unités financières des partis. Les partis politiques doivent transmettre différentes déclarations statutaires à la Commission électorale, qui les rend ensuite publiques. Les partis politiques ne sont pas tenus de publier leurs comptes, bien que certains décident de le faire de leur propre gré. Les déclarations statutaires comprennent les déclarations trimestrielles de dons (hebdomadaires en période d'élections législatives), les déclarations trimestrielles de prêts, les rapports financiers annuels des partis et les déclarations de frais de campagne. Selon l'EEG, depuis l'introduction en 2006 des déclarations obligatoires de prêts, les obligations de rapport imposées par la loi sur les partis politiques s'avèrent assez complètes, sur le plan du contenu comme des délais. Cependant, l'EEG a noté des préoccupations quant à la façon dont ces informations sont rendues publiques. La transparence des comptes des partis est entachée par la grande disparité de leur présentation ; certains partis déclarent à la Commission les comptes de chacune de leurs subdivisions financières, tandis que d'autres ne déclarent que ceux d'unités plus vastes, regroupant plusieurs subdivisions. Ce problème est souligné, entre autres, par la Commission des affaires constitutionnelles, qui affirme dans son rapport que « les méthodes déclaratives actuelles n'assurent pas une transparence satisfaisante de la présentation des comptes ». En outre, l'EEG a appris que la publication des comptes des partis était souvent tardive. Selon l'EEG, ces problèmes ne tiennent pas à la loi, qui est suffisamment claire, mais plutôt à sa mise en oeuvre. Concernant le besoin de rendre plus cohérents les rapports financiers annuels des partis politiques, la Commission électorale a donné quelques orientations, qui ne semblent toutefois pas suffisantes pour remédier aux lacunes existantes. Selon l'EEG, il est clair que la Commission électorale pourrait inciter davantage les partis à présenter leurs comptes d'une façon cohérente et plus significative ; par conséquent, elle **recommande la mise en place d'un format commun à respecter par les partis dans leurs déclarations et rapports financiers, afin que les informations devant être portées à la**

connaissance du public soient autant que possible cohérentes, significatives et comparables.

126. Les dispositions de la loi sur les partis politiques obligeant à déclarer les dons au-delà d'un certain montant ont clairement amélioré la transparence des finances politiques. Cependant, la législation actuelle est plus avancée, en matière de transparence, pour les partis politiques que pour les candidats et les tierces parties. En particulier, la question des prêts est importante, à propos desquels la législation se doit d'être élargie aux candidats et aux tierces parties en matière de déclaration. Cela s'explique en partie par le fait que les règles sont parfois modifiées en réponse à des failles spécifiques. Les règles plus strictes en matière de prêts ont été promulguées en 2006, en réponse à l'affaire dite du « Cash for Peerages » (affaire de prêts de complaisance, mentionnée ci-dessus). À la suite de cette affaire, l'obligation, jusqu'ici prévue par la loi sur les partis politiques, de déclarer en tant que dons les prêts octroyés à des conditions autres que celles du marché a été remplacée par l'obligation générale de déclarer séparément l'ensemble des prêts. Cependant, la nouvelle règle ne s'applique pas aux tierces parties, qui continuent à ne déclarer que les prêts octroyés à des conditions préférentielles. Comme l'a appris l'EEG, il est difficile dans la pratique d'établir clairement la distinction entre prêts préférentiels et prêts aux conditions du marché. En outre, les tierces parties, groupes faisant campagne qui peuvent être associés ou non à un parti politique, ne déposent leurs déclarations qu'après le scrutin. L'EEG estime que dans l'intérêt de la transparence, les règles concernant les partis politiques devraient également s'appliquer aux autres entités participant au processus de financement. Par conséquent, l'EEG **recommande que, dans toute la mesure du possible, les candidats et les tierces parties soient soumis à des normes de transparences en matière de prêts équivalentes à celles s'appliquant aux partis politiques.**
127. L'EEG a relevé d'importantes différences entre les réglementations et pratiques en matière de financement de la vie politique au niveau national et au niveau local. Il n'y a pas de liens entre la loi sur les partis politiques et la loi de 1983 sur la représentation populaire, qui s'applique aux candidats aux élections. Les dons à une organisation centrale d'un parti doivent être déclarés au cours de la période électorale, c'est-à-dire durant la période officielle de 4 à 5 semaines comprise entre la date de la déclaration de la décision de dissoudre le Parlement et celle des élections. Les autorités ont expliqué que l'obligation de déclaration contenue dans la loi sur les partis politiques, qui dépasse la loi sur la représentation populaire, correspond à une politique délibérée car, concernant les candidats, des règles similaires aux partis seraient trop contraignantes pour les donateurs et trop difficile à contrôler par la Commission électorale. L'EEG prend note des explications fournies par les autorités, mais constate qu'avec le système actuel, il est possible de transférer les ressources aux sections locales des partis politiques ou aux candidats sans que ne s'applique l'obligation de déclaration hebdomadaire imposée aux partis politiques par la loi sur les partis politiques pendant les campagnes électorales, bien que les dons soient publiés après la date des élections. Autant d'exemples qui montrent que le degré de transparence des finances politiques locales (candidats aux élections compris) n'est pas aussi élevé qu'au niveau national selon la loi sur les partis politiques. De l'avis de l'EEG, bien qu'il soit intéressant d'établir des normes uniques en matière de financement de la vie politique, les circonstances et les besoins ne sont pas les mêmes au niveau national et au niveau local. En effet, au niveau des circonscriptions, de lourdes obligations administratives peuvent s'avérer difficiles à mettre en place et à contrôler. L'un des principes fondamentaux, pour assurer l'efficacité d'une réglementation dans la pratique, est que cette dernière soit aussi simple et cohérente que possible. À la lumière de ce qui précède, L'EEG **recommande de considérer la possibilité d'accroître le degré de transparence du financement politique au niveau des circonscriptions et à l'égard des candidats aux élections parlementaires, en gardant à l'esprit les circonstances et les besoins spécifiques à l'échelon local.**

Contrôle

128. L'organe responsable du contrôle du financement de la vie politique au Royaume-Uni est la Commission électorale. La Commission assume cependant de nombreuses autres missions, dont l'enregistrement des partis, la définition de normes et la sensibilisation du public. Comme signalé plus haut, la Commission de déontologie de la fonction publique et d'autres organismes (CSPL – selon le signe anglais) ont mené en 2006 une étude approfondie du fonctionnement de la Commission électorale. Bien que le rôle important de la Commission ait été largement souligné, il semble clair pour tous que la Commission devrait recentrer le mandat que lui a confié la loi sur les partis politiques sur deux grandes fonctions : réglementation des finances politiques et de l'administration électorale, comprenant des conseils aux partis et autres acteurs pour respecter cette réglementation, et répression rigoureuse des cas d'entorses à ces règles. Les études susmentionnées concluent que la Commission électorale devrait adopter une attitude davantage proactive dans l'accomplissement de ces deux tâches. L'EEG partage pleinement cet avis. Tenant compte des avis exprimés par plusieurs études, dont celle de la Commission de déontologie de la fonction publique, l'EEG **recommande que le rôle de réglementation de la Commission électorale soit renforcé, et que la Commission électorale adopte une démarche proactive en matière d'enquêtes sur les irrégularités financières.**
129. Actuellement, la Commission électorale est un organisme clairement non partisan. Plusieurs garanties assurent son indépendance ; entre autres, les commissaires ne peuvent ni appartenir à un parti politique, ni avoir été employés par un parti au cours des dix années précédentes. Les mêmes règles strictes s'appliquent aux membres du personnel de la Commission. L'EEG constate que le degré d'indépendance actuel de la Commission est irréprochable et respecte pleinement la Recommandation Rec(2003)4. Cela étant, l'EEG ne peut ignorer qu'après six ans d'existence, la Commission électorale a fait l'objet d'études approfondies et que pour accomplir les nouvelles tâches de réglementation et d'orientation qui lui sont préconisées, elle gagnerait à avoir accès à des expériences et connaissances pratiques sur les travaux politiques et sur les difficultés éprouvées par les partis pour appliquer les règles de financement. En raison des règles strictes en vigueur concernant la nomination des commissaires et des membres du personnel, le système actuel n'autorise pas la présence de responsables politiques parmi ceux-ci. L'EEG relève que la Commission de déontologie de la fonction publique, ainsi que Sir Hayden Phillips, ont suggéré qu'une minorité des commissaires, ainsi que des membres du personnel, aient une expérience politique. Le débat actuel porte sur l'équilibre à assurer pour conserver l'indépendance de la Commission. Selon l'EEG, il est extrêmement important d'éviter toute approche partisane (ou pouvant être perçue comme telle) de la part d'un organisme chargé de contrôler le financement de la vie politique. Dans le même temps, il semble également important que la Commission électorale puisse bénéficier d'une expertise concrète. Plusieurs solutions sont possibles pour cela. Si des commissaires ayant une expérience politique plus récente devaient être nommés à l'avenir, ils devraient être minoritaires au sein de la Commission et se soumettre à des règles claires en matière de conflit d'intérêts. En outre, l'EEG estime que des personnes ayant une expérience politique pourraient être recrutées parmi le personnel, sous réserve des mêmes garanties et contrôles. Autre solution, la Commission pourrait s'appuyer sur des consultants ou associés externes, ce qui permettrait de maintenir le degré élevé d'indépendance qui s'applique actuellement. Les règles de financement des partis politiques sont, en dernière analyse, entre les mains de ceux auxquels elles s'appliquent. Ce sont les responsables politiques eux-mêmes qui déterminent les fonctions officielles de l'autorité de contrôle et adoptent les règlements subséquents. Il importe donc que le système de contrôle soit non seulement impartial dans son fonctionnement, mais aussi perçu comme tel. Ce point est crucial pour assurer la confiance de la population envers le système.

Sanctions

130. Outre les dispositions générales en matière de responsabilité pénale, la loi sur les partis politiques comprend une liste détaillée d'infractions pénales spécifiques, telles que différentes formes de « fausses déclarations » ou le « défaut de restitution de dons », et prévoit des sanctions pénales (amendes et peines d'emprisonnement) et civiles (amendes) en cas de retard dans le dépôt des déclarations. S'agissant des candidats aux élections, les infractions et les sanctions (amendes et emprisonnement) sont définies par la loi de 1983 sur la représentation populaire. Certains interlocuteurs ont signalé à l'EEG que les sanctions actuelles n'étaient pas suffisantes, appelant de leurs vœux des sanctions pénales plus sévères pour les personnes qui enfreignent sciemment les règles. L'EEG reconnaît que la violation des règles de financement est un acte grave, qui a un impact sur la démocratie et la confiance du public. Elle n'a pas rencontré d'informations substantielles indiquant que les sanctions pénales existantes, dont celles prévues par le droit pénal général, ne seraient pas proportionnées et dissuasives en tant que telles. Elle a, en revanche, eu connaissance du fait que les sanctions, pénales ou civiles, n'étaient pas appliquées de manière effective. Plusieurs interlocuteurs ont suggéré que la Commission électorale n'avait pas suffisamment agi et pris les devants pour détecter les infractions à la loi et transmettre les cas douteux à la police pour enquête. Le rapport de la Commission de déontologie de la fonction publique recommande de modifier la loi sur les partis politiques pour accentuer l'aspect préventif du rôle d'investigation de la Commission électorale. La Commission elle-même a signalé souhaiter que ses travaux futurs reposent sur une approche anticipatrice et exhaustive d'évaluation des risques. La Commission avait déjà mis sur pied un service des investigations au moment de la visite de l'EEG. Elle devrait ainsi pouvoir concentrer ses ressources sur les dossiers les plus à risque, où son travail est susceptible d'avoir le plus d'impact, et éviter les interventions non nécessaires dans les domaines à risque faible. Cette évolution a été fortement saluée par l'EEG, convaincue qu'une approche proactive et déterminée est nécessaire pour sanctionner dûment les auteurs de violations.
131. Alors que la loi prévoit des sanctions pénales et civiles, l'une des faiblesses du système actuel réside clairement dans l'absence de sanctions flexibles et proportionnées en cas de violation des règles de financement de la vie politique, ainsi que dans le fait que la Commission électorale ne puisse infliger directement des sanctions⁴. Comme la majorité des infractions sont des infractions pénales, la Commission devrait transmettre ces affaires aux autorités répressives aux fins d'enquête. Les sanctions civiles existantes ne peuvent être infligées que par un tribunal. Le système paraît inutilement lourd, et source de lenteurs de procédure. L'EEG abonde donc dans le sens des propositions formulées par plusieurs acteurs, dont la Commission de déontologie de la fonction publique et Sir Hayden Phillips, selon lesquelles la Commission électorale devrait être habilitée à infliger des sanctions. Ce pouvoir s'accorderait bien avec l'inflexion des travaux de la Commission vers davantage d'initiative, puisqu'elle pourrait enquêter sur des affaires moins graves, sans que ne soit supprimée la possibilité de transmettre les affaires plus graves aux autorités répressives. L'introduction de sanctions plus flexibles et le fait de veiller à les appliquer à une série plus large d'infractions dans le cadre de la loi sur les partis politiques compléterait les sanctions civiles et pénales existantes et mettrait le système en conformité avec l'article 16 de la Recommandation Rec(2003)4 en ce qui concerne l'efficacité, la proportionnalité et le caractère dissuasif des sanctions. Par conséquent, l'EEG **recommande – en complément aux sanctions existantes (essentiellement pénales) – d'introduire des sanctions plus flexibles pour les cas de violations moins graves des règles de financement politique et de doter la**

⁴ Sauf pour les règles relatives à la confiscation, où la Commission dispose de certains pouvoirs.

Commission électorale des pouvoirs nécessaires pour enquêter sur ces violations et appliquer les sanctions correspondantes.

132. L'EEG n'a pas reçu initialement de statistiques relatives au nombre de cas d'irrégularités financières ayant fait l'objet d'une enquête ou d'un jugement. Elle a cependant appris que seules de très rares enquêtes avaient été ouvertes en vertu de la loi sur la représentation populaire, et a été informée par la suite que 29 affaires avaient été ouvertes dans le cadre de la loi sur le financement des partis, avec 23 condamnations. Selon plusieurs sources, outre le manque d'initiative de la Commission électorale à ce sujet, la police et les autorités chargées des poursuites ont été réticentes à enquêter sur le financement politique : en d'autres termes, le problème n'est pas tant la législation elle-même que son degré de mise en œuvre. Il est clair que ces allégations crédibles, bien que non entièrement étayées, doivent être prises au sérieux par les autorités. L'EEG a été informée à un stade ultérieur qu'une note de service commune concernant l'Association des Chefs de Police (ACPO en anglais) et la Commission électorale a été établie le 18 janvier 2008. La note indique les rôles respectifs de la Commission et de la police en matière d'infractions liées au financement politique. L'EEG approuve l'initiative, qui souligne l'importance donnée à l'amélioration de la coopération entre la Commission électorale et la police dans la détection des violations des règles financières de la vie politique. Une nette tendance à renforcer les pouvoirs d'enquête de la Commission se dessine clairement. Sur cette base, l'EEG souhaite préciser que le rôle et l'efficacité de la police et du service des enquêtes concernant ces enquêtes/poursuites devraient être approfondis. Par conséquent, **l'EEG recommande de mener une recherche impartiale sur les futures enquêtes et poursuites de la police concernant les infractions en matière de financement politique.**

V. CONCLUSIONS

133. La qualité du système juridique et organisationnel actuel en matière de transparence du financement politique, de son contrôle et des sanctions existantes en cas de violation des règles concernant le financement politique est d'un niveau général élevé au Royaume-Uni et, dans une large mesure, conforme aux dispositions pertinentes de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le texte de loi le plus important à cet égard, la loi de 2000 sur les partis politiques, les élections et les référendums, offre un cadre solide en matière de transparence et de contrôle du financement des partis. Cependant, depuis son entrée en vigueur il y a presque six ans, cette loi, et en particulier sa mise en œuvre, n'a pas échappé à certaines critiques et polémiques. Le débat public a été alimenté par le fort écho médiatique, lors des élections législatives de 2005, d'une affaire de prêts accordés à un parti politique dans des conditions controversées. Plusieurs amendements ont été apportés à la loi à la suite de cela. En outre, des enquêtes, études et propositions sur les améliorations possibles du système de transparence et de contrôle ont été récemment publiées, avec pour objectif général de renforcer les valeurs fondamentales du système démocratique, la confiance du public envers ce système et sa participation. Il est essentiel, pour cela, que le système de financement de la vie politique soit juste et transparent. Les conclusions du GRECO montrent, entre autres, que la transparence des comptes des partis pourrait être améliorée en imposant des formats plus standardisés aux rapports financiers ; que les tierces parties devraient, dans la mesure du possible, être soumises à des obligations de transparence comparables à celles imposées aux partis, et que les obligations de transparence au niveau des circonscriptions ainsi que vis-à-vis des candidats aux élections devraient être réexaminées. En outre, la Commission électorale a un fort degré d'indépendance, mais elle devrait adopter une attitude plus proactive. Il serait nécessaire de conduire une recherche pour les futures enquêtes de police et les poursuites concernant ces infractions. Enfin, les sanctions actuelles

(essentiellement pénales), devraient être complétées par des sanctions plus flexibles pour répondre aux cas moins graves de violation des règles sur le financement politique.

134. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Royaume-Uni :
- i. **la mise en place d'un format commun à respecter par les partis dans leurs déclarations et rapports financiers, afin que les informations devant être portées à la connaissance du public soient autant que possible cohérentes, significatives et comparables** (paragraphe 125) ;
 - ii. **que, dans toute la mesure du possible, les candidats et les tierces parties soient soumis à des normes de transparences en matière de prêts équivalentes à celles s'appliquant aux partis politiques** (paragraphe 126) ;
 - iii. **considérer la possibilité d'accroître le degré de transparence du financement politique au niveau des circonscriptions et à l'égard des candidats aux élections parlementaires, en gardant à l'esprit les circonstances et les besoins spécifiques à l'échelon local** (paragraphe 127) ;
 - iv. **que le rôle de réglementation de la Commission électorale soit renforcé, et que la Commission électorale adopte une démarche proactive en matière d'enquêtes sur les irrégularités financières** (paragraphe 128) ;
 - v. **en complément aux sanctions existantes (essentiellement pénales) - introduire des sanctions plus flexibles pour les cas de violations moins graves des règles de financement politique et doter la Commission électorale des pouvoirs nécessaires pour enquêter sur ces violations et appliquer les sanctions correspondantes** (paragraphe 131) ;
 - vi. **mener une recherche impartiale sur les futures enquêtes et poursuites de la police concernant les infractions en matière de financement politique** (paragraphe 132).
135. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités britanniques à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus avant le 31 août 2009.
136. Enfin, le GRECO invite les autorités du Royaume-Uni à autoriser la publication du présent rapport.