



Strasbourg, 4 avril 2008

Public
Greco Eval III Rep (2007) 5F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur l'Estonie **Transparence du Financement des Partis Politiques** (Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 37^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 31 mars-4 avril 2008)

I. INTRODUCTION

1. L'Estonie a adhéré au GRECO en 1999. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2001) 7F) sur l'Estonie lors de sa 6^{ème} Réunion plénière (10 - 14 septembre 2001) et le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2003) 4F) lors de sa 9^{ème} Réunion plénière (28 juin – 2 juillet 2004). Les rapports d'évaluation susmentionnés, ainsi que les rapports de conformité correspondants, sont disponibles sur le site Internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'évaluation du GRECO, en cours (lancé le 1er janvier 2007), porte sur les 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 (STE 173), 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'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le thème II (ci-après dénommée l'EEG) qui s'est rendue en Estonie du 21 au 23 novembre 2007 pour effectuer une visite sur place était composée de M. Jesper HJORTENBERG, Assistant du Directeur adjoint, Bureau du Directeur du Ministère public (Danemark), de M. Csaba GÁLI, Conseiller, Cabinet du Premier ministre, Secrétariat d'État chargé des affaires juridiques et de la coordination, (Hongrie) et de Mme Patricia PENA, Directrice du Bureau de la gouvernance démocratique, Agence canadienne de développement international (Canada). L'EEG était assistée de M. Björn JANSON, Adjoint au Secrétaire Exécutif du GRECO, et de M. Michael JANSSEN, du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, les experts de l'EEG ont reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (Greco Eval III (2007) 5F Thème II), ainsi que des extraits de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des représentants des autorités suivantes : Commission nationale électorale, Chancellerie du Parlement, Commission des affaires constitutionnelles du Parlement, Comité restreint du Parlement sur l'application de la loi anticorruption, Chancelier des affaires juridiques et Ministère de la Justice. L'EEG a, en outre, rencontré des représentants des partis politiques suivants : Parti du centre estonien, Union du peuple estonien, Parti de la réforme estonien, Union Pro Patria et Res Publica, Parti social-démocrate. Par ailleurs, l'EEG a rencontré des représentants de la Chambre de commerce et d'industrie, de Transparency International Estonie, des médias ainsi que des universitaires.
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Evacuation du GRECO, consacré à la transparence du financement des partis politiques, a été préparé à partir des réponses au questionnaire et des informations recueillies lors de la visite sur place. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités estoniennes en vue de se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Ce rapport comprend une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions renferment une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à l'Estonie pour que celle-ci améliore son degré de conformité aux dispositions sous revue.

6. Le rapport sur le Thème I – Incriminations – est présenté dans le document Greco Eval III Rep (2007) 5F Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE GENERALE

Cadre juridique

7. En Estonie, les partis politiques sont régis par la loi sur les partis politiques, entrée en vigueur en 1994, ainsi que par des lois plus générales telles que la loi sur les associations à but non lucratif de 1996 – qui s'applique aux partis politiques sauf disposition contraire de la loi sur les partis politiques, la loi comptable de 2002 et les lois électorales de 2002, c'est-à-dire la loi sur les élections au "Riigikogu" (le Parlement national), la loi sur les élections aux pouvoirs locaux et la loi sur les élections au Parlement européen. La loi sur les partis politiques comporte des dispositions relatives à leurs actifs et à leur financement, ainsi que des obligations d'enregistrement et de publication des comptes, les lois électorales contenant entre autres des dispositions sur le financement des campagnes électorales par des partis politiques ou des candidats indépendants et sur les obligations correspondantes en matière de publication des comptes.

Définition d'un parti politique

8. Conformément à l'article 1 (1) de la loi sur les partis politiques, un parti politique est une association politique de citoyens estoniens fondée sur la libre volonté de ses membres, enregistrée conformément à la procédure prévue par ladite loi et dont l'objectif est d'exprimer les intérêts politiques de ses membres et sympathisants et d'exercer un pouvoir aux niveaux local et national. Les citoyens de l'UE résidents permanents en Estonie peuvent également appartenir à un parti politique¹.
9. Conformément à l'article 1 (2) de cette loi, un parti politique est une association à but non lucratif et, en tant que telle, en vertu de l'article 2 (1) de la loi sur les associations à but non lucratif, une personne morale de droit privé. Un parti politique acquiert la capacité juridique passive dès son inscription au registre des associations et fondations à but non lucratif, et la capacité juridique active avant même son enregistrement.

Fondation et enregistrement des partis politiques

10. Selon les termes de l'article 48 (1) de la Constitution, le droit de s'affilier à un parti politique et de fonder un parti politique est un droit constitutionnel réservé aux citoyens estoniens et citoyens de l'UE.
11. Les partis politiques sont fondés par un acte constitutif entre personnes physiques, complété par l'approbation des statuts (règlement interne). Afin d'inscrire une association à but non lucratif au registre des associations et fondations à but non lucratif, le comité directeur doit présenter une demande dans laquelle figurent le nom du parti politique, son siège et son adresse, la date d'adoption de son règlement intérieur, les noms et numéros personnels d'immatriculation des membres de la direction du parti, les clauses du droit de représentation de la direction et, le cas échéant, le mandat du parti politique².

¹ Article 5 (1) de la loi sur les partis politiques.

² Article 8 de la loi sur les associations à but non lucratif.

12. Le registre des associations et fondations à but non lucratif est tenu par les services d'enregistrement des tribunaux du comté, qui sont les tribunaux généraux de première instance compétents pour les affaires civiles et pénales. Si la demande et les documents joints répondent aux obligations juridiques et si le parti politique compte au minimum 1 000 membres, il doit être inscrit au registre³. Les membres doivent être âgés d'au moins 18 ans et jouir de la pleine capacité juridique. Un parti ne peut être enregistré sous le nom d'un parti politique déjà inscrit ou radié du registre.
13. En mai 2007, l'Estonie comptait 15 partis politiques enregistrés. Les informations sur les partis politiques inscrits au registre des associations et fondations à but non lucratif et les listes des membres des partis politiques sont disponibles en ligne⁴.

Participation aux élections

14. Conformément à l'article 4 de la loi sur les élections au Riigikogu, tout citoyen estonien ayant atteint 18 ans a le droit de voter aux élections au Parlement national, à moins qu'il ou elle n'ait été déchu(e) par un tribunal de sa capacité juridique active ou soit emprisonné(e) à la suite d'une condamnation au pénal. Les citoyens estoniens ayant atteint 21 ans le dernier jour d'enregistrement des candidats et remplissant les mêmes conditions ont le droit de se présenter aux élections législatives.
15. Les candidats indépendants ainsi que les partis politiques – avec leur liste de candidats – inscrits au registre des associations et fondations à but non lucratif tenu par le ministère de la Justice au plus tard le dernier jour de la désignation des candidats, peuvent participer aux élections au Parlement national en se faisant enregistrer par la Commission nationale électorale⁵. Avant de nommer des candidats, les partis politiques ou les candidats indépendants doivent, pour toute personne ayant reçu l'investiture, procéder sur le compte bancaire de la Commission nationale électorale au dépôt d'une caution d'un montant égal à deux mois du salaire minimum fixé par le Gouvernement. Lors des dernières élections au Parlement national, le montant de la caution par candidat, pouvant être remboursée aux partis ou aux candidats en fonction des résultats du vote, était de 6 000 EEK (couronnes estoniennes –)kroons/385 EUR. La période d'investiture des candidats débute le premier jour ouvré suivant l'attribution des mandats et prend fin 45 jours avant le scrutin. Les candidats désignés doivent être enregistrés par la Commission nationale électorale 45 jours avant les élections. Ce jour marque le début de la campagne électorale qui se poursuit jusqu'à la veille des élections et est interdite le jour même du scrutin.
16. En vertu de l'article 15 (1) de la loi sur les élections au Riigikogu, les principales fonctions de la Commission nationale électorale consistent à vérifier les résultats du vote dans l'ensemble du pays, pour veiller à l'uniformité de la conduite des élections législatives, à donner des instructions à d'autres commissions électorales et à superviser leurs activités. La Commission nationale électorale se compose de deux juges, d'un conseiller du Chancelier des affaires juridiques, d'un représentant de la Cour des Comptes, d'un procureur général, d'un représentant de la Chancellerie du Parlement et d'un représentant de la Chancellerie d'État.
17. Les mandats sont répartis entre les partis politiques qui recueillent au moins 5% des votes au niveau national et, le cas échéant, entre les candidats individuels pour lesquels le nombre des

³ Article 6 (2) de la loi sur les partis politiques.

⁴ Voir <https://ar.eer.ee/erakonnad.py>.

⁵ Voir articles 26 à 33 de la loi sur les élections au Riigikogu.

suffrages exprimés dépasse ou égale le quota simple calculé pour la circonscription électorale concernée⁶.

18. Concernant les élections au Parlement européen, le droit de voter et de se présenter comme candidat s'étend aux citoyens de l'Union européenne respectivement âgés de plus de 18 ans ou de plus de 21 ans qui résident de manière permanente en Estonie et n'ont pas été déchus de leur droit de vote dans leur Etat membre⁷.
19. Concernant les élections locales, l'article 5 (1) et (5) de la loi sur les élections aux pouvoirs locaux étend le droit de voter et de se présenter comme candidat aux citoyens de l'Union européenne ou hors Union européenne âgés de 18 ans et plus et résidant de façon permanente dans la municipalité rurale ou la ville concernée ; en vertu de l'article 37, les candidats doivent être enregistrés par la municipalité rurale ou la commission électorale municipale. En outre, l'article 31 reconnaît les *coalitions électorales* que peuvent constituer des citoyens estoniens et des citoyens de l'Union européenne ayant le droit de vote. Une coalition électorale n'est pas une personne morale mais une association, c'est-à-dire un partenariat de droit civil, créée dans l'objectif de participer aux élections locales et d'exercer un mandat à l'issue des élections, agissant sur la base d'un contrat de partenariat conclu entre ses membres. Les coalitions électorales doivent se faire enregistrer auprès de la commission électorale de la municipalité rurale ou de la ville et ce, entre le 60^{ème} et le 45^{ème} jour précédant le scrutin. Au total, 186 coalitions électorales ont participé aux dernières élections locales qui se sont tenues en octobre 2005⁸.

Représentation des partis au Parlement

20. Six des onze partis participant aux élections au Parlement national qui ont eu lieu en mars 2007 sont représentés au Parlement national : le Parti de la réforme estonien (31 sièges) ; le Parti du centre estonien (29 sièges) ; l'Union Pro Patria et Res Publica (19 sièges) ; le Parti social-démocrate (10 sièges) ; le Parti des Verts estoniens (6 sièges) ; et l'Union du peuple estonien (6 sièges). Les autres partis participants étaient le Parti pour l'indépendance estonien, le Parti estonien de la gauche, le Parti des chrétiens-démocrates estoniens, le Parti de la constitution et le Parti russe d'Estonie.

Aperçu du système de financement des partis politiques

Sources de financement

21. Conformément à l'article 12.1 (1) et (4) de la loi sur les partis politiques, le financement des partis politiques peut comprendre des cotisations, des subventions allouées sur le budget de l'Etat, des dons de personnes physiques (les dons anonymes ou déguisés sont interdits), des fonds du parti politique, des prêts et des crédits. Aucune distinction n'est faite entre les niveaux national ou local, mais le financement public direct est réservé aux partis se présentant aux élections législatives nationales et bénéficiant d'au moins 1% des suffrages.

⁶ Article 62 (2) et (3) de la loi sur les élections au Riigikogu.

⁷ Article 4 (2) et (5) de la loi sur les élections au Parlement européen.

⁸ Pour de plus amples informations, consulter le site Web de la Commission nationale électorale : http://www.vvk.ee/k05/st_nimekirjad.stm

22. Quant au financement des campagnes électorales, les diverses lois sur les élections autorisent les mêmes types de financement que pour les partis politiques, sans autre restriction⁹. Les candidats indépendants participant aux élections législatives nationales, aux élections locales ou européennes, ainsi que les coalitions électorales prenant part aux élections locales, peuvent financer leur campagne électorale par des dons de personnes physiques ou – pour les candidats indépendants seulement – morales (les dons anonymes ou déguisés sont interdits), des prêts, des legs ou des fonds personnels¹⁰. Aucun financement public direct n'est prévu pour les campagnes électorales.

Financement public

23. Conformément aux dispositions de l'article 12.5 (1) et (2) de la loi sur les partis politiques, le financement public direct est réservé aux partis politiques :
- un parti politique qui participe aux élections au *Riigikogu* et qui, bien que remportant au moins 1% des voix, n'atteint pas le seuil électoral, perçoit actuellement une subvention annuelle de 150 000 EEK (9 615 EUR) accordée sur le budget de l'État;
 - un parti politique qui remporte au moins 4% des voix perçoit actuellement une subvention annuelle de 250 000 EEK (16 026 EUR) allouée sur le budget de l'État ;
 - les partis politiques représentés au Parlement perçoivent des subventions en proportion de leur nombre de sièges ; le montant de ces subventions est déterminé par le budget annuel de l'État (la loi ne prévoit pas de règles plus détaillées pour établir ce montant).
24. En 2007, sept partis politiques ont eu droit à une subvention sur le budget de l'État¹¹ : les six partis politiques représentés au Parlement et le Parti des chrétiens-démocrates estoniens. En 2007, le montant brut de ces subventions a été de 60 000 000 EEK (environ 3 800 000 EUR), dont la part la plus importante a été attribuée à l'Union Pro Patria et Res Publica (26 504 703 EEK/environ 1 700 000 EUR) ; durant la période 2004-2006, le montant brut annuel était le même que pour 2007, alors qu'en 2003, il avait été de 20 000 EEK /1 300 000 EUR)¹².
25. Les autorités ont signalé à l'EEG que quelques possibilités de financement public indirect sont autorisées, malgré le nombre limité de sources de financement des partis telles que définies par la loi sur les partis politiques et les lois électorales, soit :
26. Les annonces et moyens publicitaires relatifs aux campagnes électorales des partis politiques, des coalitions électorales et des candidats indépendants sont exonérées de l'impôt sur la publicité¹³ qui peut être instauré par les pouvoirs locaux et qui est versé au budget local. Cependant, selon les autorités, seules quelques pouvoirs locaux ont dans la pratique créé un impôt sur la publicité.
27. Un temps d'antenne gratuit à la radio et à la télévision publiques peut être accordé aux partis politiques et aux coalitions électorales. Selon les termes de la loi nationale estonienne sur l'audiovisuel, le Conseil de l'Audiovisuel doit établir une procédure applicable aux campagnes

⁹ Voir article 66 (2) de la loi sur les élections au Riigikogu, article 64 (2) de la loi sur les élections au Parlement européen, article 60 (2) de la loi sur les élections aux pouvoirs locaux.

¹⁰ Voir article 66 (3) de la loi sur les élections au Riigikogu, article 64 (3) de la loi sur les élections au Parlement européen, article 60 (3) de la loi sur les élections aux pouvoirs locaux.

¹¹ Voir Directive n° 1022 du Ministère de l'Intérieur du 3 avril 2007.

¹² L'EEG a été informée après la visite que le montant brut en 2008 s'élève à 90 000 000 EEK (environ 5 800 000 EUR).

¹³ Article 10 (3) de la loi sur les impôts locaux.

électorales pour les élections présidentielles, les élections au Parlement européen, les élections au Parlement national et les élections aux pouvoirs locaux.

Financement privé

28. En vertu de la loi sur les partis politiques, lorsque le parti choisit ce type de financement, les cotisations peuvent être fixées par le règlement intérieur des partis politiques. Les autorités ont indiqué à l'EEG que le règlement intérieur en fixait habituellement les modalités et décidait de l'organe compétent pour déterminer le montant des cotisations. Les cotisations peuvent être variables ou au contraire être les mêmes pour tous les membres d'un parti. L'EEG a appris au cours d'entretiens avec des représentants de partis politiques que le règlement intérieur de certains partis laisse à ses membres le choix de verser un montant plus élevé que celui des cotisations obligatoires ; dans ce cas, le montant total est comptabilisé comme une cotisation qui n'est pas considérée comme un don.
29. Les partis politiques peuvent recevoir des dons en espèces ou non. Les autorités estoniennes ont indiqué qu'il n'y a pas de limites au montant ou à la fréquence des dons aux partis politiques ou organisations liées et que les legs sont également autorisés. Bien que les dons aux parlementaires soient limités par l'article 26 (2) de la loi anticorruption, au cas où l'acceptation de ces dons pourrait directement ou indirectement nuire à leur impartialité, aucune limite n'a été imposée pour les dons des parlementaires à des partis politiques ou aux entités/organisations qui leur sont liées.
30. Les partis politiques ne peuvent accepter les dons anonymes ou déguisés ni les dons de personnes morales¹⁴, ce qui exclut aussi, selon les autorités, les dons de personnes morales ou d'associations à but non lucratif ne jouissant pas du statut de personne morale. L'attribution de biens, services, droits patrimoniaux ou non patrimoniaux à un parti politique à des conditions non accessibles à d'autres personnes est considérée comme un don déguisé. Les partis politiques doivent si possible retourner les dons anonymes ou les dons de personnes morales aux donateurs ; en cas d'impossibilité, ils doivent dans les 10 jours transférer ces dons au budget de l'État, qui viendront s'ajouter aux fonds qui seront alloués aux partis politiques au cours de l'exercice comptable suivant.
31. Aux termes de l'article 12⁶ de la loi sur les partis politiques, les dispositions relatives aux dons aux partis politiques et, notamment, aux restrictions et à la divulgation, s'appliquent aussi aux associations à but non lucratif dont sont membres les partis politiques qui sont de plus autorisés à faire des dons à ce type d'associations.
32. Conformément à l'article 27 (1) de la loi relative à l'impôt sur le revenu, les dons effectués par des personnes physiques imposables en Estonie à des partis politiques (mais non à des représentants élus, des candidats indépendants ou des campagnes électorales) sont déductibles des impôts à hauteur de 5% des revenus du contribuable, après application des autres déductions fiscales. La valeur d'un don non pécuniaire est la valeur vénale du bien. Les services fournis gratuitement ou à un prix inférieur à celui du marché ne sont pas considérés comme des dons et leur valeur n'est pas déductible du revenu ; l'article 12.1 (3) de la loi sur les partis politiques interdit ces services en tant que dons déguisés. Aux termes de l'article 28.2 de la loi relative à l'impôt sur le revenu, les déductions sur le revenu imposable sont limitées à 50 000 EEK (3 205 EUR) par contribuable durant une période d'imposition, et à un maximum

¹⁴ Articles 12.3 (4) et 12.1 (2) de la loi sur les partis politiques.

de 50% du revenu du contribuable pendant la même période d'imposition, après déductions liées à l'activité.

33. Conformément à l'article 12.1 (4) de la loi sur les partis politiques, un parti politique peut accepter des prêts et des crédits si le contrat est garanti par son actif ou par la caution de ses membres et si le prêteur ou le créancier est un organisme de crédit au sens de l'article 3 (1) de la loi sur les organismes de crédit, c'est-à-dire une société dont l'activité économique principale et permanente consiste à recevoir du public des dépôts d'espèces et d'autres fonds remboursables, à accorder des prêts pour son propre compte et à proposer d'autres financements (il s'agit souvent d'une banque).
34. Les partis politiques et autres associations à but non lucratif liées aux partis ne peuvent s'engager dans une activité économique visant à générer des bénéfices. Cette interdiction n'inclut pas les revenus générés par les éléments d'actif du parti et de la collecte de financements du parti auprès de personnes physiques.

Dépenses

35. Les autorités ont fait savoir à l'EEG qu'aucune restriction ou limite qualitative ou quantitative n'est fixée aux dépenses des partis politiques, organisations affiliées, coalitions électorales ou candidats aux élections. Il existe cependant une exception ; en effet, l'interdiction de toute publicité électorale extérieure en période de campagne (sous forme de logo, de symbole ou en utilisant le visage d'un candidat indépendant ou d'une personne appartenant à un parti politique) a été imposée en 2005 aux partis politiques, coalitions électorales et candidats indépendants pour les élections législatives nationales, locales et au Parlement européen¹⁵.

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE SPECIFIQUE

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

Comptabilité

36. Le comité directeur d'une association à but non lucratif – et donc, d'un parti politique – doit organiser sa comptabilité selon les termes de la loi comptable¹⁶ qui stipule que les entités comptables sont tenues de justifier et d'enregistrer toute transaction financière selon une comptabilité en partie double (journal général et grand livre)¹⁷, accompagnée de pièces justificatives certifiant les transactions financières correspondantes ou de documents récapitulatifs, d'établir un registre comptable contenant toutes les transactions financières et entrées d'actualisation¹⁸ et de rédiger, à la fin de chaque exercice financier, un rapport annuel contenant les comptes et un rapport de gestion¹⁹. On entend par transaction financière toute transaction apportant des changements dans les éléments d'actif, les éléments de passif ou les capitaux propres du propriétaire de l'entité comptable, ce qui signifie que tout don financièrement chiffrable (objets, services, etc.) fait à un parti politique, y compris les services reçus gratuitement et les prêts, doit être enregistré. Les entités comptables sont tenues de conserver les documents justificatifs, les grands livres comptables, les journaux généraux, les contrats, les

¹⁵ Article 5.1 de la loi sur les élections au Riigikogu.

¹⁶ Article 35 de la loi sur les associations à but non lucratif.

¹⁷ Article 6 de la loi comptable.

¹⁸ Article 8 de la loi comptable.

¹⁹ Article 14 de la loi comptable.

états financiers, les rapports et autres documents nécessaires pour pouvoir reconstituer les transactions financières pendant les audits et ce, pendant sept ans²⁰. Une entité comptable au sens de l'article 2 (2) de la loi comptable est une personne morale de droit privé ou public enregistrée en Estonie, un propriétaire unique ou la succursale d'une société étrangère enregistrée en Estonie. Par conséquent, les donateurs qui remplissent l'une de ces conditions doivent également enregistrer leurs transactions, conformément à la procédure susmentionnée.

37. L'article 12.2 (1) de la loi sur les partis politiques stipule que les partis politiques percevant des subventions allouées sur le budget de l'État sont obligés de procéder à un audit pour préparer leur rapport annuel. Le rapport de l'auditeur doit s'accompagner d'une opinion d'audit indiquant clairement si les états financiers présentent une image juste de la situation financière du parti politique et sont conformes à la législation en matière de comptabilité. Il est à noter que ces obligations ne s'appliquent ni aux partis qui ne reçoivent aucune subvention de l'État, ni aux organisations liées à des partis politiques fonctionnant sous forme d'associations à but non lucratif ; de même, il n'est pas expressément demandé de procéder à un audit des campagnes électorales des partis politiques, des élections, des référendums ou des candidats aux élections.
38. L'audit est régi par les règles d'audit et la loi de 1999 sur les experts-comptables agréés, qui veulent qu'un auditeur soit auditeur qualifié ou commissaire aux comptes, ou un cabinet composé de commissaires aux comptes. L'auditeur d'un parti politique est désigné par l'assemblée générale du parti, sauf disposition contraire de son règlement intérieur. L'auditeur doit être indépendant et impartial et ne peut être membre du comité directeur ou comptable du parti. Les activités d'audit sont supervisées par le comité directeur de l'association professionnelle d'auditeurs – la Commission d'audit – qui est habilité à engager des procédures disciplinaires à l'encontre de l'auditeur. Conformément à l'article 379 du Code pénal, un auditeur qui omet de présenter ou présente de manière incorrecte dans un rapport des faits dont il a eu connaissance en procédant à un audit s'expose à une amende ou à une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an.
39. Outre les obligations comptables susmentionnées, les partis politiques doivent tenir un registre des dons dans lequel figurent les noms des donateurs, les détails les concernant et la valeur des dons²¹. En cas de don non pécuniaire, la valeur doit être déterminée par le donateur. L'exactitude des informations contenues dans le registre des dons doit être garantie par la direction du parti politique. Les obligations de divulgation des dons s'appliquent aussi à des associations à but non lucratif dont le parti est membre²². En revanche, il n'y a pas d'obligation correspondante pour les entités liées d'une autre manière, directement ou indirectement, aux partis politiques ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous le contrôle d'un parti politique, ni pour les organisations affiliées aux partis politiques, les coalitions électorales et les candidats aux élections.

Obligations de déclaration

40. Les comptes annuels d'un parti politique et le registre des dons tenu par un parti ne sont soumis à aucune obligation de déclaration.

²⁰ Pour plus de détails, voir article 12 de la loi comptable. Les journaux généraux et les grands livres de comptabilité créés électroniquement doivent également être conservés sous leur forme électronique.

²¹ Article 12.3 de la loi sur les partis politiques.

²² Article 12.6 de la loi sur les partis politiques.

41. En revanche, les partis politiques, les candidats indépendants et, dans le cas d'élections locales, les coalitions électorales, sont obligés de présenter au Comité restreint du Riigikogu sur l'application de la loi anticorruption (ci-après : le Comité restreint) un rapport sur les sources de financement et les dépenses relatives aux campagnes électorales pour les élections législatives et européennes dans le mois suivant le jour de l'élection et, pour ce qui est des élections locales, au Comité électoral local²³. Le Comité restreint est constitué sur la base de l'article 14 (2) de la loi anticorruption, en tant qu'organisme de contrôle étatique supervisant le financement des activités politiques. Conformément aux instructions du Comité restreint actuellement en exercice, les rapports doivent être présentés en format électronique, ainsi qu'en version papier, et signés par un membre de la direction du parti et par une personne chargée de la comptabilité du parti ou, dans le cas d'une coalition électorale, par un représentant habilité. Le Comité restreint se doit de conserver les rapports et autres documents lui ayant été communiqués pour contrôler le financement des partis politiques pendant une durée indéterminée²⁴.
42. Les rapports doivent fournir des informations détaillées sur les recettes (date de réception, nature, valeur en couronnes estoniennes, nom et numéro personnel d'identification ou référence d'enregistrement de la personne ayant alloué les fonds) et les dépenses (date, nom et numéro personnel d'identification ou référence d'enregistrement du bénéficiaire, numéro de la facture correspondant au versement, objet et montant du versement en couronnes estoniennes), y compris les versements contractuels restant dus et les factures impayées. Les dépenses sont liées à l'affichage, aux relations publiques, aux publications, aux transports, à l'organisation d'événements publics, à la communication, aux frais locatifs, postaux et autres. Si une personne se présentant comme candidate sur la liste d'un parti politique ou d'une coalition électorale engage au titre de la campagne électorale des dépenses distinctes des frais de campagne du parti politique ou de la coalition électorale, les rapports doivent également contenir ce type d'informations. En outre, il est fait obligation aux partis politiques d'inclure dans leur rapport des informations sur les dépenses et les fonds utilisés par des associations à but non lucratif dont ils sont membres²⁵. Cependant, il n'y a pas d'obligation correspondante concernant les entités liées d'une autre manière, directement ou non, à un parti politique ou se trouvant sous le contrôle de celui-ci, ni aucune obligation pour les organisations affiliées à un parti politique.
43. Outre l'obligation de signalement concernant les campagnes électorales, l'article 57 (3) de la loi relative à l'impôt sur le revenu exige des partis politiques qu'ils présentent à une unité régionale de la Direction des impôts et douanes a) une déclaration relative aux cadeaux et dons reçus pendant une année civile, faisant état des noms des donateurs, des numéros personnels d'identification et de la valeur des dons ; et b) une déclaration concernant l'utilisation des cadeaux, dons et autres revenus reçus pendant une année civile, au 1^{er} juillet de l'année suivante et contenant des informations sur les dépenses du parti et, notamment, sur les cadeaux et dons faits, les dépenses engagées au titre de l'emploi, des projets, de la publicité, etc. La Direction des impôts et douanes doit conserver ces déclarations pendant 7 ans au moins à compter de la date de leur présentation²⁶.

²³ Article 12.4 (1) de la loi sur les partis politiques, article 65 (1) de la loi sur les élections au Riigikogu, article 63 (1) de la loi sur les élections au Parlement européen et article 59 (1) de la loi sur les élections aux pouvoirs locaux.

²⁴ Directive du Directeur de la Chancellerie d'Etat du 2 avril 2007, N° 8.

²⁵ Article 12.4 (1) de la loi sur les partis politiques.

²⁶ Directive du Directeur de la Direction des impôts et douanes du 28 décembre 2006, n° 477 P.

Obligations de publication

44. Les partis politiques doivent publier leur rapport annuel sur leur page Web. Ces rapports, ainsi que leurs annexes, doivent de plus être présentés pour publication dans le *Riigi Teataja Lisa* (annexe au Journal officiel)²⁷. Cependant, il n'existe pas de règles concernant les délais de présentation et de publication.
45. Les partis politiques sont également obligés de publier le registre des dons sur leur page Web²⁸. Les associations à but non lucratif dont est membre un parti politique doivent publier le registre des dons faits à ce parti, conformément à la même procédure que celle qui s'applique aux partis, mais ne sont pas obligées de publier leurs rapports annuels d'activités économiques ou d'autres documents financiers²⁹.
46. Conformément aux diverses lois électorales, le Comité restreint ou, en cas d'élection locale, les comités électoraux locaux, doivent divulguer les rapports sur les financements et les dépenses liés aux élections des partis politiques, des coalitions électorales et des candidats indépendants³⁰. Toutefois, la législation ne précise pas dans quels délais les rapports doivent être divulgués, ni sous quelle forme. Les autorités ont fait savoir à l'EEG que dans la pratique, les rapports ont jusqu'à présent été divulgués électroniquement sur le site Web du Parlement³¹.

Accès aux documents comptables

47. Les autorités ont indiqué à l'EEG que, nonobstant les obligations de publication susmentionnées, la procédure générale de libre accès à l'information publique établie par la loi relative à l'information publique ne s'applique pas aux documents relatifs aux activités économiques des partis politiques ou d'autres associations à but non lucratif, des coalitions électorales et des candidats indépendants, parce que le terme "information publique" fait référence aux informations obtenues ou produites dans l'exercice de fonctions publiques.
48. Les autorités ont par ailleurs indiqué que les dispositions générales relatives à l'accès aux documents fournis à la Direction des impôts et douanes, pour vérifier des faits ayant trait aux procédures d'imposition³², ainsi qu'aux autorités de police et d'instruction dans des procédures pénales, s'appliquent aux partis politiques, aux coalitions électorales et aux candidats indépendants. En outre, l'article 27 (1), alinéa 7 de la loi relative à l'imposition prévoit que les autorités fiscales peuvent divulguer à quiconque des informations concernant les revenus, notamment, d'un parti politique avec les dons et cadeaux reçus et leur usage, sans en informer le parti et sans que celui-ci ait à y consentir.

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

49. Le Comité restreint a été constitué conformément aux termes de l'article 14 (2) de la loi anticorruption, sur décision du Parlement du 27 avril 1999, en tant qu'organisme de contrôle étatique chargé de recueillir les déclarations relatives aux profits perçus par les hauts

²⁷ Article 12.2 de la loi sur les partis politiques.

²⁸ Article 12.3 (1) de la loi sur les partis politiques.

²⁹ Article 12.6 de la loi sur les partis politiques.

³⁰ Article 12.4 (1) de la loi sur les partis politiques, article 65 (1) de la loi sur les élections au Riigikogu, article 63 (1) de la loi sur les élections au Parlement européen et article 59 (1) de la loi sur les élections aux pouvoirs locaux.

³¹ Les rapports 2004-2007 sont disponibles à cette adresse <http://www.riigikogu.ee/?id=33456>.

³² Article 62 (1) de la loi relative à l'imposition.

fonctionnaires. Par la suite, il s'est vu confier de nouvelles attributions, tel que le contrôle des dépenses engagées et des sources de financement des partis politiques et des candidats indépendants participant aux élections au Parlement national et au Parlement européen. Pour mener à bien ces tâches héritées de la Commission nationale électorale le 1^{er} janvier 2004, lorsque les amendements à la loi sur les partis politiques sont entrés en vigueur, le Comité restreint recueille les rapports relatifs aux dépenses et aux financements électoraux et vérifie la conformité de leur contenu avec les obligations prévues par la loi sur les partis politiques et par les diverses lois électorales. Si le Comité considère les informations présentées dans les rapports comme insuffisantes ou douteuses, il peut exiger des documents complémentaires³³ mais n'est pas habilité à appliquer de mesures ou sanctions coercitives. Il doit en revanche faire part des soupçons d'infractions pénales à l'organe chargé d'enquête (la Police) ou à toute autre instance instruisant des poursuites extrajudiciaires pour délit³⁴. Les autorités ont fait savoir que des doutes ou soupçons pouvaient se fonder sur des informations de toute nature, y compris de celles adressées par des citoyens au Comité restreint.

50. L'EEG a été informée des enquêtes menées par le Comité restreint depuis 2004 sur les partis politiques : lors des élections au Parlement européen de 2004, il a demandé à un parti de donner des précisions sur son rapport afin de clarifier ses sources de financement et à trois autres partis de présenter des factures impayées/des paiements contractuels dus. Concernant les élections locales de 2005, il a exigé des explications dans dix cas, dont huit pour des factures impayées/des paiements contractuels restant dus. Dans un cas, il a exigé que le don prohibé soit retourné à une personne morale. Le Comité a eu recours au ministère public pour une suspicion d'acceptation d'un don déguisé par un parti politique, acte interdit par l'article 402.2 du Code pénal.
51. Le Comité restreint est constitué, conformément à l'article 19 (1) de la loi relative au règlement du Riigikogu, par une résolution du Parlement qui en fixe la composition, les fonctions, les compétences et la procédure de compte-rendu d'activités. Le Comité se compose de membres du Parlement dont le nombre et les appartenances politiques ne sont pas limités par la loi. Jusqu'ici, dans la pratique, le Comité a été formé sur le principe voulant qu'il compte un membre de chaque parti représenté au Parlement. Le Comité est en fonction depuis avril 2007 et se compose de six membres. Les frais du Comité (rémunération de ses membres et de son personnel, frais d'experts et autres) sont financés sur le budget de la Chancellerie du Parlement.
52. Les réunions du Comité restreint se tiennent à huis clos, sauf décision contraire du Comité. Le Comité adopte des résolutions à la majorité des voix. Il est assisté par un petit nombre de fonctionnaires – conseillers et consultants. Pour le moment, le Comité a désigné un conseiller et un consultant – tous deux nommés par le Secrétaire général du Parlement. Ces personnes doivent avoir suivi une formation supérieure (pour les conseillers, de préférence dans le domaine juridique ou de l'administration publique) et avoir une bonne connaissance de la législation pertinente. Les conseillers doivent avoir travaillé dans une administration locale ou nationale pendant au moins deux ans et les consultants pendant au moins un an. Le Comité peut également, le cas échéant, faire appel à des experts.
53. Outre le contrôle exercé par le Comité restreint, la Direction des impôts et douanes est en mesure de vérifier le paiement correct des impôts par les partis politiques (et les organismes affiliés) et d'analyser leurs activités ainsi que le détail des déductions fiscales. En outre, l'Autorité

³³ Article 12.4 (2) de la loi sur les partis politiques.

³⁴ Sous-alinéa 2 6) de la Résolution du Riigikogu du 27 avril 1999 sur la formation du "Comité restreint du Riigikogu sur l'application de la loi anticorruption".

de supervision du secteur financier³⁵ contrôle les activités des organismes de crédit qui peuvent inclure, mais sans s'y limiter, des prêts et crédits accordés aux partis politiques et aux entités affiliées. En cas de suspicion d'infractions criminelles ou de délits, les rapports de financement et de dépenses peuvent être examinés par des enquêteurs de police ou par le ministère public au cours de l'instruction.

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

54. Les partis politiques enregistrés sont des personnes morales qui, conformément à l'article 14 du Code pénal (CP), sont tenues responsables des actes accomplis par un organe ou l'un de ses responsables dans l'intérêt de la personne morale, dans les cas prévus par le droit. Les poursuites intentées contre une personne morale n'excluent pas les poursuites à l'encontre de la personne physique soupçonnée de l'infraction.
55. Les articles 402.1 et 402.2 du CP stipulent que les violations des restrictions imposées en matière d'activités économiques ou d'éléments d'actif d'un parti politique, ainsi que l'acceptation par une personne physique ou morale d'un don fait à un parti politique par une personne anonyme, morale ou déguisée, sont passibles d'une *amende*.
56. De plus, la loi sur les partis politiques sanctionne les violations par un parti politique de la procédure d'enregistrement et de divulgation des dons (article 12.14), ainsi que les violations de la procédure de divulgation des comptes annuels, des états trimestriels des fonds reçus et du financement de la campagne d'un parti politique (article 12.15). Dans ces cas, les peines consistent en une amende pouvant aller jusqu'à 300 fois l'amende de base³⁶ (1 154 EUR) pour les personnes physiques et à 50 000 EEK (3 205 EUR) pour les personnes morales.
57. De plus, les lois électorales stipulent que les violations des restrictions imposées en matière de publicité politique extérieure³⁷ doivent être sanctionnées par une amende pouvant se monter à 300 fois l'amende de base (1 154 EUR) ou, en cas de violations commises par des personnes morales, par une amende pouvant aller jusqu'à 50 000 EEK (3 205 EUR)³⁸.
58. Les infractions punies par les articles 402.1 et 402.2 PC sont des infractions criminelles qui doivent donner lieu à des poursuites conformément aux dispositions du Code de procédure pénale et être jugées par un tribunal. Les autres infractions susmentionnées sont des délits qui doivent en principe être jugés par l'instance conduisant les poursuites extrajudiciaires, c'est-à-dire la préfecture de police. En revanche, les infractions réprimées par les articles 12.14 et 12.15 de la loi sur les partis politiques, ainsi que les violations des restrictions imposées en matière de publicité politique extérieure, sont du ressort des tribunaux du comté, qui tranchent.

Immunités

59. L'article 76 de la Constitution accorde l'immunité aux membres du Parlement. Des poursuites pénales ne peuvent être engagées à leur encontre que sur proposition du Chancelier des

³⁵ Une agence de la Banque d'Estonie, dotée d'un pouvoir autonome et d'un budget séparé, qui procède à un suivi financier au nom de l'État.

³⁶ En vertu de l'article 47 (1) du CP, une unité est le montant de base d'une amende et équivaut à 60 EEK (3,85 EUR).

³⁷ Voir paragraphe 35 ci-dessus.

³⁸ Article 73.2 de la loi sur les élections au Riigikogu, article 67.2 de la loi sur les élections aux pouvoirs locaux et article 71.1 de la loi sur les élections au Parlement européen.

affaires juridiques et avec le consentement de la majorité des membres du Parlement, conformément à la procédure prévue au chapitre 14 du Code de procédure pénale.

Prescription

60. Conformément aux dispositions générales contenues dans les articles 81 et 82 du CP, la prescription est de 5 ans pour les infractions criminelles prévues aux articles 402.1 et 402.2 du CP, de 2 ans en ce qui concerne les délits susmentionnés, et de respectivement 5 ans ou 18 mois pour l'exécution d'un jugement ou d'une décision.

IV. ANALYSE

61. Le modèle mixte de financement politique de l'Estonie prévoit un financement public des partis politiques et autorise des dons privés aux partis politiques et aux campagnes électorales. Le financement public est accordé aux partis politiques ayant recueilli au moins 1% des voix au cours d'une élection législative ; les subventions sont versées annuellement et leur montant est déterminé par le budget annuel de l'État. L'EEG a été informée que ces subventions ont considérablement augmenté ces dernières années et que cette augmentation se poursuit. En 2007, leur montant total était d'à peu près 3,8 millions EUR répartis entre sept partis³⁹. Il n'y a pas de limitations du montant des dons privés mais les dons anonymes ou déguisés sont interdits, tout comme les dons de personnes morales aux partis politiques. De même, aucune limite n'est imposée quant au montant total des dépenses que peut engager un parti politique (y compris pour les campagnes électorales). Selon les représentants des partis politiques rencontrés par l'EEG, la proportion des financements publics et privés varie considérablement entre les différents partis et au fil des années mais, en règle générale – hormis d'éventuelles exceptions lors des années électorales – le financement public paraît être la principale source de revenus pour la plupart, si ce n'est l'ensemble, des partis politiques.
62. Le financement des partis politiques et des campagnes électorales est régi par deux séries de règles fournies d'une part par la loi sur les partis politiques et d'autre part par les diverses lois électorales, à savoir la loi sur les élections au Riigikogu, la loi sur les élections au Parlement européen et la loi sur les élections aux pouvoirs locaux. Les dispositions pertinentes des chapitres 2.1 et 2.2 de la loi sur les partis politiques – et, par conséquent, certaines dispositions des lois électorales – ont subi des modifications importantes qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2004 et qui ont pour but de revoir le financement des partis politiques afin de prévenir la corruption politique. La nouvelle législation interdit notamment les dons de personnes morales aux partis politiques ; les partis sont uniquement autorisés à accepter des prêts d'organismes de crédit (normalement, des banques), et il n'y a plus aucune limite imposée aux dons en espèces de personnes physiques. De plus, les partis sont désormais obligés de tenir et de divulguer un registre des dons – au lieu de l'ancienne obligation de fournir une déclaration trimestrielle sur les fonds et les biens reçus – et les rapports relatifs aux dépenses des campagnes électorales doivent être présentés au Comité restreint du Riigikogu sur l'application de la loi anticorruption (ci-après dénommé le Comité restreint) et non plus à la Commission nationale électorale ; et les travaux de la Commission électorale nationale se concentrent désormais sur l'administration du processus électoral.
63. Ces dernières années, l'Estonie a adopté des mesures concrètes pour assurer la transparence des financements politiques. Les partis sont tenus de publier sur leurs sites Web leurs comptes

³⁹ L'EEG a été informée après la visite que le montant brut, pour 2008, est de 90 millions EEK (environ 5,8 millions EUR).

annuels et le registre des dons reçus ; en outre, les rapports annuels, avec leurs annexes, doivent être publiés dans le supplément au Journal officiel. De plus, les partis politiques, ainsi que les candidats indépendants à une élection, ont l'obligation de soumettre des rapports sur le financement des campagnes électorales au Comité restreint, qui doit ensuite en assurer la divulgation ; l'EEG a été informée qu'en pratique, jusqu'ici, les rapports ont été mis en accès sur le site Web du Parlement. Il est toutefois douteux que ce système d'autorégulation, dépourvu d'un véritable contrôle exercé par un organisme de suivi indépendant, fonctionne correctement dans la pratique. Qui plus est, l'EEG a appris qu'en pratique, il est fréquent que les règles relatives à la divulgation ne soient pas respectées (par exemple, il n'y a pas soumission des rapports annuels au Journal officiel ou les informations fournies en matière de dons ne sont pas complètes, il manque notamment les adresses des donateurs) sans que cela ait de conséquences pour les partis concernés. À cet égard, l'EEG a appris avec intérêt que le Chancelier des affaires juridiques – qui exerce un contrôle sur la constitutionnalité et la légalité de la législation⁴⁰ – a présenté au Parlement une proposition visant à rendre la loi sur les partis politiques conforme à la Constitution de la République d'Estonie. Il y affirme que la loi sur les partis politiques ne comporte pas de dispositions permettant un contrôle efficace du financement des partis politiques et n'est pas conforme à la Constitution, c'est-à-dire aux principes de la démocratie et des droits fondamentaux d'un parti politique. Le Parlement a appuyé cette proposition en mai 2006 et, au mois de décembre de la même année, la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement a présenté un projet de loi. Cependant, aucune action concrète ne s'en est suivie et, en février 2007, le Chancelier des affaires juridiques a décidé de porter plainte devant la Cour suprême, qui exerce les fonctions d'un tribunal constitutionnel, pour lui demander de trancher sur la constitutionnalité des dispositions légales en vigueur. La proposition du Chancelier des affaires juridiques, pendante devant la Cour suprême au moment de la visite de l'EEG, a déclenché des débats intenses au sein des partis politiques et des institutions publiques qui se sont largement accordés à dire que la législation actuelle ne garantissait pas un contrôle efficace du financement des partis politiques⁴¹. Pour plus de précisions, voir paragraphes 70 à 74 ci-dessous.

Transparence

64. La loi sur les associations à but non lucratif oblige les partis politiques à une tenue correcte des documents comptables de leurs finances courantes, conformément aux règles générales énoncées par la loi comptable. Les partis doivent notamment enregistrer toutes leurs transactions financières selon une comptabilité en partie double, en conservant les pièces justificatives, et rédiger et divulguer, à la fin de chaque exercice financier, un rapport annuel d'activités économiques. De plus, les partis politiques doivent tenir et divulguer un registre des dons dans lequel figurent les noms et coordonnées des donateurs ainsi que la valeur des dons. Enfin, les fonds utilisés et les dépenses engagées au titre des activités électorales des partis politiques, des candidats indépendants ou – dans le cas d'élections locales – des coalitions électorales, doivent être signalés séparément et présentés au Comité restreint du Parlement ou, dans le cas d'élections locales, aux comités électoraux locaux, dans un délai d'un mois à compter de l'élection. Les représentants des partis politiques ont dit à l'EEG qu'en règle générale, les partis ne trouvent pas les obligations de signalement actuelles trop pesantes et parviennent à s'en acquitter assez facilement. Cependant, comme indiqué plus haut, l'EEG a

⁴⁰ Article 139 de la Constitution. – En outre, le Chancelier des affaires juridiques exerce diverses fonctions dont, notamment, celle de médiateur.

⁴¹ Ce consensus ne s'étend pas à la déclaration du Chancelier des affaires juridiques, selon laquelle la législation actuelle n'est pas conforme à la Constitution.

appris que ces conditions ne sont fréquemment pas respectées, et elle a de plus identifié plusieurs lacunes spécifiques, comme indiqué ci-dessous.

65. L'article 11 de la Recommandation (2003)⁴ du Comité des Ministres (ci-après : la Recommandation) précise que les comptes des partis politiques doivent inclure, le cas échéant, les comptes des entités liées, directement ou indirectement, à un parti politique ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous le contrôle d'un parti politique. En Estonie, ces entités (par exemple, des groupes d'intérêts, des fondations d'études politiques, des syndicats ou des instituts de recherche en étroite relation avec un parti ou sous l'influence de celui-ci) sont dans l'obligation de tenir une comptabilité, tout comme les partis politiques eux-mêmes, si elles doivent être considérées comme des entités comptables (c'est-à-dire une personne morale de droit public ou privé, enregistrée en Estonie, un propriétaire unique ou la succursale d'une compagnie étrangère enregistrée en Estonie). En revanche, les partis politiques ne sont pas obligés d'inclure les comptes des entités liées dans leurs propres comptes, à exception – unique et *limitée* – des rapports sur le financement des élections, qui doivent inclure les dépenses engagées et les financements utilisés par des associations à but non lucratif dont sont *membres* les partis politiques. C'est pourquoi l'EEG ne peut que conclure que la législation estonienne n'est pas totalement conforme à l'article 11 de la Recommandation et qu'il serait souhaitable, dans un souci de transparence, d'exiger que tous les comptes des partis politiques incluent les comptes de toutes les entités qui leur sont liées ou sont sous leur contrôle. Eu égard à la situation juridique actuelle, il y a risque de voir contournées les règles de transparence régissant le financement des partis politiques en faisant transiter des "fonds intéressés" par le biais d'associations/de fondations liées aux partis politiques. Par conséquent, pour satisfaire aux obligations de l'article 11 de la Recommandation Rec(2003)⁴, l'EEG recommande **d'élargir la définition d'entités liées, directement ou indirectement, aux partis politiques ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle, et d'obliger les partis politiques à inclure ces entités tant dans leurs rapports annuels que dans leurs rapports sur le financement des campagnes électorales.**
66. Les dons faits aux partis politiques, aux candidats indépendants ou aux coalitions électorales sont soumis à des réglementations strictes : les dons anonymes ou déguisés, ainsi que les dons de personnes morales aux partis politiques sont interdits et les partis politiques sont obligés de tenir et de divulguer un registre des dons. En revanche, ces réglementations ne s'appliquent pas aux cotisations perçues par les partis politiques. A cet égard, il est important de noter que les partis eux-mêmes peuvent définir quelles contributions constituent des dons ou des cotisations. Des représentants des partis ont informé l'EEG que les partis ont la possibilité d'autoriser leurs membres à verser des montants supérieurs à celui des cotisations obligatoires et que, dans ce cas, le revenu total ainsi perçu est enregistré en tant que cotisation et non – du moins pour l'excédent par rapport au montant des cotisations obligatoires – en tant que don. Bien que certains avancent que les dons étant déductibles des impôts, cette solution sera choisie de préférence à celle d'une augmentation volontaire des cotisations, l'EEG craint que les réglementations sur les dons soient contournées par le paiement de cotisations plus élevées. C'est pourquoi l'EEG recommande **de veiller à ce que les cotisations perçues ne soient pas utilisées pour contourner les règles de transparence concernant les dons.**
67. Concernant l'obligation des partis politiques, des candidats et des coalitions électorales de faire rapport sur les financements et dépenses des campagnes électorales, l'attention de l'EEG a été attirée sur certaines irrégularités dans la pratique actuelle. En premier lieu, il apparaît que la présentation des rapports présentés varie considérablement ; elle constitue ainsi une source possible de confusion et empêche d'effectuer des comparaisons. Il a néanmoins été rapporté

que le Comité restreint avait récemment – peu après sa désignation, le 10 mai 2007, à la suite des élections au Parlement national – diffusé des instructions susceptibles d'améliorer l'uniformité des rapports. En second lieu, des interlocuteurs ont souligné que, la présentation actuelle des rapports étant trop générale et n'exigeant pas de pièces justificatives (par exemple, décompte des frais individuels, copies des factures, etc.), ceux-ci ne donnaient pas une image complète du financement des campagnes et révélaient parfois des contradictions entre les revenus et dépenses ; ces interlocuteurs ont aussi suggéré de divulguer le budget complet des campagnes. L'EEG est d'avis que se baser sur des chiffres globaux des revenus et des dépenses ôte toute crédibilité à l'exercice. Le peu de détails exigés dans le compte-rendu sur le financement des élections – comme c'est apparemment le cas en Estonie – appauvrit les informations fournies au public et nuit au contrôle efficace du financement des partis. Par conséquent, l'EEG recommande **d'exiger des partis politiques, des candidats indépendants et des coalitions électorales de présenter des rapports plus précis et complets sur le financement des campagnes électorales, pour ce qui est du niveau de détail requis des recettes et dépenses.**

68. La législation actuelle concernant les rapports sur le financement des campagnes électorales se limite au compte-rendu *ex-post* des partis politiques, des candidats indépendants et des coalitions électorales. Il convient à cet égard d'ajouter que les partis politiques sont également obligés de tenir et de divulguer leur registre des dons mais que l'article 12.3 de la loi sur les partis politiques ne précise pas les délais fixés pour la mise à jour et la divulgation. Aussi n'y a-t-il aucune obligation de compte-rendu ou de divulgation pendant la campagne électorale elle-même. L'EEG est convaincue que la détermination légale d'intervalles réguliers, notamment au cours même des campagnes, pour signaler des informations sur le financement des campagnes (une pratique suivie dans d'autres États membres du GRECO) contribuerait grandement à la transparence du financement électoral. Cette approche présenterait le net avantage d'accroître la transparence du financement politique pendant la période cruciale de la campagne en permettant au public et aux autorités de déceler à un stade précoce de possibles irrégularités. Pendant la visite *in situ*, cette question a été soulevée par plusieurs interlocuteurs qui souhaitaient notamment que les informations relatives au financement autre qu'en espèces ou 'en nature' soient également signalées de manière régulière, y compris pendant les campagnes électorales. L'EEG partage entièrement cet avis et recommande **que les partis politiques, les candidats indépendants et des coalitions électorales soient tenus de publier à intervalles réguliers, fixés par la loi, les dons reçus (en espèces ou non), y compris, le cas échéant, pendant les périodes de campagne électorale.**
69. De plus, l'EEG a noté que la législation estonienne ne prévoit pas non plus de délais spécifiques concernant la publication des comptes annuels. Durant la visite d'évaluation, l'EEG a été informée que le délai avant la publication des comptes annuels varie considérablement d'un parti à l'autre. L'EEG est préoccupée par le fait que certains partis puissent utiliser cette absence de règles précises pour diffuser les informations le plus tard possible – en particulier, après la fin des périodes de campagne électorale – voire pas du tout. Cette lacune doit être traitée et, en conséquence, le GRECO recommande **que les délais pour la publication des rapports annuels par les partis politiques soient clairement spécifiés par la loi.**

Supervision

70. Le contrôle du financement des campagnes électorales a été confié au Comité restreint du Parlement. Concernant l'objet du contrôle, l'EEG note que le Comité restreint est mandaté uniquement pour contrôler les rapports relatifs au financement des campagnes électorales

soumis par les partis politiques et les candidats indépendants. Comme l'a souligné le Chancelier des affaires juridiques dans sa proposition au Parlement susmentionnée, le Comité restreint « est uniquement autorisé à contrôler les dépenses liées aux campagnes électorales effectuées pendant ces dernières, ainsi que leurs sources de financement. Il ne peut ni contrôler les autres éléments d'actif et financements des partis politiques, ni les revenus et dépenses sortant du cadre des campagnes. Le Comité ne dispose donc pas des moyens nécessaires pour déterminer si un parti politique a reçu des dons déguisés »⁴². En outre, les partis politiques ne présentent pas leurs rapports annuels au Comité restreint ou à un autre organe de contrôle similaire. Les informations recueillies par l'EEG indiquent clairement que la situation actuelle n'est pas pleinement conforme à l'article 14 de la Recommandation, qui fait non seulement référence au contrôle des campagnes électorales mais aussi, et surtout, au financement des partis politiques en général, y compris à leur comptabilité. L'EEG recommande par conséquent **que le contrôle du financement des campagnes soit complété par un contrôle des comptes des partis politiques.**

71. Concernant l'organe de contrôle, la plupart des interlocuteurs rencontrés durant la visite sont convenus que, sous sa forme actuelle, le Comité restreint n'assure pas un contrôle efficace. À ce jour, en effet, le Comité n'a procédé à aucune enquête, audit ou bilan sérieux. Bien que l'EEG ait été avisée de plusieurs cas où les partis se sont vus demander de fournir de plus amples informations sur leurs sources de financement, des factures manquantes et des dons non autorisés, ces cas semblent plutôt mineurs et demeurent l'exception. Selon l'EEG, les principaux problèmes liés à cet organe de contrôle sont au nombre de trois :
72. Premièrement, il n'existe pas de cadre législatif exhaustif qui donnerait au Comité restreint un mandat précis et l'habiliterait à procéder à un contrôle poussé. L'article 12.4 (1) de la loi sur les partis politiques, ainsi que les dispositions pertinentes des lois électorales, requièrent seulement des partis qu'ils présentent leurs rapports sur le financement de la campagne au Comité restreint qui a pour devoir de les divulguer. L'article 12.4 (2) autorise le Comité à exiger un complément de documentation. Selon le Chancelier des affaires juridiques, « la compétence du Comité lui permet uniquement de vérifier la conformité formelle des informations contenues dans le rapport relatif aux frais de campagne avec la loi sur les partis politiques et les lois électorales mais ne permet pas de vérifier l'existence de dons déguisés ou d'enquêter sur l'origine véritable des dons »⁴³. L'EEG fait valoir qu'un contrôle efficace présuppose des moyens d'investigation appropriés (permettant par exemple de mandater des experts et de convoquer des témoins) et d'exécution des réglementations pertinentes ; il est évident que le Comité restreint ne dispose pas de ces moyens.
73. Deuxièmement, concernant la structure organisationnelle du Comité restreint, l'EEG note qu'il se compose de membres du Parlement et qu'il est assisté par deux fonctionnaires permanents seulement. Le Comité, qui est également chargé de s'occuper des déclarations des profits perçus par les hauts fonctionnaires, semble en sous-effectifs pour effectuer un contrôle approfondi des finances politiques et mener des enquêtes, activités qui nécessitent une approche en amont.
74. Troisièmement, l'EEG est d'avis que les membres du Comité restreint, en tant que représentants de chaque parti siégeant au Parlement, ne peuvent être considérés comme indépendants puisqu'ils se contrôlent eux-mêmes. Il paraît très improbable qu'ils soulèvent des problèmes susceptibles de porter préjudice à leur propre parti ou aux membres de leur coalition. Comme l'a

⁴² Paragraphe 52 de la proposition.

⁴³ Paragraphe 55 de la proposition.

affirmé le Chancelier des affaires juridiques, « former un organe de contrôle uniquement constitué de membres des partis politiques pose inévitablement la question de l'indépendance d'un tel organe par rapport aux intérêts politiques et entraîne le risque de voir s'instaurer des systèmes où les jeux sont faits d'avance »⁴⁴. L'EEG a été informée de situations dans lesquelles aucune enquête sur le financement de la campagne d'un parti n'avait été menée parce que d'autres partis se seraient alors également vus demander des détails plus précis sur leurs pratiques financières. L'EEG est d'avis que la composition actuelle du Comité restreint n'assure pas un niveau d'indépendance adéquat par rapport aux intérêts des partis politiques.

75. L'EEG conclut que le système de contrôle actuel, tel qu'il est assuré par le Comité restreint du Riigikogu pour l'application de la loi contre la corruption, ne remplit pas les exigences d'un contrôle indépendant au sens de l'article 14 de la Recommandation. Plusieurs responsables interrogés ont suggéré la création d'un nouvel organe de contrôle spécialisé, et d'autres se sont prononcés en faveur d'un renforcement du Comité restreint (par une augmentation des effectifs et des compétences élargies) ou de l'attribution de ses tâches à un autre organisme existant, par exemple, la Commission nationale électorale qui compte de hauts représentants des institutions publiques, investis de fonctions financières, judiciaires, fiscales, douanières et d'audit. La Cour des Comptes, la Direction des impôts et douanes et le Chancelier des affaires juridiques figuraient parmi les autres organes mentionnés. Selon l'EEG, tout organe de contrôle, existant ou encore à créer, doit avant tout jouir d'un niveau d'indépendance suffisant et disposer des ressources nécessaires pour mener à bien sa mission. Il doit en outre être doté de pouvoirs d'investigation et être mandaté pour imposer les sanctions appropriées en cas de violation des règles relatives au financement politique. Au vu des précédents paragraphes, l'EEG recommande donc **de confier le contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales à un organe indépendant mandaté et doté des compétences, ressources financières et du personnel adéquats pour contrôler efficacement ledit financement, enquêter sur les violations alléguées aux réglementations du financement politique et, le cas échéant, imposer des sanctions.**

Sanctions

76. La législation estonienne sanctionne les violations des restrictions fixées en matière d'activités économiques ou d'éléments d'actif d'un parti politique, ainsi que l'acceptation par des personnes physiques ou morales d'un don fait à un parti par une personne morale anonyme ou déguisée (articles 402.1 et 402.2 du Code pénal) ; les violations de la procédure d'enregistrement et de divulgation des dons faits à un parti politique (article 12.14 de la loi sur les partis politiques) ; les violations de la procédure de divulgation du rapport annuel d'activités économiques, des états trimestriels des fonds reçus par un parti politique et du financement de la campagne électorale d'un parti politique (article 12.15) et enfin les violations des restrictions imposées à la publicité politique extérieure (par exemple, article 73.2 de la loi sur les élections au Riigikogu). Les sanctions applicables sont des *peines pécuniaires* (articles 402.1 et 402.2 du Code pénal) ou des amendes pouvant se monter à 18 000 EEK (1 154 EUR) pour les personnes physiques et à 50 000 EEK (3 205 EUR) pour les personnes morales. L'EEG conclut que ces dispositions couvrent, pour ce qui concerne les partis politiques, les violations des règles de financement pertinentes. Trois points faibles préoccupent néanmoins l'EEG.
77. Premièrement, l'EEG note que les infractions aux règles du financement politique sont passibles de sanctions pénales – relativement faibles – mais non de sanctions administratives ou civiles.

⁴⁴ Paragraphe 54 de la proposition.

L'EEG a de plus appris des responsables rencontrés que les sanctions pénales en vigueur sont rarement appliquées dans la pratique, et elles ne peuvent donc pas être considérées comme dissuasives et efficaces au sens de l'article 16 de la Recommandation. L'EEG a en général quelques doutes quant à l'utilité des seules sanctions pénales dans ce domaine, en raison de la nature même des procédures pénales (charge de la preuve, temps passé à instruire les affaires pénales, nature apparemment formelle de certaines infractions que la défense peut mettre en avant à son profit). L'EEG est d'avis que les sanctions pénales en vigueur – dont le seuil maximum devrait être augmenté – doivent être complétées par des sanctions administratives et, éventuellement, civiles. C'est pourquoi l'EEG recommande **d'établir, en sus de l'arsenal actuel de sanctions pénales, des sanctions plus souples pour les infractions aux règles régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, y compris des sanctions administratives.**

78. Deuxièmement, l'EEG note que les sanctions susmentionnées s'appliquent uniquement aux partis politiques et qu'il n'existe pas de sanctions pour les infractions aux règles régissant les campagnes électorales qui auraient été commises par des candidats à l'élection ou des coalitions électorales, sauf pour des violations des restrictions imposées pour la publicité politique en extérieur, qu'incriminent différentes lois électorales. A cet égard, il convient de se souvenir que les candidats et, dans le cas d'élections locales, les coalitions électorales, sont soumis aux mêmes obligations de compte-rendu concernant le financement des campagnes que les partis politiques et à certaines des restrictions en matière de financement (interdiction d'accepter des dons anonymes ou déguisés ou, en cas de coalitions électorales, de dons émanant de personnes morales). L'EEG ne comprend donc pas l'absence de sanctions en cas de violation de ces règles par des candidats ou des coalitions électorales, alors que pour les mêmes violations, les partis politiques sont quant à eux sanctionnés. L'EEG conclut que cette situation juridique n'est pas conforme à l'article 16 de la Recommandation, qui fait non seulement référence aux violations des règles relatives au financement des partis politiques, mais aussi aux campagnes électorales en général. De plus, l'EEG fait valoir que l'obligation de retourner les dons interdits aux donateurs ou de les virer sur le budget de l'État, comme l'exige des partis politiques l'article 12.3 (4) de la loi sur les partis politiques, doit être également applicable aux candidats et aux coalitions électorales. L'EEG recommande **de prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les infractions aux règles régissant les campagnes électorales, commises par des candidats à l'élection ou par des coalitions électorales, et d'exiger des candidats et des coalitions électorales qu'ils retournent les dons illégaux au donateur ou au budget de l'État.**
79. Enfin, l'EEG observe que selon les termes du Code pénal, la prescription pour les infractions liées au financement d'un parti est de cinq ans pour les infractions criminelles et de deux ans pour les délits. L'EEG est d'avis que cette prescription est relativement courte pour ce qui est du financement des campagnes électorales ; en effet, les informations relatives aux irrégularités financières ne sont souvent pas révélées avant les élections suivantes qui se tiennent généralement 4 ans plus tard (ou 3 ans, pour les élections locales et 5 ans pour les élections parlementaires européennes). De plus, l'EEG note à cet égard que conformément à l'article 76 de la Constitution, les membres du Parlement ne peuvent faire l'objet de poursuites. Il existe néanmoins une possibilité de lever leur immunité pour les poursuivre au pénal sur proposition du Chancelier des affaires juridiques et avec le soutien de la majorité des membres du Parlement. Selon l'EEG, les délais actuels de prescription peuvent limiter les possibilités de sanctionner des violations des règles du financement politique, raison pour laquelle la législation actuelle réclame un réexamen en temps opportun.

V. CONCLUSIONS

80. La législation estonienne relative au financement politique couvre un grand nombre de questions fondamentales et répond à de nombreuses exigences de la Recommandation (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. L'Estonie a accompli des progrès durant ces dernières années pour assurer la transparence du financement politique. La série d'obligations de divulgation (notamment via l'Internet) portant sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales est un rouage important du système. Il apparaît cependant que, dans la pratique, ce système d'autorégulation ne fonctionne pas toujours de manière satisfaisante et que le système du financement politique estonien pâtit d'un contrôle inefficace et d'un manque d'application des règles existantes. Afin de garantir un haut niveau de transparence du financement politique, aux obligations de divulgation doivent se rajouter un organe de contrôle indépendant, doté des pouvoirs et ressources suffisants, et un éventail adéquat de sanctions. Les failles constatées dans la pratique et le cadre législatif en vigueur en Estonie (par exemple, le manque d'indépendance du mécanisme de contrôle actuel, la supervision essentiellement formelle des rapports des partis/candidats politiques, la restriction du contrôle au financement des campagnes électorales, le faible niveau des obligations de déclaration en matière de financement des campagnes électorales ainsi que les sanctions inadaptées aux infractions) peuvent ouvrir la voie à des abus et fournir des outils insuffisants pour détecter et révéler d'éventuels cas d'influences indues sur le financement politique. C'est pourquoi il importe, en priorité, d'améliorer le régime en vigueur en vue de renforcer la transparence et la responsabilité du financement politique et, à terme, d'accroître la confiance du public dans le processus politique.
81. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Estonie :
- i. **d'élargir la définition d'entités liées, directement ou indirectement, aux partis politiques ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle, et d'obliger les partis politiques à inclure ces entités tant dans leurs rapports annuels que dans leurs rapports sur le financement des campagnes électorales (paragraphe 65) ;**
 - ii. **veiller à ce que les cotisations perçues ne soient pas utilisées pour contourner les règles de transparence concernant les dons (paragraphe 66) ;**
 - iii. **d'exiger des partis politiques, des candidats indépendants et des coalitions électorales de présenter des rapports plus précis et complets sur le financement des campagnes électorales, pour ce qui est du niveau de détail requis des recettes et dépenses (paragraphe 67) ;**
 - iv. **que les partis politiques, les candidats indépendants et des coalitions électorales soient tenus de publier à intervalles réguliers, fixés par la loi, les dons reçus (en espèces ou non), y compris, le cas échéant, pendant les périodes de campagne électorale (paragraphe 68) ;**
 - v. **que les délais pour la publication des rapports annuels par les partis politiques soient clairement spécifiés par la loi (paragraphe 69) ;**

- vi. **que le contrôle du financement des campagnes soit complété par un contrôle des comptes des partis politiques (paragraphe 70) ;**
 - vii. **confier le contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales à un organe indépendant mandaté et doté des compétences, ressources financières et du personnel adéquats pour contrôler efficacement ledit financement, enquêter sur les violations alléguées aux réglementations du financement politique et, le cas échéant, imposer des sanctions (paragraphe 75) ;**
 - viii. **d'établir, en sus de l'arsenal actuel de sanctions pénales, des sanctions plus souples pour les infractions aux règles régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, y compris des sanctions administratives (paragraphe 77) ;**
 - ix. **prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les infractions aux règles régissant les campagnes électorales, commises par des candidats à l'élection ou par des coalitions électorales, et d'exiger des candidats et des coalitions électorales qu'ils retournent les dons illégaux au donateur ou au budget de l'État (paragraphe 78).**
82. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités estoniennes à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus d'ici 31 octobre 2009.
83. Enfin, le GRECO invite les autorités estoniennes à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et rendre cette traduction publique.