



Strasbourg, le 20 juin 2011

Etude n°601 / 2010

CDL-AD(2011)020
Or. fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS
SUR LA NECESSITE D'UN CODE DE BONNE CONDUITE
DANS LE DOMAINE DU FINANCEMENT
DES CAMPAGNES ELECTORALES

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 37^e réunion
(Venise, 16 juin 2011)
et par la Commission de Venise
lors de sa 87^e session plénière
(Venise, 17-18 juin 2011)

sur la base des observations de
M. Nicolae ESANU (membre, Moldova)

Table des matières

I. Introduction	3
II. Analyse	3
III. Conclusion	5
Annexe I : Documents de référence du Conseil de l'Europe.....	6
Recommandation n°R (99) 15 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias	6
Recommandation Rec (2003) 4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales	10
Recommandation Rec (2007) 15 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias	15
Recommandation 1516 (2001) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe - Financement des partis politiques	20
Recommandation 86 (2000) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur la transparence du financement des partis politiques et leur fonctionnement démocratique au niveau régional	23
Annexe II : Jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.....	25
Annexe III : Extraits des documents pertinents de la Commission de Venise.....	27
CDL-AD(2002)023rev - Code de bonne conduite en matière électorale: Lignes directrices et rapport explicatif - adoptés par la Commission de Venise lors de ses 51e et 52e sessions (Venise, 5-6 juillet et 18-19 octobre 2002)	27
CDL-INF(2001)008 - Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques adoptés par la Commission de Venise lors de sa 46ème réunion plénière (Venise, 9-10 mars 2001).....	28
CDL-AD(2009)021 - Code de bonne conduite en matière de Partis politiques adopté par la Commission de Venise lors de sa 77e Session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008) et Rapport explicatif adopté par la Commission de Venise lors de sa 78e session plénière (Venise, 13-14 mars 2009).....	28
CDL-AD(2010)024 - Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise - Adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010)	29
CDL-AD(2006)014 - Avis sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères, adoptée par la Commission de Venise lors de sa 66e session plénière (Venise, 17-18 mars 2006).....	40
Annexe IV : Financement de la vie politique: une synthèse des 22 premières évaluations du GRECO Troisième Cycle d'Evaluation (M. Yves-Marie DOUBLET)	42

I. Introduction

1. Le 14 septembre 2010, la Commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a accédé à la demande de M. David Harutyunyan, qui proposait de consulter la Commission de Venise sur la nécessité d'un code de bonne conduite en matière de financement des campagnes électorales, estimant qu'une telle étude serait des plus utiles.

2. Cet avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 37^e réunion (Venise, 16 juin 2011) et par la Commission de Venise lors de sa 87^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2011).

II. Analyse

3. Dans la demande adressée à la Commission de Venise, il n'est fait mention d'aucun problème particulier que l'élaboration d'un code de bonne conduite en matière de financement des campagnes électorales permettrait de régler. De ce fait, la décision sur l'opportunité de rédiger un tel code doit se fonder sur une analyse générale.

4. L'examen des divers documents internationaux et sources doctrinales montrent bien qu'il s'agit d'un problème important et que des normes internationalement reconnues dans le domaine du financement des campagnes électorales sont nécessaires. Un grand nombre d'organisations internationales et d'acteurs de terrain, dont des défenseurs des droits de l'homme et des experts, s'accordent à penser qu'en l'absence de règles équitables dans ce domaine il est impossible de tenir des élections libres et démocratiques. Il importe de noter que la plupart des analyses et des recommandations traitent du financement des partis politiques en général, sans faire de distinction entre le financement des partis et celui des campagnes. Cependant, même lorsqu'une telle distinction est établie, il est admis que, dans l'ensemble, les mêmes règles et principes sont valables dans les deux cas. Pour les besoins du présent avis, les règles relatives aux partis politiques seront considérées comme applicables au financement des campagnes électorales¹. Ce qui précède est également reconnu à l'article 8 de la Recommandation Rec (2003) 4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, qui prévoit que les règles relatives au financement des partis politiques devraient s'appliquer, *mutatis mutandis* au financement des campagnes électorales des candidats aux élections et au financement des activités politiques des élus.

5. On notera que la Cour européenne des droits de l'homme a également souligné l'importance du problème en déclarant expressément que les règles relatives au financement des campagnes électorales peuvent porter atteinte aux droits garantis par la Convention².

6. La Commission de Venise, seule ou conjointement avec l'OSCE/BIDDH, a déjà formulé des avis sur divers aspects du financement des campagnes électorales à l'occasion de l'évaluation de lois ou de projets de loi de nombreux pays, et particulièrement de codes électoraux³. Les principaux documents dans ce domaine sont le Code de bonne conduite en

¹ La Commission de Venise a adopté la même approche dans le document *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*, par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, adopté par la Commission de Venise à sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010), CDL-AD(2010)024.

² Voir par exemple : *Bowman c. Royaume-Uni* (141/1996/760/961), arrêt du 19 février 1998.

³ Voir par exemple : *Avis conjoint sur les amendements au Code électoral de la République d'Albanie* par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, adopté par la Commission de Venise à sa 72^e session plénière (Venise, 18 octobre 2007), CDL-AD(2007)035 ; *Avis relatif à la Convention sur les normes en matière d'élections démocratiques et les droits et libertés électoraux dans les Etats membres de la Communauté des Etats indépendants*, adopté par la Commission de Venise à sa 70^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007), CDL-

matière électorale : Lignes directrices et rapport explicatif, adopté par la Commission de Venise à sa 52^e Session (Venise, 18-19 octobre 2002), CDL-AD(2002)023rev, le Code de bonne conduite en matière de partis politiques, adopté par la Commission de Venise à sa 77^e Session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008) et son rapport explicatif, adopté par la Commission de Venise à sa 78^e Session plénière (Venise, 14-15 mars 2009), CDL-AD(2009)021 et les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, adoptées par la Commission de Venise à sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010), CDL-AD(2010)024.

7. D'autres organes se sont penchés sur la question du financement des campagnes électorales. C'est le cas par exemple du Comité des Ministres dans sa Recommandation Rec (2003) 4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a suivi, depuis 2007 et dans le contexte de son troisième cycle d'évaluation, la mise en œuvre des règles relatives à la transparence, au contrôle et aux sanctions contenues dans la recommandation Rec (2003) 4⁴, dans ses 49 Etats membres⁵.

8. Ces documents, plus ou moins détaillés, donnent des orientations générales concernant la plupart des aspects du financement des campagnes électorales, et notamment : a) les règles de transparence ; b) le plafonnement des dépenses ; c) le plafonnement des contributions ; d) les mesures contre l'utilisation de ressources publiques à des fins de campagne ; e) les règles relatives à l'utilisation à des fins personnelles des fonds alloués aux candidats ; f) les règles relatives à la radiodiffusion dans le domaine politique ; g) les règles relatives au financement des élections primaires.

9. Dans ce contexte, la Commission estime que l'adoption d'un nouveau document n'apporterait pas grand-chose de nouveau s'il n'énonçait que des orientations générales. Or, vu les différences considérables que l'on observe entre les Etats membres, il n'est guère possible, à ce jour, d'entrer davantage dans le détail et de formuler des recommandations plus concrètes.

10. La seule question qui ne soit pas traitée de manière entièrement satisfaisante semble être le problème de l'abus de ressources publiques – par exemple la participation d'agents publics aux campagnes électorales ou l'utilisation partisane de fonds ou d'équipements d'institutions publiques. Toutefois, ce problème n'est pas spécifique au financement des campagnes électorales. Même si l'abus de ressources de l'Etat inclut l'utilisation de fonds publics à des fins de campagne (il faut prendre en considération non seulement l'utilisation de ressources publiques pour la campagne proprement dite mais aussi, par exemple,

AD(2007)007 ; Avis sur le Code électoral de la République d'Albanie, adopté par la Commission de Venise à sa 78^e session plénière (Venise, 13-14 mars 2009), CDL-AD(2009)005 ; Avis conjoint sur le Code électoral de la Géorgie tel que modifié jusqu'en mars 2010, adopté par la Commission de Venise à sa 83^e session plénière (Venise, 4 juin 2010), CDL-AD(2010)013.

⁴ Les rapports par pays constituent une source d'information précieuse sur les bonnes pratiques et les insuffisances en la matière ; ils contiennent des recommandations d'améliorations qui conduisent *de facto* au développement de normes communes en Europe (et au-delà) permettant d'augmenter la transparence du financement des partis et des campagnes en vue de prévenir la corruption. Les rapports par pays sont publiés sur le site du GRECO (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_fr.asp). Le document intitulé « Financement de la vie politique : une synthèse des 22 premières évaluations du GRECO », par M. Yves-Marie Doublet, Directeur adjoint au Secrétariat général de l'Assemblée nationale, France ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2010/Greco\(2010\)8_RapportYVDoublet_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2010/Greco(2010)8_RapportYVDoublet_FR.pdf)), constitue une étude comparative de la question. Ce document est joint.

⁵ Le GRECO comprend 49 Etats membres : 48 Etats européens (Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine, Royaume-Uni), ainsi que les Etats-Unis d'Amérique.

l'augmentation des salaires ou des pensions peu de temps avant ou pendant la campagne ou encore l'octroi de différentes aides aux citoyens ou aux entreprises), la question principale n'est pas le financement des campagnes électorales mais bien l'abus de ressources publiques, qui prend souvent d'autres formes que celui d'un financement. De l'avis de la Commission, il serait plus approprié d'examiner le problème de l'abus de ressources publiques dans un document distinct.

III. Conclusion

11. La Commission de Venise estime qu'un document général sur le financement des campagnes électorales pourrait, en principe, être utile. Néanmoins, l'adoption d'un code de bonne conduite dans ce domaine n'apporterait pas grand-chose de nouveau par rapport aux documents existants. Il serait certes commode que toutes les recommandations soient regroupées dans un même document, mais cela ne justifie pas les efforts que nécessiteraient la rédaction et l'adoption de ce document si celui-ci ne donne pas lieu à des recommandations plus détaillées et plus concrètes. Il serait plus utile d'étudier la possibilité d'adopter des lignes directrices sur l'abus de ressources publiques.

Annexe I : Documents de référence du Conseil de l'Europe

Recommandation n° R (99) 15 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias

*(adoptée par le Comité des Ministres le 9 septembre 1999
lors de la 678e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vue de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Notant le rôle important des médias dans les sociétés modernes, particulièrement en période électorale ;

Soulignant que le principe fondamental de l'indépendance éditoriale des médias revêt une importance particulière en période électorale ;

Conscient de la nécessité de tenir compte des différences significatives qui existent entre la presse écrite et les médias du secteur de la radiodiffusion ;

Soulignant que la couverture des élections par les médias du secteur de la radiodiffusion devrait être équitable, équilibrée et impartiale ;

Considérant que les radiodiffuseurs de service public ont une responsabilité particulière pour assurer dans leurs programmes une couverture équitable et complète des élections, ce qui peut inclure l'octroi d'un temps d'antenne gratuit aux partis politiques et aux candidats ;

Notant qu'une attention particulière devrait être apportée à certains éléments particuliers de la couverture des campagnes électorales, tels que la diffusion de sondages d'opinion, la publicité politique payante, le droit de réponse, les jours de réflexion et les dispositions concernant les périodes préélectorales;

Soulignant le rôle important des mesures d'autorégulation des professionnels des médias - par exemple sous la forme de codes de conduite - qui établissent des lignes directrices définissant de bonnes pratiques pour une couverture responsable, exacte et équitable des campagnes électorales ;

Reconnaissant le caractère complémentaire entre les mesures de régulation et d'autorégulation dans ce domaine ;

Convaincu de l'utilité de cadres appropriés concernant la couverture des élections par les médias afin de contribuer à des élections libres et démocratiques, en gardant à l'esprit les différentes approches juridiques et pratiques des Etats membres dans ce domaine et le fait que celui-ci peut être soumis à différentes branches du droit ;

Reconnaissant que tout cadre de régulation concernant la couverture des élections par les médias devrait respecter le principe fondamental de la liberté d'expression protégée par l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, tel qu'interprété par la Cour européenne des Droits de l'Homme ;

Rappelant les principes de base contenus dans la Résolution n° 2 adoptée lors de la 4e Conférence ministérielle sur la politique des communications de masse (Prague, décembre 1994), ainsi que la Recommandation n° R (96) 10 du Comité des Ministres concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion,

Recommande aux gouvernements des Etats membres d'examiner les moyens d'assurer le respect des principes d'équité, d'équilibre et d'impartialité dans la couverture des campagnes électorales par les médias, et de considérer l'adoption de mesures visant à mettre en œuvre ces principes dans leurs législations ou pratiques nationales si nécessaire et conformément à leur droit constitutionnel.

Annexe à la Recommandation n°R (99) 15

Portée de la Recommandation

Les principes d'équité, d'équilibre et d'impartialité dans la couverture des campagnes électorales par les médias devraient s'appliquer à la couverture de tous les types d'élections politiques ayant lieu dans les Etats membres, c'est-à-dire aux élections présidentielles, législatives, régionales et, lorsque cela est réalisable, aux élections locales et aux référendums politiques.

Ces principes devraient également s'appliquer, lorsqu'ils sont pertinents, à la couverture par les médias des élections se déroulant à l'étranger, en particulier lorsque ces media visent les citoyens du pays où l'élection a lieu.

I. Mesures concernant la presse écrite

1. Liberté de la presse

Les cadres de régulation concernant la couverture d'élections par les médias ne devraient empiéter ni sur l'indépendance éditoriale des journaux ou des magazines ni sur leur droit d'exprimer une quelconque préférence politique.

2. Organes de presse écrite qui sont la propriété des pouvoirs publics

Les Etats membres devraient adopter des mesures en application desquelles les organes de presse écrite qui sont la propriété des pouvoirs publics, lorsqu'ils couvrent des campagnes électorales, devraient le faire de manière équitable, équilibrée et impartiale, sans discriminer ou soutenir un parti politique ou un candidat particulier.

Si ces organes de presse acceptent de la publicité politique payante dans leurs publications, ils devraient veiller à ce que tous les candidats et partis politiques qui sollicitent l'achat d'espace publicitaire soient traités sur une base égale et non discriminatoire.

II. Mesures concernant les médias du secteur de la radiodiffusion

1. Prescriptions générales

Pendant les campagnes électorales, les cadres de régulation devraient favoriser et faciliter l'expression pluraliste des courants d'opinion via les médias du secteur de la radiodiffusion.

En veillant scrupuleusement à respecter l'indépendance éditoriale des radiodiffuseurs, ces cadres de régulation devraient également prévoir l'obligation de couvrir les campagnes électorales de manière équitable, équilibrée et impartiale à travers l'ensemble des services de

programmes des radiodiffuseurs. Cette obligation devrait s'appliquer aux radiodiffuseurs de service public ainsi qu'aux radiodiffuseurs privés dans leurs zones de transmission pertinentes.

Dans les Etats membres où la notion de "période préélectorale" est définie en application du droit interne, les règles concernant l'équité, l'équilibre et l'impartialité de la couverture des campagnes électorales par les médias du secteur de la radiodiffusion devraient également s'appliquer à cette période.

2. Programmes d'information et d'actualités

Lorsque cela n'est pas couvert dans le cadre de l'autorégulation, les Etats membres devraient adopter des mesures en application desquelles, pendant les périodes électorales, les radiodiffuseurs publics et privés devraient, en particulier, être équitables, équilibrés et impartiaux dans leurs programmes d'information et d'actualités, y inclus les programmes de discussion tels que les interviews ou les débats.

Aucun traitement privilégié ne devrait être accordé par les radiodiffuseurs aux pouvoirs publics durant ces programmes. Cette question devrait d'abord être traitée par le biais de mesures d'autorégulation appropriées. Le cas échéant, les Etats membres pourraient examiner si, lorsque cela est réalisable, les autorités compétentes surveillant la couverture des élections devraient avoir le pouvoir d'intervenir pour remédier à d'éventuels défauts.

3. Autres programmes

Une attention particulière devrait être accordée aux programmes, autres que les informations et les actualités, qui ne sont pas directement liés à la campagne électorale mais qui peuvent également avoir une influence sur l'attitude des électeurs.

4. Temps d'antenne gratuit octroyé aux partis politiques/candidats sur les médias du secteur de la radiodiffusion publique

Les Etats membres pourraient examiner l'opportunité d'inclure dans leurs cadres de régulation des dispositions en vertu desquelles un temps d'antenne gratuit est accordé, en période électorale, aux partis politiques/candidats sur les services de radiodiffusion publics.

Lorsqu'un tel temps d'antenne est accordé, cela devrait être effectué de manière équitable et non-discriminatoire, sur la base de critères transparents et objectifs.

5. Publicité politique payante

Dans les Etats membres où les partis politiques et les candidats ont le droit d'acheter de l'espace publicitaire à des fins électorales, les cadres de régulation devraient faire en sorte que:

- la possibilité d'acheter de l'espace publicitaire soit accordée à tous les partis concurrents, dans les mêmes conditions et sur la base de tarifs égaux ;
- le public sache que le message constitue une publicité politique payante.

Les Etats membres pourraient étudier l'introduction dans leurs cadres de régulation d'une disposition limitant le volume d'espace publicitaire politique que les partis politiques ou les candidats peuvent acheter.

III. Mesures concernant tant la presse écrite que les médias du secteur de la radiodiffusion

1. "Jour de réflexion"

Les Etats membres pourraient examiner l'intérêt d'inclure dans leurs cadres de régulation une disposition interdisant la diffusion de messages électoraux partisans au cours de la journée qui précède le vote.

2. Sondages d'opinion

Les cadres de régulation ou d'autorégulation devraient veiller à ce que, lorsqu'ils diffusent les résultats de sondages d'opinion, les médias donnent au public des informations suffisantes pour juger de la valeur de ces sondages. Ces informations pourraient en particulier consister :

- à nommer le parti politique ou autre organisation ou personne qui a commandé et a payé le sondage ;
- à identifier l'organisme ayant effectué le sondage et la méthodologie utilisée ;
- à indiquer l'échantillon et la marge d'erreur du sondage ;
- à indiquer la date et/ou la période du sondage.

Toutes autres questions concernant la façon dont les médias présentent les résultats de sondages d'opinion devraient rester du ressort de ceux-ci.

Toute restriction effectuée par les Etats membres en vue d'interdire la publication/la diffusion de sondages d'opinion (sur les intentions de vote) le jour des élections ou quelques jours avant les élections devrait respecter l'Article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, tel qu'interprété par la Cour européenne des Droits de l'Homme.

De la même façon, s'agissant des sondages réalisés à la sortie des urnes pour indiquer dans quel sens les électeurs ont voté, les Etats membres pourraient examiner la possibilité d'interdire aux médias de rendre compte des résultats de ces sondages avant la fermeture de tous les bureaux de vote dans le pays.

3. Droit de réponse

Vu la courte durée des campagnes électorales, tout candidat ou parti politique qui peut prétendre bénéficier d'un droit de réponse en application des lois ou systèmes nationaux devrait pouvoir exercer ce droit pendant la période électorale.

IV. Mesures visant à protéger les médias pendant les périodes électorales

1. Non-ingérence de la part des autorités publiques

Les autorités publiques devraient s'abstenir de s'ingérer dans les activités des médias ou des journalistes et autres personnels des médias en vue d'influencer les élections.

2. Protection contre les attaques, intimidations ou autres pressions illégales sur les médias

Les autorités publiques devraient prendre des mesures appropriées en vue d'assurer une protection efficace des journalistes et autres personnels des médias et de leurs locaux, étant donné que celle-ci revêt une plus grande importance pendant les élections. Dans le même temps, cette protection ne devrait pas faire obstruction au déroulement de leur travail.

Recommandation Rec (2003) 4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales

(adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003, lors de la 835e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres, conformément à l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres;

Considérant que les partis politiques constituent un élément fondamental des systèmes démocratiques des Etats et un moyen essentiel d'expression de la volonté politique des citoyens;

Considérant que le financement des partis politiques et des campagnes électorales dans tous les Etats doit être soumis à des normes, dans un souci de prévention et de lutte contre le phénomène de la corruption;

Convaincu que la corruption représente une menace sérieuse pour l'Etat de droit, la démocratie, les droits de l'homme, l'équité et la justice sociale, qu'elle entrave le développement économique, qu'elle met en danger la stabilité des institutions démocratiques et qu'elle mine les fondements moraux de la société;

Compte tenu des recommandations adoptées lors des 19e et 21e Conférences des ministres européens de la Justice (La Valette, 1994, et Prague, 1997, respectivement);

Etant donné le Programme d'action contre la corruption adopté par le Comité des Ministres en 1996;

Conformément à la déclaration finale et au plan d'action adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, lors de leur 2e Sommet, qui s'est tenu à Strasbourg, les 10 et 11 octobre 1997;

Tenant compte de la Résolution (97) 24, portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, adoptée par le Comité des Ministres le 6 novembre 1997, en particulier le principe 15, visant à favoriser des règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales qui découragent la corruption;

Tenant compte de la Recommandation 1516 (2001) sur le financement des partis politiques, adoptée le 22 mai 2001 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe,

A la lumière des conclusions de la 3e Conférence européenne des services spécialisés dans la lutte contre la corruption, ayant pour thème «le trafic d'influence et le financement illégal des partis politiques», qui s'est tenue à Madrid du 28 au 30 octobre 1998;

Rappelant dans ce contexte l'importance de la participation des Etats non membres aux activités du Conseil de l'Europe contre la corruption et se félicitant de leur contribution précieuse à la mise en œuvre du Programme d'action contre la corruption;

Etant donné la Résolution (98) 7, portant autorisation de créer l'Accord partiel et élargi établissant le «Groupe d'Etats contre la corruption – GRECO», et la Résolution (99) 5, instituant le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), institution qui a pour objet d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption, en veillant à la mise en œuvre de leurs engagements dans ce domaine;

Persuadé que la sensibilisation de l'opinion publique aux questions de prévention et de lutte contre la corruption dans le domaine du financement des partis politiques est indispensable au bon fonctionnement des institutions démocratiques,

Recommande aux gouvernements des Etats membres d'adopter, dans leur système juridique national, des normes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, en s'inspirant des règles communes figurant en annexe à la présente recommandation, dans la mesure où des lois, des procédures ou des systèmes offrant des alternatives efficaces et fonctionnant de manière satisfaisante n'ont pas déjà été mis en place, et charge le «Groupe d'Etats contre la corruption – GRECO» de suivre la mise en œuvre de cette recommandation.

Annexe

Règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales

I. Sources externes de financement des partis politiques

Article 1 Soutien public et privé aux partis politiques

Tant l'Etat que ses citoyens sont habilités à apporter leur soutien aux partis politiques.

L'Etat devrait accorder un soutien aux partis politiques. Le soutien de l'Etat devrait se situer dans des limites raisonnables. Le soutien de l'Etat peut être financier.

L'Etat devrait octroyer son soutien selon des critères objectifs, équitables et raisonnables.

Les Etats devraient s'assurer que tout soutien de l'Etat et/ou des citoyens ne porte pas atteinte à l'indépendance des partis politiques.

Article 2 Définition du don à un parti politique

Le don signifie tout acte volontaire en vue d'accorder un avantage, de nature économique ou autre, à un parti politique.

Article 3 Principes généraux relatifs aux dons

a. Les mesures prises par les Etats, relatives aux dons aux partis politiques, devraient contenir des règles spécifiques:

- pour éviter les conflits d'intérêts;
- pour assurer la transparence des dons et éviter les dons occultes;
- pour ne pas entraver l'activité des partis politiques;
- pour assurer l'indépendance des partis politiques.

b. Les Etats devraient :

- i. prévoir que les dons aux partis politiques, notamment ceux dépassant un plafond établi, soient rendus publics ;
- ii. examiner la possibilité d'introduire des règles fixant des limitations à la valeur des dons aux partis politiques ;
- iii. adopter des mesures visant à prévenir le contournement des plafonds établis.

Article 4 Déductibilité fiscale des dons

La législation fiscale peut prévoir la déductibilité fiscale des dons aux partis politiques. Cette déductibilité fiscale devrait être limitée.

Article 5 Dons de personnes morales

a. Outre les principes généraux relatifs aux dons, les Etats devraient prévoir :

- i. que les dons de personnes morales aux partis politiques apparaissent dans la comptabilité des personnes morales et
- ii. que les actionnaires ou tout membre individuel de la personne morale soient informés de la donation.

b. Les Etats devraient prendre des mesures visant à limiter, à interdire ou à réglementer de manière stricte les dons de personnes morales fournissant des biens ou des services aux administrations publiques.

c. Les Etats devraient interdire aux personnes morales contrôlées par l'Etat ou par les autres collectivités publiques de faire des dons aux partis politiques.

Article 6 Dons aux entités liées aux partis politiques

Les règles relatives aux dons aux partis politiques, à l'exception de celles qui concernent la déductibilité fiscale - visée à l'article 4 -, devraient également être applicables, le cas échéant, à toutes les entités liées, directement ou indirectement, à un parti politique, ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous le contrôle d'un parti politique.

Article 7 Dons de sources étrangères

Les Etats devraient limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères.

II. Sources de financement des candidats aux élections et des élus

Article 8 Mise en œuvre des règles de financement des candidats aux élections et des élus

Les règles relatives au financement des partis politiques devraient s'appliquer, *mutatis mutandis* :

- au financement des campagnes électorales des candidats aux élections ;
- au financement des activités politiques des élus.

III. Dépenses de campagnes électorales

Article 9 Limitation des dépenses

Les Etats devraient examiner la possibilité d'adopter des mesures visant à prévenir des besoins excessifs de financement de la part des partis politiques, telles que l'établissement de limitations aux dépenses des campagnes électorales.

Article 10 Enregistrement des dépenses

Les Etats devraient exiger l'enregistrement de toutes les dépenses, directes ou indirectes, effectuées dans le cadre des campagnes électorales par chaque parti politique, chaque liste de candidats et chaque candidat.

IV. Transparence

Article 11 Comptabilité

Les Etats devraient exiger que les partis politiques et les entités liées aux partis politiques mentionnées à l'article 6 tiennent une comptabilité complète et adéquate. Les comptes des partis politiques devraient être consolidés pour inclure, le cas échéant, les comptes des entités mentionnées à l'article 6.

Article 12 Enregistrement des dons

a. Les Etats devraient exiger que la comptabilité du parti politique indique tous les dons reçus, y compris la nature et la valeur de chaque don.

b. En cas de dons supérieurs à un certain montant, le donateur devrait être identifié dans la comptabilité.

Article 13 Obligation de présenter et de rendre publics les comptes

a. Les Etats devraient exiger que les partis politiques présentent les comptes mentionnés à l'article 11 à intervalles réguliers, au moins annuellement, à l'autorité indépendante mentionnée à l'article 14.

b. Les Etats devraient exiger que soient rendus publics régulièrement, au moins annuellement, les comptes des partis politiques mentionnés à l'article 11, ou au moins un résumé de ces comptes comprenant les informations exigées par l'article 10 et, le cas échéant, par l'article 12.

V. Contrôle

Article 14 Contrôle indépendant

a. Les Etats devraient prévoir la mise en place d'un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales.

b. Le système de contrôle indépendant devrait comporter la vérification des comptes des partis politiques et des dépenses des campagnes électorales, ainsi que leur présentation et leur publication.

Article 15 Personnel spécialisé

Les Etats devraient promouvoir la spécialisation du personnel judiciaire, policier et autre, en matière de lutte contre le financement illégal des partis politiques et des campagnes électorales.

VI. Sanctions**Article 16 Sanctions**

Les Etats devraient exiger que la violation des règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales fasse l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

Recommandation Rec (2007) 15 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias

(adoptée par le Comité des Ministres le 7 novembre 2007, lors de la 1010e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe ;

Notant le rôle important des médias dans les sociétés modernes, particulièrement en période électorale ;

Considérant le développement constant des technologies de l'information et de la communication et le paysage en mutation des médias qui nécessite la révision de la Recommandation n° R (99) 15 du Comité des Ministres relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias ;

Conscient du besoin de tenir compte des différences significatives qui existent encore entre les médias de la presse écrite et les médias du secteur de la radiodiffusion ;

Considérant les différences entre les services de médias audiovisuels linéaires et non linéaires, en particulier au regard de leur portée, leur impact et leur méthode de consommation ;

Soulignant que le principe fondamental de l'indépendance éditoriale des médias revêt une importance particulière en période électorale ;

Soulignant que la couverture des élections par les médias du secteur de la radiodiffusion devrait être équitable, équilibrée et impartiale ;

Rappelant les principes de base contenus dans la Résolution n° 2 adoptée lors de la 4e Conférence ministérielle sur la politique des communications de masse (Prague, décembre 1994), et dans la Recommandation n° R (96) 10 du Comité des Ministres concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion ;

Notant l'émergence de médias de service public dans la société de l'information telle que traitée dans la Recommandation Rec(2007)3 du Comité des Ministres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information ;

Considérant que les médias de service public sont une source d'information publiquement responsable et qui ont une responsabilité particulière pour assurer dans leurs programmes une couverture équitable, équilibrée et complète des élections, ce qui pourrait inclure la transmission gratuite, et sur une base équitable, de messages de partis politiques et de candidats ;

Notant qu'une attention particulière devrait être apportée à certains éléments particuliers de la couverture des campagnes électorales, tels que la diffusion de sondages d'opinion, la publicité politique payante, le droit de réponse, les jours de réflexion et les dispositions concernant les périodes préélectorales ;

Soulignant le rôle important des mesures d'autorégulation adoptées par les professionnels des médias eux-mêmes – par exemple sous la forme de codes de conduite – qui établissent des lignes directrices définissant de bonnes pratiques pour une couverture responsable, exacte et équitable des campagnes électorales ;

Reconnaissant le caractère complémentaire entre les mesures de régulation et d'autorégulation dans ce domaine ;

Convaincu de l'utilité de cadres de régulation appropriés concernant la couverture des élections par les médias afin de contribuer à des élections libres et démocratiques, en gardant à l'esprit les différentes approches juridiques et pratiques des Etats membres dans ce domaine et le fait que celle-ci peut être soumise à différentes branches du droit ;

Reconnaissant que tout cadre de régulation concernant la couverture des élections par les médias devrait respecter le principe fondamental de la liberté d'expression protégée par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tel qu'interprété par la Cour européenne des Droits de l'Homme ;

Rappelant également la Recommandation Rec(2004)16 du Comité des Ministres sur le droit de réponse dans le nouvel environnement des médias, qui offre la possibilité d'une correction immédiate ou rapide des informations contestées et facile d'utilisation ;

Recommande aux gouvernements des Etats membres, s'ils ne l'ont pas déjà fait, d'examiner les moyens d'assurer le respect des principes ci-après énoncés, relatifs à la couverture des campagnes électorales par les médias, et, le cas échéant, d'adopter les mesures appropriées visant à mettre en œuvre ces principes dans leurs législations ou pratiques nationales et conformément à leur droit constitutionnel.

Définition

Aux fins de la présente recommandation :

Le terme « médias » se rapporte à ceux responsables de la création périodique d'information et de contenu et à sa diffusion pour laquelle il y a une responsabilité éditoriale, indépendamment des moyens et de la technologie utilisés pour la délivrer, qui est destinée à la réception par une proportion significative du public dans son ensemble, et qui peut avoir un impact notable sur ce dernier. Pourraient notamment être inclus la presse écrite (journaux, périodiques), les médias diffusés à travers des réseaux de communication électronique, comme le secteur de la radiodiffusion (radio, télévision et autres services audiovisuels linéaires), des services d'actualités en ligne (tels que des éditions en ligne de journaux et de bulletins) et des services médias audiovisuels non linéaires (tels que les services de télévision à la demande).

Portée de la recommandation

Les principes de la présente recommandation s'appliquent à tous les types d'élections politiques ayant lieu dans les Etats membres, notamment les élections présidentielles, législatives, régionales et, lorsque cela est réalisable, les élections locales et les référendums.

Ces principes devraient également s'appliquer, lorsqu'ils sont pertinents, à la couverture par les médias des élections se déroulant à l'étranger, en particulier lorsque ces médias visent des personnes dans le pays où l'élection a lieu.

Dans les Etats membres où la notion de « période préélectorale » est définie en droit interne, les principes contenus dans la présente recommandation devraient également s'appliquer.

Principes

I. Prescriptions générales

1. Non-ingérence de la part des autorités publiques

Les autorités publiques devraient s'abstenir de s'ingérer dans les activités des journalistes et autres personnels des médias en vue d'influencer les élections.

2. Protection contre les attaques, intimidations ou autres pressions illégales sur les médias

Les autorités publiques devraient prendre des mesures appropriées en vue d'assurer une protection effective des journalistes et autres personnels des médias et de leurs locaux, étant donné que celle-ci revêt une plus grande importance pendant les élections. Dans le même temps, cette protection ne devrait pas faire obstruction au déroulement du travail des médias.

3. Indépendance éditoriale

Les cadres de régulation concernant la couverture d'élections par les médias devraient respecter l'indépendance éditoriale des médias.

Les Etats membres devraient garantir une séparation effective et manifeste entre l'exercice du contrôle sur les médias et la prise de décision quant à leur contenu et à l'exercice d'une autorité ou d'une influence politique.

4. Propriété des pouvoirs publics

Les Etats membres devraient adopter des mesures en application desquelles les médias qui sont la propriété des pouvoirs publics, lorsqu'ils couvrent des campagnes électorales, devraient le faire de manière équitable, équilibrée et impartiale, sans discriminer ou soutenir un parti politique ou un candidat particulier.

Si ces médias acceptent de la publicité politique payante dans leurs publications, ils devraient garantir que tous les candidats et partis politiques sollicitant l'achat d'espace publicitaire soient traités de manière égale et non discriminatoire.

5. Normes professionnelles et éthiques des médias

Tous les médias sont encouragés à développer des cadres d'autorégulation et à incorporer des normes d'autorégulation professionnelles et éthiques concernant leur couverture des campagnes électorales, incluant notamment le respect des principes de la dignité humaine et de la non-discrimination. Ces normes devraient refléter leurs rôles et responsabilités dans les processus démocratiques.

6. Transparence et accès aux médias

Si les médias acceptent de la publicité politique payante, des cadres de régulation et d'autorégulation devraient garantir qu'une telle publicité est aisément reconnaissable en tant que telle.

Lorsque des médias sont la propriété de partis ou d'hommes politiques, les Etats membres devraient garantir que ceci est porté à la connaissance du public.

7. *Le droit de réponse ou les recours équivalents*

Etant donné la courte durée d'une campagne électorale, tout candidat ou parti politique qui peut prétendre bénéficier d'un droit de réponse ou de recours équivalents en application des lois ou systèmes nationaux devrait pouvoir exercer ce droit ou ces recours équivalents pendant la période électorale sans retard injustifié.

8. *Sondages d'opinion*

Les cadres de régulation ou d'autorégulation devraient veiller à ce que, lorsqu'ils diffusent les résultats de sondages d'opinion, les médias donnent au public des informations suffisantes pour juger de la valeur de ces sondages. Ces informations pourraient en particulier consister :

- à nommer le parti politique ou autre organisation ou personne qui a commandé et a payé le sondage ;
- à identifier l'organisme ayant effectué le sondage et la méthodologie utilisée ;
- à indiquer l'échantillon et la marge d'erreur du sondage ;
- à indiquer la date et/ou la période du sondage.

Toutes autres questions concernant la façon dont les médias présentent les résultats de sondages d'opinion devraient rester du ressort des médias eux-mêmes.

Toute restriction effectuée par les Etats membres en vue d'interdire la publication/la diffusion de sondages d'opinion (sur les intentions de vote) le jour des élections ou quelques jours avant les élections devrait respecter l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tel qu'interprété par la Cour européenne des Droits de l'Homme.

De la même façon, s'agissant des sondages réalisés à la sortie des urnes pour indiquer dans quel sens les électeurs ont voté, les Etats membres pourraient examiner la possibilité d'interdire aux médias de rendre compte des résultats de ces sondages avant la fermeture de tous les bureaux de vote dans le pays.

9. *« Jour de réflexion »*

Les Etats membres pourraient examiner l'intérêt d'inclure dans leurs cadres de régulation une disposition interdisant la diffusion de messages électoraux partisans au cours de la journée qui précède le vote ou permettant de procéder à une rectification.

II. Mesures concernant les médias du secteur de la radiodiffusion

1. *Cadre général*

Pendant les campagnes électorales, les cadres de régulation devraient favoriser et faciliter l'expression pluraliste des courants d'opinion via les médias du secteur de la radiodiffusion.

En veillant scrupuleusement à respecter l'indépendance éditoriale des radiodiffuseurs, ces cadres de régulation devraient également prévoir l'obligation de couvrir les campagnes électorales de manière équitable, équilibrée et impartiale à travers l'ensemble des services de programmes des radiodiffuseurs. Cette obligation devrait s'appliquer aux médias de service public et aux radiodiffuseurs privés dans leurs zones de transmission pertinentes.

Les Etats membres pourraient déroger à ces mesures en ce qui concerne les services médias de radiodiffusion exclusivement consacrés à, et clairement identifiés en tant que tels, l'autopromotion d'un parti ou candidat politique.

2. *Programmes d'information et d'actualités*

Lorsque cela n'est pas couvert dans le cadre de l'autorégulation, les Etats membres devraient adopter des mesures en application desquelles, pendant les périodes électorales, les médias du service public et du secteur privé devraient, en particulier, être équitables, équilibrés et impartiaux dans leurs programmes d'information et d'actualités, y inclus les programmes de discussion tels que les interviews ou les débats.

Aucun traitement privilégié ne devrait être accordé par les radiodiffuseurs aux pouvoirs publics durant ces programmes. Cette question devrait d'abord être traitée par le biais de mesures d'autorégulation appropriées. Dans ce cas, les Etats membres pourraient examiner si, lorsque cela est réalisable, les autorités compétentes surveillant la couverture des élections devraient avoir le pouvoir d'intervenir pour remédier à d'éventuels défauts.

3. *Services audiovisuels non linéaires des médias de service public*

Les Etats membres devraient appliquer les principes contenus aux points 1 et 2 ci-dessus, ou des dispositions similaires, aux services audiovisuels non linéaires des médias de service public.

4. *Temps d'antenne gratuit et présence équivalente octroyés aux partis politiques ou aux candidats dans les médias de service public*

Les Etats membres pourraient examiner l'opportunité d'inclure dans leurs cadres de régulation des dispositions en vertu desquelles les médias de service public pourraient accorder un temps d'antenne gratuit sur leurs services de diffusion et sur leurs autres services de médias audiovisuels linéaires, et/ou une présence équivalente sur leurs services médias non linéaires, aux partis politiques/candidats pendant la période électorale.

Lorsqu'un tel temps d'antenne et/ou de présence équivalente est accordé, cela devrait être effectué d'une manière équitable et non discriminatoire, sur la base de critères transparents et objectifs.

5. *Publicité politique payante*

Dans les Etats membres où les partis politiques et les candidats ont le droit d'acheter de l'espace publicitaire à des fins électorales, les cadres de régulation devraient faire en sorte que la possibilité d'acheter de l'espace publicitaire soit accordée à tous les partis concurrents, dans les mêmes conditions et sur la base de tarifs égaux.

Les Etats membres pourraient étudier l'introduction dans leurs cadres de régulation d'une disposition limitant le volume d'espace et de temps publicitaire politique que les partis politiques ou les candidats peuvent acheter.

Les présentateurs réguliers de programmes d'information et d'actualités ne devraient pas participer à la publicité politique payante.

Recommandation 1516 (2001)⁶ de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe - Financement des partis politiques

1. Les citoyens se préoccupent de plus en plus de la corruption liée aux partis politiques, de l'affaiblissement de l'indépendance des partis et des influences inappropriées qui peuvent s'exercer sur des décisions politiques par le biais de moyens financiers. L'Assemblée, soulignant que les partis politiques sont une composante essentielle des démocraties pluralistes, est sérieusement préoccupée par cette situation.

2. Depuis quelques années, divers scandales liés au financement des partis politiques ont montré, dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, partout en Europe, que cette question devait être affrontée de toute urgence pour éviter une désaffection des citoyens pour la vie politique de leurs pays respectifs.

3. Pour conserver et renforcer la confiance des citoyens dans leur système politique, les États membres du Conseil de l'Europe doivent adopter certaines règles régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

4. L'Assemblée est d'avis que les principes généraux sur lesquels reposeraient ces règles devraient être formulés au niveau européen.

5. A cet égard, elle prend note des activités des organes du Conseil de l'Europe dans ce domaine, en particulier des lignes directrices sur le financement des partis politiques adoptées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) en mars 2001, et des activités du Groupe de travail du Conseil de l'Europe sur le financement des partis politiques (GMCF), visant à formuler des recommandations aux États membres sur «des règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales».

6. Les conditions dans lesquelles les partis politiques exercent leurs activités ont changé au cours des dernières décennies; aujourd'hui, ils ont besoin de ressources financières substantielles pour développer leur visibilité et s'attirer un soutien politique à leurs idées. En conséquence, l'Assemblée estime que les mécanismes de réglementation doivent prendre en compte ces réalités et permettre aux partis politiques d'obtenir des ressources suffisantes pour accomplir leurs tâches et assumer leurs fonctions.

7. L'Assemblée estime que les règles de financement des partis politiques et des campagnes électorales doivent reposer sur les principes suivants: un équilibre raisonnable entre financements publics et privés, des critères équitables de répartition des contributions de l'État aux partis, des règles strictes régissant les dons privés, un seuil imposé aux dépenses des partis liées aux campagnes électorales, une transparence totale de la comptabilité, la mise en place d'un organisme indépendant de vérification des comptes et des sanctions significatives en cas de violation des règles.

8. En conséquence, l'Assemblée considère que :

A. *Concernant les sources de financement*

- i. Les États devraient encourager la participation des citoyens aux activités des partis politiques, y compris sous la forme d'un soutien financier. Il convient

⁶ Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 22 mai 2001. Voir [Doc. 9077](#), rapport de la commission des questions politiques, rapporteuse : M^{me} Štěpová.

d'accepter le fait que les cotisations des adhérents, qui sont des sources traditionnelles et non controversées de financement, ne suffisent pas pour faire face à des dépenses en augmentation constante dans un contexte de concurrence politique.

- ii. Les partis politiques devraient recevoir des contributions financières de l'État pour empêcher la dépendance par rapport à des donateurs privés et pour garantir l'égalité des chances entre les partis politiques. Les contributions financières de l'État devraient, d'une part, être calculées au prorata du soutien politique dont jouissent les partis, évalué selon des critères objectifs tels que le nombre de voix ou de sièges parlementaires, et, d'autre part, permettre à de nouveaux partis d'entrer dans l'arène politique et d'affronter dans des conditions équitables les partis constitués de longue date.
- iii. Le soutien de l'État ne doit pas dépasser le niveau strictement nécessaire pour remplir les objectifs ci-dessus, car une dépendance excessive vis-à-vis du financement public peut entraîner un affaiblissement des liens entre les partis et leur électorat.
- iv. En dehors de leurs contributions financières, les États peuvent participer indirectement au financement des partis politiques basé sur la loi, par exemple en prenant en charge les frais d'affranchissement postal ou de location des salles de réunion, en aidant les organes de presse, les associations de jeunesse et les instituts de recherche du parti, et en leur accordant des facilités fiscales.
- v. Parallèlement au financement public, les contributions privées sont une source essentielle de financement pour les partis politiques. Dans la mesure où le financement privé – en particulier les donations – peut ouvrir la voie à des jeux d'influence ou à des formes de corruption, les règles suivantes devraient s'appliquer :
 - a. interdiction des donations émanant d'entreprises publiques, d'entreprises sous contrôle public, ou d'entreprises fournissant des biens ou des services au secteur public ;
 - b. interdiction des donations provenant de sociétés domiciliées dans des zones *offshore* ;
 - c. limitation stricte des donations émanant d'entités juridiques ;
 - d. fixation d'une limite légale sur le montant maximal des donations ;
 - e. interdiction de donations provenant des institutions religieuses.

B. *Concernant les dépenses pendant les campagnes électorales*

Les États devraient plafonner les dépenses autorisées pendant les campagnes électorales; en effet, l'absence de tels seuils encourage l'escalade des dépenses et oblige les partis à intensifier leur recherche de fonds.

C. *Concernant la transparence*

Le financement des partis politiques doit être totalement transparent, ce qui exige en particulier que les partis politiques :

- i. tiennent une comptabilité stricte de toutes leurs recettes et dépenses, qui doit être soumise, au moins une fois par an, à un organisme indépendant de vérification des comptes et être rendue publique ;

- ii. déclarent l'identité des donateurs dont l'aide financière dépasse une certaine limite.

D. *Concernant les contrôles*

Les États devraient créer des organismes indépendants de vérification des comptes, dotés de pouvoirs suffisants pour contrôler la comptabilité des partis politiques et les dépenses liées aux campagnes électorales.

E. *Concernant les sanctions*

En cas de violation de la législation, les partis politiques devraient faire l'objet de sanctions appropriées, par exemple perte totale ou partielle, ou remboursement obligatoire, des contributions publiques, et paiement d'amendes. Quand une responsabilité individuelle est établie, les sanctions devraient être assorties d'une annulation du mandat de l'élu ou d'une peine d'inéligibilité.

F. *Concernant les «tiers partis»*

La législation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales devrait s'appliquer aussi aux entités liées aux partis politiques, telles que les fondations politiques.

9. L'Assemblée recommande donc au Comité des Ministres :

- i. d'adopter des «règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales», tenant compte des travaux du Groupe multidisciplinaire sur la corruption (GMC), sur la base d'une proposition de son Groupe de travail sur le financement des partis politiques (GMCF), des principes formulés ci-dessus, ainsi que des lignes directrices sur le financement des partis politiques adoptées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit en mars 2001 ;
- ii. d'inviter les États membres à adopter la législation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales en s'inspirant des principes ci-dessus contenus dans les lignes directrices du Conseil de l'Europe.

Recommandation 86 (2000)⁷ du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur la transparence du financement des partis politiques et leur fonctionnement démocratique au niveau régional

Le Congrès,

Saisi de la proposition de la Chambre des régions,

1. Se référant au rapport présenté par M. Haegi sur le fonctionnement démocratique et la transparence du financement des partis politiques au niveau régional ;
2. Rappelant la Convention STE n° 173 sur la répression de la corruption pénale, signée le 21 janvier 1999, et la Convention STE n° 174 sur la répression de la corruption civile, signée le 4 novembre 1999, ainsi que l'Avis n° 207 du 23 juin 1998 et l'Avis n° 213 du 26 mai 1999 émis tous deux par l'Assemblée parlementaire sur ces deux sujets ;
3. Tenant compte de la Résolution 79 (99) et de la Recommandation 60 (99) adoptées lors de la session plénière du Congrès en 1999, consécutivement au rapport soumis par M. Viorel Coifan sur l'intégrité politique des élus locaux et régionaux ;
4. Soutenant la Recommandation (99) 15 du Comité des Ministres relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias ;
5. Se félicitant des travaux actuellement menés par la Commission de Venise sur les dispositions constitutionnelles et législatives concernant le financement des partis politiques et, il y a quelques années, par la Direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe ;
6. Considérant, d'une part, que les partis politiques, qui sont l'expression du pluralisme démocratique, ont le droit d'être soutenus à ce titre, que ce soit par des fonds publics ou privés, mais que, d'autre part, ce financement doit faire l'objet d'une réglementation claire et s'opérer dans la transparence, sous peine de voir faussé le jeu démocratique et de voir discrédité peu à peu l'ensemble de la classe politique ;
7. Etant convaincu de la nécessité qu'il convient d'agir dans ce sens également au niveau régional,

Recommande au Comité des Ministres :

8. de se préoccuper de l'importance croissante des « affaires » liées directement ou indirectement au financement des partis politiques, et des conséquences négatives de ces « affaires » sur l'image que le citoyen se fait de la démocratie ;
9. de prendre l'initiative de lancer, dans le cadre de son programme de travail, l'étude d'une future réglementation européenne sur le thème de la transparence de la vie politique qui impliquerait la collecte de toutes informations relatives à la transparence du financement des partis politiques et de la vie publique ;

⁷ Discussion et approbation par la Chambre des régions le 24 mai 2000 et adoption par la Commission Permanente du Congrès le 25 mai 2000 (voir Doc. CPR (7) 7, projet de recommandation présenté par M. C. Haegi, rapporteur.

10. de charger le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale de la rédaction d'un projet de charte contenant les grands principes permettant de garantir un niveau de transparence minimal dans le financement des partis politiques à l'échelon local et régional, dans le souci d'un meilleur fonctionnement de la démocratie;

Recommande aux Gouvernements :

11. de s'assurer que leurs législations nationales respectives prévoient des mesures suffisantes concernant la transparence et le contrôle du financement des partis politiques ;

12. de faire un examen critique de leur législation sur la transparence du financement de la vie politique, et de s'inspirer des expériences positives et novatrices menées dans certains pays ou régions en vue d'éventuelles améliorations à porter à leur législation dans ce domaine ;

Recommande à l'Assemblée Parlementaire :

13. de suivre les travaux du CPLRE dans le domaine du financement des partis politiques au niveau infra-étatique, et de collaborer étroitement avec lui sur ce dossier ;

14. de réfléchir à des actions de sensibilisation à cette question aux niveaux européen, national et infranational ;

15. de prendre l'initiative de rédiger un rapport détaillé sur la transparence du financement de la vie politique.

Annexe II : Jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme

[AFFAIRE PARTI NATIONALISTE BASQUE - ORGANISATION REGIONALE D'IPARRALDE c. FRANCE](#)

Voir sur cette question l'avis *amicus curiae* de la Commission de Venise, CDL-AD(2006)014.

Le refus de permettre à un parti nationaliste basque français de recevoir un financement du parti nationaliste basque espagnol est une restriction à l'article 11 de la Convention (liberté d'association). Le but légitime est la défense de l'ordre. En ce qui concerne la nécessité dans une société démocratique, la question relève de la marge d'appréciation résiduelle des Etats membres. La mesure n'est pas disproportionnée car le parti, « pour financer son activité politique, ... disposerait néanmoins des cotisations de ses membres et des dons de personnes physiques – y compris non françaises – qu'il pourrait collecter par le biais d'un mandataire financier ou d'une association de financement agréée sur la base d'un nouveau dossier » (par. 50).

[AFFAIRE BOWMAN c. ROYAUME-UNI](#)

Limitier à 5 livres sterling la somme que des personnes « non autorisées » ont le droit de dépenser pour des publications et d'autres moyens de communication pendant la période électorale constitue une restriction de la liberté d'expression (article 11) (par. 33).

But légitime : l'application de cette loi à Mme Bowman poursuivait le but légitime de protéger les droits d'autrui, c'est-à-dire les candidats et les électeurs de la circonscription de Halifax et, pour autant que les poursuites cherchaient à dissuader, ceux d'autres régions du Royaume-Uni (par. 38).

« 47. En bref, la Cour constate en conséquence que l'article 75 de la loi de 1983 dresse, en pratique, un obstacle absolu qui a empêché M^{me} Bowman de publier des informations visant à influencer les électeurs de Halifax en faveur d'un candidat opposé à l'avortement. Elle n'est pas convaincue qu'il était dès lors nécessaire de limiter les dépenses de l'intéressée à 5 GBP pour atteindre l'objectif légitime de garantir l'égalité entre les candidats, d'autant qu'aucune restriction n'empêchait la presse de librement favoriser ou contrecarrer l'élection d'un candidat donné, ni les partis politiques et leurs partisans de faire de la publicité au niveau national ou régional, à condition que cette publicité ne visât pas à servir ou compromettre les chances d'un candidat donné d'être élu dans une circonscription donnée (par. 22 ci-dessus). Elle conclut en conséquence que la restriction en question était disproportionnée au but poursuivi.

Il s'ensuit qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention. »

[AFFAIRE TV VEST AS & ROGALAND PENSJONISTPARTI c. NORVEGE](#)

Affaire décidée dans le cadre de l'article 10 CEDH (liberté d'expression).

Amende imposée à une chaîne de télévision pour avoir diffusé des publicités payantes pour le parti des retraités en violation de l'interdiction de la publicité politique à la télévision prévue par la loi.

“Le Gouvernement souligne que l'interdiction est limitée à la publicité politique à la télévision et qu'elle est due à l'impact puissant et généralisé de ce média. De plus, elle contribuerait à limiter les dépenses de campagne, à réduire la dépendance des participants à l'égard des donateurs et à placer tous les candidats aux élections sur un pied d'égalité. Elle viserait à garantir l'intégrité du processus démocratique et l'existence d'un cadre de débat politique et public équitable, et à éviter que ceux qui en auraient les moyens puissent obtenir un avantage indu en utilisant le média le plus puissant et le plus répandu. Elle contribuerait en outre à garantir l'impartialité politique du contenu diffusé à la télévision. Ce sont là, indiscutablement, des motifs pertinents” (par. 70).

“Le parti des retraités appartient à une catégorie que l'interdiction était censée protéger. ..., la Cour n'est pas persuadée que l'effet souhaité ait été obtenu » (par. 73).

« 78. En bref, la Cour estime qu'il n'y a pas de rapport de proportionnalité raisonnable entre le but légitime visé par l'interdiction de la publicité politique et les moyens employés pour y parvenir. En conséquence, nonobstant la marge d'appréciation dont disposent les autorités nationales, la restriction que cette interdiction et l'amende infligée ont porté à l'exercice par les requérants de leur liberté d'expression ne peut être considérée comme nécessaire dans une société démocratique, au sens du paragraphe 2 de l'article 10, à la protection des droits d'autrui. Partant, il y a eu violation de l'article 10 de la Convention ».

[\(AFFAIRE PIERRE-BLOCH c. FRANCE\)](#)

(L'article 6 n'est pas applicable à une procédure devant le Conseil constitutionnel siégeant en tant que juge de l'élection des députés – en l'espèce dépenses de campagne excessives au regard de la législation française).

[\(AFFAIRE SARUKHANYAN c. ARMENIE\)](#)

(Déclaration inexacte de propriété – candidat exclu – violation de l'article 3 du protocole additionnel).

Annexe III : Extraits des documents pertinents de la Commission de Venise

CDL-AD(2002)023rev - Code de bonne conduite en matière électorale: Lignes directrices et rapport explicatif - adoptés par la Commission de Venise lors de ses 51e et 52e sessions (Venise, 5-6 juillet et 18-19 octobre 2002)
[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)024-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)024-f.pdf)

Rapport explicatif

3.5. Le financement

107. La réglementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales est également un élément important de la régularité du processus électoral.

108. En premier lieu, la *transparence* financière doit être garantie. Elle est nécessaire quel que soit le développement politique et économique d'un Etat.

109. La transparence se situe à deux niveaux. Le premier concerne les comptes des campagnes, qui doivent figurer dans une comptabilité spéciale et soigneusement tenue. Un dépassement substantiel des normes, ou un écart par rapport aux plafonds de dépenses figurant dans la loi, peuvent donner lieu à l'annulation d'une élection. Le deuxième niveau consiste à surveiller la situation financière de l'élu avant et après son mandat. Une commission pour la transparence financière prend acte des déclarations des élus.

Celles-ci sont confidentielles, mais le dossier peut, le cas échéant, être transmis au Parquet.

110. Dans les Etats unitaires, les frais subis par les autorités locales et liés au déroulement d'une élection nationale, au paiement des membres des commissions électorales, à l'impression des bulletins, etc., doivent en principe être assumés par l'Etat central.

111. Rappelons que, dans le domaine du *financement public* des partis ou des campagnes, il convient de respecter le principe de l'égalité des chances (égalité «stricte» ou «proportionnelle»). En tout cas, le financement public doit viser tous les partis représentés au Parlement. Cependant, afin d'assurer l'égalité des chances des différentes forces politiques, le financement public pourrait être également étendu à des formations politiques représentant une partie significative du corps électoral et présentant des candidats aux élections. Le financement des partis par les fonds publics doit être conditionné par un contrôle de la comptabilité des partis politiques par les organismes publics spécifiques (par exemple, les Cours des Comptes). Les Etats devraient favoriser une politique de transparence financière des partis politiques bénéficiant d'un financement public.

Pas de dispositions spécifiques sur le financement des campagnes électorales.

CDL-INF(2001)008 - Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques adoptés par la Commission de Venise lors de sa 46ème réunion plénière (Venise, 9-10 mars 2001) [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-f.pdf)

B. Campagnes électorales

8. Afin d'assurer l'égalité des chances des différentes forces politiques, les dépenses occasionnées par les campagnes électorales devront être limitées par un certain plafond, approprié à la situation du pays, fixé en proportion du nombre d'électeurs concernés

9. La puissance publique devrait participer aux dépenses de campagnes par une subvention égale à un certain pourcentage du plafond ou proportionnelle au nombre de voix obtenues. Toutefois, cette participation pourrait être refusée au parti qui n'aurait pas atteint un certain seuil de suffrages.

10. Des contributions privées pourront être apportées en vue des dépenses de la campagne sans que leur total puisse dépasser le plafond précité. Toutefois les contributions venant des Etats ou entreprises étrangères doivent être prohibées. Cette interdiction ne doit pas empêcher le concours financier de la part de nationaux se trouvant à l'étranger.

D'autres limitations pourraient être envisagées. Elles peuvent notamment consister en une interdiction de contributions de la part d'entreprises ayant une activité industrielle ou commerciale ou de la part d'organisations d'ordre religieux.

11. Les comptes de la campagne électorale devront être soumis à l'organisme chargé de superviser le déroulement des élections (commission électorale, par exemple) dans un délai raisonnable après le scrutin.

12. La transparence des dépenses électorales devra être obtenue par la publication des comptes de campagne.

CDL-AD(2009)021 - Code de bonne conduite en matière de Partis politiques adopté par la Commission de Venise lors de sa 77e Session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008) et Rapport explicatif adopté par la Commission de Venise lors de sa 78e session plénière (Venise, 13-14 mars 2009) [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)021-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)021-f.pdf)

Ce document est adressé aux partis politiques et non aux autorités publiques.

C. Financement

38. Le financement des partis doit respecter les principes de la responsabilité et de la transparence. La Commission de Venise a étudié cette question de manière détaillée dans ses Lignes directrices sur le financement des partis politiques.

1. Sources

39. Un parti peut demander à ses adhérents de payer une cotisation, dont il fixe librement le montant, lequel ne doit cependant pas avoir de caractère discriminatoire. Le non-paiement de la cotisation peut être un motif d'exclusion du parti.

40. Un parti peut recevoir des dons dans les limites fixées par la législation nationale, qui peut interdire les dons provenant de certaines sources. Les dons privés ne peuvent en aucun cas être interprétés comme accordant la possibilité d'influencer et/ou de modifier le programme et/ou les politiques d'un parti. Les partis doivent respecter les dispositions législatives qui exigent que l'origine des dons privés reçus par les partis soit divulguée.

41. Lorsque la législation prévoit un financement public, les partis politiques doivent avoir accès à ce financement sous réserve, éventuellement, de certaines exigences minimales. Ces exigences doivent être raisonnables et non discriminatoires. Mis à part les différentes formes de financement prévues par la loi, les partis doivent s'interdire de recevoir une aide, financière ou autre, de la part des autorités publiques, et notamment de celles dont leurs membres assurent la direction.

2. Limitations

42. Un parti ne peut recevoir, pour son financement, aucune aide occulte ou obtenue de manière frauduleuse.

43. Pour le financement des campagnes électorales, les partis doivent s'assurer que leurs candidats respectent les règles en vigueur, notamment lorsque les dépenses électorales sont plafonnées.

3. Mécanismes de contrôle

44. Tout parti politique doit prévoir dans ses statuts des mécanismes chargés du contrôle de ses comptes au niveau national et de la supervision de ses comptes aux niveaux régional et local. En outre, il doit être soumis à l'audit par les organes compétents de l'Etat, notamment en matière de financement.

Pas de dispositions spécifiques sur le financement des campagnes électorales.

CDL-AD(2010)024 - Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise - Adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010)
[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)024-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)024-f.pdf)

XII. FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

1. Financement des campagnes et des partis politiques

Définition et lignes directrices relatives au financement des campagnes et des partis politiques

159. Les partis politiques ont besoin d'un financement approprié pour assumer leurs principales fonctions à la fois en période électorale et entre deux élections. La réglementation du financement des partis politiques est essentielle pour assurer la protection de ces formations contre toute influence indue de donateurs et pour garantir la possibilité à tous les partis de s'affronter dans le respect du principe d'égalité des chances et d'assurer la

transparence dans le financement politique. Ainsi, le législateur devrait s'efforcer de parvenir à un juste équilibre entre l'encouragement des contributions modérées et la limitation des contributions excessivement généreuses.

160. Dans le cadre de l'élaboration de leur législation, les États membres de l'OSCE pourraient adopter plusieurs lignes directrices importantes en matière de financement des partis politiques. Il s'agit de :

- restrictions et limitations pesant sur les contributions privées,
- équilibre entre les financements privé et public,
- restrictions visant l'utilisation des ressources de l'État,
- critères équitables concernant l'allocation des aides financières publiques,
- limitation des dépenses pouvant être engagées au cours d'une campagne,
- exigences visant à accroître la transparence du financement des partis politiques et la crédibilité de leurs rapports financiers,
- mise en place de mécanismes de régulation indépendants et application des sanctions appropriées en cas de violation de la loi.

161. Le financement des partis politiques est un terme qui désigne la manière dont les partis financent leurs activités de routine, mais aussi leurs campagnes (c'est-à-dire les fonds alloués à un parti dans le cadre du processus électoral). Les deux types de financement doivent être traités dans la législation relative aux partis politiques, de manière à garantir un système transparent et équitable. Certaines questions (comme la limitation des sources autorisées) visent les deux types de financement tandis que d'autres (comme l'allocation d'un temps d'antenne gratuit) concernent uniquement les périodes électorales.

162. Nombre de pays membres de l'OSCE accordent une aide publique aux partis tout au long de l'année, ce qui rend la distinction entre le financement des activités politiques et celui des campagnes largement théorique. Cependant, si la législation concernée distingue entre le parti et le financement de la campagne, elle devrait inclure des lignes directrices claires et précises concernant l'utilisation et l'allocation appropriées des fonds destinés à chacune de ces deux utilisations. Par exemple, à supposer que la réglementation définisse l'aide publique générale — à savoir les fonds pouvant être utilisés pour n'importe quelle activité du parti, à distinguer des fonds alloués spécifiquement à des fins de campagne électorale —, il conviendra de définir clairement et précisément les activités pouvant être considérées comme menées « à des fins de campagne électorale ». Il conviendra également de donner des consignes concernant la classification des dépenses nécessaires pour une campagne menée aussi hors des périodes électorales (par exemple la location des locaux abritant le siège du parti ou le salaire des permanents). À supposer que des fonds soient alloués en vue d'être utilisés uniquement dans le cadre d'une campagne, le début, la durée et la fin de ladite campagne devront être clairement définis dans la loi selon des critères raisonnables.

2. Financement privé

a. Cotisations des membres

163. Les partis politiques peuvent exiger de leurs membres le paiement d'une cotisation. S'il convient d'éviter des situations dans lesquelles le montant de cette cotisation s'analyse en une restriction abusive à la faculté d'adhésion, il n'en demeure pas moins que la cotisation demeure une source légitime de financement des partis politiques. La législation devrait veiller à ce que les cotisations des membres ne servent pas à contourner les limitations pesant sur le montant des contributions. L'une des méthodes envisageables consiste à traiter lesdites cotisations comme des contributions.

164. Les cotisations de membres ne sont pas intrinsèquement contraires au principe de la libre association. Leur montant doit être cependant raisonnable et il est conseillé de prévoir une

clause autorisant les dispenses en cas de difficultés financières, afin que l'adhésion à un parti politique ne soit pas réservée abusivement aux personnes aisées. L'octroi de cette dispense pourrait également dépendre d'une échelle mobile, de manière à prendre en considération les circonstances de chaque cas individuel. Il faudrait au minimum que, lorsque la cotisation est obligatoire, un niveau séparé d'adhésion soit créé au profit des personnes refusant ou incapables de payer, afin que les intéressés puissent être associés au parti ou prendre part à ses activités sur une base limitée.

165. Même lorsque les partis prélèvent « un impôt » sur leurs parlementaires en cours de mandat, ledit « impôt » doit répondre aux conditions énoncées dans la législation relative aux contributions, de manière à éviter la violation des dispositions limitant leur montant. De plus, ce « financement » risque de créer l'impression que les parlementaires élus ont « acheté » au parti leur mandat ou une meilleure place sur la liste électorale.

b. Contributions et revenus à l'intérieur d'un parti

166. La législation devrait généralement autoriser les partis politiques au niveau national à soutenir leurs bureaux régionaux et locaux et réciproquement. Ce soutien devrait être considéré comme une fonction interne au parti ne pouvant normalement pas faire l'objet d'une limitation légale. Toutefois, on peut raisonnablement attendre des partis qu'ils déclarent la manière dont ils répartissent les fonds au niveau interne. De plus, la législation devrait assurer que les dépenses totales engagées dans le cadre d'une élection — y compris les fonds versés par différentes sections du parti — respectent les limites pertinentes.

167. Les partis qui gagnent un revenu en vendant des marchandises ou des matériels liés à leur organisation devraient être autorisés à utiliser ces fonds pour financer leurs campagnes et leurs opérations. Ces fonds devraient être soumis aux règles en matière de déclaration et de limitation des dépenses, sans faire l'objet d'autres limitations imposées par la législation pertinente.

c. Ressources personnelles des candidats

168. Les candidats peuvent utiliser des ressources personnelles pour financer leur campagne électorale. Dans le cadre d'un système de partis, ces contributions peuvent s'ajouter aux fonds alloués par le parti à la campagne des intéressés.

169. Bien que les propres contributions d'un candidat soient souvent perçues comme à l'abri des soupçons de corruption ou d'influence indue, le législateur peut en limiter le montant dans le cadre du plafonnement des dépenses totales engagées pendant la campagne électorale et exiger la déclaration des sommes concernées. Il convient également d'exiger des candidats qu'ils publient une déclaration de patrimoine. Toutefois, les erreurs éventuelles contenues dans ces déclarations ne devraient pas pouvoir servir de motif au refus d'enregistrement d'une candidature.

d. Contributions privées

170. Le financement des partis politiques est une forme de participation politique, de sorte que les partis sont fondés à rechercher des contributions privées. En fait, la législation devrait exiger que tous les partis politiques soient financés, au moins partiellement, par des moyens privés considérés comme l'expression d'un soutien minimum. À l'exception des sources de financement interdites par la législation pertinente, tous les individus devraient être autorisés à exprimer librement leur soutien à un parti politique de leur choix en lui apportant une aide financière ou en nature. Cependant, des limites raisonnables devraient être fixées au montant total des contributions ainsi versées.

171. Dans la pratique, les partis et les candidats peuvent également être autorisés par la loi à contracter un prêt pour financer (en partie) leur campagne ou leurs activités. Il est important que des règles sur la transparence traitent régulièrement ce type de ressources. Faire un prêt bancaire exige que des mesures soient prises entre le créancier et le débiteur bien en avance, avant le début de la campagne. Le remboursement s'étend normalement au-delà de la fin de la campagne. Aussi, il y a un risque que ces prêts ne puissent être correctement transcrits dans les rapports financiers des partis et des candidats. Ce dernier est d'autant plus important puisque les prêts qui sont accordés à des conditions très avantageuses ou même avec la possibilité pour le créancier de les passer par profits et pertes devraient en principe être considérés comme une force d'avantage en nature ou une contribution financière, selon les cas et sous réserve que la législation autorise les dons et le soutien des entités commerciales. Il se peut aussi que le prêt ne soit pas remboursé (en partie ou en totalité) par le parti ou le candidat eux-mêmes, mais par une tierce personne, dans ce cas, le prêt devient également une forme de contribution.

e. Limitation des contributions

172. Les contributions de source étrangère sont généralement interdites. Ceci est en cohérence avec la Recommandation faite aux Etats membres par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe relative aux règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (Rec (2003) 4), qui prévoit que les Etats devraient particulièrement limiter, interdire ou sinon réglementer les donations des bailleurs de fonds étrangers. Cette restriction, en vigueur dans de nombreux États membres de l'OSCE, vise à éviter que des intérêts étrangers exercent une influence indue sur les affaires politiques intérieures. Cependant, il s'agit là d'un domaine qui devrait être réglementé avec la plus grande prudence de manière à ne pas empiéter sur la liberté d'association des partis politiques actifs au niveau international. Cette prudence s'impose encore plus au législateur depuis l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dont l'article 12, paragraphe 2, consacre le rôle des partis politiques actifs au niveau de l'UE. De plus, une telle réglementation légale pourrait autoriser un certain soutien financier d'une section étrangère d'un parti politique, conformément aux intentions énoncées aux paragraphes 10.4 et 26 du Document de Copenhague, lesquels envisagent une coopération extérieure et le soutien à des individus, des groupes et des organisations prônant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En fonction du contenu de la réglementation applicable aux sections nationales des associations internationales, le soutien financier émanant de ces organes pourrait ne pas être soumis au même niveau de restrictions. Cependant, il convient de reconnaître que la mise en œuvre de cette approche nuancée du financement étranger risque de s'avérer difficile et que le législateur devrait soigneusement mettre en balance la protection des intérêts nationaux d'une part et les droits des individus, des groupes et des associations de coopérer et de partager des informations d'autre part.

173. Historiquement, des limites ont également été apportées au niveau du financement national dans le but de restreindre la capacité de certains groupes à acquérir une influence politique par le biais d'avantages pécuniaires. Le concept central de la gouvernance démocratique est que les partis et les candidats soient responsables devant les citoyens, et non devant de puissants groupes d'intérêts spécifiques. C'est pour cela, qu'un certain nombre de limites raisonnables sur le financement ont été développées. Il s'agit notamment de limitations relatives aux sociétés appartenant ou contrôlées par l'Etat et aux donateurs anonymes.

174. Les contributions anonymes devraient être strictement réglementées, y compris s'agissant du montant total des contributions anonymes. La législation devrait fixer un plafond suffisamment bas pour qu'aucun donateur anonyme n'acquière une influence indue sans que le public n'en soit informé.

175. La limitation raisonnable des contributions versées par un donneur peut inclure la fixation d'un plafond. Cette méthode s'avère efficace pour réduire la possibilité de corruption ou d'achat d'une influence politique. Toute législation limitant le montant des contributions devrait viser à instaurer un délicat équilibre entre la prévention des distorsions du processus politique en faveur de personnes ou de groupes d'intérêts fortunés d'une part et l'encouragement de la participation politique (y compris par le biais de contributions au parti de leur choix) d'autre part. Il conviendrait de tenir compte de l'inflation en indexant par exemple ce plafond sur le salaire minimum ou un autre indicateur.

3. Financement public

a. Importance du financement public

176. Au monde entier, le financement public et la réglementation connexe (y compris celle limitant le montant des dépenses, la divulgation et l'exécution impartiale) ont été conçus et adoptés comme un moyen potentiel d'empêcher la corruption, de consacrer le rôle important joué par les partis politiques et de mettre un terme à la dépendance excessive envers les donateurs privés. Ces systèmes de financement visent à s'assurer que tous les partis sont en mesure de se mesurer dans le cadre d'élections en vertu du principe de l'égalité des chances et, par conséquent, à renforcer le pluralisme politique et à contribuer au bon fonctionnement des institutions démocratiques. Généralement, le législateur doit s'efforcer d'atteindre un juste équilibre entre contributions publiques et privées en tant que sources du financement des partis politiques. L'allocation de fonds publics ne devrait en aucun cas limiter ou porter atteinte à l'indépendance d'un parti politique.

177. Le montant des fonds publics alloués aux parties doit être soigneusement calculé de manière à constituer une contribution utile, sans pour autant éliminer le besoin de contributions privées ou annuler l'impact des dons individuels. Même si les particularités des élections et des campagnes électorales dans les différents États empêchent l'identification d'un montant universellement applicable, la législation devrait mettre en place des mécanismes de surveillance conçus pour déterminer périodiquement l'impact des systèmes de financement public et le besoin éventuel de modifier le niveau des allocations. Généralement, les subventions devraient être suffisantes pour apporter un réel soutien, sans pour autant devenir la seule source de revenus ni créer les conditions d'une dépendance excessive à l'égard de l'État.

b. Soutien financier

178. La législation devrait explicitement autoriser l'État à soutenir financièrement les partis politiques. L'allocation de fonds publics aux partis est fréquemment considérée comme inhérente au respect du principe d'égalité des chances de tous les candidats, notamment dans le cas où le mécanisme de financement de l'État comprend des dispositions spéciales pour les femmes et les représentants des minorités. Lorsqu'une aide financière est accordée aux partis, la législation pertinente devrait énoncer des lignes directrices claires permettant de fixer le montant de ces subventions, lesquelles devraient être allouées aux bénéficiaires selon des modalités objectives et de façon impartiale.

c. Autres formes de soutien public

179. Outre un financement direct, l'État peut proposer aux partis un soutien revêtant d'autres formes, y compris des exemptions fiscales sur les activités, l'allocation d'un temps d'antenne gratuit ou l'utilisation à titre gracieux de salles de réunions publiques dans le cadre d'une campagne électorale. Dans tous ces cas, l'aide financière et en nature doit être accordée conformément aux principes de l'égalité des chances de tous les partis et de tous les candidats (y compris les femmes et les représentants des minorités). Même si cette aide ne saurait

toujours revêtir un caractère absolument « égal », il convient de mettre en place un système permettant de vérifier que la répartition proportionnelle (ou équitable) de l'aide de l'État (qu'elle soit financière ou en nature) répond aux critères d'objectivité, d'équité et de bon sens.

180. Pour soutenir la participation des femmes aux élections, l'État peut également envisager l'adoption d'un système de garde d'enfants gratuit ou de mesures analogues et la mise en œuvre de mécanismes de financement visant spécifiquement les candidats ayant des responsabilités familiales. Ces formes non traditionnelles de contributions en nature peuvent s'avérer nécessaires pour permettre la pleine participation des femmes à la vie politique. D'autres contributions visant à soutenir les candidats de sexe féminin ou désavantagés pourraient être envisagées dans le cadre de l'obligation de réparer les inégalités historiques entachant la vie politique.

181. L'allocation d'un temps d'antenne gratuit aux candidats se présentant aux élections constitue l'une des formes d'aide publique les plus faciles et les plus efficaces. En outre, un temps d'antenne sur les grandes chaînes médiatiques permet à l'État de s'acquitter de son obligation d'engendrer un électorat informé. De surcroît, les médias — ainsi que les systèmes de communication en général — jouent un rôle essentiel dans la lutte contre les stéréotypes associés au sexe. Ils contribuent à présenter une image réaliste des compétences et du potentiel des candidats masculins et féminins, ainsi qu'à dresser le portrait d'hommes et de femmes de manière nuancée et équilibrée en tenant compte des différences. C'est pourquoi tout système de financement public devrait soigneusement envisager l'obligation d'allouer un temps d'antenne aux candidats éligibles. En présence d'un tel système, le temps d'antenne devrait être attribué sur la base du principe de l'égalité de traitement devant la loi (la répartition devrait être raisonnable et égalitaire ou au moins équitable et dépendre du niveau prouvé de soutien). Le principe d'égalité devrait s'appliquer non seulement au temps d'antenne, mais également à la tranche horaire de la diffusion et à la nature du programme diffusé.

182. Une bonne pratique consiste à accorder un crédit d'impôt aux particuliers faisant des contributions en nature soit sous la forme de travail ou de biens et de services. L'Etat devrait autoriser la déductibilité des contributions, y compris les contributions en nature, aux partis politiques. Cependant, en vertu de la Recommandation 2003/4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative aux règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, il est recommandé de limiter le montant de ces déductions fiscales.

4. Allocation de fonds

183. Les modalités de l'aide publique aux partis politiques devraient être définies dans la législation pertinente. Certains systèmes prévoient l'allocation de fonds avant une élection sur la base des résultats de l'élection précédente ou de la production de preuves d'un niveau minimum de soutien. D'autres systèmes prévoient un paiement intervenant uniquement après les élections sur la base des résultats définitifs. Généralement, l'allocation de tout ou partie des fonds avant les élections permet davantage de garantir la capacité des partis à rivaliser sur un pied d'égalité.

184. Lors de l'élaboration des systèmes d'allocation, il convient de prêter soigneusement attention aux fonds remis avant les élections de préférence, par opposition aux remboursements intervenant après le scrutin, lesquels risquent souvent de perpétuer l'incapacité des partis nouveaux, petits ou pauvres, à se mesurer efficacement aux autres. Un système de financement postélectoral risque de priver ces formations du financement minimum initial nécessaire pour mener une campagne politique. Par conséquent, tout système de ce type risque d'affecter le pluralisme politique. De plus, les fonds devraient être alloués suffisamment longtemps avant les élections pour garantir l'égalité des chances tout au long de la campagne. Reporter la distribution des fonds publics à un stade postérieur de la campagne

ou après le jour du scrutin risque de porter gravement atteinte à l'égalité en matière de campagne électorale et d'affaiblir les partis politiques les moins riches.

185. L'allocation de fonds peut être soit strictement égale (« égalité absolue »), soit proportionnelle aux résultats obtenus par les partis concernés lors des dernières élections ou du niveau prouvé de son soutien (« allocation équitable »). Il n'existe aucun système réglementaire applicable universel en la matière. D'aucuns font valoir que les lois prévoyant un financement public parviennent généralement mieux à instaurer un pluralisme politique et une égalité des chances lorsqu'elles prévoient un système d'allocations reposant à la fois sur le principe d'égalité absolue et sur celui de l'équité. Lorsqu'un niveau minimum de soutien est exigé pour obtenir un financement, il convient de veiller à ne pas fixer un seuil excessivement élevé sous peine de porter atteinte au pluralisme politique et aux petits partis. En outre, il est dans l'intérêt du pluralisme politique d'avoir un seuil inférieur pour le financement politique que celui requis pour l'attribution d'un mandat au parlement.

186. La législation fixant les modalités d'allocation de fonds aux partis peut également inclure un système d'encouragement à la participation politique. Par exemple, les subventions de contrepartie (à savoir celles dans le cadre desquelles l'État accorde un montant égal à celui versé au parti par ses sympathisants) peuvent favoriser l'engagement politique du grand public. Cependant, ces systèmes requièrent de solides mécanismes de supervision de manière à s'assurer que le montant déclaré des dons n'est pas gonflé et que tous les dons privés concernés ont été effectués dans le strict respect de la réglementation pertinente.

187. La législation devrait veiller à ce que la formule de l'attribution de fonds n'offre pas de monopole ou un montant disproportionné à l'un des partis. La formule d'attribution des fonds ne devrait pas non plus permettre que les deux plus grands partis politiques monopolisent la réception des fonds publics.

5. Exigence d'un financement public

188. Il conviendrait au minimum qu'un certain niveau de financement public soit consenti à tous les partis représentés au Parlement. Toutefois, afin de promouvoir le pluralisme politique, des fonds devraient être idéalement alloués également à tous les partis pouvant arguer d'un niveau minimum de soutien auprès des citoyens et présentant des candidats à une élection. Cette pratique revêt une importance particulière pour les nouveaux partis qui doivent se voir accorder une chance équitable de rivaliser avec les partis en place.

189. Le niveau du financement public disponible devrait être clairement défini dans la législation et la réglementation pertinentes. Les droits et devoirs de l'organisme jouissant du pouvoir légal de fixer et de réviser le niveau maximum de cette aide financière devraient être clairement définis dans la loi. Le financement public des partis politiques doit s'accompagner d'une supervision des comptes des partis par des organismes publics spécifiques.

190. Le financement public, en fournissant des ressources accrues aux partis politiques, peut renforcer le pluralisme politique. Il est donc raisonnable que la loi exige des partis bénéficiaires qu'ils puissent apporter la preuve d'un niveau minimum de soutien de l'électorat avant de recevoir les fonds. Cependant, le refus d'accorder des subventions publiques aux autres partis risque d'affecter le pluralisme et les options politiques. Il est admis, à titre de bonne pratique, d'énoncer des lignes directrices indiquant clairement comment les nouveaux partis peuvent être autorisés dans certains cas à recevoir des fonds publics et comment étendre l'aide publique au-delà des partis représentés au Parlement. Un système généreux déterminant l'éligibilité des partis pouvant bénéficier de fonds publics, devrait être considéré pour assurer que les électeurs se verront proposer suffisamment d'options politiques pour opérer un choix réel.

191. L'allocation de fonds motivée par le désir de soutenir les candidates ne saurait être considérée comme discriminatoire et doit s'analyser sous l'angle des mesures spéciales prévues à l'article 4 de la CEDAW. Comme indiqué dans la Recommandation 2003/3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique, l'allocation de fonds publics peut être subordonnée au respect d'exigences relatives à la participation des femmes. Bien qu'il faille respecter l'indépendance du fonctionnement interne des partis sous l'angle de la sélection de leurs candidats et de l'élaboration de leur programme politique, on peut légitimement faire dépendre le financement public du respect d'une série d'obligations fondamentales. L'application de ces principes aux représentants des minorités est également considérée comme une bonne pratique.

192. Il est raisonnable pour un État d'énoncer dans sa législation les conditions minimales pour qu'un parti puisse bénéficier d'un financement public. Ces conditions peuvent notamment inclure :

- l'enregistrement du parti,
- la preuve d'un niveau minimum de soutien,
- la représentation équilibrée des sexes,
- la production dans les règles de rapports financiers (y compris ceux relatifs aux élections précédentes),
- le respect des normes concernées de comptabilité et de vérification des comptes.

6. Réglementation du financement des partis et des campagnes

a. Limitation des dépenses

193. La réglementation du financement des partis et des campagnes est nécessaire pour protéger le processus démocratique, y compris au besoin en limitant les dépenses. Comme l'a indiqué le Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans son observation générale n°25 « La limitation raisonnable des dépenses engagées dans le cadre d'une campagne peut s'avérer justifiée si elle apparaît nécessaire pour garantir le libre choix des électeurs et contribuer à ce que le processus démocratique ne soit pas affecté par les dépenses disproportionnées d'aucun candidat ou parti. Les résultats d'élections valables doivent être respectés et mis en œuvre. L'un des éléments clés d'un tel cadre est le respect de l'exigence de transparence. Tous les systèmes d'attribution de fonds et rapports financiers, pendant et en dehors des périodes de campagne officielle, doivent être conçus pour garantir la transparence, conformément aux principes de la Convention des Nations Unies contre la corruption et aux recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe en la matière.

194. La transparence dans le financement des partis et des campagnes, comme indiqué ci-dessus, joue un rôle important dans la protection des droits des électeurs ainsi que dans la prévention de la corruption. La transparence est également importante car le public a le droit de recevoir des informations pertinentes et d'être informé. Les électeurs doivent avoir des informations pertinentes sur les soutiens donnés aux partis politiques afin de déterminer la responsabilité des partis.

195. Des limites raisonnables aux dépenses de campagne pourraient être justifiées lorsqu'il est nécessaire de garantir que le libre choix des électeurs n'est pas miné, ou que le processus démocratique n'est pas faussé par des dépenses disproportionnées en faveur de certains candidats ou partis politiques.

196. Il est raisonnable pour un État de plafonner les dépenses qu'un parti politique peut engager dans le cadre d'une élection, de manière à atteindre le but légitime consistant à assurer l'égalité entre les candidats. Toutefois, le but légitime de ces restrictions doit être mis en balance avec le besoin tout aussi légitime de protéger d'autres droits comme la liberté

d'association et d'expression. Cet exercice requiert une analyse minutieuse afin de ne pas fixer de plafond excessivement contraignant. Ledit plafond est généralement défini soit de manière absolue, soit de manière relative en fonction de facteurs tels que la population électorale d'une circonscription particulière et le coût des matériels et des services requis pour mener campagne. Il convient de noter que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est partisan de la deuxième option : le plafond devrait être fixé, quel que soit le système adopté, en tenant compte du nombre d'électeurs. En tout cas, quelle que soit l'option retenue, ce plafond devrait être clairement défini dans la loi.

197. De plus, l'organe officiel chargé de fixer et de réviser ce plafond devrait être clairement établi et ses compétences précisées dans la législation pertinente. Le plafond devrait être réaliste (de manière à garantir à tous les partis la capacité de mener une campagne efficace) et tenir compte du coût élevé des campagnes électorales modernes. Le plafond devrait de préférence prendre l'inflation en considération : les dispositions concernées devraient donc prévoir une forme d'indexation au lieu d'énoncer des chiffres absolus.

b. Exigences en matière d'information financière relative aux campagnes

198. Les États devraient exiger des partis politiques de conserver la trace de toutes les contributions directes et en nature accordées aux partis politiques et aux candidats pendant la période électorale. Ces documents devraient être accessibles au public et permettre notamment de vérifier que le plafond applicable n'a pas été dépassé.

199. Chaque parti devrait également être tenu de fournir certaines informations de base aux autorités officielles compétentes (généralement un organe d'administration des élections ou un organisme de contrôle prévu à l'avance) avant le début de la campagne. Ces informations pourraient inclure le numéro du compte en banque du parti et des données à caractère personnel sur les personnes responsables de ses finances.

200. Les rapports relatifs aux dépenses engagées pendant la campagne devraient être remis aux autorités compétentes dans un délai de 30 jours à compter de la date du scrutin. Ils devraient indiquer non seulement les dépenses du parti dans son ensemble, mais également de chaque candidat et liste de candidats. La loi devrait définir le format des rapports afin que les partis fournissent des rapports standardisés qui décrivent toutes les catégories d'information exigées et que les rapports des partis puissent être comparés. Afin de renforcer la transparence, ces rapports financiers pourraient être rendus en temps opportun et publics sur Internet à titre de bonne pratique.

c. Exigences en matière d'information financière relative aux partis

201. L'article 7, paragraphe 3, de la Convention des Nations Unies contre la corruption (^{CNUCC}) oblige les États signataires à déployer des efforts de bonne foi afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public et des partis politiques. La communication d'informations financières sur le parti constitue le principal instrument permettant de mettre cette politique de transparence en œuvre. Si certains types de règlements permettent de contrôler le rôle de l'argent dans le processus politique — c'est notamment le cas de ceux instituant le plafonnement des dépenses, l'interdiction de certaines formes de revenus et la distribution de subventions publiques —, la communication effective d'informations est indispensable à la mise en œuvre efficace des autres règlements.

202. Les partis politiques devraient être tenus de soumettre leurs rapports de divulgation à l'organe de contrôle compétent au moins une fois par an, même les années où aucune campagne n'a lieu. Ces rapports devraient indiquer à la fois les contributions reçues et les dépenses engagées. Même si l'obligation d'indiquer l'identité des donateurs pourrait favoriser la transparence, le législateur devra mettre en balance ce but légitime et des facteurs tels que la

protection de la vie privée et la lutte contre l'intimidation. Tous les rapports de divulgation devraient être sur une base de données consolidée qui inclut tous les niveaux d'activités des partis.

203. Les rapports devraient clairement distinguer entre les revenus et les dépenses. De plus, le format retenu devrait permettre de répartir les dons entre les catégories standards prévues par les règlements pertinents. La nature et la valeur de tous les dons reçus par un parti politique devraient être clairement identifiées dans les rapports.

204. Les rapports devraient inclure (en cas de besoin) à la fois le financement général des partis et les finances engagées dans le cadre d'une campagne. Ils devraient également clairement identifier les dépenses engagées au profit du parti et celles engagées au profit d'un candidat individuel.

205. Un parti pourrait être tenté de contourner les exigences pesant sur le financement des campagnes en organisant des activités pendant une période « préélectorale » ou en recourant à d'autres chargés de canaliser des fonds ou des services. Le recours à d'autres en tant qu'intermédiaires est connu dans certains Etats comme l'utilisation de « tiers » pour limiter ces pratiques abusives, il convient de mettre en place de solides systèmes d'information financière visant les périodes séparant deux élections successives. La législation devrait énoncer des lignes directrices claires concernant les activités non autorisées pendant la campagne préélectorale et les revenus ou les dépenses utilisées pendant ladite période devraient faire l'objet d'un examen approprié et donner éventuellement lieu à des sanctions. La législation devrait clairement indiquer les personnes pouvant recevoir des fonds d'un parti au cours de la période préélectorale, ainsi que plafonner l'utilisation de tels fonds par des tiers n'étant pas directement associés au dit parti.

206. La transparence des informations — laquelle constitue une bonne pratique largement acceptée — exige la publication des rapports financiers des partis. Le respect de cette obligation nécessite des rapports suffisamment détaillés pour se révéler utiles et compréhensibles par le grand public. Alors que la publication de ces rapports financiers est essentielle pour établir la confiance du public dans les fonctions d'un parti, il convient cependant d'assurer un juste équilibre entre la nécessité d'informer et les préoccupations des donateurs relatives au respect de leur vie privée.

d. Usage abusif des ressources de l'État

207. L'usage abusif des ressources de l'État est condamné dans le monde entier par les normes internationales. Même si le fait d'exercer un mandat confère inévitablement un avantage naturel, le législateur doit tenter de ne pas pérenniser ou accroître ledit avantage. Les partis au pouvoir et les candidats sortants ne doivent pas recourir aux fonds ou aux ressources de l'État (matériel, contrats de travail, moyens de transport, personnel) pour leurs intérêts. Le paragraphe 5.4 du Document de Copenhague émanant des Etats membres de l'OSCE dispose, à cet égard que chaque Etat membre devra maintenir une séparation nette entre l'Etat et les partis politiques ; en particulier, les partis politiques ne seront pas confondus avec l'Etat. »

208. Pour permettre le contrôle efficace de l'utilisation des ressources de l'État, la législation devrait clairement définir les critères permettant de conclure à un usage abusif. Par exemple, lorsque les candidats sortants se voient fréquemment accorder l'usage gratuit du système postal (perçu comme nécessaire pour informer le public de leurs actes de gouvernance), les courriers incluant de la propagande du parti ou le programme du candidat constituent un usage abusif de cette ressource gratuite. La législation doit s'efforcer de prévenir ces abus.

209. L'usage abusif des ressources de l'État peut inclure la manipulation ou l'intimidation d'employés du secteur public : il n'est pas rare qu'un gouvernement exige de ses employés qu'ils assistent à un rassemblement de soutien. Ces pratiques devraient être expressément et universellement interdites par la loi.

210. Les employés du secteur public (fonctionnaires) ne peuvent être contraints par un parti politique à verser de l'argent audit parti. La loi devrait interdire cette pratique en ce qu'elle constitue un abus des deniers publics.

7. Organes de contrôle

211. Comme indiqué par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans sa Recommandation 2003/4 :

« Les États devraient prévoir la mise en place d'un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Le système de contrôle indépendant devrait comporter la vérification des comptes des partis politiques et des dépenses des campagnes électorales, ainsi que leur présentation et leur publication.»

212. Ce contrôle peut être exercé par divers types d'organes, y compris un organe de surveillance ou un organisme officiel compétent en matière de vérification des comptes de l'État. Quel que soit l'organe choisi pour vérifier les rapports financiers d'un parti, la législation et la pratique de l'État devraient inclure des mesures efficaces conçues pour le mettre à l'abri des pressions politiques et garantir son impartialité. Une telle indépendance est indispensable au bon fonctionnement de l'organe en question et doit être érigée en condition impérative par la loi. En particulier, il est vivement recommandé que les procédures de nomination soient fixées par le législateur avec le plus grand soin afin d'empêcher l'exercice d'influences politiques sur les membres de cet organe.

213. La législation devrait fixer la procédure de nomination des membres de l'organe de contrôle, définir clairement leur pouvoirs et leurs tâches, préciser le type et la portée des violations passibles de sanctions et énoncer des consignes claires concernant le processus de recours contre les décisions rendues.

214. L'organe de contrôle devrait se voir conférer le pouvoir de surveiller les comptes et d'effectuer la vérification des rapports financiers soumis par les partis et les candidats. Le processus de vérification des comptes devrait être défini dans la législation pertinente. La réglementation financière pouvant trop souvent favoriser un traitement discriminatoire ou entaché de préjugés par les organes de contrôle, il convient de prévenir ce type de comportements. Par conséquent, la législation devrait préciser le processus et les procédures permettant de déterminer les modalités de sélection des rapports de parti devant faire l'objet d'une vérification. En tout état de cause, ces vérifications devraient revêtir un caractère non discriminatoire et objectif.

Sanctions pour des violations en matière financière

215. Les irrégularités en matière d'information financière, le non-respect de la réglementation relative à cette information ou l'usage impropre de fonds publics devraient entraîner la perte de tout ou partie des fonds concernés par le parti. Les autres sanctions disponibles peuvent inclure le paiement d'amendes administratives par le parti. Comme l'a indiqué le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, les partis politiques devraient être soumis à « des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives » en cas de violations des lois en matière de financement politique. Les sanctions relatives à ce type de violations sont décrites en détail au paragraphe 200.

216. Comme indiqué ci-dessous au paragraphe 200, toutes les sanctions doivent revêtir un caractère proportionné. Dans le cadre des violations en matière financière, il devrait être pris en considération le montant de l'argent impliqué, s'il y avait déjà eu tentative de violations et s'il y a eu des violations récurrentes.

217. Alors que la plupart des sanctions pénales sont réservées aux violations graves portant atteinte à l'intégrité publique, la législation devrait également prévoir une série de sanctions administratives pouvant être appliquées en cas d'acquisition ou d'utilisation impropre de leurs fonds par les partis.

CDL-AD(2006)014 - Avis sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères, adoptée par la Commission de Venise lors de sa 66e session plénière (Venise, 17-18 mars 2006)

[http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)014-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)014-f.pdf)

V. CONCLUSION

32. En ce qui concerne les différents dispositifs adoptés par les États membres concernant le problème du financement des partis politiques en général, il ne peut y avoir de réponse unique à la question de savoir dans quelle mesure l'interdiction du financement d'un parti politique par un parti politique étranger peut être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique ». Les anciennes décisions du législateur imposant trop de restrictions aux partis politiques – prises pendant l'entre-deux-guerres et la guerre froide – doivent être réexaminées compte tenu de l'évolution de la situation en Europe au cours des quinze dernières années. Les enseignements de la coopération des partis politiques dans le cadre des nombreuses organisations et institutions supranationales en Europe aujourd'hui sont un argument en faveur d'un dispositif moins restrictif. Une coopération de ce type est « nécessaire dans une société démocratique ». Il n'est pas évident que l'on puisse en dire de même des obstacles érigés à la coopération en restreignant ou en interdisant les relations financières légitimes entre, d'une part, les partis politiques dans différents pays ou à l'échelon national et, d'autre part, à l'échelon européen ou régional. Quant à la Convention européenne des droits de l'Homme, le seul fait qu'il existe des liens financiers entre les partis politiques ne saurait justifier par lui-même une réduction de la protection offerte par les droits de l'homme.

33. Plusieurs motifs pourraient justifier l'interdiction des contributions provenant de partis politiques étrangers. Cette interdiction peut être considérée comme nécessaire dans une société démocratique, par exemple si le financement provenant d'une source étrangère :

- est utilisé pour poursuivre un objectif non compatible avec la constitution ou les lois du pays (par exemple, si le parti politique étranger prône la discrimination ou les violations des droits de l'homme) ;
- porte atteinte à l'équité ou à l'intégrité de la compétition politique, contribue à fausser le processus électoral, ou constitue une menace pour l'intégrité du territoire national ;
- s'inscrit dans le cadre des obligations internationales de l'État ; ou
- fait obstacle à un développement démocratique efficace.

34. Pour déterminer si l'interdiction du financement provenant de l'étranger pose problème au regard de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme, chaque cas individuel doit être examiné isolément compte tenu des textes généraux relatifs

au financement des partis ainsi que des obligations internationales de l'État, notamment celles découlant du statut de membre de l'Union européenne.



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

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

19 mai 2010

**Annexe IV :
Financement de la vie politique:
une synthèse des 22 premières évaluations du GRECO
Troisième Cycle d'Evaluation**

Etude réalisée par M. Yves-Marie DOUBLET*
Directeur adjoint au Secrétariat général de l'Assemblée nationale,
France

1. Introduction

1. Dans le cadre de son troisième cycle d'évaluation consacré à la transparence du financement des partis politiques, le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) établi sous l'égide du Conseil de l'Europe a procédé jusqu'à la fin 2009 à l'évaluation de la législation de 22 des 47 États membres que compte le Groupe⁸. Dépassant le cercle académique auquel elles étaient cantonnées jusque là, les données ainsi recueillies par les équipes d'évaluation du GRECO (ci-après « EEG ») sont d'abord une source unique de renseignements sur une réglementation somme toute récente dans l'histoire des démocraties européennes. En appréhendant la transparence des ressources des partis et des candidats, le contrôle de la réglementation et les sanctions applicables, ces évaluations abordent tous les aspects du financement de la vie politique. Présentées à partir d'une grille d'analyse commune, nourries par des réponses à des questionnaires écrits et des entretiens sur place, elles mettent en exergue la grande diversité des solutions adoptées par chaque État membre et débouchent sur des recommandations adressées à ces États.
2. Il est apparu judicieux de dépasser le stade de ces monographies, en en faisant la synthèse pour en tirer des enseignements. Pour autant, la présente étude ne saurait établir de classement entre les États membres, en attribuant à ces derniers bons et mauvais points au regard de la *Recommandation (2003) 4 du Comité des Ministres aux Etats-membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales*⁹ (ci-après « la Recommandation »). Cet exercice n'aurait pas de sens. Toutes les démocraties arrivées à maturité ne sauraient au demeurant se flatter de disposer de règles en la matière depuis longtemps, certaines s'étant engagés dans cette voie il y a peu de temps (France, Royaume-Uni). Quant aux démocraties plus récentes, elles se sont dotées de législations sur le financement de la vie politique dans le sillage de leurs nouvelles institutions. Si les réglementations observées se situent parfois en deçà des principes posés par la Recommandation, ces évaluations ont eu également le mérite de mettre en valeur les différences pouvant prévaloir entre la lettre du droit national et sa mise en pratique.
3. A travers ce rapport, il s'agit beaucoup plus d'identifier des faiblesses rencontrées dans plusieurs systèmes politiques et de dégager des problématiques présentes dans nombre d'États membres ; ceci permet de suggérer implicitement la transposition d'expériences positives et donc de contribuer à améliorer des réglementations. En effet, même si les systèmes politiques, leur contexte historique, social et culturel, les modes de scrutin, peuvent sensiblement différer d'un État membre à l'autre, les principes posés par la Recommandation précitée sont communs à tous ces pays et s'imposent à ces derniers, quelle que soit la forme de leurs institutions, puisqu'ils partagent les mêmes valeurs démocratiques. La présente étude ne couvre pas la totalité des États membres et sur certains points, les réglementations nationales ont déjà pu évoluer depuis leur examen par le GRECO, du fait de leur mise en conformité en droit interne¹⁰; il n'en demeure pas moins que les rapports d'évaluation des 22 pays examinés méritaient d'être exploités, à

* Yves-Marie Doublet est directeur adjoint au secrétariat général de l'Assemblée nationale, France ; il assiste le GRECO en tant qu'expert scientifique pour les questions de financement des partis politiques.

⁸ Sont couverts par la présente étude les Etats suivants : Albanie, Allemagne, Belgique, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Irlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays Bas, Pologne, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie et Suède. Pour de plus amples informations, voir www.coe.int/greco sous « Evaluations » dans la colonne de gauche.

⁹ Liens vers la [version française](#) et vers la [version anglaise](#)

¹⁰ D'ici la fin du troisième cycle d'évaluation, un total de 47 Etats membres auront été évalués. Au 19 mai 2010, six des 22 pays couverts par la présente étude (Estonie, Finlande, Islande, Slovaquie, Slovénie, Royaume-Uni) ont déjà fait l'objet d'un rapport dit « de conformité », c'est-à-dire un examen – après 18 mois – de la mise en œuvre des améliorations préconisées dans le rapport d'évaluation. Voir le site du GRECO (note 2) pour une vue actualisée.

la fois pour alimenter un débat qui n'est pas prêt d'être achevé, pour faire avancer la réflexion du Conseil de l'Europe sur le contenu de sa Recommandation et pour éclairer les États appelés à la mettre en œuvre.

4. Étudier les apports de ces rapports d'évaluation, c'est analyser les trois volets essentiels de cette thématique, à savoir la transparence du financement de la vie politique, le contrôle du respect de la réglementation existante et les sanctions de la méconnaissance de cette dernière.

2. La transparence du financement de la vie politique

5. Le statut des acteurs de la vie politique, le régime des dons et l'encadrement des comptes des partis participent de cette transparence du financement de la vie politique voulue par le Conseil de l'Europe.

2.1. Le statut des acteurs de la vie politique

6. La législation sur le financement de la vie politique s'adresse aux partis politiques et aux candidats aux élections. Sous peine d'être incomplète, une législation se doit donc de couvrir ces deux acteurs et doit définir un statut juridique des partis politiques s'appliquant à toutes leurs structures. Or force est de constater que ces deux conditions ne sont pas toujours remplies.

2.1.1. Imposer aux partis politiques et aux candidats aux élections des obligations similaires

7. Certains États se sont dotés d'une législation sur le financement des partis politiques mais ne disposent pas de réglementation équivalente pour le financement des campagnes électorales. Ignorer ces dernières, c'est fermer les yeux sur la possibilité de verser des dons directement à des candidats en toute légalité tout en courant un double risque. D'une part, c'est battre en brèche l'égalité des chances entre les partis, les dons aux candidats pouvant constituer des recettes additionnelles pour certains partis. D'autre part, c'est priver de sa portée le principe de transparence du financement de la vie politique. Cette hypothèse n'est pas un cas d'école. On la rencontre aussi bien dans un des États pionniers de la réglementation sur le financement de la vie politique comme l'Allemagne (§ 105 du rapport d'évaluation et point iv de la recommandation) que dans des États plus novices en la matière, comme la Croatie (§ 69 du rapport d'évaluation et point i de la recommandation). En Allemagne un candidat d'un parti et un parlementaire au cours de son mandat peuvent recevoir des dons. Les dons aux candidats ne relèvent pas toutefois de la loi allemande sur les partis et les dons aux parlementaires relèvent d'une annexe au Règlement du Bundestag dont la méconnaissance est punie dans des termes beaucoup plus généraux que ceux frappant les dons aux partis contrevenant à la loi. En Croatie la loi sur le financement des partis politiques et des listes et candidats indépendants ne fait pas référence aux dons consentis individuellement aux candidats d'un parti.
8. L'article 8 de la Recommandation du Conseil de l'Europe transpose les règles de financement des partis politiques au financement des candidats aux élections. Dans la logique d'égalité des chances et de transparence qui doit présider à l'élaboration de ces législations, il serait souhaitable que soit les candidats remettent les dons qu'ils ont perçus au parti, soit que ces mêmes dons aux candidats soient proscrits et ne soient consentis qu'aux seuls partis.

2.1.2. Appliquer le statut juridique des partis politiques aux structures remplissant les mêmes fonctions

9. La plupart des États membres ayant fait l'objet d'une évaluation ont opté pour une définition du parti politique dans leur législation. Rares sont ceux qui comme l'Espagne, le Royaume-Uni ou la Slovaquie n'ont pas défini les formations politiques. Parfois cette définition est due à la jurisprudence comme en France. Mais la définition du parti politique par la loi n'épuise pas le débat car cette définition peut s'avérer insuffisante si les sections locales de ces derniers sont exclues dans la pratique de son champ. Ainsi en Belgique, la définition du parti politique ne comprend pas les sections locales, alors que ces dernières peuvent être importantes dans les grandes villes, qu'elles participent aux élections locales, financent des campagnes individuelles de candidats et collectent des fonds dont une fraction est reversée, directement ou indirectement, chez certains partis, à la structure centrale (§ 71 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation).
10. Dans un registre voisin, les dernières évolutions de la vie politique allemande montrent la part croissante des associations d'électeurs dans le débat public, sans que celles-ci n'aient en réalité le statut de parti politique, qui entraîne des obligations de transparence et de contrôle des comptes, pour prétendre au bénéfice des avantages fiscaux attachés aux dons pouvant leur être consentis (§ 102 du rapport d'évaluation et point i de la recommandation).

2.2. Les dons

11. Les dons anonymes, les effets de seuil, les dons en nature, le sponsoring, les prêts, la contrepartie de marchés publics, témoignent de la diversité de la problématique des dons.

2.2.1. Les dons anonymes

12. L'article 12 de la Recommandation du Conseil de l'Europe fait obligation d'enregistrer les dons consentis aux partis politiques et impose deux obligations aux États: indiquer la nature et la valeur de ces dons et identifier le donateur au-delà d'un certain montant du don.
13. Rares sont les États membres qui admettent les dons anonymes. On peut citer l'Albanie (§ 71 du rapport d'évaluation et point iii de la recommandation) ; le Danemark (§ 58 du rapport d'évaluation et point i de la recommandation) ; Malte (§ 31 et § 66 du rapport d'évaluation et point i de la recommandation).
14. Les effets d'une interdiction peuvent toutefois se trouver contrecarrés par d'autres dispositions. Par exemple en Estonie, les dons anonymes sont interdits mais cette interdiction ne s'applique pas aux cotisations, les formations politiques définissant elles-mêmes quelles contributions constituent des dons ou des cotisations (§ 66 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation).

2.2.2. Les effets de seuil

15. La publication des dons et des donateurs au-delà d'un certain seuil est appliquée en Allemagne, en Espagne, en Irlande, au Luxembourg, en Norvège, en Pologne et au Royaume-Uni.
16. Le montant du seuil commandant l'obligation de publicité n'est pas neutre. Opter pour un seuil élevé, c'est prendre le risque d'encourager des dons d'un montant moins élevé que

le seuil légal, afin de les faire échapper à la publicité. Les équipes d'évaluation du GRECO s'en sont émues à plusieurs reprises. C'est ainsi que ce seuil a été jugé trop élevé en Allemagne. On rappellera que dans ce pays l'identité du donateur est communiquée dans les rapports comptables des partis soumis à contrôle, lorsque le don cumulé sur un an dépasse 10.000 €. Quant aux dons individuels de plus de 50.000 €, ils doivent être signalés immédiatement au Président du Bundestag. Ces dispositions ont conduit le GRECO à recommander un abaissement du seuil de 50.000 € pour la communication et le compte rendu immédiats des dons ainsi qu'un abaissement significatif du seuil pour la communication des dons et de l'identité des donateurs (§ 104 du rapport d'évaluation et point iii de la recommandation).

17. C'est le même raisonnement qu'a tenu le GRECO à l'encontre de la Finlande, en lui suggérant d'étudier une diminution du seuil au-dessus duquel l'identité du donateur devrait être divulguée, recommandation dont elle s'est acquittée (point iv de la recommandation faisant l'objet du rapport de conformité). La législation irlandaise a également été critiquée sur ce point, le seuil de 5078,95 € à partir duquel les dons reçus par un parti politique provenant d'une seule personne devaient faire l'objet d'une publicité ayant été considéré comme trop élevé (§ 105 du rapport d'évaluation et point iii de la recommandation).
18. L'argument du respect de la vie privée est souvent opposé pour justifier des choix de droit interne, qui ne respectent pas pleinement la règle posée par la recommandation sur l'obligation de publicité au-delà d'un certain seuil. C'est cette motivation, qui a été mise en avant par exemple en Belgique (§ 77 du rapport d'évaluation et point vii de la recommandation) et en Islande (§ 73 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation). On peut, cependant, faire valoir que l'un des enjeux de la transparence est de mettre à jour des influences indésirables sur le financement politique, comme l'a relevé précisément le GRECO dans ses rapports d'évaluation de ces deux pays.
19. L'invocation du respect de la vie privée peut conduire aussi le législateur à recourir à des solutions nuancées dans les régimes applicables à la publicité des dons. Ainsi au Danemark, si les comptes des formations politiques doivent comporter les noms et adresses des personnes physiques ou morales ayant consenti des dons supérieurs à 2.700 €, ces mêmes formations ne sont pas tenues de préciser les sommes versées par chaque donateur (§ 59 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation).
20. Parce qu'il peut être soumis à interprétation, *le degré de précision de la législation sur la publicité* détermine la portée effective de cette dernière. C'est ainsi qu'il a été estimé que la seule injonction faite aux partis albanais de publier la liste des personnes ayant fait des dons au-delà d'un certain seuil était insuffisante, la disposition légale concernée étant muette sur la forme et les délais de cette publicité (§ 70 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation).

2.2.3. Les dons en nature

21. L'article 2 de la Recommandation du Conseil de l'Europe retient une acception assez large du don, puisque celui-ci signifie « tout acte volontaire en vue d'accorder un avantage, de nature économique ou autre, à un parti politique ». Sont donc visés aussi bien les dons financiers que les dons en nature. La réglementation britannique considère par exemple que la fourniture gratuite de bureaux ou de matériel à un parti tout comme le parrainage d'événements sont assimilables à des dons en nature. Il peut arriver que si les dons des entreprises aux partis sont autorisés, ils prennent essentiellement la forme de contributions en nature. La loi lettone sur le financement des organisations politiques assimile à un don « tout bien ou autre avantage sans rémunération y compris sous forme

de services, de cession de droits, d'exemption de certaines obligations ou d'abandon du droit à certains bénéfices au profit d'un parti, ou tout autre acte aboutissant à transférer certains avantages à un parti politique ». L'évaluation portant sur la Slovénie cite à cet égard l'embauche de personnes travaillant pour un parti ainsi que le paiement direct de ses factures (§ 117 du rapport d'évaluation).

22. La question des dons en nature a été cependant diversement traitée par les législations des États membres. En France, les dons en nature aux partis à des prix inférieurs au marché sont interdits (§ 109 du rapport d'évaluation) et ils doivent être pris en compte par les candidats pour le financement des campagnes électorales dans les comptes de campagne. La législation peut aussi être rigoureuse et recevoir une application des plus limitées. Ainsi l'article 2 de la loi lituanienne sur les partis politiques a une vision très large des dons aux partis. Ils recouvrent les espèces, les actions, les titres, les biens mobiliers et immobiliers, le droit de propriété, les activités intellectuelles, matérielles et immatérielles cédées gratuitement, les activités et le travail bénévoles ainsi que les produits tirés de ces activités. Cependant dans la pratique, de telles formes de dons ne semblent pas avoir été déclarées pour ne pas excéder les plafonds (§ 101 du rapport d'évaluation et point iv de la recommandation). Un même scepticisme a été relevé en Norvège chez les interlocuteurs de l'EEG, interrogés sur la déclaration effective des dons en nature perçus par les formations politiques de ce pays (§ 82 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation).
23. On peut nourrir aussi des incertitudes sur la réalité de la déclaration de ces dons en nature à leur valeur réelle, faute de dispositions législatives claires sur le sujet. De telles dispositions sont absentes en Albanie (§ 70 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation) et au Danemark (§ 60 du rapport d'évaluation et point iii de la recommandation). La Finlande avait été invitée par le GRECO à veiller à ce que les dons en nature aux partis politiques autres que le travail bénévole des non professionnels soient évalués et comptabilisés à leur valeur marchande (§ 69 du rapport d'évaluation et point iii de la recommandation). L'examen du rapport de conformité de ce pays montre que cette préoccupation a bien été prise en considération pour les dons en nature aux candidats aux élections dans la nouvelle législation mais est restée à l'état de projet pour les dons en nature aux partis politiques.
24. Des États membres assimilent l'attribution de services, de biens, de droits patrimoniaux ou non patrimoniaux à un parti politique à des dons déguisés interdits par leur droit interne (§ 30 du rapport d'évaluation sur l'Estonie).
25. On ne saurait toutefois dissimuler la difficulté de respecter la Recommandation du Conseil de l'Europe tout en ne décourageant pas le travail bénévole.

2.2.4. Le sponsoring

26. Les problèmes liés au sponsoring des partis politiques ne sont pas très éloignés de ceux des dons en nature. Plusieurs cas de figure peuvent se présenter :
27. le sponsoring peut être analysé comme un substitut à l'interdiction des dons des personnes morales mais il prive alors d'effet cette interdiction. Ainsi il semble qu'en Belgique la prohibition des dons des entreprises aux partis n'empêche pas le sponsoring, pratique admise au demeurant par la Commission de contrôle fédérale (§ 74 du rapport d'évaluation et point iv de la recommandation) ;
28. là où les dons des entreprises sont autorisés comme en Allemagne, le sponsoring constitue une forme additionnelle d'aide des entreprises aux partis politiques, sans que son régime juridique et fiscal soit très clair, puisque le sponsoring ne peut être assimilé à

un don et par là-même être soumis à publicité au-delà de 10.000 € (§ 109 du rapport d'évaluation et point vi de la recommandation). Si cette forme d'aide n'offre pas d'avantage fiscal pour l'entreprise donatrice, elle lui assure en revanche de la publicité lorsqu'elle est publique.

2.2.5. Les prêts

29. Cette problématique est imparfaitement prise en compte par les législations, alors même que cette source de financement peut être considérable pour les partis politiques (Espagne, Pologne) et qu'elle peut être perçue comme un moyen de contourner les seuils des dons aux partis politiques (§ 74 du rapport d'évaluation sur l'Espagne et point i de la recommandation).
30. On serait tenté de considérer la législation britannique comme la plus élaborée en la matière. En effet les partis britanniques sont soumis à une obligation de déclaration trimestrielle de leurs prêts à la Commission électorale, cette obligation devenant hebdomadaire en période électorale. Mais cette règle ne joue ni pour les candidats ni surtout pour les tierces parties habilitées à intervenir dans la campagne électorale (§ 126 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation).
31. Il arrive que cette question des prêts ne soit pas abordée par les textes. En Slovénie si cette question est évoquée par la loi sur les campagnes électorales, il n'en est pas de même de la loi sur les partis politiques (§ 107 du rapport d'évaluation et point i de la recommandation). Mais la seule mention de cette forme de financement dans un rapport financier de parti politique ne saurait être à elle seule une garantie de transparence. Par exemple la loi organique espagnole 8/ 2007 relative au financement des partis politiques impose que les conditions de prêts contractés par les partis politiques figurent dans les rapports financiers des partis. Mais il s'avère en réalité que les modalités et les conditions de l'octroi des prêts comme leur montant maximum, les prêteurs autorisés, l'échelonnement des remboursements ne sont pas prévus par la loi (§ 74 du rapport d'évaluation et point i de la recommandation). L'EEG a dressé le même constat pour la législation polonaise, en observant que la valeur maximale du prêt, les prêteurs autorisés, l'enregistrement des prêts, le dernier jour possible pour contracter un emprunt avant une élection, les termes de l'amortissement, n'étaient pas réglementés de manière précise (§ 80 du rapport d'évaluation et point iii de la recommandation).

2.2.6. La contrepartie de marchés publics

32. Si des États membres autorisent des dons d'entreprises, il peut arriver que cette générosité soit récompensée par des marchés publics faute de prohibition de l'accès des entreprises donatrices à ces contrats (§ 111 du rapport d'évaluation sur la Slovénie et point v de la recommandation). Certaines législations font obstacle à la possibilité pour les entreprises donatrices d'accéder à des marchés publics. Mais s'il est possible d'interdire des dons provenant d'entreprises ayant passé des marchés publics et d'écarter de la procédure d'adjudication des entreprises ayant consenti antérieurement des dons aux partis, les législations sont parfois incomplètes. Ainsi en Espagne l'interdiction de recevoir des dons d'entreprises au regard de la passation de marchés publics ne s'applique qu'aux dons d'entreprises honorant un marché public en cours. L'interdiction n'est pas opposable une fois le marché public terminé. Elle n'est pas opposable non plus aux dons consentis par les entreprises adjudicataires aux structures situées dans la sphère des partis, comme des associations ou des fondations politiques (§ 72 du rapport d'évaluation).

2.3. Les comptes des partis

33. Plusieurs points doivent principalement retenir l'attention : la tenue des comptes, leur présentation standardisée, leur contenu, leur champ, leur dépôt et leur publicité.

2.3.1. La tenue des comptes

34. C'est sans doute la législation britannique qui est la plus précise en la matière .En effet 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 (§ 125 du rapport d'évaluation). Une préoccupation identique est partagée en Espagne, puisque les écritures comptables doivent être tenues de manière suffisamment précise pour permettre à tout moment d'exposer et d'expliquer avec une exactitude raisonnable les transactions des partis (§ 73 du rapport d'évaluation). La législation espagnole impose au surplus aux formations politiques de disposer d'un système de contrôle interne de leur comptabilité (§ 77 du rapport d'évaluation).

2.3.2. La présentation standardisée des comptes

35. Disposer d'une présentation uniformisée des comptes des partis permet de comparer ces derniers dans le temps et dans l'espace. Mais les observateurs de la vie politique ne disposent pas toujours d'un tel outil. Ainsi en Espagne faute de se reposer sur la définition d'un format uniforme des rapports financiers des formations espagnoles, leur contenu varie considérablement de l'une à l'autre (§ 76 du rapport d'évaluation et point iii de la recommandation). Le GRECO a appelé de ses vœux la mise en place d'un format comptable unique et informatisé des bilans et des comptes des partis luxembourgeois sur lesquels la Cour des comptes serait conduite à se pencher (§ 56 du rapport d'évaluation et point ix de la recommandation). La même préoccupation s'est fait jour à propos de l'Irlande (§ 104 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation), de la Norvège (§ 79 du rapport d'évaluation et point i de la recommandation), des Pays-Bas (§ 78 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation), du Royaume-Uni (§ 125 du rapport d'évaluation) et de la Slovaquie (§ 89 du rapport d'évaluation et point iv de la recommandation).

2.3.3. Le contenu des comptes

36. D'un pays à l'autre, on retrouve également des disparités dans le degré de détail des informations fournies par les partis. En Slovénie par exemple ces données se limitent au montant global des dons collectés pour le parti ou pour la campagne électorale sans plus de détail sur la nature et la valeur des dons en espèces (§ 107 du rapport d'évaluation et point i de la recommandation).
37. Lors de son évaluation du système finlandais, l'équipe du GRECO avait jugé que le niveau de détail exigé en matière de déclaration du financement électoral était insuffisant pour permettre la production d'informations pertinentes. Les nouvelles dispositions législatives et les formulaires de publicité correspondants, adoptés à la suite de cette évaluation apparaissant dans le rapport de conformité, semblent pallier cette lacune concernant les candidats à une élection. En outre, le Gouvernement a proposé de nouvelles règles qui auront un effet analogue pour les partis politiques (point 49 du rapport de conformité).

2.3.4. Le champ des comptes

38. Le reproche du défaut de consolidation des comptes des partis politiques est revenu sous la plume des observateurs du GRECO à plusieurs reprises. Rappelons que l'article 11 de la Recommandation du Conseil de l'Europe impose aux États membres d'exiger que les partis politiques et les entités liées aux partis politiques tiennent une comptabilité complète et adéquate, les comptes des partis devant être consolidés pour inclure, le cas échéant, les comptes des entités liées directement ou indirectement à un parti politique.
39. Cette règle n'est pas respectée ou est mal prise en compte dans plusieurs pays, qu'il s'agisse des entités situées dans la sphère d'activité des partis, des structures locales de ces derniers ou des tierces parties. Cette appréhension du champ du financement des activités politiques conduit à s'interroger également sur la distinction entre les dépenses courantes et les dépenses électorales ainsi que sur les liens des partis avec des fondations qui leurs sont proches.

2.3.4.1. Les entités directes ou indirectes situées dans la sphère des partis

40. La législation espagnole est muette sur le regroupement dans les états financiers des partis politiques de la comptabilité des entités liées directement ou indirectement aux partis politiques ou placées d'une façon ou d'une autre sous leur contrôle (§ 75 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation).
41. En Estonie, on relève que les formations politiques ne sont pas obligées d'inclure les comptes des entités liées dans leurs propres comptes, à la seule exception des rapports sur le financement des élections, qui doivent intégrer les dépenses engagées et les financements utilisés par des associations à but non lucratif dont sont membres les partis politiques (§ 65 du rapport d'évaluation et point i de la recommandation).
42. Ni la loi sur la comptabilité ni la loi sur les partis politiques n'assujettissent les partis norvégiens à une obligation de présentation consolidée de leurs comptes. Or lorsqu'un parti est composé de 300 entités différentes, il est pratiquement impossible d'avoir une vision complète de leurs finances (§ 85 du rapport d'évaluation).
43. Les rapports financiers fournis par les partis politiques slovènes ne contiennent aucune information sur les diverses entités affiliées aux partis, qu'il s'agisse des organisations internes à la structure de ces derniers comme les organisations de jeunesse, de femmes ou les organisations professionnelles et agricoles ou qu'il s'agisse des associations et des structures participant activement aux campagnes électorales et à leur financement. En outre les activités de campagne et de collecte de fonds des associations et des sociétés créées séparément des partis ne sont pas réglementées (§ 108 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation).
44. La séparation organique entre les formations politiques et ces entités a été invoquée en Slovaquie, pour justifier l'absence d'informations financières par les partis politiques sur les entités qui leur étaient directement ou indirectement liées, alors même que certaines d'entre elles sont apparues étroitement associées aux activités de ces formations politiques (§ 88 du rapport d'évaluation et point iii de la recommandation).
45. C'est toutefois moins cette séparation organique des entités du parti que l'inexistence de toute relation financière entre ces structures, qui a pu convaincre le GRECO que ces mêmes entités n'avaient pas à figurer dans le périmètre comptable des partis politiques. Considérant que le financement de la vie politique polonaise faisait largement appel aux ressources publiques et que les dons des entreprises étaient proscrits dans ce pays, le GRECO a admis ainsi que les entités directement ou indirectement liées aux partis

politiques n'avaient pas à être mentionnées dans les comptes de ces partis (§ 82 du rapport d'évaluation).

46. En revanche, il y a lieu d'être plus sceptique sur l'imperméabilité des relations entre les partis et les entités situées dans leur sphère, lorsque les critères d'intégration de ces entités dans le périmètre d'activité des partis ne sont pas objectifs mais dépendent de l'appréciation des seuls partis politiques. Il en va ainsi du cas français. La loi française impose aux partis politiques de retracer les comptes du parti lui-même et d'englober également les comptes de « tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquelles le parti ou groupement politique détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion ». Comme le note l'EEG, à côté d'un critère objectif relatif à la détention de la moitié du capital prévaut un critère beaucoup plus flou, où le parti est chargé d'apprécier lui-même le pouvoir qu'il exerce dans l'entité placée dans sa sphère d'activité (§ 109 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation).

2.3.4.2. Les structures locales des partis

47. Soit la législation ignore l'échelon local des partis, soit celui-ci dans la pratique s'autogère en quelque sorte, alors même qu'il y a lieu de penser qu'il est plus exposé à des risques de corruption que l'échelon central.
48. Dans la première catégorie d'États membres entrent des États comme l'Irlande et les Pays - Bas. Les partis politiques irlandais ne sont pas contraints d'intégrer les données financières de leurs sections locales (§ 107 du rapport d'évaluation et point v de la recommandation). Aux Pays-Bas, pas plus la loi sur le subventionnement des partis politiques applicable en 1999 que la loi appelée à lui succéder, n'appliquent les exigences de transparence au niveau régional ou local (§ 23, § 83 du rapport d'évaluation et point vii de la recommandation).
49. On peut ranger dans la seconde catégorie d'États membres plusieurs exemples. La visite de l'EEG en Lituanie a montré que les partis locaux décidaient librement d'intégrer ou non dans leurs structures leurs sections régionales et locales et que la législation passait sous silence les mouvements de fonds entre les composantes des partis (§ 97 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation). La loi organique espagnole 8/2007 impose aux partis politiques de regrouper dans leurs comptes les éléments financiers des fédérations, des coalitions et des groupes d'électeurs mais ce regroupement des comptes n'englobe pas les données financières des antennes locales des partis politiques, les partis dans la pratique décidant de l'organisation de la comptabilité de leurs unités locales. Cet état de fait n'est pas neutre, lorsque les antennes des partis politiques sont situées dans des communes fortement peuplées et lorsque l'on sait que plus de 25 % du financement public est alloué aux partis politiques à l'échelon local (§ 75 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation).
50. La loi slovaque 85/2005 n'établit pas de distinction entre le niveau central du parti et celui des sections. Par voie de conséquence les comptes annuels du parti doivent inclure les recettes et les dépenses de l'échelon régional. Or il s'avère dans les faits que les sections locales et régionales utilisent et gèrent leurs propres fonds en toute indépendance et que toutes les informations sur les recettes et les dépenses dans le cadre d'élections locales ne sont pas divulguées par les partis (§ 87 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation).

2.3.4.3. Les tierces parties

51. La réglementation des tierces parties résulte de l'article 10 de la Recommandation du Conseil de l'Europe. Celui-ci impartit aux États membres d'enregistrer toutes les dépenses directes ou indirectes, effectuées dans le cadre des campagnes électorales par chaque parti politique, chaque liste de candidats et chaque candidat.
52. On peut estimer qu'il y a une corrélation entre la fixation d'un plafond des dépenses électorales et l'existence de tierces parties. Imposer en effet un plafond de dépenses électorales aux partis pour les campagnes électorales serait de peu d'effet si dans le même temps des tiers - groupes d'intérêts, syndicats, associations - pouvaient dépenser de l'argent sans limitation légale soit pour soutenir, soit à l'inverse pour dénigrer une cause politique.
53. La législation britannique constitue sans aucun doute de ce point de vue celle qui a poussé le plus loin cette logique de transparence et de limitation des dépenses électorales des tierces parties. Rappelons qu'aux termes de la loi britannique sur les partis politiques, les personnes ou organisations qui militent pour un ou plusieurs partis politiques enregistrés ou pour une certaine catégorie de candidats sont considérées comme des tierces parties. La loi britannique limite le montant des sommes que ces tierces parties peuvent engager à la promotion de candidats ou de partis pendant les périodes où les dépenses de campagne électorale sont plafonnées. Une tierce partie engageant plus de 10 000 £ de dépenses en Angleterre et 5 000 £ en Écosse ou au Pays de Galles ou en Irlande du nord est tenue de s'inscrire auprès de la Commission électorale.
54. De telles règles n'existent pas en Irlande. Alors même que les dépenses électorales pour l'élection des députés et des représentants irlandais au Parlement européen sont soumises à un plafonnement, les tierces parties irlandaises ne sont pas tenues de divulguer leurs dépenses et les dons qu'elles ont reçus (§ 107 du rapport d'évaluation et point v de la recommandation).
55. Une illustration éclairante de l'effet pervers de l'absence de plafonnement des dépenses électorales des tierces parties a été fournie par l'évaluation de la législation lettone. Les campagnes organisées par des organisations tierces au profit de certains partis leurs auraient permis de contourner le plafond des dépenses électorales (§ 73 du rapport d'évaluation et point i de la recommandation). Le même constat a été dressé à propos du Danemark (§ 62 du rapport d'évaluation et point v de la recommandation), de la France (§ 109 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation) et de la Lettonie (§ 98 et § 99 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation).
56. Si ce risque de détournement du plafond des dépenses électorales prend un relief particulier lorsque la loi a fixé précisément un plafond pour ces dépenses, l'ampleur du rôle des tierces parties peut également poser problème en l'absence de plafond, au seul regard du critère de transparence des dépenses électorales. Dans un pays comme la Finlande qui n'a pas retenu de plafonnement des dépenses électorales, l'attention de l'EEG a été attirée sur ce risque, le principe de transparence pouvant être privé d'effet par le biais de circuits financiers alimentant des associations et des fondations liées à des partis politiques (§ 73 du rapport d'évaluation et point vii de la recommandation).

2.3.4.4. La distinction entre les dépenses courantes du parti et les dépenses électorales

57. On touche là une des limites de la comptabilisation et de la transparence des dépenses engagées pour la vie politique. Il peut paraître en effet très artificiel de distinguer l'activité courante d'un parti de son activité électorale comme l'avait fait la Cour constitutionnelle

fédérale allemande dans un arrêt fameux du 19 juillet 1966. N'y a-t-il pas une difficulté à isoler objectivement les dépenses de campagne électorale des autres dépenses des partis politiques ? Une campagne électorale ne commence-t-elle pas dès le lendemain des élections ? Soulever cette question revient à s'interroger sur la portée des définitions de la durée des campagnes électorales. Si celles-ci sont trop courtes elles peuvent permettre d'imputer leur financement en dehors de cette période. En Lettonie cette période est raisonnable et est de quatre mois (§ 40 du rapport d'évaluation). C'est vraisemblablement en France que l'obligation de comptabilisation des recettes des candidats est la plus longue, puisque le mandataire du candidat est tenu de recueillir les fonds destinés au financement de la campagne pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat (§ 45 du rapport d'évaluation). La même périodicité est applicable aux dépenses électorales engagées en vue de l'élection.

58. Il n'en demeure pas moins que tant les organes de contrôle que l'opinion publique n'ont pas toujours une appréhension précise des dépenses électorales quand celles-ci sont noyées dans les comptes des partis politiques. C'est ce souci qui explique que le GRECO ait invité la France à mettre en place un dispositif pour faire en sorte que les partis politiques ayant financé la campagne électorale d'un candidat ou utilisé les médias pour le soutenir, soient tenus de déposer un état de leurs dépenses pendant la campagne auprès de l'organe de contrôle compétent, cette déclaration devant être contrôlée et rendue publique (§ 110 du rapport d'évaluation et point iii de la recommandation). Un vœu identique a été formulé à l'égard de la réglementation allemande (§ 103 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation) et de la réglementation danoise (§ 61 du rapport d'évaluation et point iv de la recommandation).

2.3.4.5. Les fondations proches des partis

59. La question du rôle des fondations proches des partis politiques ne concerne qu'un nombre réduit d'États membres et parmi ceux-ci au premier chef l'Allemagne. La Cour constitutionnelle fédérale a considéré que prévalait une séparation organique entre les fondations et les partis politiques allemands en 1986. Toutefois l'EEG a estimé qu'il existait des incertitudes en la matière (§ 106 du rapport d'évaluation) qui devaient être dissipées (§ 108 et v, ii de la recommandation) et que toute façon il était souhaitable de disposer d'un document officiel recensant les différentes aides de l'État à la vie politique, afin de pouvoir appréhender plus globalement le financement des partis politiques de ce pays (point v, i de la recommandation).

2.3.5. Le dépôt des comptes

60. Cette règle constitue une obligation pour satisfaire l'exigence de transparence de financement des partis et des campagnes électorales, consacrée par l'article 13 de la recommandation du Conseil de l'Europe. Mais les leçons tirées des rapports d'évaluation montrent que cette exigence n'est pas encore répandue systématiquement. Ainsi les lois électorales irlandaises n'obligent pas les partis politiques de ce pays à tenir une comptabilité en bonne et due forme, en y indiquant tous les dons reçus et en présentant l'ensemble des recettes, des dépenses, des actifs et des passifs (§ 104 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation). Le cas maltais présente les mêmes caractéristiques, puisque les partis politiques, les organisations liées aux partis politiques intervenant au titre des campagnes électorales ne sont pas soumis à l'obligation de tenue d'une comptabilité (§ 67 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation).
61. Si l'exigence de présentation des comptes répond à l'objectif fixé par l'article 13 de la recommandation, encore faut-il que cette présentation ait lieu dans des délais

raisonnables pour être exploitée. Or il est des pays comme l'Islande où cette présentation n'obéit à aucun délai précis dans la loi (§ 74 du rapport d'évaluation et point iii de la recommandation). L'attention des autorités islandaises ayant été attirée sur cette lacune par l'EEG, celles-ci, après cette visite, ont fixé au 31 mai de l'exercice suivant la présentation des comptes.

2.3.6. La publicité des comptes

62. Un État ne saurait prétendre à une transparence des comptes des partis, si ceux-ci ne sont pas publiés et ne sont donc pas accessibles. C'est à cette démarche que sont conviés les États membres qui, aux termes de l'article 13 de la Recommandation du Conseil de l'Europe, doivent exiger des partis politiques une publicité régulière au moins annuelle des comptes des partis politiques.
63. Une typologie des législations montre toutefois une gradation des pratiques en la matière. Par exemple, certaines réglementations n'imposent pas une telle publicité. Il en va ainsi :
- de la Belgique (§ 77 du rapport d'évaluation) ;
 - de Malte sauf pour les comptes présentés par les candidats aux élections accessibles sur demande (§ 68 du rapport d'évaluation et point iii de la recommandation) ;
 - de la Norvège (§ 83 du rapport d'évaluation), des informations sur le financement des partis politiques étant toutefois disponible sur un site officiel ;
 - de la Pologne (§ 83 du rapport d'évaluation et point v de la recommandation) ;
 - du Royaume-Uni. Si certains partis le font d'eux-mêmes, les déclarations statutaires des partis politiques sont publiées par la Commission électorale (§ 125 du rapport d'évaluation et point i de la recommandation).
64. Par ailleurs, s'il est affirmé au niveau des principes, l'accès aux rapports financiers des partis n'est pas toujours effectif :
- le GRECO a inscrit à l'actif de la Slovaquie le fait que les rapports annuels présentés par les partis soient publiés sur le site Internet du Parlement (Conseil national de la République) et les rapports sur le financement des campagnes électorales doivent, quant à eux, être publiés sur le site du ministère des finances ; cependant le GRECO a déploré que les rapports publiés sur le site Internet du Conseil national de la République soient très difficiles à trouver (§ 89 du rapport d'évaluation et point iv de la recommandation) ;
 - en Slovénie non seulement le public ne dispose que d'informations très succinctes présentées sous forme de versions abrégées des rapports annuels des partis mais un citoyen ordinaire n'est pas en mesure d'obtenir les informations nécessaires sur le financement des partis, ces rapports étant insuffisamment détaillés (§ 108 du rapport d'évaluation et point iii de la recommandation). En Suède, l'accord conjoint entre les partis au Riksdag prévoit qu' « il est normal que les électeurs sachent de quelle manière les partis financent leurs activités et de quelle manière chaque candidat finance sa campagne personnelle » mais ces accords ne sont pas contraignants pour les candidats, même lorsqu'ils appartiennent à un parti

signataire de l'accord (§71 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation).

3. Le contrôle de l'application de la législation

65. Une des grandes leçons de ces expériences d'évaluation est que dans ce domaine peut-être plus que dans tout autre, un dispositif ne vaut que par l'application qui en est faite et par les instruments de contrôle dont il est assorti. De tels outils n'existent pas au Danemark, les comptes des partis transmis au Parlement devant être simplement signés par la direction du parti. Les déclarations de dépenses des partis – dont les comptes sont présentés au ministère à l'occasion d'une demande de subvention publique – doivent simplement avoir été vérifiées par un commissaire aux comptes certifié (§ 64 du rapport d'évaluation et point vii de la recommandation). Une même absence d'organe de contrôle a été constatée à Malte (§ 69 du rapport d'évaluation et point iv de la recommandation) et en Suède où le contrôle des comptes se limite aux seuls partis sollicitant une aide publique (§ 74 et § 75 du rapport d'évaluation et points v et vi de la recommandation).
66. La plupart des pays observés font appel à des commissaires aux comptes, qui peuvent recevoir des appellations différentes, pour certifier les comptes des partis ou des comptes des candidats. Mais il peut arriver que les comptes des partis politiques ou des organisations qui leurs sont affiliées ne soient pas soumis à une obligation de certification par des commissaires aux comptes. Cela s'est vérifié lors de l'évaluation des règles applicables à Malte (§ 69 du rapport d'évaluation et point iv de la recommandation). On ne peut que rejoindre le point de vue de l'EEG à cet égard, lorsqu'elle milite pour l'institution d'un tel contrôle par les commissaires aux comptes quand il n'existe aucun autre outil de contrôle.
67. Faut-il rappeler cependant que l'article 14 de la Recommandation du Conseil de l'Europe plaide pour la mise en place d'un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales ? Ce contrôle est appelé à porter sur la vérification des comptes des partis politiques, des dépenses de campagne électorale ainsi que sur leur présentation et leur publication.
68. L'efficacité de ce contrôle peut se mesurer à travers les paramètres que sont le statut de l'organe compétent, le contenu de son contrôle, le champ de celui-ci et ses moyens.

3.1. Le statut de l'organe de contrôle

69. Si l'on peut s'accorder sur la nécessité de faire appel à un organe de contrôle, de préférence unique, celui-ci ne peut pleinement remplir son rôle que s'il est indépendant.

3.1.1. L'indépendance de l'organe de contrôle

70. Cette indépendance doit jouer aussi bien pour les commissaires aux comptes que pour les instances publiques composées de plusieurs contrôleurs.

3.1.1.1. L'indépendance des commissaires aux comptes

71. L'incompatibilité de l'appartenance à un parti avec l'exercice des fonctions de commissaires aux comptes n'est pas systématiquement exigée par le droit national (§ 111 du rapport d'évaluation de l'Allemagne ; § 78 du rapport d'évaluation de l'Islande et point vi de la recommandation ; § 86 du rapport d'évaluation de la Norvège et point iv de la recommandation).

3.1.1.2. L'indépendance des instances publiques de contrôle

72. S'agissant des instances de contrôle publiques, le GRECO a considéré que les conditions de cette indépendance étaient réunies en France (§ 122 du rapport d'évaluation), en Irlande (§ 108 du rapport d'évaluation), en Pologne (§ 85 du rapport d'évaluation), au Royaume-Uni (§ 129 du rapport d'évaluation). Quelle que soit la forme juridique de l'organe de contrôle, cette qualité d'indépendance a été mise en doute lorsque les commissions compétentes avaient une composition exclusivement politique et lorsque leur activité réelle s'avérait très faible :
- une illustration en est fournie par la Belgique. Dans ce pays la Commission de contrôle fédérale est une commission du Parlement fédéral composée à parts égales de 10 membres de la Chambre des représentants et de 10 sénateurs et elle est présidée par les présidents des deux chambres. Une même configuration se retrouve à l'échelon régional avec les commissions régionales. Cette situation a conduit l'EEG à estimer que le dispositif applicable conférait une place prééminente voire exclusive aux partis politiques et à prôner l'institution d'un contrôle le plus indépendant possible des partis politiques (§ 79 et § 82 du rapport d'évaluation et point viii de la recommandation) ;
 - ce raisonnement peut être transposé pour l'Albanie où les membres de la Commission électorale sont élus par les parlementaires (§ 55 du rapport d'évaluation) et pour l'Estonie, où c'est à une instance parlementaire, le Comité restreint, que revient le soin de contrôler le financement des campagnes électorales (§ 75 du rapport d'évaluation et point vi de la recommandation). On peut citer également dans le même registre l'exemple de la Lituanie. Les membres de la Commission électorale centrale lituanienne relèvent du Parlement et peuvent être individuellement destitués par un vote de défiance demandé par le parti politique ou la coalition à laquelle ils appartiennent (§ 109 du rapport d'évaluation et point vii de la recommandation).
73. Si le reproche de manque d'indépendance de l'organe de contrôle peut trouver à s'appliquer lorsque cet organe de contrôle est une instance parlementaire, cette exigence d'indépendance n'est pas plus satisfaite, lorsque l'organe de contrôle est dans les mains de l'exécutif, quelles que soient les variantes possibles du statut de cet organe :
- ainsi lors de sa visite en Finlande, l'EEG a constaté que le département des élections du ministère de la justice était chargé à la fois d'élaborer la législation sur le financement de la vie politique et de l'appliquer en infligeant éventuellement des sanctions. Non seulement sa dépendance de l'exécutif faisait problème, l'exécutif étant par définition composé de membres du parti au pouvoir mais cette double mission ne manquait pas d'exposer cette administration à un risque de conflit d'intérêts (§ 79 et § 81 du rapport d'évaluation et point ix de la recommandation). Pour tenir compte des observations du GRECO, la Finlande a choisi de confier le contrôle du financement politique des candidats aux élections et des partis politiques à la Cour des comptes, le contrôle de l'usage des fonds publics et la supervision générale du respect de la loi relative aux partis politiques continuant à être dévolus au ministère de la justice (point ix de la recommandation faisant l'objet du rapport de conformité) ;
 - avant qu'un projet de loi ne confie le contrôle du respect de la loi sur le financement des partis politiques à un organisme indépendant du gouvernement – le Conseil électoral –, la législation hollandaise attribuait le contrôle du financement des partis politiques au ministère de l'intérieur et des relations du Royaume. C'est à lui qu'était échue la mission de déterminer le montant des subventions à octroyer à

chaque parti sur la base des rapports financiers et des rapport d'activité annuels des partis en vérifiant que ces subventions étaient utilisées conformément à la loi (§ 89 du rapport d'évaluation et point viii de la recommandation) ;

- la loi lettone charge le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption de s'assurer de l'application de la réglementation sur le financement des partis politiques mais il s'avère que cet organe est placé sous le contrôle du Conseil des ministres, ce qui conduit de fait cette institution à contrôler ses contrôleurs comme l'a relevé l'EEG (§ 76, § 77 et § 79 du rapport d'évaluation et point ii de la recommandation) ;
- des craintes de dépendance du pouvoir politique local ont été exprimées par l'EEG dans son évaluation du contrôle du financement des partis politiques irlandais à l'échelon local, puisque ce contrôle est assumé par des fonctionnaires municipaux (§ 109 du rapport d'évaluation et point vi de la recommandation).

3.1.2. L'efficacité d'un seul organe public de contrôle

74. Dans certaines législations le contrôle a été partagé entre plusieurs organes (Albanie, Belgique, Lituanie et Slovaquie), ce qui a amené le GRECO à militer pour l'institution d'une instance de contrôle unique.

- l'EEG a eu son attention attirée sur la coexistence de plusieurs organes de contrôle en Albanie: la Cour des comptes pour le financement des partis politiques, la Commission électorale centrale pour le financement des campagnes électorales par les partis, les coalitions et les candidats indépendants et enfin le fisc pour les déclarations d'impôts des candidats (§ 50 et § 73 du rapport d'évaluation et point vi de la recommandation) ;
- si l'organisation institutionnelle de la Belgique explique l'existence d'une Commission de contrôle fédérale et de quatre commissions régionales, cette situation n'a pas été considérée comme entièrement satisfaisante par le GRECO, qui a suggéré la création d'un dispositif de contrôle unifié (§ 81, § 82 du rapport d'évaluation et point viii de la recommandation) ;
- c'est le cas aussi de la Lituanie, où la fonction de contrôle est assumée par l'Inspection fiscale de l'État (IFE) et par la Commission électorale centrale (CEC). L'EEG a jugé que cette diarchie entraînait une dilution des responsabilités et a estimé qu'aucune de ces deux institutions n'exerçait effectivement ses responsabilités (§ 108 du rapport d'évaluation et point vii de la recommandation).
- en Slovaquie interviennent la Commission des finances, du budget et de la monnaie du Conseil national ainsi que le ministère des finances (§ 92, § 93, § 94 du rapport d'évaluation et point v de la recommandation).

3.2. Le contenu du contrôle

75. Il ressort de nombreux rapports d'évaluation que le contrôle exercé par l'organe public compétent pour s'assurer du respect de la législation sur le financement de la vie politique ne va pas bien souvent au-delà des données fournies par les acteurs de la vie politiques, formations et candidats. Ces rapports l'ont confirmé à propos de :

- la Croatie : la Cour des comptes ne cherche pas à vérifier par exemple si une campagne électorale pourrait avoir été financée par des fonds non déclarés (§ 75 du rapport d'évaluation et point v de la recommandation);

- l'Espagne : si la Cour des comptes en cas de doute sur l'exactitude des états financiers des partis politiques qui lui sont présentés, peut leur demander de lui fournir des explications supplémentaires, l'examen de ces comptes dans la pratique ne semble pas dépasser le stade des informations fournies (§ 78 du rapport d'évaluation et point v de la recommandation) ;
 - l'Estonie, faute de cadre législatif donnant au Comité restreint un mandat précis et l'habilitant à procéder à un contrôle approfondi (§ 72 du rapport d'évaluation et point vii de la recommandation) ;
 - la Finlande : le GRECO fait valoir dans son rapport consacré à ce pays que le contrôle financier public qui est exercé s'attache exclusivement à la forme. Il n'y a pas d'obligation de veiller à l'exactitude des informations données dans les états financiers des partis politiques et leur examen se borne aux informations fournies par les partis eux-mêmes (§ 80 du rapport d'évaluation et point ix de la recommandation). Peut-être que la dévolution du contrôle à la Cour des comptes modifiera cette situation (point 78 du rapport de conformité) ;
 - la France : il est apparu que le contrôle opéré sur les comptes des partis politiques par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques était essentiellement formel et ne lui permettait de déceler que les violations légales flagrantes, ce contrôle s'appuyant en réalité très largement sur le travail en amont des commissaires aux comptes. La commission ne peut exiger la production de pièces et ne dispose pas de pouvoir de contrôle sur pièce et sur place, le secret professionnel des commissaires aux comptes lui est opposable et elle ne peut faire appel aux services d'enquête judiciaire (§ 123 du rapport d'évaluation et point ix de la recommandation) ;
 - la Norvège : ni l'administration des statistiques norvégienne ni la Commission des lois sur les partis politiques, qui sont les principaux organes chargés du contrôle des partis politiques ne disposent de l'autorité juridique pour examiner la précision des rapports, les comptes et les pratiques comptables des partis politiques. Dans ce cas particulier, le GRECO a jugé que le recours exclusif aux médias et aux membres des partis pour faire respecter les règles applicables n'était pas compatible avec l'article 14 de la recommandation du Conseil de l'Europe (§ 87 du rapport d'évaluation et point v de la recommandation) ;
 - la Pologne dans la mesure où la vérification comptable est externalisée auprès de cabinets comptables du secteur privé, qui ne disposent pas de toutes les aptitudes requises pour débusquer d'éventuelles violations relatives aux dons et aux dépenses (§ 86 du rapport d'évaluation et point viii de la recommandation) ;
 - la Slovaquie, ce pays n'ayant pas les moyens d'enquête propres à vérifier si les déclarations financières des auditeurs correspondent exactement aux sommes recueillies et dépensées par les formations politiques (§ 93 du rapport d'évaluation et point v de la recommandation) ;
 - la Slovénie : le contrôle de la Cour des comptes se limite dans ce pays à vérifier si les rapports annuels des partis politiques sont complets et s'ils ont été présentés dans les délais (§ 115 du rapport d'évaluation et point vi de la recommandation).
76. A l'inverse le GRECO a estimé qu'une instance comme la Commission des normes irlandaise, chargée de surveiller les fonds versés aux partis politiques, les dons qu'ils reçoivent et les dépenses électorales disposait de réelles fonctions de contrôle. On

rappellera que la loi lui reconnaît le pouvoir de mener des enquêtes es qualités ou sur la plainte d'une personne, les affaires pouvant être transmises au directeur des poursuites publiques ou à la police (§ 108 du rapport d'évaluation).

3.3. Le champ du contrôle

77. Suivant que l'organe de contrôle n'intervient que sur un pan du financement de la vie politique ou couvre celui-ci dans son ensemble, la portée de ce contrôle n'est évidemment pas la même. En ayant un champ d'action limité le contrôle se situe en – deçà des exigences de l'article 14 de la Recommandation du Conseil de l'Europe.
78. Ainsi en Belgique seuls les comptes des partis politiques sont vérifiés par un réviseur d'entreprises. Il n'en va pas de même des rapports sur les dépenses électorales et des rapports des candidats individuels (§ 83 du rapport d'évaluation et point ix de la recommandation) qui échappent à tout audit. A l'inverse en Estonie, le contrôle ne porte que sur les rapports relatifs au financement des campagnes électorales des partis politiques et des candidats indépendants (§ 70 du rapport d'évaluation et point vi de la recommandation). Aux Pays-Bas si le contrôle du Service des comptes du ministère de l'intérieur et des relations du Royaume couvre les rapports financiers des partis politiques, il se cantonnerait dans la pratique au passage du rapport consacré aux subventions et ne ferait qu'évaluer le travail du comptable du parti (§ 89 du rapport d'évaluation et point viii de la recommandation).
79. Parfois le financement de certaines campagnes électorales n'est pas assujéti à un contrôle. Il en va ainsi de l'élection présidentielle en Croatie (§ 73, § 75 du rapport d'évaluation et point iv de la recommandation) et en Islande (§ 69 du rapport d'évaluation et point i de la recommandation).

3.4. Les moyens de l'organe de contrôle

80. Le GRECO s'est inquiété à plusieurs reprises des moyens alloués aux organes de contrôle. Cette préoccupation s'est vérifiée notamment à propos des systèmes allemand, belge, espagnol, estonien et polonais. C'est ainsi que le contrôle du respect de la législation allemande repose sur un service du Bundestag composé de huit personnes seulement (§ 112, § 113 et § 114 du rapport d'évaluation et point viii de la recommandation). Le manque de moyens humains a été relevé en Belgique aussi bien pour la Commission de contrôle fédérale que pour les commissions régionales (§ 80 du rapport d'évaluation et point viii de la recommandation); en Espagne où l'équipe de contrôle de la Cour des comptes est limitée à dix-huit personnes (§ 79 du rapport d'évaluation et point v de la recommandation); en Estonie, où le Comité restreint ne peut s'appuyer que sur le concours de deux fonctionnaires (§ 73 du rapport d'évaluation et point vii de la recommandation). L'effectif de la Commission électorale nationale polonaise de huit personnes est considéré par les représentants de la commission elle-même comme insuffisant eu égard au nombre de partis politiques, de comités électoraux et d'élections (§ 85 du rapport d'évaluation et point vii de la recommandation).
81. Ce problème des moyens des organes de contrôle n'est pas sans répercussion sur la portée du contrôle. Ainsi le rapport de 2008 de la Cour des comptes espagnole sur les finances des partis politiques porte sur l'exercice 2005 (§ 76 du rapport d'évaluation).

4. Les sanctions

82. L'article 16 de la Recommandation du Conseil de l'Europe enjoint les États membres de punir la violation des règles de financement des partis politiques et des campagnes

électorales par des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, trois critères que l'on rencontre traditionnellement dans la terminologie des textes internationaux. Un examen des choix de sanctions retenues par les États membres montre que celles-ci présentent la plupart du temps deux caractéristiques, à savoir qu'elles sont soit inadéquates, soit inappliquées. Le GRECO n'a pas à interférer dans le choix des formes de sanction arrêtées par les États membres. Celles-ci peuvent être financières, administratives, pénales ou électorales. Le GRECO doit s'assurer seulement que ces trois critères sont satisfaits en droit interne.

4.1. Des sanctions inadéquates

83. Il peut arriver que certaines législations ignorent les sanctions. C'est le cas de l'Albanie pour les sanctions applicables au financement des partis politiques (§ 75 du rapport d'évaluation et point vii de la recommandation) et de Malte (§ 53, § 71 du rapport d'évaluation et point vi de la recommandation).
84. L'existence d'un éventail significatif de sanctions a été relevé dans peu de cas: en France (§ 126 du rapport d'évaluation), en Lituanie (§ 113 du rapport d'évaluation) et en Pologne (§ 87 du rapport d'évaluation). La largeur de l'éventail de sanctions ne signifie pas pour autant que celles-ci soient toujours précises, comme l'a fait observer le GRECO à propos de la Lituanie.
85. Plusieurs éléments peuvent concourir au caractère inadéquat des sanctions: leur faiblesse, le fait qu'elles ne soient pas assez flexibles et que leur champ d'application soit limité.

4.1.1. Des sanctions faibles

86. L'attention des EEG a été attirée à plusieurs reprises sur ce problème, notamment à propos de la Belgique, de la France et de la Slovaquie :
- le GRECO s'est fait l'écho d'une remarque d'observateurs de la vie politique belge, à savoir que le dispositif applicable n'était pas toujours dissuasif et proportionné. Il a été relevé que la privation du financement public de l'État, limitée à quatre mois pouvait être légère dans le cas d'une méconnaissance grave de la législation, surtout si le parti en cause pouvait bénéficier pendant ce temps d'autres formes d'aide publique directe ou indirecte (§ 89 du rapport d'évaluation et point xi de la recommandation) ;
 - la même crainte a été exprimée à l'égard de la France, où il a été jugé que le niveau maximal des amendes, à savoir 3.750 € d'amende, pouvait être de peu d'effet pour sanctionner un avantage important (§ 126 du rapport d'évaluation) ;
 - il en va de même de la Slovaquie où l'amende peut être potentiellement inférieure à la contribution reçue illégalement (§ 121 du rapport d'évaluation et point viii de la recommandation).

4.1.2. Des sanctions jugées souvent pas assez flexibles

87. Si des pays ont retenu des sanctions d'un faible montant, un éventail resserré de sanctions ou des sanctions trop fortes peuvent aussi se révéler inadéquates à des infractions à la loi peu substantielles. Ce défaut a été souvent dénoncé, d'autant que là où elles existent, les sanctions administratives, à la différence des sanctions pénales sont prononcées plus fréquemment (§ 87 du rapport d'évaluation de la Pologne).

88. En Croatie par exemple seules des sanctions pénales sont prévues. Il n'existe pas en revanche de sanctions administratives ou civiles (§ 77 et § 78 du rapport d'évaluation et point vi de la recommandation). Tout comme en Estonie (§ 77 du rapport d'évaluation et point viii de la recommandation). La loi islandaise inflige des sanctions pénales pouvant aller jusqu'à six ans de prison, ce qui a fait craindre à l'EEG qu'une telle peine ne serait en réalité jamais appliquée (§ 84 du rapport d'évaluation et point ix de la recommandation).
89. La loi norvégienne sur les partis politiques ne prévoit qu'un seul type de sanctions, à savoir le retrait des aides de l'État. Il n'existe pas de sanctions légères adaptées à des infractions mineures à la législation, s'agissant en particulier de la publication incorrecte des revenus des partis (§ 88, § 89 du rapport d'évaluation et point vi de la recommandation). Cette même absence de souplesse des sanctions caractérise les législations britannique (§ 131 du rapport d'évaluation et point v de la recommandation) et suédoise (§ 77 du rapport d'évaluation et point vii de la recommandation).
90. Si la rigueur du dispositif de sanctions peut s'expliquer par le type de sanctions retenues, un autre facteur de rigidité réside dans le choix de la structure chargée de la prononcer. Ainsi en ne choisissant que la voie pénale c'est-à-dire une procédure par définition lourde, un État comme le Danemark, qui frappe la violation de la loi d'une peine d'amende ou d'une peine de prison, se prive de toute sanction administrative (§ 67 du rapport d'évaluation et point ix de la recommandation). Au Royaume-Uni les sanctions, qu'elles soient pénales ou civiles, ne peuvent être prononcées aussi que par un tribunal, ce qui peut constituer un frein à leur mise en œuvre et justifierait la dévolution d'un pouvoir de sanction à la Commission électorale (§ 131 du rapport d'évaluation et point v de la recommandation).

4.1.3. Des sanctions pouvant avoir un champ d'application limité

91. Des sanctions peuvent être envisagées pour la méconnaissance des obligations imposées aux formations politiques mais pas pour les candidats (§ 78 du rapport d'évaluation de la Croatie et point vi de la recommandation ; § 78 du rapport d'évaluation de l'Estonie et point ix de la recommandation).
92. En Finlande, la législation antérieure ne prévoyait pas de sanction lorsque les candidats omettaient de déclarer leurs comptes de campagne ou en révélaient des éléments inexacts (§ 83 du rapport d'évaluation et point x de la recommandation). Cette lacune a été comblée depuis lors, puisque la Cour des comptes peut désormais prononcer dans de tels cas des sanctions administratives (§ 81, § 82 et 83 du Rapport de Conformité).
93. Quant bien même la loi irlandaise dispose d'un large éventail de sanctions flexibles, elle n'assortit pas de sanctions toutes les contraventions possibles à la loi. Il en va ainsi du défaut de réponse à une demande d'information ou de documentation de la Commission des normes, de l'absence d'ouverture d'un compte pour les dons aux partis politiques ou de l'interdiction d'utiliser des fonds publics à des fins électorales (§ 110 du rapport d'évaluation et point vii de la recommandation).
94. Les sanctions pénales introduites dans le droit letton sur le financement des partis politiques ne renvoient qu'à un nombre limité d'infractions (§ 82 du rapport d'évaluation et point iv de la recommandation). Il a été observé que le régime des sanctions en Norvège ne permettait pas de couvrir toutes les infractions prévues par la loi sur les partis politiques (§ 89 du rapport d'évaluation et point vi de la recommandation). C'est le même

reproche qui a été adressé à l'égard du régime de sanctions applicable aux partis des Pays-Bas (§ 94 du rapport d'évaluation et point xi de la recommandation).

95. En ce qu'elle ne contient que des amendes et la suspension de l'aide publique en cas d'erreur dans les rapports annuels des partis et faute de pouvoir mettre en cause la responsabilité pénale de ces derniers, la réglementation slovaque est apparue incomplète au GRECO (§ 95 du rapport d'évaluation et point vi de la recommandation).
96. En Slovaquie, la loi sur les campagnes électorales et référendaires n'institue pas d'amendes pour toutes les infractions recensées dans cette même loi. Par exemple il semble qu'il ne soit pas possible d'infliger des amendes à des organisateurs de campagne électorale qui auraient accepté des fonds de sources non autorisées ou accepté des donations individuelles dépassant dix fois le salaire moyen (§ 122 du rapport d'évaluation et point ix de la recommandation). Le même reproche a été adressé au système espagnol, dans la mesure où la loi organique relative au financement des partis politiques ne précise pas les sanctions applicables à toutes les infractions visées par cette même loi (§ 83 du rapport d'évaluation et point vi de la recommandation).

4.2. Des sanctions inappliquées

97. D'aucuns pourraient considérer que l'absence de sanctions signifie que celles-ci répondent au critère de dissuasion de la Recommandation du Conseil de l'Europe. D'autres jugeront au contraire que leur inapplication traduit leur inefficacité. Il n'en demeure pas moins que l'inapplication de ces sanctions a été souvent relevée, alors même que la mise en œuvre de ces sanctions doit contribuer à conforter la confiance de l'opinion publique dans ses élus et dans les formations politiques.
98. Les sanctions pénales sont rarement appliquées dans la pratique en Belgique (§ 89 du rapport d'évaluation), en Estonie (§ 77 du rapport d'évaluation), en Finlande (§ 84 du rapport d'évaluation), en France (§ 130 du rapport d'évaluation), au Royaume-Uni (§ 130 du rapport d'évaluation qui fait le même constat d'ailleurs pour les sanctions civiles) et en Slovaquie (§ 96 du rapport d'évaluation et point vii de la recommandation). Une sanction pénale élevée peut être un frein à son application. Ainsi opter pour une peine de prison de six ans, c'est prendre le risque que cette peine ne soit jamais requise, vu sa sévérité (§ 84 du rapport d'évaluation de l'Islande et point ix de la recommandation). Un délai de prescription des infractions au financement de la vie politique d'un an ne favorise pas non plus le prononcé de sanctions (§ 83 du rapport d'évaluation de la Lettonie et point v de la recommandation).

5. Conclusions

99. Au terme de cette étude on peut tirer trois enseignements :
 - à l'aune de la Recommandation du Conseil de l'Europe, les États membres ont beaucoup de chemin à parcourir encore pour se conformer à celle-ci. Il est indéniable que des progrès peuvent être enregistrés dans de nombreux domaines, qu'il s'agisse notamment de la définition du périmètre d'activité des formations politiques, de la présentation et de la publicité de leurs comptes, de l'indépendance des structures de contrôle, du contenu de celui-ci ou de la flexibilité des sanctions applicables ; d'ailleurs sur ces points la rédaction des recommandations est très souvent identique d'un État membre à l'autre ;
 - les progrès à attendre des améliorations législatives inspirées par ces recommandations (voir la note 4 de bas de page) sont bien entendu l'affaire des États mais pas seulement l'affaire des États. Ils requièrent l'implication des acteurs

de la vie politique que sont les partis et les candidats. Par là même, parce qu'il est aussi affaire de pratique, le suivi de ces recommandations va au-delà du simple exercice de mise en conformité formelle du droit interne dont peut s'acquitter un État ;

- l'interdépendance des problématiques en jeu est évidente.
100. On peut en effet, comme on vient de le faire, analyser isolément les solutions données par les législations, en termes de transparence des sources de financement, de contrôle et de sanctions, à l'aune de la recommandation du Conseil de l'Europe. L'exercice permet de déceler les lacunes et les faiblesses de ces réglementations. Par exemple privilégier l'intégration de la comptabilité du siège central du parti en ignorant les comptes des sections locales, c'est accepter de ne donner qu'une vision partielle de ces comptes. Garantir l'indépendance de l'organe de contrôle de l'application de la législation, en ne lui attribuant pas de réels pouvoirs d'investigation ne répond pas à une logique d'efficacité. Choisir des sanctions pénales élevées pour condamner la méconnaissance de ces législations peut s'avérer dans certains cas disproportionné.
 101. Pour intéressante et instructive qu'elle soit, cette démarche analytique ne saurait cependant faire l'économie d'une réflexion plus générale, mettant en valeur l'interdépendance de ces différentes problématiques, tant celles-ci sont intimement liées. Disposer d'un système n'assurant pas une transparence effective des sources de financement et des comptes, ce n'est en effet, ni faciliter le contrôle de l'application de la loi ni la mise en œuvre de sanctions éventuelles.
 102. Une panoplie complète de sanctions définie par des textes s'avère inutile si l'organe de contrôle n'a pas la capacité des les prononcer. Dans le même temps des compétences de contrôle peuvent être totalement illusoire, si l'instance de contrôle n'est pas en mesure de franchir l'opacité qui peut entourer le financement d'un parti ou d'une campagne électorale, faute de dispositif de publicité de ces sources de financement suffisant. Par conséquent la transparence des comptes est bien la condition première d'une application effective de la loi par l'organe de contrôle.
 103. La Recommandation du Conseil de l'Europe constitue le seul texte international définissant ces enjeux essentiels au bon fonctionnement de notre démocratie. C'est précisément l'un de ses mérites d'avoir une approche globale de cette problématique.