



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



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

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

19 mai 2010

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	3
2.	LA TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE	4
	2.1. Le statut des acteurs de la vie politique	4
	2.1.1. Imposer aux partis politiques et aux candidats aux élections des obligations similaires	4
	2.1.2. Appliquer le statut juridique des partis politiques aux structures remplissant les mêmes fonctions.....	5
	2.2. Les dons	5
	2.2.1. Les dons anonymes	5
	2.2.2. Les effets de seuil.....	5
	2.2.3. Les dons en nature	6
	2.2.4. Le sponsoring	7
	2.2.5. Les prêts	8
	2.2.6. La contrepartie de marchés publics	8
	2.3. Les comptes des partis.....	9
	2.3.1. La tenue des comptes	9
	2.3.2. La présentation standardisée des comptes.....	9
	2.3.3. Le contenu des comptes	9
	2.3.4. Le champ des comptes.....	10
	2.3.5. Le dépôt des comptes	13
	2.3.6. La publicité des comptes	14
3.	LE CONTROLE DE L'APPLICATION DE LA LEGISLATION	15
	3.1. Le statut de l'organe de contrôle.....	15
	3.1.1. L'indépendance de l'organe de contrôle	15
	3.1.2. L'efficacité d'un seul organe public de contrôle	17
	3.2. Le contenu du contrôle.....	17
	3.3. Le champ du contrôle	19
	3.4. Les moyens de l'organe de contrôle	19
4.	LES SANCTIONS.....	20
	4.1. Des sanctions inadaptées	20
	4.1.1. Des sanctions faibles.....	20
	4.1.2. Des sanctions jugées souvent pas assez flexibles	21
	4.1.3. Des sanctions pouvant avoir un champ d'application limité	21
	4.2. Des sanctions inappliquées	22
5.	CONCLUSIONS	23

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 Groupe¹. 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*² (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 interne³; il n'en demeure pas

* 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.

¹ 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.

² Liens vers la [version française](#) et vers la [version anglaise](#)

³ 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

moins que les rapports d'évaluation des 22 pays examinés méritaient d'être exploités, à 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

œuvre des améliorations préconisées dans le rapport d'évaluation. Voir le site du GRECO (note 2) pour une vue actualisée.

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 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 Slovaquie 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 Slovaquie 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 CONTROLE DE L'APPLICATION DE LA LEGISLATION

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 de 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 inadaptées, 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 inadaptées

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 inadapté 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 Slovénie :
- 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 Slovénie 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 inadaptés 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 Slovénie, 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.