



Assemblée
Point 3

A/123/3c)-R.1
20 septembre 2010

**FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ELECTORALES :
TRANSPARENCE ET RESPONSABILITE**

**TROISIEME COMMISSION PERMANENTE DE LA DEMOCRATIE
ET DES DROITS DE L'HOMME**

PROJETS DE RAPPORT

Les Membres trouveront ci-joint les deux rapports présentés par M. Patrick Moriau (Belgique) et Mme Mmamoloko Kubayi (Afrique du Sud), co-rapporteurs.

A ce stade, les co-rapporteurs ont préféré soumettre des rapports séparés afin de donner une vision aussi large que possible du sujet traité et permettre ainsi aux Membres de disposer de plus amples informations à l'occasion de la réunion-débat qui se tiendra à l'occasion de la 123^{ème} Assemblée.

Les co-rapporteurs entendent soumettre un rapport unique au lendemain de l'Assemblée.

FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ELECTORALES : TRANSPARENCE ET RESPONSABILITE

***Projet de rapport présenté par
Mme Mmamoloko Kubayi (Afrique du Sud)***

INFORMATIONS GENERALES

1. Si les codes de conduite destinés aux parlementaires et aux membres de l'Exécutif ont contribué pour beaucoup à résoudre les problèmes de transparence au plan individuel, en revanche, le financement des partis politiques et, partant, la transparence de ces derniers dans leur ensemble suscitent des inquiétudes croissantes de la part des électeurs.
2. Une démocratie représentative et participative fonctionne en grande partie au sein d'un système de partis politiques. Ces derniers ont besoin de fonds, non seulement pour financer leurs campagnes électorales, mais aussi entre les élections pour couvrir leurs frais de fonctionnement en tant qu'organisations politiques.
3. Il existe deux modes de financement des partis : public et privé, qui sont généralement combinés. Le financement public direct comprend les fonds alloués par l'Etat soit sur une base annuelle, soit en période électorale. Il est souvent défini en fonction du nombre de suffrages recueillis ou du nombre de sièges obtenus. Le financement indirect, lui, comprend les émissions politiques diffusées gratuitement, les déductions fiscales et l'utilisation de bâtiments publics pour la tenue de réunions politiques. De son côté, le financement privé est versé par des particuliers et des entreprises directement au parti politique, bien que soumis à des règles de transparence et à un plafonnement des dépenses de campagne.
4. Le financement public doit assurer aux partis et aux candidats des ressources essentielles pour remplir leurs fonctions et favoriser l'égalité.
5. La question du financement privé des partis politiques est souvent considérée comme une "question d'égalité politique"¹. Lorsque le financement privé des partis politiques n'est pas transparent, cela peut remettre en cause les avancées de la démocratie représentative où tous les votes ont la même valeur et où les représentants doivent rendre des comptes aux citoyens qui les élisent.
6. Deux études comparatives mondiales, une de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) et l'autre du National Democratic Institute for International Affairs (NDI) ont mis en exergue trois sujets de préoccupation.² Premièrement, le manque de moyens amène les partis politiques et les candidats à approcher des donateurs qui pourraient espérer obtenir certains avantages si le parti ou le candidat qu'ils soutiennent accède au pouvoir. Deuxièmement, l'inégalité de moyens fait que certains partis sont mieux

¹ February, J. et Calland, R. : "*The funding of political parties, democracy and the right to know*", 30 avril 2004, www.idasa.org.za

² Austin, A. et Tjernstrom, M. (dir. publ.): "*Funding of Political Parties and Election Campaigns*", guide de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 2002, et Baer, D. et Bryan, S. "*Money in Politics*", étude du National Democratic Institute for International Affairs (NDI) sur le financement des partis dans 22 pays en développement, 2005.

dotés que d'autres, ce qui est généralement le cas des partis au pouvoir. Enfin, lorsque les fonds de campagne proviennent de donateurs tablant sur un avantage législatif ou autre qui pourrait nuire au processus démocratique ou à la confiance du public dans ce dernier, le financement du parti en question est entaché de suspicion.

QUELQUES POINTS DE VUE SUR LE FINANCEMENT POLITIQUE EN AFRIQUE ET EN ASIE

7. Dans de nombreuses régions d'Afrique, les partis au pouvoir sont issus des mouvements de libération, ce qui a eu pour effet, dans bien des cas, de donner lieu à un système dominé par un seul et même parti depuis des décennies, y compris lorsque d'autres partis existent et fonctionnent.

8. La démocratie électorale s'est considérablement étendue en Afrique. Pourtant, il reste encore à consolider les avancées démocratiques d'un système pluraliste dynamique obtenu de haute lutte.

9. En Afrique, le financement des partis politiques souffre de l'histoire post-coloniale, des traditions de cadeaux et de népotisme, de l'alignement des circonscriptions politiques sur des intérêts ethniques et régionaux ainsi que de l'absence d'organisations politiques fortes. La mise en place de lois sur l'obligation d'information et la transparence, ainsi que sur le financement des partis politiques n'a pas porté ses fruits, en grande partie parce que les pouvoirs publics ne sont pas à même de faire respecter ces mesures et que les partis politiques n'ont pas les moyens de les appliquer³.

10. Le faible niveau de revenu, le manque d'instruction et d'accès à la technologie et l'importance des disparités entre les zones urbaines et rurales contribuent les uns et les autres à faire augmenter le coût pour les partis politiques non seulement de mener des campagnes électorales, mais aussi d'entretenir des liens avec les électeurs hors période électorale.

11. Dans nombre de cas, les partis en place sont avantagés par rapport aux partis de l'opposition, parce qu'ils ont accès aux fonds et aux biens publics pour leurs activités politiques, en particulier pour couvrir leurs dépenses de campagne.

12. La question du financement des partis politiques s'accompagne souvent de récriminations de la part des partis d'opposition qui se plaignent du manque d'équité, notamment dans l'accès aux médias.

13. La Convention africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption appelle les Etats membres de l'Union africaine à adopter des mesures législatives et autres pour intégrer le principe de transparence dans le financement des partis politiques.

14. Cependant, moins d'un Etat africain sur cinq a une législation sur le financement des partis politiques ou la publication de la provenance des fonds des partis⁴.

³ Baer, D. et Bryan, S.: "Money in Politics", étude du National Democratic Institute for International Affairs (NDI) sur le financement des partis dans 22 pays en développement, 2005.

⁴ Saffu, Y. in Austin, A. et Tjernstrom, M. (dir. publ.): "Funding of Political Parties and Election Campaigns", guide de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), 2002.

15. Dans la majorité des Etats africains, il n'existe pas de financement public direct des partis politiques. En fait, seuls 15 pays adhèrent à cette pratique, à savoir : l'Afrique du Sud, le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, l'Egypte, le Gabon, la Guinée équatoriale, le Malawi, le Maroc, le Mozambique, la Namibie, les Seychelles, la Tanzanie, le Tchad et le Zimbabwe⁵.

16. La différence entre les montants dont disposent les partis en place et les partis d'opposition est aussi beaucoup plus grande en Afrique que dans le reste du monde. Les partis d'opposition ont en effet du mal à trouver des financements privés.

17. En Asie, la corruption politique a eu des effets dévastateurs sur la confiance du public dans les partis politiques. Le coût croissant des campagnes électorales serait en partie responsable de la corruption qui frappe l'Indonésie, le Pakistan, les Philippines et la Thaïlande.

18. Les recherches menées par le NDI et le Council of Asian Liberals and Democrats (CALD) dans huit pays d'Asie (Cambodge, Indonésie, Malaisie, Népal, Philippines, République de Corée, Taïwan et Thaïlande) ont montré que, en Asie la concurrence électorale oblige les partis politiques, comme partout ailleurs dans le monde, à lever des fonds importants. Les partis politiques asiatiques assoient souvent leur soutien au moyen de réseaux népotiques et non grâce à des programmes fondés sur les intérêts des électeurs en général. Il a été régulièrement remarqué que les partis et les responsables politiques promettaient des récompenses à leurs donateurs, ce qui se traduit par un détournement des moyens de l'Etat au profit de leurs partisans. C'est, selon nombre de petits partis asiatiques, la raison pour laquelle eux recueilleraient moins de contributions financières⁶.

19. L'enquête de 2002 de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale a également révélé qu'un nombre important de pays d'Asie n'avaient pas de lois sur le financement des partis. Dans les pays où il y a une réglementation, celle-ci met l'accent sur les personnes et non sur les partis politiques.

20. Certains pays de la région Asie-Pacifique, par exemple l'Indonésie, le Japon, la Malaisie, Sri Lanka, Taïwan et la Thaïlande, prévoient un financement public direct des partis politiques. En Australie, en Inde, au Japon, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et à Singapour, le financement des partis politiques est précisément réglementé. Les partis politiques sont tenus de publier leurs recettes et, dans tous ces pays, hormis Singapour, ces informations sont mises à la disposition du public. Le Japon fait en outre une distinction entre "participation financière" et "achat d'accès ou d'influence". De leur côté, l'Australie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et Singapour exigent que les donateurs rendent leurs dons publics à partir d'un certain montant. Au Bangladesh, en Chine, en Inde, en Indonésie, en Malaisie, au Pakistan et aux Philippines, pour ne citer que quelques cas, la législation plafonne les dépenses de campagne et oblige les partis à tenir un registre indiquant l'origine des fonds et le montant des dépenses⁷.

21. Dans de nombreux pays d'Asie, les représentants élus doivent reverser une partie de leurs indemnités à leur parti. Au Cambodge, par exemple, les parlementaires, ministres et dirigeants de provinces doivent remettre une partie de leur salaire mensuel au parti politique.

⁵ Ibid.

⁶ Manikas, P. et Thornton, L. : "Political Parties in Asia - Promoting Reform and Combating Corruption in Eight Countries", étude du National Democratic Institute for International Affairs (NDI) et du Council of Asian Liberals and Democrats (CALD), 2003.

⁷ "Anti-Corruption Policies in Asia and the Pacific – The Legal and Institutional Framework for Fighting Corruption in Twenty-one Asian and Pacific countries", publié par le Secrétariat de l'Initiative anticorruption pour l'Asie-Pacifique de la Banque asiatique de développement et l'OCDE.

Au Bangladesh, un parti religieux exige que tous les parlementaires et élus locaux lui versent une contribution⁸.

22. L'une des plus grandes menaces pour les pays en développement, tant en Asie qu'en Afrique, est que le secteur privé ne porte atteinte à l'économie et ne transforme le régime politique. Lorsque les entreprises contrôlent le financement des partis politiques ou des candidats, il y a souvent une contrepartie sous forme d'attribution de marchés publics ou de traitement préférentiel au moment de la privatisation des marchés publics. D'après l'étude du NDI, 26 pour cent des personnes interrogées en Asie et 29 pour cent en Afrique considèrent la politique comme un moyen d'enrichissement personnel.⁹

GARANTIR LA TRANSPARENCE DANS LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES - LIGNES DIRECTRICES ET BONNES PRATIQUES

23. Il importe, dans l'intérêt du public et de la démocratie en général, que les partis politiques disposent de suffisamment de fonds pour faire leur travail. Toutefois, il faut combattre la corruption dans le financement des partis politiques pour éviter que les partis politiques ne se retrouvent à servir des intérêts commerciaux ou criminels.

24. La réalité est que l'argent et la politique sont indissociables et qu'il faut établir des mécanismes adaptés à la réalité pour atténuer l'incidence de l'argent sur la vie politique, notamment le coût croissant des campagnes électorales.

25. Dans de nombreux pays, le financement des partis politiques est considéré comme un problème grave et des mesures ont été prises pour y remédier. Il s'agit entre autres de l'interdiction ou de la limitation des contributions privées, du financement public des partis ou des candidats et du contrôle des dépenses politiques.

26. La limitation des contributions privées à la vie politique vise à réduire les disparités en matière d'influence politique entre les grands donateurs, les petits donateurs et ceux qui ne donnent pas. Le plafonnement des dépenses des partis et des candidats vise à mettre tout le monde sur un pied d'égalité en limitant les dépenses totales, normalement uniquement en période électorale. Ce plafonnement a malheureusement pour effet de conduire les intéressés à continuer à rechercher des fonds en douce ou à accepter des "dessous de table".¹⁰

27. La tendance est aussi à demander une réduction des dépenses électorales et autres dépenses de campagne. Comme cela a été dit dans l'examen comparatif qui précède, ce n'est pas la chose facile, compte tenu du faible niveau des revenus, de l'instruction, de l'accès à la technologie et des grandes disparités entre les zones urbaines et rurales, en Asie et en Afrique.

28. La publication obligatoire des finances des partis politiques contribue à une plus grande transparence et permet au public de comprendre ce qui peut présider aux activités d'un parti politique. De même, les codes de déontologie devraient prévoir la publication des états financiers personnels, afin que l'on puisse s'assurer que les fonds ne vont à des individus, mais bien au parti politique.

⁸ Baer, D. et Bryan, S. : "Money in Politics", étude du National Democratic Institute for International Affairs (NDI) sur le financement des partis dans 22 pays en développement, 2005.

⁹ Ibid.

¹⁰ Manikas, P. et Thornton, L. : "Political Parties in Asia - Promoting Reform and Combating Corruption in Eight Countries", étude du National Democratic Institute for International Affairs (NDI) et du Council of Asian Liberals and Democrats (CALD), 2003

29. La divulgation de l'identité des donateurs pose problème aux partis politiques. Nombre de donateurs ne souhaitent en effet pas que leur identité soit connue et les lois sur la transparence pourraient les dissuader de soutenir un parti. En outre, ils peuvent souhaiter financer plusieurs partis, mais ne pas vouloir que ces derniers le sachent, ni qu'ils aient connaissance des montants.

30. Les lois et autres formes de réglementation sur la divulgation visent à limiter les répercussions des financements anonymes, étrangers ou d'entreprises aux partis politiques. Toutefois, comme nous l'avons vu, ces lois sont difficiles à mettre en œuvre et les donateurs et partis politiques ont trouvé des moyens de les contourner.

31. Le financement public des partis politiques vise à garantir l'équité aux partis en leur assurant le même accès au financement. Il profite en particulier aux petits partis, pour lesquels il constitue la principale source d'argent. Il permet d'élargir le paysage politique et d'offrir aux citoyens un plus large choix de représentants. L'inconvénient est que ce mode de financement peut encourager la création de faux partis à des fins pécuniaires. Autre inconvénient, les méthodes compliquées d'attribution des ressources peuvent bénéficier aux grands partis, au détriment des plus petits. Enfin, il est rare que le financement public dispense les partis politiques de recourir aux fonds privés¹¹.

32. D'aucuns ont aussi évoqué la possibilité d'une règle mondiale sur le financement des partis politiques. Toutefois, il y a plusieurs difficultés à cela en ce sens que les systèmes démocratiques et les structures constitutionnelles diffèrent les uns des autres et que tout parti politique est unique¹².

33. Des textes législatifs ont aussi été votés pour obliger les partis politiques à procéder à des contrôles financiers internes à des fins de bonne gouvernance. Dans certains cas, les finances des partis politiques font l'objet d'un audit extérieur dont les résultats sont rendus publics.

34. Si les dispositifs mis en place à des fins de transparence que nous avons décrits plus haut visent à limiter la corruption et à faire en sorte que les électeurs connaissent les pratiques financières et les procédures internes des partis politiques, seuls, ils ne sont pas suffisants.

35. La crainte que la confiance du public dans le processus démocratique ne soit érodée par les mécanismes de financement politique préoccupe non seulement les Etats, mais aussi les organisations internationales et les Etats entre eux, comme en atteste la décision de la troisième Commission permanente de l'UIP de commander le présent rapport ainsi qu'une résolution.

36. L'élément essentiel pour instaurer un système de "responsabilité" au plan mondial est la transparence et l'existence d'un cadre réglementaire obligeant les partis politiques et les candidats à justifier leurs fonds.

¹¹ Manikas, P. and Thornton, L.: *"Political Parties in Asia - Promoting Reform and Combating Corruption in Eight Countries"*, étude du National Democratic Institute for International Affairs (NDI) et du Council of Asian Liberals and Democrats (CALD), 2003.

¹² Ewing, K.: *"Corruption in party financing: the case for global standards"* in Global Corruption Report, 2001.

37. Le financement par des donateurs étrangers ne doit pas être autorisé aux fins des campagnes électorales dans la mesure où les partis politiques sont censés représenter les intérêts des citoyens de leur pays. Toutefois, on peut envisager de faire une exception pour les fonds provenant de fondations politiques. Le financement des partis politiques par des donateurs étrangers en dehors du processus de campagne électorale demande à être examiné, car certains partis politiques ne pourraient pas survivre sans cet argent.

38. Les partis politiques eux-mêmes doivent faire partie de la solution. Ils doivent se muer en agents du changement et fonctionner de manière transparente et responsable.

39. A cet égard, il pourrait être nécessaire de leur proposer, à eux et à leurs membres, une assistance technique et une formation, par exemple pour la mise en place de systèmes de publication des états financiers ou l'élaboration de codes de conduite.

40. Les organisations de la société civile et les médias doivent servir de garde-fous. Ils doivent éduquer les citoyens sur le financement des partis politiques et surveiller en permanence l'exercice du pouvoir.

FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ELECTORALES : TRANSPARENCE ET RESPONSABILITE

*Projet de rapport présenté par
M. Patrick Moriau (Belgique), co-rapporteur*

I. INTRODUCTION

1. Les XIX^{ème} et XX^{ème} siècles ont vu les partis politiques accéder au sommet du pouvoir politique et devenir un pilier de la démocratie parlementaire d'aujourd'hui.
2. Les partis politiques sont extrêmement influents mais ce sont avant tout des organisations idéologiques dotées d'une vision, énoncée clairement dans leur manifeste, de l'organisation de la société. Ce cadre philosophique qui, selon eux, doit régir l'interprétation et la compréhension que les citoyens ont de la vie politique, sociale, économique et culturelle, sous-tend les efforts qu'ils déploient pour faire élire leurs candidats et faire évoluer la société dans la direction qu'ils préconisent.
3. Aussi aspirent-ils à dominer le débat politique, à l'intérieur et à l'extérieur du Parlement, grâce à leur prérogative sur l'ordre du jour et à leur accès aux médias, sur lesquels ils comptent pour exercer et renforcer leur influence lors des élections.
4. Nombre de pays ont salué l'importance des partis politiques en incluant des dispositions les concernant dans leur Constitution (Allemagne et France, par exemple, mais ni la Belgique ni les Etats-Unis), ou en en donnant une définition légale. Mais ce n'est pas le cas partout. En Grèce, par exemple, la doctrine constitutionnelle repose sur une définition tirée de la "Constitution d'Athènes" où Aristote décrit les premières formes de partis politiques comme des organisations politiques générales dans leur nature, dotées d'un programme politique particulier sur les principaux domaines de l'action de l'Etat et ayant l'intention, par des moyens pacifiques, d'assumer l'autorité pour réaliser leur programme.
5. Dans la mesure où les partis politiques qui veulent accéder au pouvoir ont à définir un programme politique couvrant tous les aspects de la vie moderne et à faire face à des dépenses de campagne de plus en plus importantes pour faire passer leur message, ils se doivent d'être très organisés et de former un réseau bien défini non seulement au plan horizontal, mais aussi au plan vertical. Au plan horizontal, il y a les instances dirigeantes du parti, qui en sont le centre névralgique, ainsi que le service de recherche et de documentation, le mouvement de jeunesse, l'aile féminine et d'autres groupes tels que les groupes parlementaires. D'autres organisations peuvent être liées à un parti politique par conviction, mais ne pas nécessairement en faire partie. C'est le cas par exemple de syndicats, de mutuelles et de journaux. Au plan vertical, on trouve au sommet de la hiérarchie le siège national du parti, puis les antennes locales et régionales, qui ont des degrés variables d'autonomie et sont alignées sur les circonscriptions électorales nationales, locales ou régionales. Cette structure leur permet d'être à l'écoute des électeurs.
6. Il n'est donc pas vraiment surprenant que ce type d'organisation, et les activités qui l'accompagnent, exigent un financement important. Avec un nombre d'adhérents en baisse, les partis se tournent vers des donateurs (qui peuvent être des personnes physiques ou morales) pour faire face aux coûts croissants des campagnes électorales et assurer la gestion

courante de l'organisation. Toutefois, cette recherche de fonds comporte des risques et peut aboutir à une vie politique où l'argent règne en maître. L'influence que prennent les donateurs et les risques de corruption peuvent mettre en danger le processus démocratique.

7. De ce fait, sous la pression du public, plusieurs pays se sont dotés d'une législation sur le financement des partis politiques et de leurs campagnes électorales, soit suite à des scandales de corruption, soit dans le cadre d'un processus de transition démocratique, s'agissant des démocraties nouvelles.

II. DE LA LEGISLATION REGISSANT LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ELECTORALES

8. Dans la plupart des cas, ces textes s'articulent autour de trois thèmes : i) le financement des partis politiques et des campagnes électorales, ii) la réglementation des campagnes électorales et des dépenses y afférentes et iii) le contrôle et la transparence. Il est un quatrième élément relevant lui aussi de l'objectif de transparence en politique, qui fait généralement l'objet de textes distincts ou d'un code de conduite, à savoir l'obligation des élus et hauts fonctionnaires de rendre publics leurs mandats (charges, activités et fonctions) et leur patrimoine.

A. Financement des partis politiques et des campagnes électorales

9. Pour avoir une démocratie parlementaire dynamique, les pays ont globalement tendance à assurer un financement public aux partis politiques et à réglementer l'origine des fonds privés. La nature de ce financement public et les méthodes employées pour en déterminer le volume varient d'un pays à l'autre suivant différents éléments : cadre constitutionnel, histoire politique et système électoral (scrutin majoritaire ou représentation proportionnelle).

1) Financement public

10. Le financement public peut être soit direct, soit indirect.

11. D'une manière générale, le financement direct prend la forme de subsides que l'Etat verse aux partis politiques en fonction de leurs résultats électoraux, du nombre de sièges qu'ils détiennent au Parlement et/ou de leur nombre d'adhérents. Dans certains pays (comme la France), l'Etat rembourse une partie des frais de campagne aux candidats qui ont atteint un certain pourcentage de voix.

12. L'importance des subventions publiques varie selon les sources de financement privé autorisées. Par exemple, si les dons et contributions de campagne de personnes morales sont interdits et les dons des particuliers plafonnés, le financement public sera comparativement plus important et pourra représenter jusqu'à 90 pour cent des recettes du parti. Entre autres méthodes appliquées pour calculer (partiellement) le montant de la subvention publique, on peut citer celle de l'alignement : à chaque euro ou dollar reçu sous forme de cotisation ou de don correspond un subside équivalent de l'Etat (c'est le cas en Allemagne). Par contre, les politiques libérales en matière de financement privé des partis politiques et des candidats s'accompagnent souvent d'un système relativement limité de financement public (principe des vases communicants).

13. Il est important d'insister sur le fait que le financement public ne doit pas profiter uniquement aux partis politiques représentés au Parlement, mais aussi aux partis qui n'y sont pas représentés mais qui ont recueilli un certain pourcentage de voix et représentent par conséquent un courant d'idées qui a sa place dans la société, auquel cas le système de financement public n'a pas pour vocation de protéger les représentants en exercice.

14. Le financement public indirect des partis politiques prend le plus souvent la forme de temps d'antenne gratuit à la télévision ou à la radio durant les campagnes électorales ainsi que de déductions d'impôts au titre des dons.

2) Financement privé

15. Pour ce qui est des sources de revenus privés, une comparaison effectuée au seul échelon européen montre des différences de taille. Il y a bien sûr de grandes similitudes, mais en ce qui concerne les dons, par exemple, la différenciation est la règle. Par exemple, les dons d'entreprises sont strictement interdits dans certains pays (Belgique et France) alors qu'ils sont autorisés sans limitation (Allemagne, Danemark et Royaume-Uni) ou plafonnés dans d'autres (Espagne). Les dons de particuliers (de personnes physiques) sont systématiquement autorisés, mais là encore la législation impose parfois un plafond qui peut être relativement bas (comme en Belgique : 2 000 euros par an), ou relativement élevé (comme en Espagne : 100 000 euros par an). Aux Etats-Unis, il existe deux types de dons : les dons plafonnés ("hard money") qui sont régis par la loi, sous l'autorité de la Commission fédérale des élections, et les dons non plafonnés ("soft money") qui sont faits aux partis politiques sans régulation (voir le site de la Commission fédérale des élections : <http://www.fec.gov/>).

16. Les dons des particuliers et des entreprises aux partis politiques et aux candidats sont parfois favorisés par les déductions fiscales. Cette incitation qui est bien sûr avantageuse pour le donateur, peut aussi être considérée comme une forme de financement public. Toutefois, elle soulève des questions quant au respect du principe de neutralité de l'Etat et à l'avantage relatif qu'il confère aux partis et candidats attirant un électorat plus riche.

B. Réglementation des campagnes électorales et des dépenses de campagne

17. *"Des élections libres et la liberté d'expression, notamment la liberté du débat politique, constituent l'assise de tout régime démocratique"* (Cour européenne des droits de l'homme, *Bowman c. Royaume-Uni*, 19 février 1998, paragraphe 42). Les élections sont le moment de vérité pour les partis politiques et les candidats.

18. S'agissant des dépenses de campagne, il y a indéniablement une différence de taille entre l'Europe et les Etats-Unis. En Europe, la tendance générale est à restreindre les dépenses de campagne en imposant des limites aux partis et aux candidats durant la campagne électorale, selon des règles fixées par la loi. Aux Etats-Unis, ces limitations sont jugées anticonstitutionnelles car elles sont contraires au Premier Amendement qui garantit la liberté d'expression. En conséquence, la Cour suprême a à plusieurs reprises fait abroger des lois introduisant de telles limites (comme dans les affaires *Buckley c. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976), *Commission fédérale des élections c. Wisconsin Right to Life, Inc.*, 551 U.S. 449 (2007) et *Citizens United c. Commission fédérale des élections*, 558 U.S. 50 (2010)). Est-ce à dire que les autres pays ne sont pas aussi attachés à la liberté d'expression ? Bien sûr que non. En Europe, par exemple, la liberté d'expression est un droit de l'homme fondamental protégé non seulement par les Constitutions nationales, mais aussi à l'échelon supranational, par l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, par l'article 10 de la

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 3 du Premier Protocole à cette convention qui prévoit le droit à des élections régulières, libres et équitables. Les Conseils constitutionnels et Cours suprêmes nationales des pays européens, mais aussi à l'échelon supranational, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice des communautés européennes veillent à ce que les législations nationales n'enfreignent pas les droits et libertés fondamentaux. En matière de régulation des campagnes électorales et des dépenses afférentes, la Cour européenne des droits de l'homme a déjà condamné plusieurs Etats membres pour avoir enfreint ces droits et libertés fondamentaux (affaires *Bowman c. Royaume-Uni*, 19 février 1998, *Verein gegen Tierfabriken Schweiss (VGT) c. Suisse*, 28 juin 2001 et 30 juin 2009, *Murphy c. Irlande*, 10 juillet 2003 et *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti c. Norvège*, 11 décembre 2008).

19. Plusieurs raisons sont avancées pour justifier le plafonnement des dépenses de campagne, notamment la lutte contre la corruption, le principe d'"égalité des armes" pour garantir l'égalité dans la compétition électorale et l'intégrité du processus électoral. Ces restrictions n'ont jamais été considérées, pour le moins en Europe, comme un obstacle à la liberté d'expression, car elles sont jugées nécessaires dans une société démocratique et, car conformément au principe de proportionnalité, elles sont suffisamment hautes pour garantir la qualité du débat politique et permettre aux partis et aux candidats de défendre efficacement leur programme et leur candidature. De fait, les gens sont plus gênés par l'inégalité financière qui sépare les partis et les candidats et permet à certains de bombarder les électeurs de toutes sortes de communications à visée électorale, ce qui équivaut parfois à des campagnes de corruption.

20. Toute législation régissant les méthodes de campagne et le financement des campagnes doit aussi tenir compte du rôle que jouent les tiers durant la campagne électorale. Le fait d'imposer des limites de dépenses aux partis et candidats et d'autoriser en parallèle des organisations à vocation unique ou autres groupes d'intérêt ne présentant pas de candidats aux élections, à intervenir sans modération dans la campagne électorale est la garantie presque certaine de voir contourner la réglementation applicable aux campagnes (voir l'affaire *Bowman* citée plus haut).

C. Contrôle et responsabilité

21. La transparence doit imprégner l'ensemble du processus de financement politique. Aussi faut-il instaurer un mécanisme de contrôle ainsi qu'un large éventail de sanctions pour les partis, candidats et autres personnes ou groupes (les tiers) contrevenant de quelque manière que ce soit à la législation applicable.

22. Le mécanisme de contrôle suppose d'abord l'obligation pour les partis, candidats et autres personnes ou groupes concernés (les tiers) de présenter des états financiers complets et détaillés. S'agissant des partis politiques, ces états financiers doivent être rendus publics chaque année suivant un mécanisme validé par les autorités compétentes, sur le modèle de ce qui se fait dans les entreprises du secteur privé (bilan, état des recettes et notes). Ce document regrouperait les comptes de toutes les entités se trouvant dans la sphère d'activité du parti, notamment les branches locales (périmètre de consolidation) et préciser les dépenses en cours du parti ainsi que les dépenses électorales. S'agissant des élections, les partis politiques et candidats devraient, si possible durant la campagne et en tous cas dans un délai raisonnable après les élections, présenter des comptes détaillés de leurs dépenses de campagne et de la provenance des fonds.

23. D'une manière générale, il importe que des vérificateurs indépendants (audit extérieur) certifient les rapports financiers. Des exceptions pourraient toutefois être autorisées pour les candidats dont les frais de campagne ne dépassent pas un certain seuil ou qui n'ont pas droit au remboursement de leurs frais de campagne.

24. Les rapports qui doivent être rendus publics doivent être soumis à un organisme indépendant de supervision disposant des ressources humaines et matérielles nécessaires ainsi que des pouvoirs d'enquête nécessaires pour procéder à un contrôle approfondi, efficace et impartial. Cet organisme devrait par conséquent pouvoir appliquer des sanctions administratives et signaler les infractions pénales et fiscales à la police et aux autorités judiciaires et fiscales pour enquête.

25. Enfin, il faut tout un arsenal de sanctions pour faire respecter la loi. Ces sanctions se doivent d'être efficaces, proportionnées et dissuasives. Elles peuvent être pénales (peines de prison, amendes, retrait temporaire du droit de vote et inéligibilité), administratives ou électorales (annulation d'un scrutin et inéligibilité assortie de la perte du mandat) et financières (retrait temporaire du financement public, non-remboursement des frais de campagne et perte du droit à des déductions fiscales).

III. COOPERATION INTERNATIONALE

26. En 1999, le Conseil de l'Europe a formé le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) pour s'assurer que les Etats respectaient les normes de l'Organisation en matière de lutte contre la corruption.

27. L'objectif du GRECO est de renforcer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en s'assurant, au moyen d'un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pression des pairs, qu'ils respectent les normes anticorruption du Conseil de l'Europe. Ce système permet de repérer les carences des politiques nationales de lutte contre la corruption et d'engager les réformes législatives, institutionnelles et pratiques nécessaires. Le GRECO est aussi assorti d'un programme de mise en commun des bonnes pratiques en matière de prévention et de détection de la corruption.

28. Actuellement, le GRECO compte 47 Etats membres (46 Etats européens et les Etats-Unis).

29. En 2007, le GRECO a entamé sa troisième série d'évaluations sur la transparence du financement des partis. Ces évaluations consistent à examiner la législation de chaque Etat membre à la lumière de la *Recommandation (2003) 4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales* (annexée au présent rapport).

30. A ce jour, la législation de 26 pays a été examinée (voir le site web du GRECO : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp).

**CONSEIL DE L'EUROPE
COMITE DES MINISTRES**

**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 19^e et 21^e 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 2^e 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 3^e 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.