



Strasbourg, le 23 octobre 2006

Avis n° 394 / 2006

CDL-AD(2006)031
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

COMMENTAIRES

**SUR LE PROJET DE LOI
RELATIF AU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES
EN CROATIE**

par
M. Hans-Heinrich Vogel (Membre, Suède)

**adoptés par la Commission de Venise
lors de sa 68^e Session plénière
(Venise, 13-14 octobre 2006)**

I. Introduction

1. Le 30 août 2006, la mission de l'OSCE en Croatie et le Bureau de l'administration centrale de Croatie ont invité la Commission de Venise à émettre un avis et à participer à une table ronde sur le projet de loi sur le financement des partis politiques avant qu'il ne soit soumis en première lecture au Parlement. Cette table ronde s'est tenue au parlement croate (Sabor) le 11 septembre 2006, de 9h00 à 14h30. La Commission de Venise y était représentée par M. H.-H. Vogel (Membre, Suède).

2. À l'issue d'un échange de vues fructueux, la Commission de Venise a été chargée de finaliser son avis et de le transmettre au Bureau de l'administration centrale de Croatie en octobre 2006.

3. Le projet de loi et les conclusions de la table ronde du 11 septembre ont été examinés lors de la réunion plénière de la Commission de Venise, les 13 et 14 octobre 2006.

4. Les présents commentaires ont été adoptés par la Commission de Venise lors de sa 68^e session plénière (Venise, 13-14 octobre 2006).

II. Remarques générales

5. Le projet de loi sur le financement des partis politiques pose des bases solides pour réglementer le financement des partis en Croatie et correspond globalement aux normes du Conseil de l'Europe en la matière. La Commission se félicite de l'initiative prise par les autorités de discuter de ce projet de loi avec des représentants des partis politiques, d'ONG et d'organisations internationales avant de le soumettre au parlement.

6. Toutefois, sur certains points, le texte du projet de loi n'apporte pas de réponses claires et doit encore être amélioré.

III. Observations détaillées

7. L'article 2, paragraphe 2, du projet de loi sur le financement des partis politiques (ci-après « le projet ») dispose que les partis politiques peuvent percevoir des revenus de certaines sources énumérées « afin de réaliser leurs objectifs politiques ». En vertu du paragraphe 4 du même article, ils peuvent utiliser les fonds mentionnés dans cet article « dans le but de parvenir aux objectifs fixés par le programme et les statuts du parti politique ». Il est à noter que le but reconnu par la loi pour ce qui est de la perception de fonds n'est pas le même que celui mentionné pour leur utilisation. La différence peut être substantielle : l'expression « réaliser...objectifs politiques » peut être interprétée de manière beaucoup plus large que l'expression « parvenir aux objectifs fixés par le programme et les statuts du parti politique ».

8. L'article 2, paragraphe 2 du projet autorise les partis politiques à tirer des revenus non seulement des cotisations de leurs membres, de dons, de publications, de la vente d'articles promotionnels et de l'organisation de manifestations, mais aussi « des biens en leur possession et d'autres sources autorisées par la loi. » Le traitement et l'utilisation des cotisations des membres et des dons sont réglementés en détail dans les articles suivants du projet de loi ; par contre, il n'existe pas de dispositions similaires pour ce qui est du traitement et de l'utilisation des revenus générés par les biens propres des partis et les autres sources autorisées par la loi. Si la législation comporte des dispositions régissant les associations à but non lucratif, il convient de préciser si ces dispositions sont applicables aux partis politiques et dans quelle mesure.

9. L'article 3, paragraphe 4 n'est pas tout à fait clair lorsqu'il impose de « *garder la trace des cotisations et des dons reçus* ». Cette obligation s'étend-elle aussi aux autres activités génératrices de revenus, mentionnées à l'article 2, paragraphe 2 ? Existe-t-il une obligation générale de tenir une comptabilité conforme aux normes comptables internationales ?

10. L'article 13 devrait inclure une disposition correspondant au paragraphe 2 de l'article 9. Les contributions des autorités locales ou régionales devraient être utilisées exclusivement à des fins locales ou régionales.

11. L'article 14 (en conjonction avec l'article 8) prévoit un régime fiscal particulier pour les partis politiques qui disposent « *d'au moins un représentant au parlement croate* ». Ils « *bénéficient de certains avantages fiscaux conformément aux dispositions d'une loi spéciale* », étant entendu que ces avantages concernent « *les activités qui sont strictement liées à l'activité politique des partis* ». La mention de ces « activités » signifie-t-elle qu'un régime spécial doit être créé pour la seule TVA et, éventuellement, pour d'autres impôts sur les activités (commerciales), les ventes, etc. ? Ou alors le législateur a-t-il l'intention de créer un régime fiscal spécial plus complet incluant un impôt sur les revenus, des cotisations de sécurité sociale, etc. ? Selon la réponse qui sera apportée à ces questions, les partis politiques tirant des revenus « *des biens en leur possession* », comme indiqué à l'article 2, paragraphe 2, auraient la possibilité d'exercer, dans des proportions considérables, des activités exonérées d'impôts, susceptibles de se transformer en activités commerciales, lesquelles sont ordinairement imposables. De plus, le lien entre cette disposition et l'article 2, paragraphe 1, aux termes duquel les partis politiques sont des organisations à but non lucratif, n'est pas clair. Considérés conjointement, les articles 14, 8 et 2 permettent de conclure que les partis politiques, en leur qualité d'organisations à but non lucratif, ne sont pas autorisés, de manière générale ou ponctuelle, à exercer des activités génératrices de profits. Une autre interprétation possible est que les partis politiques visés par la présente loi doivent être (sans exception ou, du moins, en principe) traités comme des organisations à but non lucratif, même lorsqu'ils exercent des activités génératrices de profits.

12. L'article 15, paragraphe 1, interdit, en des termes très larges, tout financement des partis politiques par des personnes morales étrangères, etc. Cette disposition est libellée de manière si large qu'un parti politique commettrait une infraction technique en recevant des fonds ordinaires, quels qu'en soient la nature et le but, de la part d'organes du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne. L'interdiction énoncée plus avant dans le même paragraphe et relative à certains « *actionnaires majoritaires* » devrait préciser si elle vise une majorité absolue de 50% ou plus des actionnaires individuels, des porteurs d'actions à droit de vote ou un détenteur de plus de 50% des actions (toutes catégories confondues ou uniquement des actions à droit de vote), etc.

13. Aux termes des deux paragraphes de l'article 16, les partis politiques ne sauraient « *exercer des pressions de nature politique ou autre sur des personnes physiques ou morales lors de la collecte de dons destinés à financer leurs activités* », ni « *promettre en retour des faveurs politiques ou autres, des privilèges ou des avantages personnels de quelque nature que ce soit à des personnes physiques ou morales lors de la collecte de dons destinés à financer leurs activités.* »

a) Ces dispositions n'interdisent pas les pressions et les promesses en général, mais uniquement « *lors de la collecte de dons* ». Ce point amène à se demander ce qui se passera si ces pressions ou promesses interviennent *avant* le processus technique de collecte de dons ou *après* celui-ci.

b) De même, il ne ressort pas clairement de l'article 16 *quelles sont les personnes visées* par ces interdictions. Le texte mentionne, en termes très généraux, « *les partis politiques* », c'est-à-dire des personnes morales. Ces dernières agissant par l'intermédiaire de leurs représentants légaux, le texte implique que l'interdiction viserait uniquement ces représentants légaux. Peut-être est-il dans l'intention du législateur d'interdire également à d'autres personnes agissant plus ou moins clandestinement pour le compte d'un parti politique d'exercer de telles pressions et de faire des promesses. Quelle que soit l'intention, elle devrait être exprimée de manière à ne laisser subsister aucun doute à cet égard.

c) Aucune des interdictions énoncées dans les deux paragraphes de l'article 16 n'est mentionnée au Chapitre V du projet, relatif aux dispositions pénales. Il semble *qu'aucune sanction* n'est prévue pour le cas où les interdictions formulées à l'article 16 ne seraient pas respectées. Si des sanctions sont prévues dans le Code pénal ou dans une autre loi, il conviendrait de préciser si l'article 16 peut avoir valeur de *lex specialis* par rapport à ces autres dispositions et dans quelle mesure.

14. D'après l'article 17, qui ouvre le Chapitre IV du projet, « les opérations financières d'un parti politique » sont contrôlées par le Commissariat aux comptes et le ministère des Finances – Direction des impôts. Ce contrôle est régi plus en détail par les articles 18 à 20, qui constituent la fin du Chapitre IV.

15. L'ensemble du Chapitre IV soulève nombre de questions, qui concernent, d'une manière ou d'une autre, chacun des articles de ce chapitre.

a) La première question porte sur le sens du terme « contrôle » (« *nadzor* », en croate). Doit-il être compris (plus ou moins) dans le sens de « contrôle financier » ou inclut-il (au moins dans une certaine mesure) une dimension politique ? Cette dernière option pourrait être nécessaire au regard de l'article 2, paragraphe 4 du projet, qui autorise un parti politique à utiliser certaines ressources financières uniquement pour réaliser « les objectifs fixés par le programme et les statuts du parti politique » ; le contrôle visé à l'article 17 pourrait, dès lors, inclure un contrôle de conformité au programme et aux statuts. Mais une telle fonction pourrait-elle, en vertu de la Constitution de la Croatie, réellement incomber au Commissariat aux comptes et au ministère des Finances ou à l'une ou l'autre de ces instances ? Cette question en amène une autre, à savoir ce que chacune des deux instances mentionnées dans le projet est supposée faire.

b) Le contrôle tel que prévu au Chapitre IV est-il censé porter sur les opérations financières d'un parti politique, c'est-à-dire sur *toutes* ces opérations dans leur *intégralité* ou doit-il être limité ? Il ne serait pas déraisonnable de fixer des limites.

c) Des questions similaires se posent en ce qui concerne l'établissement des comptes et leur publication au Journal officiel et sur le site web du parti politique concerné.

d) L'obligation de tenir des comptes et de soumettre des rapports financiers, prévue à l'article 18, devrait être étendue aux candidats indépendants.

e) En vertu de l'article 20, les conclusions du Commissariat aux comptes doivent être publiées au Journal officiel. Mais que se passe-t-il si le parti politique contrôlé n'est pas d'accord avec ces conclusions ? Existe-t-il une possibilité de faire appel devant un tribunal ?

f) La loi devrait comporter des dispositions régissant le financement des campagnes électorales, à moins que cette question n'ait déjà été traitée dans un autre texte législatif.