



Strasbourg/Varsovie, le 20 décembre 2010

Avis n°604/2010
Avis BIDDH n°POLIT – SRB/174/2010

CDL-AD(2010)048
Or. angl.

Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE
et
COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS CONJOINT

SUR LE PROJET DE LOI
RELATIF AU FINANCEMENT DES ACTIVITES POLITIQUES
DE LA REPUBLIQUE DE SERBIE

élaboré par

la Commission de Venise
et l'OSCE/BIDDH

adopté par la Commission de Venise
à sa 85^e session plénière
(Venise, 17-18 décembre 2010)

sur la base des observations de

M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
et d'experts de l'OSCE/BIDDH

I. INTRODUCTION

1. Par deux lettres datées des 11 et 23 novembre 2010, le ministère de la Justice de la République de Serbie a demandé à l'OSCE/BIDDH, par l'intermédiaire de la Mission de l'OSCE en Serbie et la Commission de Venise respectivement, d'examiner le projet de loi de la République de Serbie sur le financement des activités politiques (ci-après « le projet de loi sur le financement des activités politiques » ou « le projet de loi »).

2. En réponse à cette demande, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont donc entrepris une évaluation conjointe.

3. Le présent avis a été établi à partir des observations formulées par des experts de l'OSCE/ODIHR et par M. James Hamilton, membre de la Commission de Venise. Il a été adopté par la Commission de Venise à sa 85^e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010).

II. RÉSUMÉ

4. Le projet de loi constitue une avancée vers la création d'un système moderne et complet de financement politique en Serbie. Globalement, il définit un cadre relativement clair et général de réglementation du financement des activités politiques. Il permet un financement tant public que privé, reconnaissant ainsi que les partis ont besoin de ressources suffisantes pour remplir leurs fonctions. Le modèle de financement public s'inspire largement des recommandations du Conseil de l'Europe et de l'OSCE et le projet de loi présente de nombreux aspects positifs. Dans un souci de concision, le présent avis portera essentiellement sur les domaines de préoccupation, afin que les points faibles puissent être corrigés avant l'adoption du projet de loi.

5. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise formulent les recommandations suivantes :

Recommandations principales

- A. Le projet de loi gagnerait à ce que ses dispositions soient modifiées pour mettre davantage l'accent sur la prévention des abus, infractions et violations possibles plutôt que de prévoir des sanctions lorsque de tels actes ont été commis.
- B. Le caractère conditionnel du financement public pourrait être renforcé dans le projet de loi.
- C. Le projet de loi devrait aborder la question de la prestation de services et indiquer de manière détaillée quels services sont concernés et comment les quantifier.
- D. Le système du financement politique pourrait être utilisé pour créer un mécanisme incitatif visant à améliorer la participation des femmes aux partis politiques et encourager la participation politique.
- E. Certaines dispositions relatives à la tenue des comptes (énumération détaillée des contributions) et au contenu des rapports exigés des acteurs politiques devraient être clarifiées et explicitées.
- F. Les exigences en matière de supervision, de contrôle public et d'information devraient être étendues à tous les acteurs politiques, pas seulement à ceux qui ont des représentants dans les assemblées législatives.
- G. Il faudrait consolider le rôle de l'Agence de lutte contre la corruption afin qu'elle puisse remplir sa mission de surveillance (en développant ses prérogatives pour lui permettre d'obtenir les informations et explications demandées et de contrôler les opérations ordinaires des acteurs politiques), et renforcer ses capacités au moyen de la formation. Quant à son rôle de décision et de sanction, il pourrait être envisagé de l'attribuer aux tribunaux.

- H. Il faudrait revoir les sanctions prévues dans le projet de loi pour s'assurer qu'elles sont proportionnées et jouent un rôle dissuasif efficace.
- I. Le régime des sanctions devrait être complété.

Recommandations supplémentaires

- J. Les cotisations d'adhésion devraient représenter une partie du montant total autorisé pour les contributions.
- K. L'interdiction des sommes d'argent provenant d'associations politiques étrangères pourrait être reconsidérée.
- L. L'interdiction des dons transitant par des tiers devrait être assortie de sanctions appropriées.
- M. Les articles 13 et 16 devraient être clarifiés.
- N. Le projet de loi devrait aborder la question du financement des campagnes électorales par des moyens autres que pécuniaires.
- O. Le projet de loi devrait régler le cas dans lequel plus de 20 listes de candidats seraient présentées.
- P. La liste des dépenses de campagne électorale devrait être détaillée et fermée.
- Q. L'utilisation abusive de ressources publiques aux fins de soutenir des acteurs politiques devrait être strictement interdite.

III. DOMAINE DE L'ÉTUDE

6. Le présent avis porte uniquement sur le projet de loi relatif au financement des activités politiques, conformément à la demande formulée. Il ne constitue par conséquent en aucun cas une étude complète et approfondie de tout le cadre législatif régissant les partis politiques et leur financement en République de Serbie.

7. Il analyse le projet de loi au regard des normes et instruments internationaux et régionaux pertinents ainsi que des engagements de l'OSCE énoncés tout récemment dans la Déclaration d'Astana¹.

8. Il soulève des questions cruciales et met en lumière des domaines de préoccupation. Les recommandations qu'il suggère sont fondées sur les accords et engagements internationaux ratifiés et souscrits par la Serbie, en particulier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)², qui garantit la liberté de s'associer, y compris de créer des partis politiques³ ; la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui garantit elle aussi le droit de s'associer⁴, ainsi que l'abondante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui pose des jalons importants dans ce domaine, notamment sur la question du financement des activités politiques.

9. Le présent avis renvoie aussi largement aux Lignes directrices relatives à la réglementation des partis politiques (ci-après « les Lignes directrices »)⁵, récemment adoptées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, qui rassemblent les normes et pratiques internationales susmentionnées.

¹ « Déclaration commémorative d'Astana : vers une communauté de sécurité », 3 décembre 2010.

² Entré en vigueur en Serbie en 2000.

³ Article 21 du PIDCP (adopté le 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976), 999 RTNU 171.

⁴ Article 11 de la CEDH (adoptée le 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953).

⁵ CDL-AD(2010)024, adopté à la 84^e session plénière de la Commission de Venise les 15-16 octobre 2010.

10. Ce travail est basé sur une traduction non officielle du projet de loi. Il n'est pas exclu que des erreurs soient dues à la traduction.

11. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise soulignent que le présent avis ne préjuge en rien des avis ou recommandations que l'un ou l'autre pourraient souhaiter formuler à l'avenir au sujet des questions examinées.

IV. ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

A. Sources et modes de financement

12. Le projet de loi vise à réglementer le financement public et privé. Les acteurs politiques reçoivent des fonds publics pour mener leurs activités ordinaires et financer leurs campagnes électorales. Le financement d'organisations politiques par des fonds privés est autorisé sous certaines conditions, c'est-à-dire hormis les cas dans lesquels les dons privés sont interdits.

13. Les Lignes directrices préconisent que les Etats, lorsqu'ils légifèrent, respectent plusieurs paramètres importants en matière de financement politique. Ils devraient par exemple limiter les contributions privées, veiller à un équilibre entre financement public et financement privé, restreindre l'utilisation des ressources de l'Etat, fixer des critères équitables concernant l'allocation d'une aide financière publique, plafonner les dépenses électorales, prévoir des conditions qui améliorent la transparence du financement des partis et la crédibilité des rapports financiers, créer un mécanisme régulateur indépendant et prévoir des sanctions adaptées en cas de violation⁶.

Financement privé

14. Point positif, le projet de loi vise à fixer les limites du financement privé. Il commence par indiquer aux articles 6 et 7 les différentes formes que peut prendre ce type de financement : cotisation d'adhésion, don, héritage, legs et revenus patrimoniaux.

15. L'article 6 du projet de loi définit la cotisation d'adhésion comme une somme d'argent qu'un membre d'un parti politique doit verser à intervalles réguliers selon les modalités et dans les conditions prévues par les statuts du parti ou un autre acte juridique. Cet article indique clairement que les cotisations d'adhésion sont une source légitime de financement des partis et que ceux-ci peuvent raisonnablement les exiger tant que leur montant n'atteint pas un niveau qui limiterait indûment le nombre de membres. Même s'il n'incombe pas à l'Etat de fixer le montant des cotisations, on peut souligner que la législation devrait veiller à ce que celles-ci ne soient pas utilisées pour contourner les limites des contributions⁷, ce qui peut se faire en assimilant les cotisations à des contributions. Il est par conséquent recommandé d'envisager que le montant de la cotisation d'adhésion soit considéré dans le projet de loi comme une partie du montant total des contributions que les membres sont autorisés à faire.

16. Comme indiqué plus haut, l'article 7 définit le don comme une somme d'argent (autre que la cotisation d'adhésion) donnée volontairement à un acteur politique, ou comme un cadeau. Cette disposition détaille les obligations qui incombent aux donateurs selon qu'ils exercent une activité commerciale ou sont des personnes physiques. Elle prévoit notamment que le don ne peut excéder 20 salaires mensuels pour les personnes physiques et 100 salaires mensuels pour les

⁶ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise relatives à la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2010)024, paragraphe 160.

⁷ *Ibid.*, CDL-AD(2010)024, paragraphe 163.

personnes morales. Selon la définition, les services rendus gratuitement ou à des conditions différentes de celles du marché sont également considérés comme des dons. L'article semble par conséquent reconnaître que tous les individus devraient avoir le droit d'exprimer librement leur soutien au parti politique de leur choix en versant des contributions financières et en nature mais que dans le même temps le montant total des contributions peut être limité de manière raisonnable pour éviter toute distorsion du processus politique en faveur d'intérêts fortunés et empêcher la corruption ou l'achat d'influence politique⁸. Il est également positif que la limite fixée soit fondée sur une forme d'indexation, qui permet de contrer les effets de l'inflation.

17. Par contre, la loi ne dit rien sur la manière d'évaluer les dons qui entrent dans la catégorie des services. Cela est particulièrement préoccupant car l'article 36 du projet de loi réprime la violation de l'article 7 par un donateur. Il est donc recommandé de réviser cette disposition en précisant comment les services rendus pourraient être évalués.

18. L'article 8 prévoit que les organisations politiques peuvent posséder des biens immobiliers et des biens meubles. Il semble toutefois qu'elles ne puissent le faire que dans la mesure où ces biens sont utilisés pour atteindre des objectifs politiques, concourir à des élections ou poursuivre d'autres fins autorisées. Il est difficile de dire si cette restriction s'applique uniquement aux biens meubles ou également aux biens immobiliers, étant donné que l'article autorise expressément les organisations politiques à percevoir des revenus patrimoniaux provenant de la vente ou de la location d'immeubles. Les acteurs politiques ne pouvant acquérir des biens immobiliers qu'avec des fonds collectés auprès de sources privées, l'utilisation de dons publics à cette fin est donc exclue. Le projet de loi ne prévoit toutefois pas de sanction en cas de violation de cette disposition. Les organisations politiques devraient être tenues de rendre des comptes à la suite d'une utilisation illicite ou abusive de l'argent public. Il est donc recommandé de combler cette lacune dans le projet de loi, dans la partie consacrée aux sanctions et aux délits.

19. L'article 9 énumère les sources de financement interdites⁹. Comme indiqué plus haut, il est permis de fixer des limites raisonnables aux contributions privées. Cependant, cet article ne précise pas si les restrictions énoncées s'appliqueront également à d'autres formes de soutien tels que les contributions en nature, les crédits, les prêts et les annulations de dette. C'est pourquoi il est recommandé de réparer cette omission, de sorte qu'il soit impossible de contourner cette disposition.

20. L'article 9 interdit les contributions provenant d'Etats étrangers et de personnes physiques ou morales étrangères – à l'exception des associations politiques internationales. Cette pratique, conforme aux normes internationales¹⁰, a cours dans de nombreux pays de l'OSCE et du Conseil

⁸ Lignes directrices et rapport sur le financement des activités politiques, Commission de Venise, Doc. CDL-INF (2001) 8, paragraphe A. 6. a. ; Lignes directrices relatives à la réglementation des partis politiques, OSCE/BIDDH, CDL-AD(2010)024, paragraphes 170 et 175.

⁹ A cet égard, les Lignes directrices disposent : « Il est essentiel de réglementer le financement des activités politiques afin de garantir l'indépendance des partis, protéger ceux-ci d'une influence excessive des donateurs, permettre à tous les partis de concourir sur un pied d'égalité et garantir la transparence du financement politique. Le financement des activités politiques par des contributions privées est également une forme de participation politique. Par conséquent, la législation devrait viser un point d'équilibre entre encourager les contributions modérées et limiter les contributions trop importantes. » Lignes directrices relatives à la réglementation des partis politiques, OSCE/BIDDH, CDL-AD(2010)024, paragraphe 159, p. 35.

¹⁰ La Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des activités politiques et des campagnes électorales indique que « les Etats devraient limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères ».

de l'Europe¹¹. Il convient toutefois de noter qu'il existe des exceptions à cette interdiction pure et simple des dons étrangers¹² et il est recommandé de réglementer soigneusement ce domaine afin de ne pas porter atteinte à la liberté d'association des partis qui opèrent à l'échelle internationale. Les Lignes directrices soulignent qu'une réglementation minutieuse peut être particulièrement souhaitable compte tenu du rôle croissant que jouent les partis politiques au niveau de l'Union européenne conformément à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹³.

21. Au vu de ce qui précède, il est recommandé de se demander si l'interdiction des dons pécuniaires provenant d'associations politiques internationales, énoncée au deuxième paragraphe de l'article 9 du projet de loi, ne serait pas trop stricte. Cette recommandation s'appuie également sur l'intention sous-jacente aux paragraphes 10.4 et 26 du Document de la réunion de Copenhague de l'OSCE, dont les engagements prévoient une coopération extérieure et un soutien à des personnes, groupes et organisations qui défendent les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Une disposition en ce sens dans le projet de loi pourrait permettre un soutien sous la forme de fonds venant d'une section étrangère d'un parti politique, ce qui n'empêcherait pas pour autant de limiter le montant d'une telle contribution étrangère, conformément à la pratique de certains Etats de l'OSCE et du Conseil de l'Europe¹⁴.

22. Enfin, puisque le projet de loi interdit les contributions pécuniaires d'organisations politiques internationales, il devrait indiquer la valeur des contributions en nature qui sont a priori autorisées.

23. L'article 10, dont les dispositions semblent très importantes, interdit d'exercer des pressions sur les personnes lors de la collecte de fonds en faveur d'un acteur politique et de promettre ou faire miroiter à un donateur ou à un acteur politique un privilège ou un bénéfice personnel. Il interdit également de faire un don à un acteur politique par l'intermédiaire d'un tiers. Cependant, aucune sanction ne semble être prévue en cas de violation de ces dispositions. En outre, l'interdiction d'exercer des pressions est relativement vague. Il est par conséquent recommandé de clarifier cet article.

24. Il convient de saluer l'article 12 du projet de loi, qui pourrait toutefois être complété dans le cas où la recommandation concernant l'évaluation des dons en nature, formulée ci-dessus au sujet de l'article 7, serait prise en considération.

B. Financement des activités courantes des acteurs politiques

Financement public

25. La partie III du projet de loi (articles 13-16) porte sur le financement par l'Etat des activités courantes des partis politiques. Le principe d'un financement public conjugué à un plafonnement des dépenses, à la transparence et à une mise en œuvre impartiale est considéré dans toute la région de l'OSCE et du Conseil de l'Europe et même au-delà comme un moyen potentiel de prévenir la corruption, de soutenir le rôle important joué par les partis politiques et de mettre fin à

¹¹ Arménie, Azerbaïdjan, France, Géorgie, Moldova et Fédération de Russie.

¹² Les dons étrangers ne sont pas interdits, par exemple, en Bosnie-Herzégovine, en République tchèque et en Hongrie : voir paragraphe 9 p. 4 de l'Avis de la Commission de Venise sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères, CDL-AD(2006)014.

¹³ Article 12(2) de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, JO C/364/1, 18 décembre 2000.

¹⁴ Voir l'article 19(h) de la loi sur les partis politiques et les mouvements politiques de la République tchèque, ou l'article 25 de la loi sur les partis politiques de la République fédérale d'Allemagne (2002) qui définit les montants précis que les partis politiques peuvent recevoir de sources étrangères.

une dépendance injustifiée à l'égard des donateurs privés. Un système de financement public renforce le pluralisme politique et permet aux partis de concourir lors des élections en respectant le principe d'égalité des chances¹⁵.

26. Les articles 13 à 16 concernent uniquement les acteurs politiques représentés au parlement ou dans des assemblées subordonnées. Ceux qui ne sont pas représentés dans ces instances sont donc exclus de la disposition. D'après le projet de loi, les fonds publics alloués dans ce cadre doivent s'élever à 0,15% du budget de l'Etat. Une autre disposition s'applique à la province autonome. Ce pourcentage correspond à une somme relativement importante. En matière de réglementation du financement public, il faut s'efforcer de prévoir un niveau suffisant, sans toutefois rendre les partis politiques trop dépendants de l'aide de l'Etat.

27. L'article 13 dispose par ailleurs que si les fonds alloués en vertu de cet article sont inférieurs à trois salaires mensuels moyens, la différence doit être prélevée sur le budget de l'Etat. Cette disposition n'est pas très claire, ce qui vient peut-être de la traduction. Il n'est pas possible qu'elle fasse référence au montant total des fonds, qui serait nettement supérieur à trois salaires mensuels moyens. Il est également difficile de dire si elle renvoie à une dotation particulière à un parti politique. Il est recommandé de clarifier cette disposition.

28. L'article 16 prévoit que les fonds destinés aux activités courantes des acteurs politiques sont utilisés à des fins de fonctionnement et de diffusion des idées, c'est-à-dire (entre autres) les activités menées avec les électeurs et les membres, les dépenses de promotion, le matériel publicitaire, les publications, les sondages publics, l'éducation, la formation et la coopération internationale, les salaires du personnel, les dépenses d'indemnisation du personnel, les charges (loyer, chauffage, téléphone, électricité, Internet, etc.) et d'autres activités connexes. L'article 36 réprime toute utilisation des fonds contraire à l'article 16 du projet de loi. Apparemment, l'intention est de garantir que les fonds servent uniquement à ces fins. S'il existe un doute à ce sujet dans le texte original (la version anglaise n'est pas claire sur ce point), il est recommandé de clarifier la disposition.

29. Par ailleurs, l'article 16 du projet de loi gagnerait à indiquer expressément qu'il est interdit aux dirigeants et aux membres des partis d'utiliser les fonds de leur parti (publics comme privés) pour leur usage personnel. L'absence d'une telle disposition ouvre la porte aux abus et à la corruption.

30. Les articles 16 et 18 pourraient même aller plus loin en ce qui concerne l'attribution conditionnelle des fonds publics. Dans l'idéal, le projet de loi devrait d'abord contraindre les partis à respecter certaines conditions en matière d'information et d'obligation de rendre des comptes. Ce n'est que dans un deuxième temps que les fonds devraient être déboursés.

31. En outre, il pourrait être envisagé d'introduire dans le projet de loi un mécanisme incitatif associé à l'allocation de fonds publics. Ce dispositif pourrait par exemple prendre la forme de subventions de contrepartie, dans le cadre desquelles l'Etat fournit le même montant que celui donné par les sympathisants. Un système basé sur des incitations permettrait de promouvoir le pluralisme politique mais nécessiterait un contrôle efficace.

Participation des femmes

¹⁵ Lignes directrices relatives à la réglementation des partis politiques, OSCE/BIDDH, CDL-AD(2010)024, paragraphe 176, p. 38.

32. Par ailleurs, le projet de loi n'aborde pas du tout la question de la participation politique des femmes. Allouer des fonds aux partis en fonction du soutien qu'ils apportent aux candidatures féminines n'est pas considéré comme discriminatoire. Cette question devrait être traitée sous l'angle des mesures spéciales que les Etats sont tenus d'adopter aux termes de la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes¹⁶. Cela serait d'autant plus légitime que, comme nous l'avons souligné plus haut, le montant prévu de 0,15% du budget de l'Etat est très généreux.

C. Financement des campagnes électorales

33. La partie IV du projet de loi porte sur le financement des dépenses de campagne électorale. Elle dispose que des fonds publics, distincts de ceux alloués aux activités courantes, sont alloués pour couvrir les dépenses de campagne électorale. Ces fonds sont fournis dans l'année au cours de laquelle se tient une élection périodique et leur niveau s'élève systématiquement à 0,05% du budget de l'Etat. Là encore, ce montant semble assez considérable.

34. Lorsqu'il s'agit de scrutins dans la province autonome et d'élections locales, les fonds sont fournis via le budget de la province autonome ou de la collectivité locale. Le projet de loi régit uniquement la question des fonds, il ne dit rien sur les dons sous forme de services ou d'autres prestations en nature qui peuvent être versés à des fins électorales. Il est recommandé d'aborder la question du financement des campagnes par des moyens autres que pécuniaires.

35. L'article 18 prévoit que si moins de 20 listes de candidats ont été déposées, les fonds restants sont alloués à parts égales à toutes les listes déposées. En revanche – à moins que cette question soit régie par une autre loi de la République de Serbie –, aucune disposition ne couvre le cas dans lequel plus de 20 listes de candidats seraient présentées. Il est recommandé de remédier à cette lacune.

36. L'article 20 définit les dépenses électorales. Le mot « notamment » et l'expression « autres activités connexes » au premier paragraphe impliquent que la liste énumérée n'est pas exhaustive et peut par conséquent donner lieu à une interprétation et à un litige pour savoir ce qui constitue ou non une dépense de campagne électorale. Dans ces conditions, il est recommandé de préciser et clore cette liste, d'autant que la violation de cette disposition est punie à l'article 36 du projet de loi.

37. L'article 21 pourrait lui aussi être amélioré. Comme l'article 7 du projet de loi, en effet, il ne tient pas compte des services qui peuvent être rendus gratuitement lors d'une campagne électorale et ne vise pas à les quantifier.

D. Registres et rapports

38. Les dispositions relatives au financement des partis s'accompagnent d'une obligation, pour les partis, de publier leurs sources de financement. Les exigences en matière d'information devraient s'appliquer aussi bien aux périodes de campagne qu'aux activités ordinaires des partis.

39. Le principal défaut du projet de loi est qu'il régit l'élaboration de rapports et la divulgation d'informations concernant les acteurs politiques représentés dans les assemblées législatives (articles 24, 25, 26) mais exempte les autres partis politiques de tout contrôle public, sauf pour ce

¹⁶ Article 4 de la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979.

qui est du financement des campagnes. Il est vivement recommandé de rectifier le projet de loi à cet égard.

40. L'article 24 sur la tenue des registres doit être salué car il exige des acteurs politiques qu'ils tiennent des comptes détaillés sur l'origine, le montant et la structure des fonds. Cette exigence est conforme aux bonnes pratiques et aux Lignes directrices, qui recommandent vivement de faire la distinction, dans les rapports, entre les revenus et les dépenses et d'indiquer la liste détaillée des dons. Les rapports devraient également rendre compte du financement général du parti et de la campagne, en identifiant clairement les dépenses en faveur du parti d'une part et du candidat de l'autre¹⁷. Il est impératif qu'un système solide permette de contrôler le financement des partis entre les élections, afin d'empêcher des tiers de s'ingérer et de contourner les règles en menant certaines activités en période « préélectorale ». C'est pourquoi il est recommandé que les registres, dont il appartient au directeur de l'Agence de lutte contre la corruption de régler en détail le contenu et la tenue en vertu de l'article 24, indiquent également les revenus tels que les prêts, les conditions de prêt (avantages sous la forme d'une réduction du taux d'intérêt par exemple), etc.

41. L'article 25 oblige les acteurs politiques à remettre un rapport financier annuel à l'Agence de lutte contre la corruption. Or, le projet de loi ne précise pas ce qu'un tel rapport devrait contenir. Il est donc recommandé de modifier cette disposition afin qu'elle indique expressément le contenu obligatoire de ce rapport. Il serait également bon que les rapports mentionnés dans cet article soient publiés sur Internet, comme c'est le cas de ceux prévus à l'article 26.

42. Au sujet de l'article 26, par ailleurs, il est recommandé de préciser les choses (comme à l'article 24) en obligeant les partis à indiquer la totalité de leurs revenus, y compris les dons en nature, les prêts reçus (en précisant leurs conditions), les dettes, l'actif et le passif, lors de la campagne électorale.

43. Enfin, le projet de loi pourrait viser à renforcer la capacité de l'Agence de lutte contre la corruption en prévoyant que le personnel doit être régulièrement formé aux procédures de présentation des états financiers. Il est également recommandé que cet organe, outre les pouvoirs de contrôle dont il est investi, soit tenu de présenter chaque année au parlement un rapport sur ses activités et ses résultats. Cette recommandation se justifie en particulier par le fait que des sommes considérables provenant du budget de l'Etat serviront à financer les activités de l'Agence et des partis politiques.

E. Procédures et décisions en cas de violation de la loi

44. La partie VI du projet de loi porte sur les procédures et décisions en cas de violation des dispositions de la loi, ainsi que sur les sanctions. Il convient de rappeler qu'en vertu des normes internationales, les sanctions doivent être « efficaces, proportionnées et dissuasives »¹⁸, et les sanctions pénales réservées aux violations les plus graves¹⁹.

45. Les règles énoncées aux articles 32 à 34 concernent les procédures et décisions en cas de violation de la loi. L'action peut être engagée par l'Agence ou par une personne physique ou morale. Ces trois articles semblent porter sur une forme de décision administrative adoptée par

¹⁷ Lignes directrices relatives à la réglementation des partis politiques, OSCE/BIDDH, CDL-AD(2010)024, paragraphe 204, p. 42.

¹⁸ Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

¹⁹ Lignes directrices relatives à la réglementation des partis politiques, OSCE/BIDDH, CDL-AD(2010)024, paragraphe 217, p. 44.

l'Agence, qui peut précéder des sanctions pénales. Lorsqu'elle entame une procédure, l'Agence doit en informer l'acteur politique concerné. Elle peut inviter la personne compétente au sein du parti politique à fournir les informations et données nécessaires pour déterminer s'il y a eu violation de la loi. Toutefois, aucune sanction ne semble prévue dans l'hypothèse où cette personne s'abstiendrait de le faire. Il est donc recommandé que le projet de loi indique dans une certaine mesure les conséquences auxquelles s'exposerait un acteur politique qui ignorerait délibérément ou ne satisferait pas les demandes de l'Agence. En outre, ces dernières pouvant donner lieu à une action ultérieure, le projet de loi devrait indiquer les moyens de contestation possibles.

46. Lorsque la procédure est engagée par une personne autre que l'Agence, celle-ci peut exiger que la personne lui transmette les informations et données nécessaires. Cependant, là encore, aucune sanction n'est prévue dans le cas où la personne s'abstiendrait de le faire. Par conséquent, il convient là aussi de compléter le projet de loi, afin qu'il indique les conséquences découlant du refus de se conformer à cette exigence.

47. La procédure devant l'Agence se déroule à huis clos. L'Agence peut adresser un avertissement à un acteur politique lorsqu'elle constate des manquements qui peuvent être corrigés. Si l'intéressé ne réagit pas à cette mesure d'avertissement dans le délai imparti, l'Agence engage une procédure correctionnelle. Aucune disposition ne contraint l'Agence à fournir une quelconque information à l'acteur politique, ce qui pourrait être contraire aux prescriptions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

48. Le projet de loi prévoit deux grandes catégories de sanctions. L'article 35 crée des infractions pénales, dont on peut penser qu'elles visent à refléter le Code pénal de la République de Serbie, tandis que l'article 36 introduit des sanctions financières.

49. La fonction première de l'Agence étant d'exercer un contrôle, il est suggéré de réexaminer la question de savoir si c'est à elle plutôt qu'à un tribunal de se prononcer en la matière. Il est possible que les dispositions de droit administratif de la Serbie apportent une solution à ce problème. Si ce n'est pas le cas, il est recommandé de réexaminer la question.

50. Globalement, le régime des sanctions prévu dans le projet de loi se limite à une disposition relative à une infraction pénale (article 35) et à la création de délits passibles d'une amende (articles 36, 37 et 38). Les sanctions pénales semblent disproportionnées, notamment parce qu'elles s'appliquent de manière égale à toute violation du projet de loi, quelle que soit sa gravité. En outre, ces dispositions ne sont mises en œuvre qu'a posteriori, une fois que la violation a été commise. Il est par conséquent recommandé de réfléchir à la possibilité de fixer des conditions plus strictes envers ceux qui sollicitent des fonds publics, avant le versement des fonds (comme indiqué plus haut, il faudrait renforcer le caractère conditionnel du financement public dans tout le projet de loi), au lieu de laisser au système le soin d'essayer d'obtenir le paiement d'une amende après la commission de l'infraction, car il est possible que les intéressés, dans les faits, ne disposent pas des ressources nécessaires pour acquitter les amendes même les plus faibles.

51. En outre, en cas de récidive, le refus d'accorder un financement pendant un an peut être une sanction inadéquate. Il est recommandé, par exemple, de durcir les exigences en matière de rapports et d'inspection à l'égard des personnes reconnues coupables d'avoir enfreint les règles.

52. L'article 36 sur les sanctions financières semble disproportionné et ne tente pas d'établir une distinction entre les violations graves et les violations plus mineures, même si l'amende varie entre 200 000 et 2 millions de dinars. Les délits réprimés par le projet de loi vont du simple retard dans la remise d'un rapport aux violations extrêmement graves. L'article gagnerait à être complété, en

ajoutant par exemple à la liste des délits les fausses déclarations matérielles, notamment les documents d'appui frauduleux, les dons et dépenses frauduleux, les opérations financières politiques effectuées en dehors du compte qui fait l'objet du contrôle ou en collaboration avec des intermédiaires, le fait d'engager des dépenses interdites, le fait d'empêcher le fonctionnaire compétent de l'organe de mise en œuvre ou un auditeur externe d'examiner les dossiers ou de vérifier les comptes du parti politique, et le fait de gêner le personnel de l'Agence et les auditeurs externes, entre autres.

53. Dans certains cas, la suspension immédiate du financement pourrait être une mesure appropriée en cas de violation. Il serait ainsi souhaitable de suspendre le financement sans délai lorsqu'aucun responsable des affaires financières n'a été désigné conformément à l'article 28 du projet de loi ou que les informations et données nécessaires n'ont pas été transmises, volontairement ou non, à la suite d'une demande de l'Agence. Il est par conséquent recommandé de réexaminer les dispositions de cet article.

54. Le projet de loi gagnerait également à introduire une disposition interdisant l'utilisation des ressources publiques (par le titulaire d'une fonction) aux fins de soutenir un acteur politique.