



Strasbourg, le 11 mars 2013

Avis n° 696/2012
Avis du BIDDH n° : POLIT-MOL/222/2013

CDL-AD(2013)002
Or. angl.

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

ET

BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME
DE L'OSCE
(OSCE/BIDDH)

AVIS CONJOINT

**RELATIF AUX PROJETS DE LOIS DE LA RÉPUBLIQUE DE
MOLDOVA SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES
ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES**

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 44^e réunion
(Venise, 7 mars 2013)
et par la Commission de Venise
lors de sa 94^e session plénière
(Venise, 8-9 mars 2013)**

**sur la base des observations de
M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
M. Kåre VOLLAN (expert, Norvège)
Mme Lolita CIGANE (expert de l'OSCE/BIDDH, Lettonie)
M. Richard KATZ (groupe restreint d'experts sur les partis
politiques de l'OSCE/BIDDH)
M. Daniel SMILOV (groupe restreint d'experts sur les partis
politiques de l'OSCE/BIDDH)**

Table des matières

I.	INTRODUCTION	3
II.	CHAMP DE L'ANALYSE	4
III.	RÉSUMÉ	4
	<i>Principales recommandations</i>	4
IV.	ANALYSE ET RECOMMANDATIONS	5
A.	Observations liminaires	5
B.	Financement des partis politiques et des campagnes électorales	7
1.	Patrimoine des partis politiques et des candidats aux élections	7
2.	Sources de financement privées.....	7
C.	Types de dons.....	8
D.	Déclarations de patrimoine.....	9
E.	Limites et plafonds des dons	10
1.	Financement public.....	12
2.	Limitations des revenus et dépenses de campagne.....	13
3.	Exigences de déclaration	14
F.	Partis politiques	15
G.	Campagnes électorales.....	16
H.	Supervision et sanctions	17

I. INTRODUCTION

1. Le OSCE/BIDDH a reçu, le 2 juillet 2012, du président de la Commission électorale centrale de la République de Moldova une demande d'analyse d'un projet de loi portant modification de textes de loi (ci-après nommé « le projet d'amendements » ; CDL-REF(2012)037) qui vise à modifier la législation relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales. Ce projet d'amendements a été élaboré à la suite de discussions approfondies menées dans le cadre d'un groupe de travail constitué par la Commission électorale centrale qui comprenait des représentants d'autres organismes publics, de la société civile, de partis politiques et des partenaires internationaux.
2. Le directeur de l'OSCE/BIDDH a répondu, le 11 juillet 2012, que son bureau serait prêt à élaborer un avis sur le projet d'amendements une fois que celui-ci aurait été approuvé par le gouvernement ou soumis au parlement avec d'autres séries de projets d'amendements à l'examen. L'OSCE/BIDDH a appris par la suite que le projet d'amendements avait été approuvé par le Gouvernement moldove.
3. L'OSCE/BIDDH a reçu, le 19 septembre 2012, une lettre du chef de la mission de l'OSCE en Moldova faisant état d'une demande du Parlement de la République de Moldova d'analyser un projet de loi sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales (ci-après dénommé « le projet de loi » ; CDL-REF(2012)038) qui visait aussi à modifier la législation en vigueur dans ces domaines. Les deux propositions de textes soumis à la Commission et à l'OSCE/BIDDH doivent être considérées comme des solutions législatives alternatives.
4. L'OSCE/BIDDH a donc invité la Commission de Venise à coopérer et à élaborer un avis conjoint sur ces deux textes.
5. Le directeur de l'OSCE/BIDDH a envoyé, le 17 octobre 2012, une lettre au chef de la mission de l'OSCE en Moldova pour lui préciser que l'OSCE/BIDDH examinerait les deux projets de lois conjointement en coopération avec la Commission de Venise.
6. Le Secrétaire de la Commission de Venise a adressé, le 20 novembre 2012, une lettre à la délégation moldove auprès du Conseil de l'Europe confirmant l'élaboration d'un avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet d'amendements et sur le projet de loi.
7. Le présent avis repose sur :
 - la Constitution de la Moldova ;
 - le Code électoral en vigueur au 17 janvier 2012 (CDL-REF(2012)039) ;
 - la loi sur les partis politiques telle que modifiée par la loi 192 du 12 juillet 2012 (CDL-REF(2013)007) ;
 - le projet de loi portant modification de textes de lois (CDL-REF(2012)037) ;
 - le projet de loi sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales (CDL-REF(2012)038) ;
 - les engagements pertinents de l'OSCE, en particulier le Document de Copenhague de l'OSCE, 1990 ;
 - le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rev) ;
 - les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise (CDL-AD(2010)024) ;

- le rapport de la mission d'observation des élections locales de 2011 en Moldova de l'OSCE/BIDDH ;
- le rapport final de la mission d'observation des élections législatives anticipées de 2010 en Moldova.

8. Une délégation composée d'experts de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH s'est rendue, les 23 et 24 janvier 2013, en Moldova pour y rencontrer toute une série d'acteurs, dont les groupes parlementaires des principaux partis politiques, le ministre de la Justice, la Commission électorale centrale, des ONG locales et des organisations internationales afin de discuter des normes internationales applicables et des conditions dans lesquelles les amendements ont été élaborés.

9. Le présent avis fait suite aux demandes d'analyse susmentionnées.

10. Le présent avis conjoint a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 44^e réunion (Venise, 7 mars 2013) et par la Commission de Venise lors sa 94^e session plénière (Venise, 8-9 mars 2013).

II. CHAMP DE L'ANALYSE

11. L'avis porte uniquement sur le projet d'amendements soumis par la Commission électorale centrale et sur le projet de loi soumis par le parlement. Il ne constitue donc pas une analyse complète de toute la législation-cadre existante sur les partis politiques et les élections en République de Moldova.

12. L'avis soulève des points essentiels et fait ressortir les domaines critiques. Les recommandations qui suivent reposent sur les normes internationales applicables, dont les engagements envers le Conseil de l'Europe et l'OSCE, ainsi que sur les bonnes pratiques et les Lignes directrices de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques (2010) (ci-après dénommées « les Lignes directrices »).

13. Le présent avis repose sur des traductions non officielles des projets d'amendements et du projet de loi, d'où d'éventuelles erreurs de traduction.

14. Compte tenu de ce qui précède, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise tiennent à préciser que le présent avis ne préjuge en rien des éventuelles recommandations ou observations écrites ou orales relatives au projet d'amendements et au projet de loi ou à des textes législatifs connexes que l'OSCE/BIDDH et/ou la Commission de Venise souhaiteront faire dans l'avenir.

III. RÉSUMÉ

15. Le projet d'amendements et le projet de loi sont conformes à de nombreuses normes internationales et bonnes pratiques relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales. Cependant, pour que la législation soit pleinement conforme à ces normes, les recommandations ci-après sont formulées :

Principales recommandations

- A. supprimer l'article 10 du projet de loi, qui stipule que tous les fonds qui n'ont pas été utilisés deviennent le propriété privée du candidat après l'élection ; [paragraphe 28]

- B. revoir le plafonnement annuel de l'ensemble des dons et des cotisations d'adhérents autorisés, conformément au nouvel article 26 proposé par le projet d'amendements ; [paragraphe 30]
- C. veiller à ce que les déclarations de patrimoine concernant les dons consentis en application du projet d'amendements (à la loi sur les partis politiques) et des amendements au Code électoral contiennent les mêmes éléments ; [paragraphe 38]
- D. préciser, dans le projet de loi applicable si les plafonds des dons consentis en vue de campagnes électorales en vertu de l'article 38, tel que modifié par le projet d'amendements, autorise des dons qui peuvent s'ajouter au montant annuel autorisé pour les dons de personnes physiques aux partis politiques ; [paragraphe 41]
- E. réduire les plafonds annuels des dons privés aux partis politiques, comme le propose l'article 26 tel que modifié par le projet d'amendements ; [paragraphe 43]
- F. garantir, dans le projet de loi, que la base de calcul des limites des recettes ou des dépenses pour les campagnes électorales est exprimée en valeur absolue ou relative et qu'elle est maintenue à un niveau raisonnable ; [paragraphe 58 à 60]
- G. supprimer l'interdiction générale de dons de tierces parties, conformément à la jurisprudence européenne, et mettre en place d'autres mesures ; [paragraphe 63]
- H. envisager de créer une direction indépendante du contrôle financier au sein de la Commission électorale centrale, ainsi que le propose l'article 44 du projet de loi ; [paragraphe 78]
- I. durcir le système de sanctions dans la législation considérée en combinant le système général décrit dans le projet d'amendements et les sanctions autonomes que la Commission électorale centrale peut imposer en vertu du projet de loi [paragraphe 83].

16. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se tiennent à la disposition des autorités pour les aider à continuer à améliorer le cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales et le rapprocher des engagements pris envers l'OSCE et des normes du Conseil de l'Europe.

IV. ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

A. Observations liminaires

17. Les deux projets visent à mettre en place un cadre réglementaire général en Moldova, ce qui comprend divers mécanismes pour restreindre et limiter les contributions privées, trouver le bon équilibre entre les financements privé et public ; soumettre l'allocation des aides financières publiques à de nouveaux critères ; limiter les recettes ou les dépenses des partis et des campagnes ; établir des rapports financiers transparents et structurés, mettre en place des mécanismes de réglementation complets et prévoir des sanctions appropriées en cas d'infraction.

18. Au-delà du contenu définitif de tout texte législatif adopté, il importe d'avoir un débat ouvert et de continuer à offrir la possibilité au public d'examiner et de commenter les textes. Cela permettra aux particuliers et aux partis politiques de continuer à participer activement au processus et de connaître leurs droits et leurs responsabilités respectifs.

19. De plus, compte tenu de la modification constante du cadre juridique applicable, quel que soit le résultat final, les partis politiques et les candidats à une élection devraient bénéficier d'une formation opportune et approfondie sur les dispositions préalablement à l'application des règles modifiées.

20. Actuellement, le financement des partis politiques, dont certains aspects limités portent sur le financement des campagnes, est régi par le chapitre 7 de la loi sur les partis politiques de la Moldova. Le financement de campagnes est essentiellement réglementé par le chapitre 4 du Code électoral auquel s'ajoutent des règles supplémentaires élaborées par la Commission électorale centrale. Le projet d'amendements tend à modifier les dispositions relatives au financement des partis et des campagnes électorales dans le Code électoral, la loi sur les partis politiques, le Code pénal, le Code de procédure pénale, le Code des infractions administratives, le Code audiovisuel, le Code fiscal et la loi sur la Cour des comptes.

21. Le projet de loi sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales soumis par le parlement, qui vise aussi à modifier la législation, suit une approche différente en traitant les questions relatives au financement des partis politiques et des campagnes dans un seul texte. Les deux séries de projets visent le même objectif, à savoir l'amélioration de la législation sur le financement des partis politiques et des campagnes, mais par des moyens différents. Dans les deux cas, il est essentiel que la nouvelle législation adoptée évite les doubles emplois et soit cohérente à la fois intrinsèquement (dispositions sur le financement des partis politiques et sur celui des campagnes) et par rapport aux autres lois de la République de Moldova.

22. Il apparaît d'emblée que la définition des partis politiques donnée à l'article 3 du projet de loi est légèrement différente de celle qui figure à l'article 1 de la loi sur les partis politiques ; si l'article 3 parle d'« organisation non commerciale » et renvoie à la loi sur les partis politiques, l'article 1 de cette loi évoque une association bénévole sans préciser qu'elle n'est pas commerciale. Les articles 5 et 24 du projet de loi semblent toutefois donner à entendre qu'une activité économique est autorisée. De plus, l'aspect non commercial de la définition de l'article 3 du projet de loi semble contradictoire avec le paragraphe 3 de l'article 5 du projet de loi, qui parle d'activités commerciales autorisées des partis politiques. Il conviendrait donc de réviser la définition des partis politiques donnée à l'article 3 du projet de loi.

23. La définition d'une campagne électorale que donne l'article 3 du projet de loi diffère aussi légèrement de celle de l'article 1 de la loi sur les partis politiques. Le projet de loi décrit l'expression de manière plus générale et parle de conformité pendant la période de la campagne, suivant en cela le Code électoral.

24. On peut aussi s'interroger sur la nécessité des définitions du financement des partis politiques et des campagnes électorales, voire des rapports financiers, données à l'article 3 du projet de loi en particulier parce que les définitions proposées semblent largement aller de soi. Les chapitres II à V du projet de loi donnent apparemment suffisamment d'informations sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales et le chapitre VI traite spécifiquement des rapports financiers. Parallèlement, il convient de noter que les définitions des partis politiques et des campagnes électorales ne renvoient qu'au financement privé et non public même si le financement assuré par l'Etat est expressément réglementé au chapitre III. La définition du financement des partis politiques n'évoque que les « candidats à une élection » et ne se distingue donc pas de celle du financement des campagnes électorales.

25. D'une manière générale, il est recommandé de réexaminer l'utilité de certaines des définitions susmentionnées et d'expliciter les autres de manière qu'elles couvrent l'ensemble des termes employés dans le projet de texte.

B. Financement des partis politiques et des campagnes électorales

1. Patrimoine des partis politiques et des candidats aux élections

26. Le patrimoine des partis politiques est actuellement régi par l'article 24 de la loi sur les partis politiques. Cette disposition énumère un certain nombre de types de biens pouvant être en possession de partis politiques, dont des biens immobiliers, et précise que les partis ne peuvent posséder de biens « interdits par la loi ». Conformément aux principes de bonne gouvernance, l'article 24 précise en outre que les partis politiques ne peuvent posséder, céder ou utiliser, ni conserver ou détenir, des armes, des explosifs ou d'autres articles dangereux pour la vie et la santé de la population. Le patrimoine des partis politiques ne peut pas non plus être réparti entre les membres de ces partis.

27. Le chapitre II, et plus précisément l'article 5, du projet de loi porte sur le patrimoine des partis politiques. Cette disposition fait largement double emploi avec l'article 24 de la loi sur les partis politiques même si cette dernière est parfois plus précise, notamment lorsqu'elle énumère les activités, économiques entre autres, autorisées (article 24, paragraphe 3) ; elle comporte une mention très importante selon laquelle les activités économiques (commerciales) sont possibles si elles découlent directement de l'objectif défini par la loi. Parallèlement, l'article 5 du projet de loi mentionne aussi les biens meubles qui, par souci d'exhaustivité, pourraient être ajoutés en tant que types de biens autorisés en vertu de l'article 24 de la loi sur les partis politiques. Une disposition distincte sur les biens meubles serait alors inutile.

28. Les sommes à la disposition des candidats, qui ne proviennent pas de partis, font l'objet de l'article 10 du projet de loi. Il est indiqué au paragraphe 4 de cet article qu'à l'issue de la campagne électorale, les fonds non utilisés deviennent la propriété privée du candidat. Cette disposition pourrait poser des problèmes, car elle pourrait inciter les candidats à ne pas utiliser délibérément tous les fonds de manière que certains leur reviennent à la fin de la campagne. Une telle solution est inacceptable et devrait être supprimée. Il convient de noter que le Code électoral en vigueur précise au paragraphe 4 de l'article 35 que les fonds non utilisés destinés à des campagnes électorales qui n'ont été utilisés sont rendus à l'Etat.

2. Sources de financement privées

29. Conformément à la loi en vigueur sur les partis politiques, l'article 25 prévoit différents types de financement de partis politiques, de sources publique et privée. Les concours privés mentionnés à l'article 25 sont les cotisations des membres, les dons et d'autres formes de recettes obtenus légalement. Conformément à l'article 26, les dons sont consentis à titre gracieux et sans conditions. Les recettes annuelles d'un parti politique provenant de dons ne peuvent être supérieures à 0,1 % du montant projeté du budget de l'Etat pour la même année.

30. Le plafond annuel des recettes d'un parti politique a été modifié dans le projet d'amendements qui dispose au paragraphe 3 de l'article 25 que les cotisations des adhérents et les dons (d'un parti politique) ne peuvent, lorsqu'ils sont combinés, être supérieurs à 0,25 % des recettes prévues dans le budget de l'Etat pour l'année considérée. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont indiqué dans un avis précédent¹ que le

¹ Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH relatif au projet de loi modifiant et complétant la loi organique de la Géorgie sur les associations politiques de citoyens, adopté par la Commission de Venise lors de sa 89^e session plénière, Venise 16-17 décembre 2011, paragraphe 18.

plafond du total des dons autorisés et des cotisations d'adhérents semble très élevé et devrait être revu.

31. Le paragraphe 3 de l'article 25 de la loi sur les partis politiques dispose que le montant des cotisations des adhérents et les modalités de leur versement sont fixés par les statuts du parti sans que le plafond autorisé de ces cotisations ne soit précisé. Le projet d'amendements prévoit la publication de toutes les cotisations d'adhérents reçues au cours d'une année (paragraphe 3 de l'article 25 révisé). Cette tentative, qui va dans le sens d'une transparence accrue, est à saluer. Les cotisations versées par les personnes physiques sont aussi limitées par le plafonnement du montant autorisé des dons consentis par une personne physique ou morale en vertu des paragraphes 4 et 5 de l'article 26, tels que révisés par le projet d'amendements, pendant un exercice budgétaire. Le projet de loi suit la même ligne que le projet d'amendements dans la mesure où il prévoit un plafonnement combiné des dons et des cotisations d'un même adhérent : la somme totale versée par un adhérent ou un parti politique en une année ne peut dépasser la limite fixée pour les dons (article 21 du projet de loi). Comme il est précisé au paragraphe 163 des Lignes directrices, la limitation des cotisations d'adhérents est à saluer, car en étant illimitées, les cotisations peuvent servir à contourner le plafonnement des dons. Le projet d'amendements vise à accroître la transparence en faisant apparaître les cotisations d'adhérents à part dans la comptabilité des partis et dans leurs rapports financiers et en les publiant annuellement, ce qu'il faut aussi encourager.

C. Types de dons

32. L'article 26, tel que modifié par le projet d'amendements, et l'article 19 du projet de loi couvrent tous les deux les dons pécuniaires, les dons sous forme de biens immobiliers, de biens et de services non facturés, d'avantages et de paiement de biens et de services.

33. L'article 3 du projet de loi comporte des définitions distinctes des dons, du financement direct et du financement indirect (même si ces deux dernières notions n'apparaissent pas dans l'article 26 relatif aux dons). On ne comprend pas bien la nécessité de trois définitions distinctes et il vaudrait peut-être mieux les fondre en une seule et même définition (en principe, les dons aux partis politiques et les dons consentis en vue du financement de campagnes électorales doivent faire l'objet d'une même définition). L'article 1 du projet d'amendements définit le « financement des campagnes électorales » comme le financement direct et indirect par des personnes physiques et morales. De la même manière, l'expression « financement indirect » n'est pas définie assez précisément, ce qui pourrait donner lieu à des problèmes d'interprétation dans la pratique. Dans ce contexte, il est noté qu'au paragraphe 1 de l'article 4 du projet de loi, une distinction est opérée entre « candidats à une élection » et les « candidats élus ». Cette distinction devrait également être explicitée, voire supprimée. Pour l'heure, seule la notion de « candidat à une élection » est définie à l'article 3 du projet de loi.

34. Le paragraphe 3 de l'article 19 du projet de loi précise que les remises excédant de 50 pour cent la valeur marchande des biens et des services concernés sont réputées constituer des dons et doivent être enregistrées séparément dans la liste y relative. Cette disposition va dans le bon sens parce qu'elle renforce la transparence et prévient les tentatives de contournement des plafonds applicables aux dons. Pour renforcer l'utilité concrète de cette disposition, il faudrait préciser la méthode de calcul de la valeur marchande (ainsi, on peut déterminer la valeur des services reçus en calculant le prix moyen du service offert par trois prestataires différents au moment où le don est reçu).

35. De la même manière, les prêts peuvent être considérés comme étant des contributions en nature ou des contributions financières selon les conditions dans lesquelles ils sont octroyés et selon qu'ils sont susceptibles d'être passés par pertes et profits ou peut-être

même remboursés non par le parti politique lui-même, mais par des tierces parties². Si ce qui précède est autorisé par la législation en vigueur, il est recommandé que ces cas de figure soient visés par le projet de loi portant modification ou remplaçant la loi sur les partis politiques.

36. Le paragraphe 5 de l'article 19 du projet de loi interdit les dons consentis dans le « but manifeste d'obtenir un avantage économique ou politique ». On conçoit difficilement dans quel cas un tel but deviendrait manifeste au sens de ce qui précède. Par ailleurs, on sait bien que les dons aux partis politiques visent en général à obtenir, dans une certaine mesure, des avantages politiques. Cela étant, il convient tout particulièrement d'éviter les cas dans lesquels des dons sont consentis contre des faveurs personnelles. Ces cas sont toutefois déjà implicitement interdits par le paragraphe 1 de l'article 26, qui exige que les dons soient consentis « sans conditions » ; l'inconditionnalité des dons est également prévue par la définition du don énoncée à l'article 3 du projet de loi. Ce principe pourrait aussi être énoncé plus clairement au paragraphe 5 de l'article 19, en y indiquant que les dons manifestement consentis contre des faveurs personnelles sont interdits.

D. Déclarations de patrimoine

37. De manière générale, il est bienvenu que le paragraphe 1 de l'article 37 du projet de loi impose l'obligation à quiconque consent un don à des partis ou finance une campagne électorale, de soumettre une déclaration de patrimoine attestant que ce don a été consenti dans le respect des conditions prévues par la loi et révélant l'origine des fonds. Le formulaire de cette déclaration doit être approuvé par la Commission électorale centrale (paragraphe 3 de l'article 37). Le libellé de cet article gagnerait néanmoins à être clarifié, en particulier sa partie relative à « l'origine de l'objet du financement ». En même temps, il est proposé de réfléchir à nouveau à la nécessité d'une telle obligation pour tous les dons dans la mesure où lorsque ceux-ci sont plus modestes, une telle déclaration de patrimoine peut se révéler indûment contraignante pour les deux parties, mais aussi pour la Commission électorale centrale qui la contrôle.

38. Le paragraphe 2 de l'article 26 de la loi sur les partis politiques, tel que modifié par le projet d'amendements, impose aux donateurs individuels l'obligation de soumettre une déclaration de patrimoine lorsque le don est consenti en espèces. Le formulaire de déclaration doit également être approuvé par la Commission électorale centrale ; les éléments de cette déclaration ne sont toutefois pas précisés. Si le don émane d'une personne morale, le paragraphe 5 de l'article 26 exige que celle-ci soumette la décision officielle de ses organes compétents de consentir le don en question, enregistre celui-ci et le fasse figurer dans ses rapports comptables ; la Commission électorale centrale est en outre tenue d'informer les actionnaires en conséquence. Les paragraphes 1.e et f de l'article 38 du Code électoral, tels que modifiés par le projet d'amendements, prévoient les mêmes obligations concernant les campagnes électorales. Il est toutefois relevé que les documents soumis par les personnes morales au titre du paragraphe 1.e attestent l'absence de parts étrangères ou nationales dans le capital mais ne témoignent pas du processus de décision ayant abouti au don. Les plafonds des dons consentis aux partis politiques ou en vue de financer les campagnes électorales étant à peu près les mêmes, ils devraient apparaître dans les déclarations de patrimoine des personnes morales, lesquelles devraient mettre l'accent à la fois sur l'absence de financement public et étranger et sur le caractère approprié des processus de décision interne des personnes morales ayant consenti le don. Ainsi, il est recommandé que les déclarations de patrimoine concernant les dons consentis en application du projet d'amendements (à la loi sur les partis politiques) et des amendements au Code électoral contiennent les mêmes éléments.

² Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, paragraphe 171.

39. Exiger des donateurs, personnes physiques ou morales, qu'ils soumettent des déclarations de patrimoine semble un bon moyen de renforcer la transparence et d'éviter que des dons ne soient consentis par des entités publiques ou étrangères ou en violation d'autres dispositions de la loi. Cette approche générale, retenue dans le projet de loi, est donc préférable – sauf cas de dons modestes. En même temps, la loi devrait préciser l'objet des déclarations de patrimoine (à savoir, certifier que le don provient des propres fonds du donateur et qu'ils ont été légitimement obtenu et imposés); quant aux conditions précises applicables aux personnes morales prévues par le paragraphe 5 de l'article 26 et par le paragraphe 1.e de l'article 38, tels que modifiés par le projet d'amendements, elles devraient être maintenues.

E. Limites et plafonds des dons

40. Il est louable que le projet d'amendements (figurant dans le nouvel article 26) et que le projet de loi (article 20) autorisent les dons à plus d'un parti. Il est toutefois noté que le plafond des dons de particuliers, prévu par le nouvel article 26 du projet d'amendements (20 salaires mensuels moyens), est nettement inférieur à celui qui est prévu par l'article 20 du projet de loi (500 salaires mensuels moyens). Il en va de même pour les dons de personnes morales qui, en vertu de l'article 26 tel que modifié par le projet d'amendements, sont limités à 40 salaires mensuels moyens, alors que l'article 21 autorise un montant n'excédant pas 10 % du revenu imposés ou 1 000 salaires mensuels moyens. Il est bienvenu que le projet d'amendements et le projet de loi plafonnent les contributions en se référant à des salaires et non à des montants absolus, car cela permet de tenir compte de l'inflation³.

41. L'article 38 du Code électoral, tel que modifié par le projet d'amendements, prévoit les mêmes plafonds pour les dons consentis en vue du financement de campagnes électorales. Il s'ensuit qu'à priori, ces dons peuvent s'ajouter au montant annuel autorisé pour les dons aux partis politiques. Cela pourrait toutefois être précisé dans le projet d'amendements. D'un autre côté, le projet de loi n'indique aucun plafond précis pour les dons consentis en vue du financement des campagnes électorales.

42. De manière générale, les limites du montant des dons annuels autorisés pour les particuliers et les personnes morales visent à réduire la possibilité de corruption ou d'achat d'influence politique⁴. On peut considérer que plus le plafond est bas, plus le nombre et le type de donateurs privés nécessaires pour financer un parti politique sont élevés. Cela aiderait à empêcher que des groupes d'intérêt restreints mais riches exercent une influence indue et à éviter des déséquilibres dans le processus politique, tout en favorisant une participation politique plus large.

43. Par conséquent, il est recommandé de suivre le modèle proposé par le projet d'amendements et d'introduire, pour les dons privés de particuliers et de personnes morales, des plafonds inférieurs à ceux qui sont prévus par la loi sur les partis politiques en vigueur, conformément au principe n° 7 des Lignes directrices, lequel indique, à titre de bonne pratique, que la législation devrait viser à faciliter un environnement politique pluraliste⁵.

44. Il est noté que si le paragraphe 5 de l'article 26 de la loi en vigueur sur les partis politiques en vigueur interdit les dons de citoyens moldaves résidant à l'étranger, le

³ Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, paragraphe 175.

⁴ Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, paragraphe 175.

⁵ Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, paragraphe 20.

paragraphe 6 de l'article 26, tel que modifié par le projet d'amendements, n'opère aucune distinction entre les citoyens selon qu'ils résident en République de Moldova ou à l'étranger (tous les citoyens peuvent donner des fonds aux partis politiques). De même, l'article 20 du projet de loi précise que les personnes physiques et les citoyens moldaves, y compris ceux qui résident à l'étranger, peuvent consentir des dons. Toutefois, le paragraphe 2 de l'article 38 du Code électoral, tel que modifié par le projet d'amendements, interdit aux citoyens qui ne résident pas en République de Moldova de consentir des dons en vue du financement de campagnes électorales (cette interdiction n'est pas prévue par l'actuel article 38 du Code électoral).

45. Par conséquent, cela voudrait dire que les partis politiques peuvent recevoir des fonds émanant de citoyens résidant à l'étranger pour leurs activités courantes, mais non pour les campagnes électorales. Il est recommandé de clarifier ce point et de faire des propositions cohérentes concernant le Code électoral d'un côté et la loi sur les partis politiques de l'autre. Si les dons de citoyens résidant à l'étranger sont autorisés, des mesures spéciales devraient être prises pour assurer le maximum de transparence, éviter d'éventuels abus (par exemple, le transfert de fonds émanant de sources inconnues) et faciliter les enquêtes y relatives ainsi que l'application de sanctions appropriées⁶.

46. Le paragraphe 6 de l'article 26, tel que modifié par le projet d'amendements, interdit également les dons d'organisations internationales, y compris les organisations politiques⁷. Toutefois, le paragraphe a) de l'article 7 et le paragraphe 6 de l'article 20 du projet de loi autorisent les dons d'organisations politiques internationales auxquelles le parti concerné est affilié, mais uniquement sous forme de ressources nécessaires à l'activité politique (sauf pour les publications à des fins de « publicité » électorale). S'agissant des dispositions susmentionnées, il conviendrait de préciser si elles couvrent aussi l'aide au renforcement des capacités fournie par les organisations internationales, notamment le Conseil de l'Europe, l'Organisation des Nations Unies ou l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Pour l'heure, cette aide pourrait éventuellement relever de la catégorie intitulée « toute forme d'aide matérielle », interdite par les dispositions pertinentes des deux projets de lois. En même temps, le paragraphe d de l'article 7 interdit les dons « d'organisations apolitiques » – formule qui appelle également des éclaircissements. De manière générale, et dans la mesure du possible, les limites applicables aux sources de dons devraient être les mêmes s'agissant des partis politiques et du financement de campagnes électorales.

47. Le paragraphe 3 de l'article 10 du projet de loi interdit à juste titre l'utilisation des fonds de partis politiques et des fonds de la campagne aux fins de l'achat de voix (offrir de l'argent à des électeurs ou distribuer gratuitement des moyens matériels). Il pourrait être envisagé de définir clairement cette notion dans l'article du projet de loi relatif aux définitions. Des exceptions sont admises en cas de « cadeaux symboliques », faits par des moyens déclarés auprès de la Commission électorale centrale, cadeaux dont la valeur marchande ne doit pas excéder 40 lei par objet. Le paragraphe 4 de l'article 38, tel que modifié par le projet d'amendements, comporte une disposition similaire mais fixe la valeur minimum des cadeaux autorisés à 20 unités conventionnelles. Cette référence à des unités conventionnelles, sur la base d'une forme d'indexation, est préférable à des sommes d'argent car cela permet de tenir compte de l'inflation (voir le paragraphe 40 *ci-avant*). Il importe que l'équivalent concret des unités conventionnelles soit clairement indiqué aux

⁶ Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, XII.2.e, paragraphe 172.

⁷ Ainsi qu'indiqué dans les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise (XII.2.e, paragraphe 172), « il s'agit là d'un domaine qui devrait être réglementé avec la plus grande prudence de manière à ne pas empiéter sur la liberté d'association des partis politiques actifs au niveau international... »

partis politiques et aux « candidats à une élection », de façon que cette disposition soit interprétée et appliquée comme il se doit.

48. Il est proposé, dans l'article 49 du projet de loi et l'article 31¹, tels qu'introduits par le projet d'amendements, que lorsqu'un parti politique reçoit des dons, (le projet de loi prévoit la même chose pour les candidats à une élection) en violation des dispositions juridiques pertinentes, qu'il restitue le don en question à son auteur ou verse le montant reçu à l'Etat dans un délai de 10 jours à compter du moment où il a été informé de la réception de ce don. Cette approche est bienvenue car elle permet la mise en œuvre des processus de contrôle internes en temps opportun au sein des partis politiques, à la fois au regard du financement général des partis et, en particulier, des financements reçus durant une campagne électorale. Il est souligné que cette possibilité devrait être accordée à la fois aux partis politiques et aux candidats à une élection, y compris ceux qui ne sont pas affiliés à un parti.

1. Financement public

49. A l'heure actuelle, le financement public des partis politiques est régi par l'article 28 de la loi sur les partis politiques, en vertu duquel chaque année, 0,2 % du budget prévisionnel de l'Etat pour une année budgétaire sont alloués au financement des partis politiques. Ce principe d'allocation d'une fraction précise du budget de l'Etat aux partis politiques figure à la fois dans le projet de loi (paragraphe 2 de l'article 11) et dans le projet d'amendements (paragraphe 1 du nouvel article 27 de la loi sur les partis politiques).

50. Le législateur devrait définir des lignes directrices claires permettant de déterminer, dans l'idéal avec souplesse, le montant de ce financement en fixant un montant légal minimum et maximum, et en laissant le soin aux décideurs appropriés de déterminer l'allocation précise.

51. Conformément à l'article 28 de la loi sur les partis politiques, 50% du financement public annuel sont alloués aux partis à proportion des mandats obtenus aux élections législatives et validés par la nouvelle assemblée du Parlement moldove. Les 50 % restants sont répartis entre les partis politiques en fonction du nombre de voix recueillies lors des élections locales générales pour ceux qui ont obtenu au moins 50 mandats au sein des organes représentatifs des unités territoriales administratives du second niveau.

52. Le projet d'amendements et le projet de loi modifient les modalités de financement public des activités générales et des campagnes électorales des partis politiques.

53. L'article 12 du projet de loi évoque les partis politiques représentés au sein « d'autorités éligibles », ce qui renvoie à priori au parlement, conseils municipaux et organes décisionnels analogues, ce qui signifierait, dans l'attente d'une clarification sur ce point, que ces partis reçoivent 90 % de la totalité des fonds publics, 10% de ceux-ci étant alloués aux partis non représentés dans ces institutions. Sur les 90% alloués aux partis représentés au Parlement, 50 % sont répartis entre les partis politiques de façon proportionnelle, en fonction du nombre de mandats obtenus aux élections législatives. Toutefois, un parti ne peut obtenir plus de la moitié de ces 50 %. Les 50% restants des 90% initiaux sont alloués aux partis en fonction du nombre de sièges obtenus aux élections locales générales, sur la base du même système proportionnel.

54. Le projet d'amendement figurant dans l'article 27 modifié de la loi sur les partis politiques prévoit un mode de financement public plus différencié; 20 % de ce financement étant alloué aux partis ayant obtenu plus de 2 % des voix aux élections parlementaires, à condition que le montant alloué à un parti n'excède pas 50% des dépenses électorales déclarées par celui-ci. De plus, 30 % sont alloués aux partis ayant obtenu plus de 3 % des voix aux précédentes élections législatives et 10% sont alloués aux partis en fonction du

nombre de mandats obtenus par des femmes aux élections législatives. Enfin, 30 % du financement public est alloué aux partis en fonction du nombre de mandats obtenus aux élections des conseils locaux de second niveau; les 10 % restants leur étant alloués en fonction du nombre de mandats obtenus par des femmes aux précédentes élections locales.

55. Dans l'idéal, l'objectif du financement public des partis politiques est de faire en sorte que tous les partis soient en mesure de participer aux élections conformément au principe de l'égalité des chances, renforçant ainsi le pluralisme politique et aidant à assurer le fonctionnement approprié des institutions démocratiques⁸. C'est pourquoi il est louable que le projet d'amendements tende à ce que les partis qui ne sont pas représentés au Parlement mais ont recueilli 2 ou 3 % des voix aux précédentes élections législatives soient financés ; ces amendements appellent toutefois davantage de précisions dans la pratique.

56. Il y a lieu de se féliciter en particulier du fait que le projet d'amendement prévoit des incitations financières (plutôt que des obligations ou sanctions légales) pour les partis qui encouragent la participation des femmes. Ainsi qu'indiqué au paragraphe 191 des Lignes directrices, ces avantages ne peuvent être considérés comme étant discriminatoires au regard de l'exigence des mesures spéciales prévue par la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (Article 4)⁹ et énoncées dans la Recommandation (2003)3¹⁰ du Conseil de l'Europe sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique. Cette bonne pratique a été introduite dans d'autres Etats de l'espace paneuropéen comme la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'Irlande, la Géorgie et la Roumanie. En plus de l'allocation de fonds aux partis politiques, des stratégies ou programmes spéciaux pourraient aussi être un moyen d'appuyer les efforts louables visant à accroître les possibilités de genres, minorités ethniques ou autres minorités moins représentés.

57. En même temps, un nouveau projet de loi pourrait envisager la question du financement des partis politiques récemment créés et qui, de ce fait, n'ont pas obtenus de voix à une précédente élection.

2. Limitations des revenus et dépenses de campagne

58. De manière générale, le plafonnement des dépenses de campagne est une mesure avisée pour préserver l'indépendance des partis politiques et assurer le pluralisme électoral car il est de nature à maintenir l'ensemble des dépenses de campagne à un niveau modéré, à réduire au minimum la nécessité de lever des fonds supplémentaires et, de ce fait, la dépendance politique à l'égard des donateurs. Cela étant, les plafonds de dépenses de campagne ne sont utiles et applicables que si certaines conditions sont réunies. En particulier, il est nécessaire de définir clairement ce qu'il faut entendre par dépenses de campagne, ainsi qu'une période de durée raisonnable, et il faut également créer un mécanisme de contrôle visant à s'assurer du respect d'un plafond raisonnable. En outre, les limites de dépenses ne devraient pas être imposées de telle façon qu'elles soient à l'origine d'un fardeau excessif pour les candidats.

59. Conformément au paragraphe 2 de l'article 38 du Code électoral en vigueur, c'est la Commission électorale centrale qui fixe le plafond des dépenses de campagne. Cette approche est également retenue au paragraphe 1.c de l'article 38, tel que modifié par le

⁸ Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, paragraphe 176.

⁹ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, signée en décembre 1979, entrée en vigueur le 3 septembre 1981, 1249 UNTS 13 (CEDAW).

¹⁰ Recommandation (2003)3 du Conseil de l'Europe sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique (adoptée par le Comité des Ministres le 12 mars 2003 à la 831^e réunion des Délégués des Ministres).

projet d'amendement, si ce n'est que ce paragraphe précise désormais que le revenu plafond d'un candidat à une élection est calculé à l'aide d'un coefficient (fixé par la Commission électorale centrale) multiplié par le nombre d'électeurs de la circonscription où le scrutin a lieu. Pour plus de transparence, il serait préférable d'indiquer la base de ce calcul (somme absolue ou relative) dans le projet d'amendements lui-même¹¹.

60. C'est cette solution qui a été retenue dans le projet de loi (article 34), lequel précise que la Commission électorale centrale fixe le montant maximum des dépenses autorisées pour les candidats à une élection, calculé sur la base d'une valeur estimée équivalent à 1 % du salaire mensuel moyen du pays pour l'année concernée, multiplié par le nombre total d'électeurs dans la circonscription où le scrutin a lieu. Ce calcul pourrait toutefois aboutir, dans la pratique, à un plafond exagérément élevé. L'on pourrait envisager un coefficient inférieur pour promouvoir la parité entre candidats.

61. En vertu de l'article 33 du projet de loi, les dispositions relatives au financement des campagnes électorales s'appliquent conformément aux dispositions relatives au financement des référendums. Dans la mesure où il n'y a pas de candidats dans le cadre d'un référendum, il pourrait être utile d'indiquer précisément dans cette disposition quelles parties du Chapitre V relatif au financement des candidats à une élection et des candidats élus s'appliquent en cas de référendum et selon quelles modalités.

62. Il est noté que le paragraphe 3 de l'article 38 du Code électoral, tel que modifié par le projet d'amendements, interdit aux personnes physiques et aux personnes morales de passer commande de matériels publicitaires électoraux pour et en faveur de candidats, et de s'acquitter des frais relatifs à leur production. Le paragraphe 3 de l'article 26 du projet de loi a la même teneur.

63. Bien que ces deux dispositions visent a priori à assurer une certaine égalité entre les candidats à une élection, il est noté qu'une telle interdiction automatique frappant les dépenses engagées par des tierces personnes pourrait être un moyen disproportionné d'atteindre l'objectif susmentionné, ce qui pourrait ne pas être conforme à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme¹². Il est recommandé de supprimer les dispositions ci-avant telles qu'actuellement libellées. Cependant, il semble raisonnable de régler la question des contributions des tierces parties ; d'autres mesures pourraient notamment consister à fixer un plafond de dépenses raisonnable, obligeant les tierces parties (c'est à dire des particuliers ou des organisations qui ne se présentent pas à une élection ou ne présentent pas de candidats) à s'enregistrer en tant que participants à la campagne et à introduire des obligations d'information appropriées et transparentes.

3. Exigences de déclaration

64. On peut se féliciter que le projet d'amendements et le projet de loi mettent l'accent sur la transparence financière, pour prévenir la corruption et renforcer le contrôle du grand public (voir paragraphes 37 à 39 *supra* sur les déclarations de patrimoine).

¹¹ Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, paragraphe 196.

¹² Voir l'arrêt rendu par la Grande chambre dans l'affaire *Bowman c. Royaume-Uni*, requête n° 24839/94, 19 février 1998, paragraphe 47.

F. Partis politiques

65. En vertu de l'article 38 du projet de loi, les partis politiques doivent publier des données sur les donateurs au Journal officiel de la République de Moldova et sur leur page Internet¹³. Pour ceux qui font des dons annuels de plus de 5000 lei, il faut indiquer le prénom et le nom et un « code personnel ». La définition de ce code n'est pas claire. Un code d'identification personnelle pourrait poser problème au regard de la confidentialité des données à caractère personnel.

66. En ce qui concerne le plafond des dons qui donnera lieu à publication en vertu de l'article 38 du projet de loi, il est recommandé de fixer des montants fondés sur un système d'indexation, à l'instar de ce qui figure pour le plafonnement des dons à l'article 20 du projet de loi et à l'article 26 de la loi sur les partis politiques, tel que révisé par le projet d'amendements. L'inflation pourrait ainsi être prise en considération. Un tel dispositif permettrait de publier en ligne uniquement les noms des donateurs de grosses sommes d'argent même en cas de fluctuations monétaires.

67. En général, l'obligation faite aux partis d'être plus transparents sur leurs sources de financement par une divulgation régulière est une mesure positive. Toute révision de la loi sur les partis politiques devrait viser à rendre obligatoire l'indication des sources de dons supérieurs à un certain montant (faible).

68. Le projet d'amendements (l'article 29 révisé de la loi sur les partis politiques) et le projet de loi (article 41) obligent les partis politiques à soumettre une fois par an des rapports financiers à la Commission électorale centrale en tant que principal organe de supervision. S'ils reçoivent des financements publics, les partis politiques doivent aussi soumettre ces rapports à la Cour des comptes. Les rapports sont alors contrôlés par la Commission électorale centrale. Les informations sur ceux-ci et les avis / conclusions figurant dans les rapports d'audit indépendants sont publiés sur le site internet de la Commission et sur ceux des partis politiques. L'article 29 révisé par le projet d'amendements est un peu plus spécifique pour ce qui est de la nature exacte des renseignements publiés. En effet, il précise qu'il faut indiquer l'identité des donateurs. En général, la Commission électorale centrale et les partis politiques devraient être tenus d'être aussi transparents que possible et publier sur les sites internet des renseignements sur les différents volets des rapports financiers ou, idéalement les rapports eux-mêmes¹⁴.

69. Par ailleurs, ni le projet d'amendements ni le projet de loi ne précisent combien de temps les rapports financiers doivent rester sur le site internet des partis politiques. Il est donc recommandé d'indiquer dans la législation portant modification de la loi sur les partis politiques combien de temps les partis doivent afficher ces renseignements sur leur site. Il vaudrait mieux en principe prévoir une durée suffisante pour permettre un contrôle public. En général, la Commission électorale centrale devrait laisser accessibles l'ensemble des rapports financiers annuels.

70. L'article 29, tel que révisé par le projet d'amendements, et l'article 41 du projet de loi prévoient que les rapports doivent suivre des modèles élaborés et approuvés par la

¹³ Pour favoriser la transparence, certains pays de l'UE (Lettonie, Lituanie et Royaume-Uni) ont élaboré des bases de données accessibles gérées par les institutions de contrôle financier des partis politiques qui collectent régulièrement les chiffres sur les dons consentis aux différents partis politiques (dans les dix à vingt jours suivant la réception des fonds).

¹⁴ Voir la Recommandation [Rec\(2003\)4](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales qui, à son article 14 invite les Etats à prévoir un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales, celui-ci devant comporter la vérification des comptes des partis politiques et des dépenses des campagnes électorales, ainsi que leur présentation et leur publication.

Commission électorale centrale et comprendre des renseignements sur les biens et les recettes du parti, les donateurs et les obligations et dépenses du parti considéré. En ce qui concerne l'identité des donateurs, outre la divulgation des noms, les deux dispositions précitées prévoient la publication du domicile / siège et de la fonction / type d'emploi des donateurs. Alors qu'il est permis de publier le siège et le type d'activité des personnes morales, il peut paraître excessif de publier le domicile des particuliers, notamment parce que ces dons sont des actes privés. Les deux dispositions devraient être clarifiées pour faire en sorte que leurs prescriptions soient limitées aux personnes morales afin de protéger les données privées des particuliers une fois que les rapports ont été publiés. Dans ce cas, il semblerait suffisant d'indiquer les villes où ils résident et non les adresses précises. En vertu de l'article 31 de la loi sur les partis politiques, tel que révisé par le projet d'amendements, et de l'article 48 du projet de loi, les partis politiques doivent au moins une fois tous les trois ans faire appel à des commissaires aux comptes si leurs recettes ou leurs dépenses dépassent 1 million de lei par an. Pour assurer une pleine transparence et l'indépendance des commissaires aux comptes, il est recommandé de spécifier dans une loi révisée ou un nouveau texte que ces commissaires doivent être agréés conformément à la législation applicable. Si nécessaire, la Commission électorale centrale devrait aussi pouvoir faire appel à des auditeurs externes dans le cadre de ses fonctions de supervision.

G. Campagnes électorales

71. Le projet de loi régit l'établissement de rapports de la manière suivante : après le lancement de la campagne électorale, les moyens financiers et autres formes de financement des candidats à l'élection doivent être déclarés une fois par semaine (article 27, paragraphe 1) pour ce qui est des élections législatives dans un « média ayant une couverture nationale » (paragraphe 1.a) ; et pour ce qui est des élections locales, dans une « publication régionale » de la zone concernée (paragraphe 1.b). Une fois que les conseils ou bureaux électoraux ont été créés, les candidats à l'élection doivent aussi déclarer les moyens financiers et autres formes de financement avant qu'ils soient dépensés. La Commission électorale centrale / les conseils électoraux doivent tenir un registre de toutes les données qui leur sont communiquées et les mettre pour information à la disposition du grand public sous la forme de rapports hebdomadaires (article 27, paragraphe 6).

72. En vertu de l'article 42 du projet de loi, les candidats soumettent des rapports sur les fonds cumulés (y compris les donateurs) et les dépenses (y compris les bénéficiaires et l'objet des paiements), ainsi que les dettes, et renseignements comptables. Le paragraphe 2 de l'article 42, comprend une liste détaillée par postes des renseignements nécessaires sur les dépenses, ce qui est une excellente chose pour préciser le contenu des rapports. Cela peut éviter d'utiliser des termes trop généraux (comme « publicité » ou « salaires »)¹⁵. La Commission électorale centrale publie ces rapports sur son site internet dans les 48 heures après les avoir reçus (article 42, paragraphe 6).

73. Aux fins de la transparence et de la publication, toute annonce politique qui est publiée dans la presse ou diffusée dans les médias audiovisuels doit comprendre une indication du parti, coalition ou candidat qui l'a financée. Cette mesure importante donne des renseignements aux électeurs et facilite le suivi externe des dépenses de campagne.

74. Le projet de loi comprend l'exigence précitée au paragraphe 7 de l'article 26, qui oblige les candidats à l'élection à imprimer sur tous les matériels électoraux de publicité les renseignements suivants : nom du candidat et titre du parti politique ou autre formation

¹⁵ Cela reflète la pratique d'autres pays. Ainsi, en Lettonie, la loi sur le financement des organisations politiques (partis) prévoit la publication détaillée et classée par postes des dépenses de campagne notamment : diffusion de publicités (télé, radio, presse, Internet) ; utilisation de courriels ; réalisation de matériels publicitaires de tous types ; planification, préparation et organisation de la campagne électorale ; rémunération des personnes œuvrant pour l'élection ; et location de biens meubles et immeubles pour la campagne.

électorale qui ont commandé la publication. C'est-là une mesure qu'il convient de saluer. Etant donné qu'une disposition de cette nature figure déjà dans le Code électoral (article 64¹, paragraphe 6), le projet d'amendements est muet sur le sujet. Le libellé du paragraphe 6 de l'article 64¹ du Code électoral est préférable, car sa formulation est plus claire.

75. Le projet de loi (article 28) et le projet d'amendements (article 38 révisé du Code électoral) proposent que toutes les transactions financières soient réalisées par le biais d'un fonds électoral créé à cette fin et administré à l'aide d'un compte bancaire distinct, ce qui est une méthode valable pour contrôler les dépenses de campagne. Cependant, l'existence d'un tel fonds ne garantit pas que toutes les transactions passeront par lui et que les plafonds de dépenses ne seront pas dépassés. C'est pourquoi, à titre complémentaire, une approche plus globale pourrait être utilisée de manière à prendre en considération la durée et la définition de la campagne et le plafonnement des dépenses, la loi prévoyant que toute transaction, à l'exception des frais de fonctionnement ordinaire du parti (loyers, salaires du personnel permanent) constitue une dépense de campagne qui doit être gérée par l'intermédiaire du fonds.

H. Supervision et sanctions

76. L'article 30 de la loi actuelle sur les partis politiques prévoit qu'un rapport financier doit être soumis une fois par an à la Cour des comptes, au ministère des Finances et au ministère de la Justice. Le paragraphe 4 de l'article, introduit par le projet d'amendements, ajoute qu'un rapport annuel doit aussi être soumis au Parlement. Cette disposition pourrait être élargie pour que le rapport comprenne une partie sur l'application de la loi et la nécessité éventuelle de réformes.

77. En vertu du paragraphe 3 de l'article 30, toute violation de la législation concernant le financement des partis politiques ou liés à l'utilisation de fonds est passible de sanctions. Autrefois, les mécanismes de contrôle du financement de campagnes électorales en Moldova avaient été critiqués à plusieurs reprises faute d'être assez développés, assez précis et assez utilisés¹⁶. Globalement, l'absence de contrôle approfondi des rapports de campagne précédents avait montré qu'il manquait un système efficace et un organe officiel chargé clairement de vérifier l'exactitude des comptes de campagne et le respect des règles de financement des campagnes¹⁷.

78. Dans ce contexte, il convient de saluer l'approche adoptée par l'article 44 du projet de loi pour renforcer le contrôle indépendant du respect des dispositions légales concernant le financement des partis notamment et des candidats aux élections. Selon cette disposition, il est créé une direction du contrôle financier de la Commission électorale centrale, dont le chef sera nommé selon une procédure de recrutement ouverte et transparente. En particulier, il est notable que seuls seront éligibles ceux qui n'ont pas été membres d'un parti politique pendant les cinq années précédentes. Etant donné que la Commission électorale centrale est par ailleurs composée de représentants des partis politiques, la désignation d'une telle personne comme responsable de la supervision du financement des partis politiques et des candidats à l'élection contribuera à éliminer tout soupçon de sanctions imposées à des partis pour des raisons éventuellement politiques. En vertu du paragraphe 7 de l'article 44, le chef de la direction du contrôle financier peut proposer au président de la Commission électorale centrale d'imposer des sanctions. La transparence de la procédure pourrait être renforcée si une telle proposition devait être rendue publique, si elle faisait suite à une enquête approfondie et si elle était faite à toute la Commission et pas seulement à son président.

¹⁶ Voir la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, [élections locales de 2011 en Moldova](#).

¹⁷ Voir le [rapport final](#) de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, élections législatives anticipées de 2010 en Moldova.

79. En ce qui concerne les sanctions pour non-respect, il est noté que le paragraphe 3 de l'article 30, de la loi sur les partis politiques est assez vague sur les types de comportement sanctionnés et leurs conséquences juridiques. Le cadre actuel est donc dépourvu de sanctions progressives et proportionnées. Le projet d'amendements et le projet de loi tentent de mettre en place des systèmes plus détaillés de sanctions en cas d'infractions. Le projet d'amendements définit un système général de violations des règles et de la législation existantes concernant les infractions, notamment un système gradué comprenant des sanctions règlementaires, civiles et pénales en cas de non-respect. Il propose de le faire en rajoutant un nouveau chapitre VII à la loi sur les partis politiques, où seraient décrits les comportements considérés comme illicites en vertu de la loi et les sanctions auxquels ceux-ci donneraient lieu. Le système de sanctions défini dans ce nouveau chapitre est considéré comme une bonne pratique dans la mesure où il est clair, prévisible et *grosso modo* proportionné au comportement illicite concerné¹⁸. Dans le même temps, on pourrait envisager des règles plus spécifiques sur la répression de l'achat de voix.

80. Bien qu'ils prévoient des sanctions, les articles 49 à 53 du projet de loi ne portent que sur celles que peut prononcer la Commission électorale centrale et ne tiennent pas compte de leurs conséquences éventuelles en matière de responsabilité administrative ou pénale. Le projet de loi ne détaille donc pas de système général de sanctions en cas d'infraction. Les peines prévues en cas de non-respect sont limitées et sont constituées par le type de sanctions qui peuvent être imposées de façon autonome par la Commission électorale centrale (par ex. remboursement de dons non autorisés, suspension des financements publics, et annulation de l'enregistrement d'un candidat). Dans le même temps, les sanctions doivent être proportionnées, c'est pourquoi le paragraphe 1 de l'article 51, qui autorise l'annulation de l'enregistrement d'un candidat parce qu'il a accepté ou utilisé des fonds en violation des dispositions légales, devrait soit être supprimé, soit prévoir une sanction moins sévère. Plus généralement, il faudrait adopter une approche différenciée distinguant les infractions selon leur degré de gravité.

81. En vertu du nouvel article 31¹ introduit par le projet d'amendements, il est par ailleurs prévu que le défaut de se conformer aux injonctions délivrées par la Commission électorale centrale sera considéré comme une infraction administrative, qui sera sanctionnée conformément aux dispositions du Code des infractions administratives. Le projet d'amendements prévoit aussi l'introduction des dispositions complémentaires correspondantes dans le Code pénal et dans le Code des infractions administratives. On ne sait pas bien si des sanctions administratives ou pénales peuvent être prises contre des personnes morales. Si tel était le cas, il conviendrait de vérifier que pour certaines infractions, le projet d'amendements prévoit des sanctions non seulement pour les partis politiques eux-mêmes, mais aussi pour les membres ou les responsables de ces partis. Cela pourrait s'appliquer par exemple à l'article 48 du Code des infractions administratives tel que révisé.

82. En vertu du paragraphe 4 de l'article 31¹, si le défaut de se conformer à des injonctions de la Commission électorale centrale et les sanctions administratives infligées pour de telles irrégularités se répètent pendant une même année civile, la Commission électorale centrale peut décider de priver le parti politique concerné du droit à des subventions de l'Etat pendant six mois à un an. Etant donné que la menace d'une perte financière peut se révéler être un moyen dissuasif très efficace, il est recommandé d'étendre le paragraphe 4 de l'article 31¹ de façon à ce que la décision de priver ainsi les partis de financements publics puisse aussi être prise en cas d'autres infractions comme des violations répétées de la gestion financière en vertu de l'article 31², lui aussi introduit par le projet d'amendements, ou des violations répétées de l'article 26 de la loi sur les partis politiques, tel que révisé par le projet

¹⁸ Voir les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, paragraphes 215 et 225.

d'amendements. Seule la gravité de l'infraction devrait servir de critère pour déterminer dans quelle mesure l'octroi de subventions publiques sera limité en vertu du paragraphe 4 de l'article 31¹.

83. Compte tenu de ce qui précède, il serait préférable de combiner le système général de sanctions figurant dans le projet d'amendements et les sanctions plus autonomes du projet de loi que la Commission électorale centrale peut imposer dans le domaine du financement des partis politiques.