



Strasbourg / Varsovie, le 15 octobre 2014

Avis n° 782/2014 de la Commission de Venise
Avis n° POLIT-SRB/259/2014 du BIDDH

CDL-AD(2014)034
Or. angl.

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

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

AVIS CONJOINT

**SUR DES PROJETS D'AMENDEMENTS A LA LOI RELATIVE
AU FINANCEMENT DES ACTIVITÉS POLITIQUES**

DE SERBIE

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 100^e session plénière
(Rome, 10-11 octobre 2014)**

sur la base des observations de

**M. Nicolae ESANU (membre, Moldova)
M. Manuel GONZALEZ OROPEZA (membre suppléant, Mexique)
M. Ömer GENÇKAYA (groupe restreint d'experts de l'OSCE/BIDDH
sur les partis politiques)**

I. Introduction

1. Par une lettre datée du 29 août 2014, le secrétaire d'Etat aux Finances de la Serbie a demandé au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (ci-après « OSCE/BIDDH ») et à la Commission de Venise d'examiner le projet de loi portant modification de la loi relative au financement des activités politiques de la Serbie (ci-après « les projets d'amendements » ; CDL-REF(2014)036) afin d'en évaluer la conformité avec les engagements de l'OSCE et les normes internationales en matière de droits de l'homme.
2. Le 11 septembre 2014, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont confirmé qu'ils étaient prêts à examiner les projets d'amendements.
3. En 2010 et 2011, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise avaient déjà publié deux avis conjoints sur le projet de loi relatif au financement des partis politiques¹.
4. Le présent avis conjoint a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 100^e session plénière (Rome, les 10 et 11 octobre 2014).

II. Portée de l'avis

5. Le présent avis conjoint porte uniquement sur des projets d'amendements, soumis pour examen, et sur la loi qu'ils modifient. Il ne constitue par conséquent en aucun cas une étude complète et approfondie de tout le cadre juridique et institutionnel régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales en Serbie.
6. Il soulève des questions cruciales et met en lumière des domaines de préoccupation. Par souci de concision, il insiste davantage sur les domaines problématiques que sur les aspects positifs des projets d'amendements. Les recommandations qui suivent reposent sur les normes internationales applicables et les engagements de l'OSCE en matière de droits de l'homme et d'Etat de droit, les normes du Conseil de l'Europe, ainsi que les bonnes pratiques d'autres Etats participants de l'OSCE et d'Etats membres du Conseil de l'Europe. Le cas échéant, elles renvoient aussi aux recommandations pertinentes formulées dans les avis précédents de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise.
7. Cet avis conjoint repose sur une traduction non officielle en anglais des projets d'amendements et de la loi relative au financement des activités politiques. Il n'est pas exclu que des erreurs soient dues à la traduction.
8. Compte tenu de ce qui précède, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise tiennent à préciser que le présent avis conjoint ne préjuge en rien des éventuelles recommandations ou observations écrites ou orales relatives à des textes législatifs connexes ou à la loi correspondante que l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise pourront formuler ultérieurement.

¹ Voir l'avis conjoint de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur le projet de loi relatif au financement des activités politiques de la République de Serbie (CDL-AD(2010)048, 20 décembre 2010) et l'avis conjoint de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur le projet de loi révisé relatif au financement des activités politiques de la République de Serbie (CDL-AD(2011)006, 30 mars 2011) (en anglais uniquement). Consultables à l'adresse suivante : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)048-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)048-f) et [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)006-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)006-f).

III. Résumé

9. En premier lieu, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise saluent les projets d'amendements, qui améliorent largement la qualité de la loi relative au financement des activités politiques.

10. Parallèlement, les projets d'amendements pourraient gagner à être révisés et modifiés, afin de garantir l'efficacité des dispositions ainsi que leur pleine conformité avec les normes internationales. En particulier, il conviendrait de réduire le niveau de financement public et le plafond de financement privé ; d'envisager une limitation des dépenses totales de campagnes ; de renforcer les dispositions sur les sanctions pour violations et sur les prêts ; de préciser les amendements proposés concernant les dispositions sur la vérification des comptes et les contrôles fiscaux ; et d'inclure les cotisations d'adhésion dans la définition des donations. Concernant l'obligation de rendre des comptes, des rapports intérimaires sur le financement des campagnes devraient être publiés avant le jour du scrutin, et l'Agence de lutte contre la corruption devrait être tenue de diffuser les rapports sur les dépenses de campagnes et ses analyses correspondantes sur son site internet.

11. A la suite des recommandations formulées dans l'avis conjoint de 2011, les dispositions sur la tenue des comptes (énumération détaillée des contributions) et le contenu des rapports exigés des acteurs politiques ont été clarifiées et explicitées.

12. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise suggèrent les améliorations suivantes à apporter aux projets d'amendements et à la loi, qui peuvent inclure les recommandations principales formulées dans leurs avis antérieurs qui n'ont pas encore été suivies d'effet :

1. *Recommandations principales*

- A. Inclure dans la loi des dispositions et des lignes directrices sur le mandat autonome de l'Agence de lutte contre la corruption, en particulier sur ses compétences à appliquer une série de mesures contre les comportements illégaux, tout en ajoutant des dispositions qui garantissent des sanctions proportionnées ;
- B. Réexaminer le niveau du financement public ;
- C. Envisager l'introduction d'une limitation des dépenses totales de campagnes et d'un plafond de financement des partis ;
- D. Abaisser les limites concernant le financement privé des particuliers et des sociétés privées.

2. *Recommandations supplémentaires*

- E. Réglementer de manière appropriée les garanties de prêts et les paiements échelonnés, ainsi que les contributions non monétaires ;
- F. Préciser ce qu'il faut entendre par « le nombre pertinent d'entités politiques ayant des représentants à l'Assemblée nationale » dans les propositions d'amendements de l'article 34 de la loi, et maintenir le pouvoir de l'Agence de lutte contre la corruption de demander une vérification des comptes de sa propre initiative, tout en appliquant des critères clairs ;
- G. Préciser la façon dont les partis politiques sont sélectionnés pour les contrôles fiscaux ;
- H. Assimiler les cotisations d'adhésion à des dons ;
- I. Définir de façon plus étroite l'ensemble de personnes spécifiques « exerçant une autorité publique » à qui il faut interdire de faire un don à des partis politiques conformément à l'article 12 de la loi, tel que modifié ;
- J. Réexaminer le délai proposé pour le versement de fonds publics avant les élections ;

- K. Envisager de reformuler, plutôt que de supprimer, la disposition mentionnant « la valorisation et la formation professionnelles, l'acquisition de compétences pratiques, la coopération internationale et le travail avec les adhérents » qui figure à l'article 19, chapitre 3 de la loi ;
- L. Préciser, si nécessaire, si les données « sur l'origine, le montant et la structure des fonds collectés et dépensés provenant de sources publiques et privées » (article 29 de la loi) couvrent les prêts ;
- M. Exiger des partis politiques qu'ils rendent compte du financement des campagnes de manière transparente, déjà au cours de la campagne électorale ;
- N. Envisager de prévoir des amendes supplémentaires et dissuasives en cas de manquement à l'obligation de rendre compte ;
- O. Prévoir une sanction proportionnée pour toute infraction liée aux activités interdites par l'article 12 ;
- P. Prendre en compte les services en nature par des dispositions détaillées ;
- Q. Fixer un délai au cours duquel l'Agence de lutte contre la corruption doit publier les rapports des partis sur le financement des campagnes sur son site internet, et exiger de l'Agence, dans un délai raisonnable, qu'elle diffuse aussi ses conclusions sur ces rapports.

13. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise restent à la disposition des autorités serbes pour toute aide qu'elles jugeraient utile dans le cadre de leur réforme juridique.

IV. Analyse et recommandations

A. Normes internationales

14. Le présent avis conjoint analyse les projets d'amendements du point de vue de leur compatibilité avec les normes internationales sur le financement des partis politiques et des campagnes, les engagements de l'OSCE, ainsi que les normes du Conseil de l'Europe. Les normes internationales régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales se trouvent pour l'essentiel dans la Convention des Nations Unies contre la corruption² et, la réglementation du financement des partis politiques ayant une incidence sur la liberté d'association des partis politiques et de leurs adhérents, à l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques³, et à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)⁴, qui protègent tous deux la liberté d'association. On peut aussi citer le droit à des élections libres garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH. Le présent avis prend aussi en considération les engagements vis-à-vis de l'OSCE, en particulier sur la protection de la liberté d'association (Document de Copenhague de 1990, paragraphe 9.3) et les élections libres et périodiques (Document de Copenhague, paragraphes 5, 6, 7 et 8).

15. En outre, les normes non contraignantes en la matière figurent dans les recommandations de l'Onu, du Conseil de l'Europe et des organes et institutions de l'OSCE. Elles comprennent l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme de l'Onu sur le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit d'accéder aux

² Voir la Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée le 31 octobre 2003 et ratifiée par la Serbie le 20 décembre 2005, consultable à l'adresse suivante :

http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf.

³ Voir le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (adopté par la résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale le 16 décembre 1966) ratifié par la Serbie le 12 mars 2001.

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-French.pdf>.

⁴ Voir la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, entrée en vigueur le 3 septembre 1953 et ratifiée par la Serbie le 3 mars 2004.

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/005.htm>.

fonctions publiques⁵, 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 partis politiques et des campagnes électorales⁶, ainsi que les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques établies par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise (ci-après « les Lignes directrices »)⁷. L'avis conjoint fait aussi référence aux rapports du Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO)⁸, aux avis antérieurs de l'OSCE/BIDDH (individuellement ou conjointement avec la Commission de Venise), ainsi qu'aux rapports des missions d'observation d'élections antérieures de l'OSCE/BIDDH en Serbie⁹.

B. Remarques générales

16. Le présent avis conjoint porte essentiellement sur le libellé des amendements proposés, mais profite aussi de cette occasion pour réexaminer et réaffirmer des aspects pertinents de la loi de 2011 sur le financement des partis politiques (ci-après « la loi »).

17. Le premier chapitre de la loi comprend des dispositions introductives, qui sont axées sur son champ d'application et les définitions fondamentales. Dans ce contexte, il convient de noter que la définition des campagnes électorales semble quelque peu circulaire, étant donné que l'activité politique est définie à l'article 2 comme couvrant « les activités courantes » et les « campagnes électorales », et que les « campagnes électorales » sont définies comme « un ensemble d'activités politiques du jour de la convocation des élections à la proclamation des résultats définitifs des élections ».

C. Prêts

18. Le chapitre II de la loi concerne les « Sources et modes de financement ». Les projets d'amendements suggèrent d'ajouter, à l'article 3 paragraphe 3 (sur les sources de financement des entités politiques), que les entités politiques peuvent emprunter « exclusivement » auprès des banques et d'autres organisations financières en Serbie. Il est à noter que l'article 7 (sur les sources privées) fournit déjà ce qui semble être une liste fermée de sources de financement des partis politiques, et indique uniquement « emprunts auprès de banques et d'autres organisations financières de la République de Serbie » (pas emprunts auprès de tiers, tels que des particuliers). Tout financement par d'autres acteurs (privés) ne semble donc déjà pas conforme au concept de la loi, ce qui signifie sans doute que l'amendement proposé est obsolète.

⁵ Voir l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme de l'Onu, *Droit de participer aux affaires publiques, droit de vote et droit d'accéder aux fonctions publiques*, Document des Nations Unies. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. Consultable à l'adresse suivante :

http://ccprcentre.org/doc/ICCPR/General%20Comments/CCPR.C.21.Rev1.Add7_%28GC25%29_Fr.pdf.

⁶ Voir 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 partis politiques et des campagnes électorales, consultable à l'adresse suivante :

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_FR.pdf).

⁷ Voir les *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, consultables aux adresses suivantes : <http://www.osce.org/odihr/77812> ;

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-f).

⁸ Consultable à l'adresse suivante : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_fr.asp. Voir en particulier le rapport 2012 de conformité sur la Serbie du GRECO, consultable à l'adresse suivante :

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)16_Serbia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)16_Serbia_EN.pdf).

⁹ Tous les rapports des missions d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia>.

19. Sur la question des prêts de manière plus générale, l'OSCE/BIDDH a fait remarquer par le passé que la loi ne comporte pas de dispositions suffisantes en la matière¹⁰. Par exemple, la loi ne mentionne pas les garanties de prêts. Il semblerait juridiquement possible qu'un prêt contracté par un parti politique soit garanti par une personne qui, après le défaut de paiement du parti politique, paie alors directement le créancier, ce qui équivaudrait à un don. Si l'article 9 sur les dons interdit les abandons de créances, il ne précise pas si un défaut de paiement d'un prêt garanti serait considéré comme un « abandon de créance ». Il est donc recommandé de préciser la loi, de manière à prendre aussi en compte ces situations.

20. Il est aussi relevé que les prêts ne constituent pas le seul moyen d'accorder des avantages ou des privilèges à des partis politiques. Il est notamment possible de proposer des paiements échelonnés, ce que la loi ne mentionne pas. Il est recommandé que les cas de dettes, de paiements échelonnés ou de passif soient aussi régis par la loi : ils devraient être considérés comme des contributions en nature à un parti, s'ils ne sont pas remboursés à la fin de la période couverte par le rapport. Dans l'ensemble, ainsi que l'ont déjà constaté l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, la loi devrait préciser et quantifier en détails les services en nature¹¹.

21. Le financement des partis politiques peut aussi impliquer des contributions non monétaires, ce qui n'est pas abordé dans les projets d'amendements. Dans un rapport d'observation d'élections antérieur, l'OSCE/BIDDH a signalé que la loi ne prévoit pas de mécanisme clair ni de renvoi à une autre législation pour l'évaluation de ces contributions non monétaires¹². Il est recommandé d'aborder cette question dans les projets d'amendements. Dans ce contexte, notons que toutes les règles relatives au financement des partis politiques devraient s'appliquer *mutatis mutandis* au financement des campagnes électorales des candidats et à celui des activités politiques des élus, ainsi que l'énonce l'article 8 de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe¹³.

D. Vérification des comptes et contrôles fiscaux

22. La proposition d'amendement de l'article 34 (régissant la vérification des comptes réalisée par la cour des comptes), qui supprime le pouvoir discrétionnaire de l'Agence de lutte contre la corruption (ci-après « l'Agence ») de décider quels partis politiques feront l'objet d'un contrôle, est sur le principe bien accueillie, car elle permet d'accroître la prévisibilité de la loi. Toutefois, l'amendement proposé, introduisant l'obligation pour la cour des comptes de procéder aux contrôles du « nombre pertinent d'entités politiques ayant des représentants à l'Assemblée nationale », manque de clarté. Rien n'indique clairement ce que signifie « le nombre pertinent » ou quels critères sont utilisés pour le déterminer. Il semble aussi que les rapports financiers des partis non représentés à l'Assemblée nationale ne puissent pas être vérifiés. Etant donné que ces partis auront (dans la plupart des cas) dépensé des fonds publics, il semble nécessaire de pouvoir vérifier leurs comptes pour voir comment cet argent a été dépensé ou si d'autres dispositions de la loi ont été enfreintes.

¹⁰ Voir *Republic of Serbia, Parliamentary and Early Presidential Elections of Serbia, 6 and 20 May 2012* - OSCE/ODIHR *Limited Election Observation Mission, Final Report*, p. 12.

¹¹ Voir l'avis conjoint de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur le projet de loi révisé relatif au financement des activités politiques de la République de Serbie (CDL-AD(2011)006, 30 mars 2011), recommandations b et i, consultable à l'adresse suivante :

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)006-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)006-f).

¹² Voir OSCE/ODIHR *Final Report of the Limited Election Observation Mission to the Parliamentary and Early Presidential Elections of Serbia, 6 and 20 May 2012*, p. 12.

¹³ Voir 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 partis politiques et des campagnes électorales*.

23. En outre, conformément à l'amendement proposé, l'Agence n'est semble-t-il plus autorisée à demander une vérification des comptes, même s'il existe des motifs sérieux de douter de la véracité du rapport financier d'un parti politique. Cela irait à l'encontre du but recherché, car cela limiterait inutilement le travail de contrôle de l'Agence. Il est recommandé de préciser ce que l'on entend par « le nombre pertinent d'entités politiques ayant des représentants à l'Assemblée nationale » à l'article 34, et de maintenir le pouvoir de l'Agence de demander une vérification des comptes de sa propre initiative, tout en établissant des critères clairs.

24. Dans un nouveau paragraphe 'a' de l'article 34, les projets d'amendements suggèrent de sélectionner des partis politiques pour des contrôles fiscaux « principalement sur la base des rapports de l'[Agence] sur le financement des entités politiques ». Si, en un sens, cela assure plus de transparence sur les modalités de cette sélection, la formulation n'est pas évidente. Le terme « principalement » semble supposer qu'il existe d'autres critères, mais qu'ils ne sont pas mentionnés. De plus, ce que l'on entend par « sur la base des rapports de l'[Agence] » n'est pas clair. Cela signifie-t-il que la gravité des infractions possibles mises en évidence dans ces rapports serait déterminante, ou d'autres facteurs joueraient-ils aussi un rôle ? Il est recommandé de préciser ce point.

E. Dons et cotisations d'adhésion

25. Il est intéressant de constater que les projets d'amendements proposent que les dons pécuniaires ne puissent être effectués qu'à partir de comptes courants (article 9 sur les dons). Un autre projet d'amendement utile envisage de préciser que les contributions reçues par d'autres moyens que le compte courant du donateur (article 9, paragraphe 5 de la version modifiée) devraient être retournées dans un délai de 15 jours (article 15, paragraphe 3 sur le renvoi des fonds acquis de manière illégale). Dans le même temps, si l'article 10 définit un plafond pour les donations, il n'en établit pas pour les cotisations d'adhésion, qui ne sont pas incluses dans la définition des donations à l'article 9. Cela pourrait permettre aux partis politiques de contourner la loi en demandant des cotisations d'adhésion très élevées¹⁴. Il est donc recommandé, ainsi qu'il a été suggéré dans les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques¹⁵, d'assimiler les cotisations d'adhésion à des dons.

26. Il est proposé d'ajouter « personnes exerçant une autorité publique » à la liste des personnes et entités qui n'ont pas le droit de financer des partis politiques précisée à l'article 12, ce qui compléterait l'interdiction actuelle de recevoir un financement provenant d'« organisations » exerçant ce type d'autorité.

27. En principe, cet amendement est aussi accueilli avec satisfaction, étant donné qu'il réduit le risque d'influence induite sur les partis politiques de certaines personnes exerçant une autorité publique. Toutefois, la formulation choisie risque d'avoir une portée trop vaste. Après tout, les fonctionnaires exercent tous une (certaine forme d')autorité publique. En fonction de ce que l'on entend par « personnes exerçant une autorité publique », cela pourrait dans une certaine mesure impliquer qu'en vertu des projets d'amendements, il serait illégal pour l'ensemble des fonctionnaires de contribuer à des partis politiques. Faire des dons à ces partis est une forme de participation politique et s'inscrit également dans le cadre de la liberté d'association ; des limites sont donc nécessaires dans une société démocratique et proportionnée¹⁶. Si les « taxes de parti », c'est-à-dire les dons effectués sous la pression par des fonctionnaires à des partis politiques devraient être interdites,

¹⁴ Voir les *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, paragraphe 163.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Voir les *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, paragraphes 14, 15, 159 et 170.

l'interdiction telle qu'elle est actuellement formulée est sans doute disproportionnée puisqu'elle peut malencontreusement s'appliquer à un trop grand nombre de personnes. Il est suggéré d'envisager de reformuler cet amendement, afin que l'interdiction de faire des dons aux partis politiques ne s'applique qu'à un ensemble limité de personnes déterminées exerçant une autorité publique, lorsqu'il est justifié de prévenir une influence indue.

28. Ainsi qu'il a déjà été relevé par l'OSCE/BIDDH, les limites relatives au financement privé établies par la loi semblent trop élevées pour être efficaces¹⁷. Les dons d'un particulier lors d'une année électorale ne peuvent excéder 40 salaires mensuels moyens (environ 21 000 EUR, selon le salaire mensuel moyen de septembre 2014), tandis que pour une société, le don peut atteindre 400 salaires mensuels moyens (c'est-à-dire environ 210 000 EUR)¹⁸. Ainsi que l'indique le paragraphe 175 des Lignes directrices, les limitations des contributions privées « se révèle[nt] efficace[s] pour réduire la possibilité de corruption ou d'achat d'une influence politique »¹⁹. Il est donc recommandé d'abaisser les limites relatives au financement privé prévues par la loi pour les particuliers et les sociétés. De plus, il devrait en être de même pour le financement des campagnes électorales des candidats et celui des activités politiques des élus (voir le paragraphe 21 ci-dessus).

F. Financement public

29. Ainsi que le précisent les Lignes directrices, les subventions publiques devraient être suffisantes pour apporter un réel soutien, sans pour autant devenir la seule source de revenus ni créer les conditions d'une dépendance excessive à l'égard de l'Etat²⁰. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont déjà fait part de leur préoccupation quant au montant du financement provenant de sources publiques accordé aux partis politiques en Serbie²¹. Il a été relevé que les fonds publics doivent être suffisants, sans pour autant créer une dépendance excessive des partis et des acteurs politiques à l'égard du soutien de l'Etat. Il a donc été recommandé de revoir les montants en question²². Quelques modifications ont été apportées concernant les différents niveaux de soutien public dans la version définitive de 2011 de la loi, mais l'OSCE/BIDDH a depuis réaffirmé sa préoccupation face au risque de dépendance excessive des partis à l'égard des subventions publiques que le système créé par la loi peut tout de même engendrer, s'appuyant aussi sur des constatations pratiques, ainsi qu'il a été constaté lors de ses missions d'observation des élections²³. La recommandation de revoir le plafond de financement public est donc réitérée.

30. Une proposition d'amendement de l'article 21 (sur l'allocation des fonds de sources publiques) vise à reporter le versement de la part du financement public disponible avant les élections (20 %) de cinq à dix jours supplémentaires après la date de publication des listes électorales. La raison pour laquelle la distribution de ces fonds doit être ainsi reportée n'est

¹⁷ Voir OSCE/ODIHR *Final Report of the Limited Election Observation Mission to the Parliamentary and Early Presidential Elections of Serbia, 6 and 20 May 2012*, p. 12.

¹⁸ Cela peut se produire si le plafond des dons pour les activités courantes (article 10) et le plafond supplémentaire des dons aux campagnes électorales étaient ajoutés (article 22).

¹⁹ Voir les *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ; voir aussi la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, article 3, paragraphe a.

²⁰ Voir les *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, paragraphe 177.

²¹ Avis conjoint de 2010 sur le projet de loi relatif au financement des activités politiques de la République de Serbie de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, paragraphe 36 ; Avis conjoint de 2011 sur le projet de loi révisé relatif au financement des activités politiques de la République de Serbie de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, paragraphe 10.

²² Ibid.

²³ Voir OSCE/ODIHR *Final Report of the Limited Election Observation Mission to the Parliamentary and Early Presidential Elections of Serbia, 6 and 20 May 2012*, p. 12, où il est aussi indiqué qu'un certain nombre d'interlocuteurs de l'OSCE/BIDDH ont estimé que les partis dépendaient des fonds publics à hauteur de 70 % à 90 % de leurs ressources.

pas tout à fait claire. Ce délai pourrait, au cours de la campagne électorale relativement courte en Serbie, avoir des conséquences importantes sur les campagnes des partis qui dépendent davantage du financement public, c'est-à-dire généralement les petits partis, et pourrait par conséquent avoir des effets discriminatoires indirects. Il est recommandé de réexaminer cette disposition.

31. Il peut être utile de revoir la proposition visant à supprimer le paragraphe 2 de l'article 19 de la loi (sur l'utilisation des fonds pour le financement des activités courantes), qui alloue 5 % des fonds publics à « la valorisation et la formation professionnelles, l'acquisition de compétences pratiques, la coopération internationale et le travail avec les adhérents », étant donné que ces activités ont une incidence positive sur la qualité de la représentation politique. Il est recommandé de voir s'il est possible de reformuler plutôt que de supprimer la disposition, éventuellement en examinant la façon dont elle a été mise en œuvre dans d'autres pays.

32. Il convient de noter que si la loi ne prévoit aucune disposition spécifique sur le renforcement de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les partis (par exemple par des incitations financières), en vertu de l'article 40, paragraphe 'a' de la loi électorale, les partis sont tenus d'avoir au moins un tiers de candidats de chaque sexe. Les partis qui ne se conforment pas à cette disposition ne peuvent en aucun cas participer aux processus électoraux et ne peuvent donc pas obtenir de financement public²⁴.

G. Rapports

33. Les projets d'amendements des articles 28 et 29 de la loi définissent des règles en la matière et sont donc salués. Ils montrent que des mesures sont prises afin que les rapports sur les revenus et les dépenses des partis soient comparables et plus structurés. Il est en outre important d'élaborer des règles spécifiques et des formats standards pour les rapports, par souci de transparence (voir le projet d'amendement de l'article 29).

34. Il convient de saluer la présentation de l'information sur le financement des entités politiques dans des rapports financiers annuels contenant des données « sur l'origine, le montant et la structure des fonds collectés et dépensés provenant de sources publiques et privées » (article 28), et le fait que le directeur de l'Agence soit en mesure de déterminer les modalités de présentation de ces rapports annuels (article 28) et des rapports sur les coûts de la campagne électorale (article 29). Il est supposé que l'information à fournir à l'Agence en vertu de l'article 28 couvre les prêts. Si tel n'est pas le cas, il est alors recommandé de le préciser.

35. L'OSCE/BIDDH a indiqué par le passé que les partis politiques ne sont tenus de rendre compte à l'Agence que 30 jours après l'annonce des résultats du scrutin et ne sont pas contraints de donner des informations sur les dépenses de campagnes au cours du processus électoral²⁵. Cela réduit la transparence du financement des partis vis-à-vis des électeurs dans la période préélectorale et va à l'encontre des bonnes pratiques électorales²⁶. Il est donc recommandé d'exiger des partis politiques qu'ils rendent compte du financement des campagnes de manière transparente au cours de la campagne électorale.

²⁴ International IDEA (Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale), données sur le financement des partis politiques de Serbie, consultables à l'adresse suivante : <http://www.idea.int/political-finance/country.cfm?id=190>.

²⁵ Voir OSCE/ODIHR *Final Report of the Limited Election Observation Mission to the Parliamentary and Early Presidential Elections of Serbia, 6 and 20 May 2012*, p. 13.

²⁶ Voir aussi les *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, paragraphe 198.

36. L'article 29 de la loi (relatif à l'information sur les coûts des campagnes électorales) n'exige pas que l'Agence publie ses conclusions sur les rapports de financement des campagnes des partis, ni n'établit de délai pour la publication de ces rapports sur le site internet de l'Agence²⁷. L'OSCE/BIDDH a relevé précédemment que l'ensemble de ces facteurs peut nuire à l'efficacité des mécanismes de contrôle prévus par la loi et peut potentiellement entamer la confiance du public vis-à-vis du financement des campagnes électorales²⁸. Il est donc recommandé de prévoir un délai au cours duquel l'Agence doit publier les rapports de financement des campagnes des partis sur son site internet, et d'exiger que l'Agence, dans un délai raisonnable, diffuse aussi ses conclusions sur ces rapports.

H. Limitation des dépenses de campagnes

37. L'OSCE/BIDDH a invité par le passé les autorités serbes à envisager d'adopter des dispositions juridiques fixant des limites raisonnables et justifiables aux dépenses de campagnes²⁹ afin de garantir que le libre choix des électeurs ne soit pas subverti ni le processus démocratique faussé par des dépenses disproportionnées en faveur de tout candidat ou parti³⁰. Cela permettrait d'offrir des conditions plus équitables aux candidats pendant la campagne, conformément aux bonnes pratiques électorales³¹. Cette recommandation n'est pas prise en compte dans les projets d'amendements et il est donc de nouveau recommandé d'examiner cette limitation des dépenses de campagne.

I. Sanctions pour violations

38. Le chapitre VI de la loi porte sur les mesures et les décisions prises en cas de violation de la loi, tandis que le chapitre VII traite des dispositions pénales. L'article 39 du chapitre VII régit les délits commis par un parti politique. En vertu du paragraphe 1, alinéa 4 de cette disposition, des sanctions sont prévues en cas de financement provenant des sources interdites mentionnées au paragraphe 3 de l'article 12 de la loi, mais pas en cas de violation d'autres paragraphes du même article³². Aucune sanction ne semble donc prévue pour les violations fondamentales de la loi mentionnées au paragraphe 1, qui couvre le financement provenant de personnes physiques et morales étrangères (hormis les associations politiques internationales), de donateurs anonymes, d'institutions publiques, d'entreprises publiques, de sociétés et de chefs d'entreprise proposant des services d'intérêt général, d'institutions et de sociétés dans lesquelles l'Etat a une participation, etc. Ces interdictions seraient par essence inefficaces. Il convient aussi de relever que faute de disposition sur les délits à l'article 39, ces fonds ne peuvent être confisqués (étant donné qu'ils ne sont pas mentionnés au paragraphe 3 de l'article 39 y afférent). Pour combler cette lacune, il est recommandé de prévoir une sanction proportionnée pour toutes les infractions liées aux activités interdites par l'article 12. De même, des violations d'autres dispositions, relatives notamment aux donations prévues aux paragraphes 4 à 8 de l'article 9, devraient aussi être sanctionnées. Dans l'hypothèse de pressions, de menaces ou d'actes de violence (article 9, paragraphes 7-8), de tels actes devrait aussi entraîner une responsabilité pénale.

²⁷ Voir OSCE/ODIHR *Final Report of the Limited Election Observation Mission to the Parliamentary and Early Presidential Elections of Serbia, 6 and 20 May 2012*, p. 13.

²⁸ Ibid.

²⁹ Voir OSCE/ODIHR *Final Report of the Limited Election Observation Mission to the Early Parliamentary Elections of Serbia, 16 March 2014*, p. 13.

³⁰ Voir l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme de l'Onu, *Droit de participer aux affaires publiques, droit de vote et droit d'accéder aux fonctions publiques*, paragraphe 19.

³¹ Ibid. ; voir aussi les *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, paragraphes 176 et 177, et la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, article 9. Pour plus de détails sur la façon dont se présenteraient ces systèmes, voir les Lignes directrices, paragraphes 196 et 197.

³² Voir *Final Report of the Limited Election Observation Mission to the Parliamentary and Early Presidential Elections of Serbia, 6 and 20 May 2012*, p. 12.

39. On peut se demander si le montant des sanctions prévues par l'article 39 en cas de non-respect des modalités de présentation des rapports est suffisamment dissuasif. Le montant de l'amende en cas de non-publication de rapports sur le financement des partis politiques et celui des campagnes électorales (établi à l'article 39, paragraphe 1, alinéas 13 et 14 respectivement) est compris entre 200 000 et 2 000 000 RSD, avec des amendes supplémentaires pour la personne responsable d'un parti politique ou d'une autre entité politique fixées entre 50 000 et 150 000 RSD. Au total, l'amende n'excède donc pas quelque 17 000 EUR pour le parti et quelque 1300 EUR pour la personne responsable, ce qui peut être inférieur aux montants effectivement perçus, mais non déclarés. Il est donc recommandé d'envisager de relever le montant des sanctions en conséquence.

40. Parallèlement, cette absence de sanctions dissuasives peut être compensée par le fait qu'en vertu de l'article 42 de la loi, les partis qui ont droit à un financement public perdent aussi partiellement ce droit, outre les condamnations pénales et les amendes pour délit auxquels ils peuvent être assujettis. Néanmoins, cette disposition ne produira l'effet désiré que si les procédures pénales et correctionnelles ne sont pas closes dans un délai raisonnable.

41. En ce qui concerne le principe de proportionnalité, conformément à l'article 37 (chapitre VI de la loi), il semble que l'Agence puisse adresser un avertissement uniquement lorsqu'un manquement peut être corrigé, et pas dans les autres cas. Il semble en outre que l'Agence soit tenue d'engager des poursuites lorsqu'une violation est constatée dans tous les cas où un manquement n'est pas corrigé, car l'article 37 prévoit que « [s]i l'entité politique ne réagit pas avant l'expiration du délai précisé dans la décision de l'Agence, cette dernière *engage* une procédure correctionnelle » (italique ajouté).

42. Si cela a l'avantage de garantir une égalité de traitement de tous les partis, étant donné qu'une procédure correctionnelle sera systématiquement ouverte dans les cas mentionnés, l'absence de pouvoir discrétionnaire de l'Agence pour décider s'il convient ou non d'engager une procédure correctionnelle entraîne le risque d'atteinte au principe de proportionnalité. Ce principe ne couvre pas seulement les différentes peines prévues, mais porte aussi sur la question de savoir si des procédures doivent être engagées pour toute infraction mineure, compte tenu aussi des effets considérables de l'ouverture de ce type de procédures sur l'opinion publique dans le contexte du financement des partis politiques. Si des critères clairs permettant de décider d'engager ou non des poursuites correctionnelles ou de donner un avertissement devraient être établis, il est recommandé de donner un pouvoir discrétionnaire raisonnable à l'Agence en la matière.