



Strasbourg / Varsovie, le 26 octobre 2015

Avis n° 815/2015 de la Commission de Venise
Avis n° POLIT-UKR/274/2015 du BIDDH

CDL-AD(2015)025
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

**RELATIF A DES PROJETS DE MODIFICATION
DE QUELQUES TEXTES LEGISLATIFS
CONCERNANT LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POLITIQUE
ET SA PREVENTION**

DE L'UKRAINE

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
à sa 52e réunion (Venise, 22 octobre 2015)

et par la Commission de Venise
à sa 104e session plénière (Venise, 23-24 octobre 2015)

Sur la base des observations de :

M. Michael FRENDO (membre, Malte)

M. Peter PACZOLAY (Président honoraire)

**M. Quentin REED (expert, Direction de la société de l'information et de la lutte
contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État
de droit du Conseil de l'Europe)**

**Mme Barbara JOUAN (groupe restreint d'experts sur les partis politiques de
l'OSCE/BIDDH)**

**M. Richard KATZ (président du 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.	Portée de l'avis	4
III.	Résumé	4
IV.	Analyse et recommandations.....	6
	1. <i>Normes internationales relatives à la réglementation des partis politiques</i>	6
	2. <i>Observations générales</i>	7
	3. <i>Les diverses formes de financement des partis politiques et des campagnes électorales</i>	8
	3.1 <i>Financement public</i>	8
	3.2 <i>Les contributions privées et leur limitation</i>	11
	3.3 <i>Financement de sa propre campagne par le candidat et limites imposées aux financements de ce type</i>	12
	4. <i>Contrôle et surveillance du financement des partis politiques</i>	13
	5. <i>Obligations des partis politiques en matière d'audits et de rapports</i>	15
	6. <i>Sanctions pour infractions aux règles de financement</i>	16
	7. <i>Interdiction des partis politiques</i>	18
	8. <i>Délais</i>	18
	9. <i>Autres observations</i>	19

I. Introduction

1. M. Yehor Soboliev, président de la Commission de la *Verkhovna Rada* (Parlement de l'Ukraine) pour la lutte contre la corruption et sa prévention, a demandé dans une lettre datée du 22 juillet 2015 au Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (OSCE/BIDDH) d'examiner des modifications qu'il est envisagé d'apporter à quelques textes législatifs d'Ukraine concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention (CDL-REF(2015)031, ci-après désignées par « les projets de modifications ») pour un contrôle de conformité aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. Ces projets de modifications touchent sept textes législatifs ukrainiens, à savoir le Code des infractions administratives¹, le Code pénal d'Ukraine², la loi sur la Cour des comptes³, la loi sur l'élection du Président de la République d'Ukraine (ci-après désignée par « la loi sur les élections présidentielles »)⁴, la loi sur les partis politiques d'Ukraine (ci-après désignée par « la loi sur les partis politiques »)⁵, la loi sur l'élection des députés au Parlement d'Ukraine (ci-après désignée par « la loi sur les élections législatives »)⁶ et la loi sur la prévention de la corruption (ci-après désignée par « la loi anticorruption »)⁷.

2. Dans sa réponse datée du 29 juillet 2015, le directeur adjoint de l'OSCE/BIDDH a confirmé que ce dernier était disposé à examiner les projets de modifications, et proposé qu'il le fasse avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (ci-après désignée par Commission de Venise), sachant que les deux organismes coopèrent régulièrement sur des questions législatives relatives aux partis politiques et aux élections.

3. Le présent avis conjoint a été préparé en réponse à la demande susmentionnée.

4. En 2013, le BIDDH et la Commission de Venise ont déjà émis deux avis conjoints sur des projets de législation électorale de l'Ukraine touchant également au financement des partis politiques et des campagnes⁸. De plus, l'OSCE/BIDDH a préparé en 2014 un avis juridique sur un ensemble de projets antérieurs de modifications à apporter à quelques textes législatifs d'Ukraine concernant la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales (ci-après désigné par « l'avis de 2014 de l'OSCE/BIDDH »)⁹.

5. Le présent avis conjoint a été transmis par l'OSCE/BIDDH aux autorités ukrainiennes et publié le 2 septembre 2015. La loi a été adoptée par la *Verkhovna Rada* le 8 octobre 2015. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont rendu cet avis sur la base du projet de loi soumis

¹ Vidomosti Verkhovnoyi Rady URSR, 1984, *Addendum* au n° 51, page 1122.

² Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy, 2001, n° 25-26, page 131.

³ Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy, 1996, n° 43, page 212.

⁴ Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy, 1999, n° 14, page 81.

⁵ Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy, 2001, n° 23, page 118.

⁶ Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy, 2012, No.10-11, page 73.

⁷ Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy, 2014, n° 49, page 2056.

⁸ *Avis conjoint sur les projets d'amendements aux lois sur l'élection des députés du peuple et sur la Commission électorale centrale, ainsi que sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections de députés d'Ukraine* (17 juin 2013), consultable à [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2013\)016-e&lang=fr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2013)016-e&lang=fr) et *Joint Opinion on Amendments to Legislation on the Election of People's Deputies of Ukraine* (14 octobre 2013), consultable à [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)026-e) (en anglais).

⁹ OSCE/BIDDH, *Opinion on Draft Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine concerning Transparency of Financing of Political Parties and Election Campaigns* (11 septembre 2014), consultable à <http://www.osce.org/odihr/123753?download=true> en anglais et à <http://www.legislationline.org/documents/id/19833> en ukrainien.

et non sur la version finale de la loi telle qu'adoptée par la *Verkhovna Rada*. Il a ensuite été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 52^e réunion (Venise, 22 octobre 2015), et par la Commission de Venise à sa 104^e session plénière (Venise, 23, 24 octobre 2015).

II. Portée de l'avis

6. Le présent avis conjoint analyse la compatibilité des dispositions des projets de modifications avec les obligations et normes internationales, en particulier celles du Conseil de l'Europe, ainsi qu'avec les engagements pris à l'égard de l'OSCE et les bonnes pratiques d'autres Etats participants de l'OSCE et Etats membres du Conseil de l'Europe. Le cas échéant, il reprend également des recommandations qui figuraient dans des avis conjoints antérieurs de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise.

7. Le présent avis conjoint porte uniquement sur les projets de modifications soumis pour contrôle. Ce n'est donc pas un examen complet des sept textes législatifs affectés par les projets, ni non plus de l'ensemble du dispositif juridique et institutionnel de réglementation des partis politiques et de leurs activités, ainsi que de la conduite des élections et du financement des campagnes ; il se concentre sur les dispositions des textes législatifs ci-dessus modifiées ou complétées par les projets de modifications.

8. Le présent avis conjoint soulève des questions importantes et mentionne certaines inquiétudes. Dans un souci de concision, il n'aborde que les dispositions appelant des améliorations, et se borne à elles dans ses recommandations, sans mentionner des aspects positifs des projets de modifications.

9. Le présent avis conjoint se fonde sur une traduction anglaise non officielle des projets d'amendements, dans laquelle des erreurs auraient pu se glisser.

10. Eu égard à ce qui précède, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise précisent que le présent avis conjoint ne préjuge en rien de futures recommandations ou observations écrites ou verbales de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise portant sur ces textes législatifs ou des textes connexes.

III. Résumé

11. Globalement, le BIDDH et la Commission de Venise se félicitent de ces projets de modifications, qui améliorent notablement le régime juridique actuel de financement des activités des partis politiques et des campagnes électorales, y compris le financement des candidats indépendants. Les projets de modifications constituent ainsi un outil très utile de lutte contre la corruption politique, et visent à accroître la transparence dans le financement des activités politiques.

12. Ces projets n'en gagneraient pas moins à être ajustés et complétés, ce qui garantirait l'efficacité des dispositions concernées et leur pleine conformité avec les normes internationales. Le présent avis rend en particulier hommage à la mise en place d'un système de financement public des activités statutaires des partis politiques en Ukraine. Il serait toutefois bon d'envisager de financer dans une certaine mesure les partis petits ou jeunes bénéficiant d'un minimum de soutien dans la population. Les résultats du contrôle et de l'analyse des déclarations des partis politiques par l'Agence nationale de prévention de la corruption (ANPC) devraient conditionner le remboursement des frais de campagne, et la Commission électorale centrale devrait pouvoir différer le remboursement jusqu'à clarification de la situation. Partout dans les projets de modifications, les emprunts, crédits et dettes devraient figurer dans les listes limitant les contributions privées, de sorte qu'ils ne soient pas

utilisés pour contourner l'interdiction de certaines sources ou les plafonds de contribution. Les responsables concernés devraient par ailleurs envisager un plafond général des dépenses de campagne.

13. Il serait par ailleurs utile de clarifier les compétences de plusieurs organes de surveillance, de façon à garantir la coordination et le partage de l'information, et à éviter des chevauchements de responsabilités. Les dispositions relatives aux audits devraient contenir des règles détaillées de procédure, avec dérogation pour les petits partis ou les partis n'ayant pas d'activités financières notables (comme des flux de trésorerie). En bien des endroits, il conviendrait de veiller dans les projets de modifications à la proportionnalité des sanctions infligées pour infraction aux règles relatives au financement.

14. Dans l'ensemble des projets de modifications, les dates limites devraient laisser suffisamment de temps aux partis politiques pour préparer leurs déclarations financières et aux organes de surveillance pour les analyser convenablement, ou alors la teneur de l'analyse devrait y être définie de sorte qu'un minimum d'éléments essentiels tienne dans les délais impartis, et que des réclamations ou demandes de clarification ultérieures soient possibles avant leur expiration.

15. A la lumière de ce qui vient d'être dit, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'apporter les améliorations ci-dessous aux projets de modifications.

Recommandations principales

- A. Préciser clairement les activités considérées comme « de campagne » ouvrant droit au remboursement des dépenses de campagne, et définir les « activités statutaires » bénéficiant d'un financement public.
- B. Envisager de garder un plafond général des dépenses de campagne à l'article 48 de la loi sur les élections parlementaires et de fixer un tel plafond dans la loi sur les élections présidentielles.
- C. Insérer des dispositions et directives, en particulier dans le nouvel article 6 de la loi sur la Cour des comptes et les articles 17-9 de la loi sur les partis politiques et 49-7 (texte modifié) de la loi sur les élections législatives, de façon à garantir l'autonomie des organes de surveillance et leur pouvoir de contrôle du respect des obligations faites à toutes les parties prenantes en matière de rapports et d'audits, et circonscrire clairement leurs mandats de façon à éviter les chevauchements de responsabilités.
- D. Inclure les emprunts, crédits et dettes dans les obligations générales de présentation des comptes et les limites de contributions.
- E. Veiller à ce que les sanctions administratives et pénales soient proportionnées aux infractions.

Autres recommandations

- F. Allonger les délais de soumission des rapports et audits des partis politiques et/ou préciser clairement dans la loi le contenu de ces documents.
- G. Vérifier la compatibilité des délais prévus dans les projets de modifications, de sorte que la Commission électorale centrale puisse fonder ses décisions de remboursement des dépenses de campagne sur une analyse préalable des déclarations et le résultat des audits.
- H. Envisager de modifier le système de remboursement des dépenses électorales en introduisant un système différencié de financement public fondé sur le nombre de voix obtenues aux dernières élections législatives.

- I. Interdire les dons des sociétés dans lesquelles l'Etat possède une participation, ou n'autoriser les dons de ce type que si la participation de l'Etat est faible (10 % au maximum, par exemple).
- J. Prévoir pour les organisations internationales des dérogations concrètes à l'interdiction de dons.
- K. Envisager d'exiger des tierces parties (organisations ou individus non liés à un candidat ou à un parti politique, comme les groupes de pression et les fondations) qu'elles s'enregistrent et qu'elles soumettent des rapports financiers incluant les dons.
- L. Donner à la Commission électorale centrale la possibilité de différer le remboursement de dépenses de campagne pour manquement partiel aux obligations de soumission des rapports.
- M. Mettre en place une exemption précisément circonscrite de l'exigence d'audit pour les partis petits ou jeunes.
- N. Restituer les fonds de campagne inutilisés aux candidats indépendants.
- O. Evaluer convenablement l'impact, financier et autre, des projets de modifications.

IV. Analyse et recommandations

1. Normes internationales relatives à la réglementation des partis politiques

16. Le présent avis conjoint analyse la compatibilité des projets de modifications avec les obligations et normes internationales, en particulier du Conseil de l'Europe, sur la prévention de la corruption dans la vie politique, les partis politiques et le financement des campagnes, ainsi qu'avec les engagements pris devant l'OSCE. Il vérifie aussi leur compatibilité avec les recommandations du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) et les bonnes pratiques des Etats participants de l'OSCE et des Etats membres du Conseil de l'Europe.

17. Le paragraphe 3 de l'article 7 de la Convention des Nations Unies contre la corruption¹⁰ contient des normes internationales relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales. L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹¹ et l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)¹² formulent des normes sur le droit à la liberté d'association, qui protègent les droits des partis politiques, considérés comme un cas particulier d'association, et leurs membres. 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 conjoint tient également compte des engagements contractés à l'égard de l'OSCE, en particulier sur la protection de la liberté d'association (paragraphe 9.3 du Document de Copenhague) et sur le droit à des élections libres et périodiques (paragraphe 5, 6, 7 et 8 du Document de Copenhague)¹³.

18. Les recommandations d'organes et d'institutions des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE contiennent par ailleurs des normes à caractère non contraignant (*soft*

¹⁰ Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée le 31 octobre 2003, ratifiée par l'Ukraine le 2 décembre 2009, consultable à :

¹¹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa Résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966. Le Pacte a été ratifié par l'Ukraine le 12 novembre 1973.

¹² Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, entrée en vigueur le 3 septembre 1953. La Convention a été ratifiée par l'Ukraine le 11 septembre 1997.

¹³ *Document de Copenhague* de 1990 de l'OSCE (29 juin 1990), (1990) 29 ILM 1305, consultable à <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.

law). Pour celles de l'ONU, il y aurait l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme sur le droit de participation à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu, et le droit d'accéder aux fonctions publiques¹⁴. En ce qui concerne le Conseil de l'Europe et l'OSCE, il convient de mentionner la recommandation 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 les campagnes électorales¹⁵, ainsi que les Lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques¹⁶. Le présent avis conjoint évoque fréquemment aussi des rapports du GRECO¹⁷ et des avis antérieurs de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise (distincts ou conjoints). Il mentionne en particulier l'avis de 2014 de l'OSCE/BIDDH¹⁸ et un autre avis juridique préparé par l'OSCE/BIDDH sur la législation anticorruption d'Ukraine¹⁹. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont émis en 2013 deux avis conjoints sur la législation électorale ukrainienne, auxquels il est également fait référence²⁰. Des rapports antérieurs de missions d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH en Ukraine ont en outre été consultés et utilisés ici²¹.

2. Observations générales

19. Les projets de modifications soumis ici s'inscrivent dans la réforme en cours en Ukraine de la législation de lutte contre la corruption ; certaines lois ont déjà été adoptées dans ce contexte, et des agences et organismes anticorruption ont été créés. Les présents projets de modifications portent sur un aspect essentiel du bon fonctionnement des institutions démocratiques : la lutte contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes. Ils sont aussi à replacer dans le contexte de la longue réforme du système électoral d'Ukraine.

20. L'avis conjoint de 2013 de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur les projets d'amendements à la loi sur l'élection des députés de l'Ukraine²² (ci-après désignée par « l'avis conjoint de 2013 sur les élections législatives ») se félicitait de la nouvelle obligation de rendre compte de l'origine et de l'emploi des fonds de campagne avant le jour du scrutin, avec publication des rapports correspondants sur le site Internet de la Commission électorale centrale. Il était toutefois observé que l'absence de contrôle indépendant du financement des campagnes électorales et de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de manquement aux dispositions relatives au financement des campagnes²³ entraverait la bonne application de la législation sur le financement des partis politiques. L'avis conjoint de 2013 sur

¹⁴ Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme de l'ONU, *Participation aux affaires publiques, droit de vote, égalité d'accès aux charges publiques*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, consultable à <http://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>.

¹⁵ Recommandation (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 les campagnes électorales*, consultable à [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_FR.pdf).

¹⁶ OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (2010), consultable à <http://www.osce.org/odihr/77812>.

¹⁷ Consultable à http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp.

¹⁸ *Op. cit.* note 9 (avis de 2014 de l'OSCE/BIDDH).

¹⁹ OSCE/BIDDH, *Opinion on two Anti-Corruption Laws of Ukraine* (18 juillet 2014), consultable à <http://www.osce.org/odihr/121526?download=true> en anglais, et à <http://www.legislationline.org/documents/id/19138> en ukrainien.

²⁰ *Op. cit.* note 8 (avis conjoint sur les projets d'amendements aux lois sur l'élection des députés du peuple et sur la Commission électorale centrale ainsi que sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections des députés d'Ukraine et avis conjoint sur les projets d'amendements à la loi sur l'élection des députés de l'Ukraine).

²¹ Tous les rapports des missions d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH sont consultables à <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine>.

²² *Op. cit.* note 8 (avis conjoint sur les projets d'amendements à la loi sur l'élection des députés de l'Ukraine).

²³ *Ibid.* paragraphes 12 et 13.

les élections législatives de l'Ukraine concluait, comme les rapports du GRECO²⁴ et plusieurs autres rapports d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH²⁵, que les règles de financement des partis politiques ukrainiens n'étaient pas conformes aux normes et recommandations internationales²⁶.

21. Il est heureux que les modifications proposées modifient sensiblement le système de financement des partis politiques, notamment en introduisant un système de subventionnement public des partis, ainsi que des exigences plus strictes en matière de rapports et de publication des comptes financiers des campagnes électorales des partis. Elles mettent aussi en place un système de supervision plus complet par audits internes et externes, accroissent la surveillance, et instituent des sanctions en cas d'infraction aux règles de financement. Les projets de modifications suivent donc plusieurs recommandations émises dans l'opinion conjointe de 2013 sur les élections législatives de l'Ukraine²⁷ et l'avis de 2014 de l'OSCE/BIDDH²⁸.

3. Les diverses formes de financement des partis politiques et des campagnes électorales

3.1 Financement public

22. Les projets de modifications mettent en place un système de financement public direct, dont on peut se féliciter, et qui reprend des recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH²⁹. C'est l'innovation la plus importante du projet. L'attribution transparente, objective et équitable de fonds publics est une arme essentielle de lutte contre la corruption, et elle réduit la dépendance des partis politiques à l'égard des personnes fortunées. Dans cette mesure, elle accroît aussi la participation du public³⁰ et contribue à ce que tous les partis se mesurent à armes égales³¹.

23. Les projets de modifications créent deux formes de financement public : le financement public annuel direct proportionnel aux résultats obtenus par le parti aux dernières élections législatives (nouvel article 17.1 de la loi sur les partis politiques), et le remboursement des dépenses de campagne électorale pour les élections législatives (nouvel article 17-4 sur les partis politiques). Le nouvel article 17.1 de la loi sur les partis politiques dit que les activités statutaires des partis politiques sont financées sur le budget de l'Etat, mais pas les campagnes menées à l'occasion des élections présidentielles, législatives ou locales. Il serait toutefois souhaitable d'y remplacer « sont financées » par « peuvent être financées », ou « ouvrent droit au financement », car les activités statutaires ne seront peut-être pas toutes remboursables par l'Etat. De plus, la distinction entre les activités statutaires et les campagnes est très abstraite, et

²⁴ Par exemple : GRECO, *Troisième cycle d'évaluation, rapport d'évaluation sur l'Ukraine, transparence du financement des partis politiques (thème II)* (2011), consultable à [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)1_Ukraine_Two_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)1_Ukraine_Two_FR.pdf).

²⁵ OSCE/BIDDH *Final Report on Election Observation Mission for Early Parliamentary Elections in Ukraine* (2014), consultable à <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/132556?download=true>, page 18 ; OSCE/BIDDH *Election Observation Mission Final Report on Parliamentary Elections* (2012), consultable à <http://www.osce.org/odihr/elections/98578?download=true>, page 18.

²⁶ *Op. cit.* note 8, paragraphe 57 (avis conjoint de 2013 sur les élections législatives).

²⁷ *Op. cit.* note 8, par exemple, paragraphes 27, 37 (avis conjoint de 2013 sur les élections législatives).

²⁸ Voir recommandation in *op. cit.* note 9, par exemple, paragraphes 23, 27, 30, 36-39, avis de 2014 de l'OSCE/BIDDH.

²⁹ *Op. cit.* note 9, paragraphes 38-39 (avis juridique de 2014 de l'OSCE/BIDDH) et *op. cit.* note 25, page 19 (OSCE/BIDDH *Election Observation Mission Final Report on Parliamentary Elections* (2012)).

³⁰ Voir *op. cit.* note 16, paragraphe 170 (*Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise concernant la réglementation des partis politiques*).

³¹ Cela faisait partie des recommandations émises dans des avis conjoints antérieurs sur l'Ukraine ; voir en particulier CDL-AD(2013)026.

paraît un peu artificielle. Il sera difficile pour les partis de savoir lesquelles de leurs activités ont trait à des campagnes, et lesquelles peuvent être considérées comme statutaires, surtout s'il s'agit par exemple de campagnes d'information et de communication auprès du public, des salaires du personnel, des loyers du siège, etc.³². Il convient aussi que la loi contienne une définition précise, conforme aux lignes directrices internationales, de ce qui constitue des activités menées à fins de campagne³³. Les modifications envisagées seraient plus transparentes, et la sécurité juridique plus grande pour les partis politiques, si le projet de texte contenait une liste d'activités concrètes considérées comme liées aux campagnes électorales. Le projet devrait en outre définir clairement le début, la durée et la fin de la période pendant laquelle les dépenses sont considérées comme liées aux élections et remboursables³⁴. Si cette période correspond aux périodes de campagne électorale au sein de l'article 70 de la loi sur les élections parlementaires, la loi devrait l'indiquer clairement.

24. L'article 17-2 de la loi sur les partis politiques dit que les contributions publiques reçues par les partis politiques équivalent à un centième du salaire minimum multiplié par le nombre de voix obtenues par le parti aux dernières élections législatives. L'article 17-3 prévoit qu'un parti politique a droit au financement public si sa liste de candidats a obtenu au moins 3 % des voix aux dernières élections législatives. Il convient de rappeler à ce propos que bien qu'un très grand nombre de partis politiques soient enregistrés et se présentent d'habitude aux élections en Ukraine, très peu siègent à la *Verkhovna Rada*. Même s'il est courant de faire dépendre le financement public des résultats obtenus aux dernières élections³⁵, il serait bon d'envisager d'accorder un certain financement aux partis petits ou jeunes dès lors qu'ils jouissent d'un minimum de soutien dans la population, dans un souci d'encouragement du pluralisme politique³⁶.

25. En ce qui concerne le remboursement des dépenses de campagne aux élections législatives, le nouvel article 17-4 de la loi sur les partis politiques dit que la Commission électorale centrale valide ou non le remboursement à un parti au vu de la déclaration financière soumise à l'ANPC des sources et de l'emploi des fonds de campagne, conformément à la loi sur les élections législatives. Le remboursement peut être refusé si la Commission électorale centrale, l'ANPC ou un tribunal estime que le parti n'a pas soumis dans le délai légal un état financier provisoire ou définitif indiquant les sources et l'emploi des fonds de campagne, ou y a délibérément porté des indications inexactes (nouvel article 17-4 de la loi sur les partis politiques).

26. Les projets de modifications relatifs aux dépenses de campagne font problème sur plusieurs points. Tout d'abord, elles n'habilitent pas la Commission électorale centrale à refuser le remboursement si la déclaration financière est incomplète, mais seulement si elle n'a pas été soumise du tout ou si elle contient des indications délibérément inexactes. Ensuite, ils ne permettent pas à la Commission électorale centrale de se contenter de différer le remboursement jusqu'à ce que le parti ait soumis ou complété sa déclaration. Si l'article 17-7 de la loi sur les partis politiques semble autoriser la Commission électorale centrale à différer le versement du financement des activités statutaires du parti qui soumet un rapport incomplet, cette option ne paraît pas être prévue pour le remboursement des dépenses de campagne. Il conviendrait de compléter en conséquence les projets de modifications.

27. Ces problèmes sont liés à la principale faiblesse du système de remboursement mis en place, à savoir que les délais de communication et d'analyse des déclarations, puis de contrôle

³² Voir *op. cit.* note 16, paragraphe 162 (*Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise concernant la réglementation des partis politiques*).

³³ *Ibid.*, paragraphe 162.

³⁴ *Ibid.*, paragraphe 162,

³⁵ *Ibid.*, paragraphe 183.

³⁶ *Ibid.*, paragraphe 188.

à l'ANPC, sont en général trop courts et ne sont pas compatibles avec le temps imparti à la Commission électorale centrale pour se prononcer sur le remboursement. Aux élections législatives, la Commission électorale centrale a 60 jours à compter de la publication des résultats du scrutin pour décider du remboursement des dépenses du parti (nouvel article 17-4 de la loi sur les partis politiques). Les partis, quant à eux, ont quinze jours (sept jours pour les candidats indépendants) après les élections pour soumettre leurs rapports financiers relatifs aux sources et à l'utilisation des fonds de campagne à l'ANPC et la CEC. Dans l'idéal, la commission électorale centrale devrait fonder sa décision sur le résultat de l'audit effectué par l'ANPC, comme le prévoit aussi le mandat que les projets de modifications confient à l'ANPC au paragraphe 10 du nouvel article 43 de la loi sur les élections présidentielles (contrôle général du respect des règles de financement des campagnes électorales des candidats dans les élections présidentielles). Les projets de modifications devraient mieux intégrer ce dispositif en fixant des délais plus longs, de sorte que l'ANPC ait le temps de procéder à une analyse convenable et la Commission électorale centrale de prendre connaissance de ses résultats avant que la Commission ne se prononce sur le remboursement des dépenses de campagne.

28. Il est à noter à ce propos que le système envisagé de remboursement des dépenses électorales des partis est extrêmement généreux pour ce qui est du montant maximum que peut recevoir un parti. Selon l'article 17.4 de la loi sur les partis politiques, tout parti qui « s'est présenté aux dernières élections législatives ordinaires ou extraordinaires pour avoir un siège dans la circonscription nationale » et a soumis tous ses rapports peut théoriquement se faire rembourser jusqu'à l'équivalent de 100 000 fois le salaire minimum, soit actuellement 121 800 000 UAH, ou approximativement 4 700 000 EUR³⁷. Il se pourrait alors que le budget de l'Etat ne suffise pas à financer le coût des élections. Pour réduire ce risque, et éviter que les remboursements ne couvrent des dépenses personnelles, la loi devrait exiger que les partis prouvent que les dépenses ont été effectuées avant d'être remboursées. De plus, il serait souhaitable de plafonner le financement étatique à un niveau plus bas et/ou de garder les plafonds de dépenses existants à l'article 48 de la loi sur les élections parlementaires et les introduire pour les élections présidentielles. Il importerait de coordonner le système de financement public avec d'autres règles financières, puisque la législation permet aussi la fourniture d'aides en nature aux partis et aux candidats pendant les campagnes électorales, sous forme de temps d'antenne gratuit et d'affiches de campagne (en nombre limité). L'aide mettrait mieux les partis et candidats sur un pied d'égalité si les dépenses de campagne étaient efficacement plafonnées. Cela garantirait aussi que les ressources de l'Etat n'alimentent pas le gonflement constant des dépenses de campagnes électorales.

29. Tout plafonnement des dépenses doit être mis en balance avec le besoin tout aussi légitime de protéger d'autres droits comme la liberté d'association et d'expression, et requiert une analyse minutieuse afin de ne pas fixer de limite excessivement contraignante³⁸. L'OSCE/BIDDH a déjà observé que l'absence de plafonnement des dépenses a eu en Ukraine pour conséquence que de nombreux candidats dépendent de l'appui de personnes fortunées ou d'intérêts commerciaux³⁹. Pour que tous les partis se mesurent à armes égales, les projets de modifications pourraient encadrer les dépenses de campagnes électorales, et fixer des plafonds soigneusement calculés⁴⁰.

30. Le plafonnement pouvant être difficile à imposer dans la pratique, d'autres mesures devraient être prises pour limiter les dépenses⁴¹. En particulier, il pourrait être envisagé d'interdire la publicité électorale payante dans les médias audiovisuelles, tout en assurant un

³⁷ En 2015, le salaire minimum était en Ukraine de 1 218 UAH, soit 47 EUR environ en août 2015.

³⁸ Voir *op.cit.* note 9, paragraphe 35 (avis de 2014 de l'OSCE/BIDDH).

³⁹ *Op. cit.* note 25, page 18 (2012 Election Observation Mission Final Report on Parliamentary Elections).

⁴⁰ Voir *op. cit.* note 14, paragraphe 19 (Observation générale n° 25) ; voir également par exemple, *op. cit.* note 25, page 19 (OSCE/BIDDH Election Observation Mission Final Report on Parliamentary Elections (2012)).

⁴¹ Comme la limitation de certaines activités de campagne (publicité télévisée, par exemple).

système d'attribution de temps gratuit qui fonctionne en pratique. La publicité électorale payante semble être la plus grande dépense électorale selon les chiffres officiels. Une telle mesure réduirait de façon importante le coût des élections et son respect serait plus facile à surveiller. Les projets de modifications évoquent bien le financement public et les contributions privées, mais sans prévoir de mesures visant à équilibrer financements publics et privés. Enfin, aucune subvention de l'Etat n'est envisagée pour les candidats indépendants dans les circonscriptions uninominales, alors qu'un quart environ des députés élus en 2014 était des candidats indépendants. Les projets de modifications devraient remédier à ces problèmes si le système électoral parallèle majoritaire et à la proportionnelle est maintenu⁴².

3.2 Les contributions privées et leur limitation

31. Les projets de modifications limitent les contributions privées et instituent un régime de soumission obligatoire de rapports et de comptes, ce qui est tout à fait souhaitable et reprend des recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH⁴³. Mais ils traitent surtout des contributions privées par dons financiers directs et soutiens en nature. Or en pratique, les contributions privées peuvent aussi prendre la forme d'emprunts, de crédits ou de dettes visant à contourner l'interdiction de certaines sources et les limites de contributions. Ainsi s'explique, par exemple, la définition du « don à un parti politique » donnée à l'article 2 de la Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe (« tout acte volontaire en vue d'accorder un avantage, de nature économique ou autre, à un parti politique »)⁴⁴. Un parti peut contracter un emprunt pour financer une campagne ou d'autres activités ; si le prêt est consenti à des conditions très avantageuses, voire passé par profits et pertes par le créancier, il doit être traité comme une autre forme de contribution financière⁴⁵. L'article 14 de la loi sur les partis politiques mentionne bien les prêts et autres avantages dans la liste des contributions versées à un parti, mais les emprunts, les crédits et les dettes devraient systématiquement apparaître dans les rapports obligatoires et être inclus dans les limites de contributions fixées dans d'autres dispositions des projets de modifications – pour ce qui est du financement des activités statutaires des partis politiques comme de celui des campagnes (paragraphe 7 de l'article 42 et paragraphe 4 de l'article 43 sur la Cour des comptes ; article 15 et paragraphe 3 de l'article 50 de la loi sur les partis politiques, par exemple). Cela comblerait les failles qui risqueraient de laisser certains partis obtenir des ressources illimitées.

32. L'article 15 de la loi sur les partis politiques interdit à certaines personnes physiques ou morales de fournir des fonds à un parti politique. En ce qui concerne l'interdiction des dons émanant d'entreprises dans lesquelles le gouvernement ou une collectivité locale possèdent une participation, il se pourrait que le niveau de cette dernière (25 %) soit trop haut. Il est de pratique courante d'interdire dans la législation sur le financement des partis politiques les dons de sociétés dans lesquelles l'Etat possède une participation, quel que soit le niveau de cette dernière. Les Etats qui n'interdisent pas totalement les dons de ce type fixent d'habitude plus bas le seuil de participation de l'Etat ; ils interdisent par exemple les dons de sociétés dans lesquelles l'Etat possède une participation de plus de 10 %⁴⁶. De même, l'interdiction des dons de sociétés dont le chiffre d'affaires provient à plus de 20 % de marchés publics pendant la période d'exécution du marché et un an encore après pourrait aussi se révéler trop permissive ; la durée de la période d'interdiction des dons (un an après la fin du contrat) est très brève. Il

⁴² Cela refléterait aussi *op.cit.* note 13, paragraphe 7.5 (*Document de Copenhague*).

⁴³ *Op. cit.* note 9 paragraphes 36-37 (avis de 2014 de l'OSCE/BIDDH).

⁴⁴ *Op. cit.* note 15, Article 2 (Recommandation 2003/4 du Conseil de l'Europe).

⁴⁵ *Op. cit.* note 16, paragraphe 171 *Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise concernant la réglementation des partis politiques*).

⁴⁶ Voir par exemple, *op. cit.* note 13, paragraphe 5.4. (*Document de Copenhague*), qui appelle également à la claire séparation entre l'Etat et les partis politiques.

devrait être envisagé de rendre plus strictes les interdictions formulées dans les projets de modifications, par exemple en abaissant le seuil financier.

33. Les projets de modifications prévoient d'interdire les dons d'origine étrangère. Il pourrait être souhaitable d'envisager des dérogations spéciales pour les contributions d'organisations internationales (mentionnées au paragraphe 3 de l'article 15 de la loi sur les partis politiques), qui pourraient fournir des ressources à des fins de consolidation du parti ou d'éducation⁴⁷. Ces dons ne devraient toutefois pas être affectables à des campagnes. De plus, le paragraphe 6 de l'article 15, qui interdit les contributions d'autres partis politiques, devrait être réexaminé et revu le cas échéant, car un parti pourrait tout à fait vouloir en soutenir un autre en lui donnant son appui et un soutien financier. Il peut aussi arriver qu'un parti reçoive des fonds d'un groupe politique international ou européen⁴⁸. Les projets de modifications rendraient impossibles ces deux formes de financement entre partis, ce qui ne serait pas compatible avec le paragraphe 2 de l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la liberté de réunion et d'association, qui dit que « les partis politiques [...] contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens et citoyennes de l'Union » ; cette disposition, même si elle n'est pas applicable à l'Ukraine, témoigne d'un usage européen courant, dont l'Ukraine pourrait s'inspirer.

34. Enfin, les responsables ukrainiens concernés pourraient envisager d'inclure les tierces parties dans le champ d'application des projets de modifications. « Tierce partie » désigne tout individu ou organisation non liés juridiquement à un candidat ou à un parti politique qui, au cours d'une élection, fait campagne en faveur d'un candidat ou d'un parti politique ou contre lui, ou s'efforce d'infléchir des politiques et des décisions pour obtenir certains résultats d'autorités gouvernementales et d'élus. Au-delà de limiter les contributions individuelles, les parties prenantes pourraient réfléchir à l'introduction d'un régime d'enregistrement et de rapports obligatoires pour les groupes de pression et les fondations politiques. Il est également recommandé que l'article 15 englobe les tierces parties agissant pour le compte de personnes non autorisées à faire des dons.

3.3 Financement de sa propre campagne par le candidat et limites imposées aux financements de ce type

35. Le paragraphe 3 de l'actuel article 43 de la loi sur les élections présidentielles dit que les dons privés sont assujettis aux limites de contributions, mais qu'il n'y a pas de limite aux contributions versées par un candidat à son propre fonds de campagne ou à son parti. Les projets de modifications conservent cette disposition telle quelle. Si les contributions des candidats sont souvent perçues comme à l'abri des soupçons de corruption ou d'influence indue⁴⁹, l'absence de limitation du financement des campagnes par les candidats eux-mêmes fait courir le risque de voir quelques personnes fortunées dépenser des sommes illimitées pour une campagne en vue d'obtenir une fonction publique. Cela pourrait ne pas toujours coïncider avec les intérêts de la société, et entraver le jeu égal de la participation politique. Il serait par exemple raisonnable de fixer une limite au montant des contributions émanant d'une même source⁵⁰, de plafonner les dépenses, ou de préciser dans les projets de

⁴⁷ Certains pays (comme la Lituanie) prévoient une dérogation explicite pour les contributions émanant d'organisations internationales ; voir pages 5 et 17 de l'*Avis de la Commission de Venise sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères* (31 mars 2006), consultable à [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)014-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)014-f).

⁴⁸ Certains pays (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, par exemple) n'interdisent pas pour diverses raisons les dons de partis politiques étrangers (voir *op. cit.* note 47, paragraphe 23, *Avis de la Commission de Venise sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères*).

⁴⁹ *Op. cit.* note 16, paragraphe 169 (*Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise concernant la réglementation des partis politiques*).

⁵⁰ *Ibid.*, paragraphe 175 (*Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise concernant la réglementation des partis politiques*) ; voir également Ingrid van Biezen, *Financement des partis politiques et des*

modifications que les fonds apportés par le candidat ne peuvent pas dépasser une certaine proportion du total des contributions privées. Les parties prenantes devraient réfléchir à la possibilité d'aligner cette disposition sur d'autres limites imposées aux contributions dans les projets de modifications, et/ou d'exiger la communication par le candidat de ses contributions et une déclaration de patrimoine⁵¹.

4. Contrôle et surveillance du financement des partis politiques

36. L'un des principaux changements introduits par les projets de modifications porte sur la surveillance exercée par l'ANPC sur les dépenses des partis et les contributions qui leur sont versées, ainsi que sur les organes de surveillance. La surveillance des comptes des partis politiques et des dépenses liées à leurs campagnes électorales, puis la présentation et la publication de ces documents par un organisme de surveillance indépendant, répondent à une exigence des normes internationales, permettent de s'assurer que les partis remplissent leur rôle, et sont une garantie de leur bon fonctionnement et de leur capacité à représenter convenablement les intérêts de la société⁵². La mise en place de ces organes spécialisés de surveillance est conforme aux recommandations de l'OSCE/BIDDH⁵³. A la création d'un tel organe de surveillance, il est essentiel de veiller à ce qu'il soit suffisamment indépendant des structures de l'Etat pour mener à bien sa fonction de contrôle, et qu'il possède les ressources financières et les pouvoirs d'investigation voulus⁵⁴. Les organes de surveillance doivent être indépendants, impartiaux et non liés à un parti ; c'est pourquoi leur création et la nomination de leurs représentants devraient être régies par des procédures claires et soigneusement pensées⁵⁵. Le GRECO a recommandé qu'ils soient composés de représentants d'organismes de l'Etat et de la société civile⁵⁶. Dans un souci d'efficacité et d'indépendance de ces organes, il conviendrait de mettre en œuvre les recommandations figurant dans l'avis de 2014 de l'OSCE/BIDDH relatif à deux lois anticorruption de l'Ukraine⁵⁷.

37. Les projets de modifications, dans leur état actuel, créent des interactions complexes entre plusieurs organes de surveillance aux mandats imprécis : la Cour des comptes, les commissions électorales territoriales et de district, la Commission électorale centrale et l'ANPC. Cette dernière est l'organisme central de lutte contre la corruption en Ukraine ; elle comprend cinq membres, est placée sous la tutelle de la *Verkhovna Rada*, et rend compte de son action au gouvernement⁵⁸. La Commission électorale centrale est formée de 15 membres nommés

campagnes électorales – Lignes directrices, consultable à https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_fr.pdf, pages 20-21.

⁵¹ *Op. cit.* note 16, paragraphe 169 (*Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise concernant la réglementation des partis politiques*).

⁵² *Op. cit.* note 15, article 14 a et b (Recommandation 2003/4 du Conseil de l'Europe) ; *op. cit.* note 16, paragraphes 211-223 (*Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise concernant la réglementation des partis politiques*).

⁵³ *Op. cit.* note 9, paragraphe 27 (avis de 2014 de l'OSCE/BIDDH).

⁵⁴ *Op. cit.* note 16, paragraphes 212 et 218 (*Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise concernant la réglementation des partis politiques*) ; *op. cit.* note 19, paragraphe 26 (OSCE/BIDDH *Opinion on Anti-Corruption Legislation*).

⁵⁵ *Op. cit.* note 16, paragraphes 212-213 et 219-223 (*Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise concernant la réglementation des partis politiques*) ; voir également GRECO, *Cinquième addendum au rapport de conformité sur l'Ukraine* (adopté le 19 juin 2015), consultable à [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2009\)1_FifthAdd_Ukraine_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2009)1_FifthAdd_Ukraine_FR.pdf), pages 4-5.

⁵⁶ *Op. cit.* note 55, pages 4-5 (GRECO, *Cinquième addendum au rapport de conformité sur l'Ukraine*).

⁵⁷ Voir *op. cit.* note 19, en particulier les recommandations principales A-H, pages 3-4 (OSCE/BIDDH, *Opinion on Anti-Corruption Legislation*).

⁵⁸ *Op. cit.* note 55, page 4 (GRECO, *Cinquième addendum au rapport de conformité sur l'Ukraine*).

par la *Verkhovna Rada*⁵⁹. La Cour des comptes est l'organe de contrôle de la *Verkhovna Rada* ; son président est nommé pour sept ans⁶⁰ ; la Constitution lui confie la surveillance des recettes et dépenses du budget de l'Etat⁶¹.

38. Comme cela a déjà été dit dans l'avis de 2014 de l'OSCE/BIDDH, si plusieurs organismes sont chargés des mêmes fonctions, des doublons peuvent apparaître dans leur travail et leurs mandats, et éroder l'efficacité du contrôle du financement des partis politiques et des campagnes⁶². Dans le domaine de la prévention de la corruption par la surveillance, en particulier, il est essentiel que les mandats de chacun des organes soient clairement différenciés et compréhensibles pour les partis, la société dans son ensemble et les organes concernés eux-mêmes. De plus, il convient de prévoir des dispositions garantissant la coordination et le partage de l'information entre organes pour éviter les chevauchements de responsabilités. Les projets de modifications ne contiennent pas encore de dispositions de ce type suffisamment détaillées, et devraient être complétés.

39. Le nouvel article 6 de la loi sur la Cour des comptes devrait en particulier préciser les modes d'interaction entre la Cour des comptes, la Commission électorale centrale et l'ANPC. De plus, l'article 17-9 de la loi sur les partis politiques dit (après modification) que la Cour des comptes et l'Agence nationale pour la prévention de la corruption vérifient au nom de l'Etat que les partis politiques emploient aux fins licites et prévues les fonds qui leur sont versés sur le budget national de l'Ukraine pour financer leurs activités statutaires, mais sans définir clairement leurs mandats respectifs. Il conviendrait de préciser clairement dans les dispositions concernées des projets de modifications les façons différentes, et si possible complémentaires, dont ces organismes effectuent pour l'Etat le contrôle de l'emploi du financement des partis politiques.

40. Les paragraphes 6 et 7 de l'article 49 de la loi sur les élections législatives prévoient après modification que les rapports des gestionnaires des fonds de campagne électorale sont analysés par la commission électorale de district concernée et transmis à la Commission électorale centrale pour publication sur son site Internet. L'ANPC n'enquête sur des infractions possibles que si la Commission électorale centrale lui signale des irrégularités. Cela pourrait signifier que plusieurs agences auront à se doter de capacités de vérification dans le même domaine, engager et former du personnel pour des activités très similaires, ce qui absorbera de lourdes ressources financières et humaines. Pour que la loi soit appliquée et les rapports interprétés de façon homogène, il serait préférable que l'analyse soit automatiquement confiée à un organisme central au mandat clairement défini, le mettant à même de procéder avec efficacité aux analyses et aux enquêtes en cas de soupçon d'infraction, et d'infliger des sanctions.

41. Les projets de modifications suppriment le paragraphe 14 de l'article 43 de la loi sur l'élection présidentielle, qui charge actuellement la Commission électorale centrale de publier dans certains journaux et en ligne des informations sur le volume du fonds de campagne des candidats et leurs déclarations financières. La transparence occupe une place centrale dans la lutte contre la corruption ; elle tient les électeurs informés et contraint les partis à rendre des comptes. Il est donc recommandé aux parties prenantes concernées d'envisager de maintenir cette disposition dans la loi sur les élections présidentielles.

⁵⁹ *Op. cit.* note 25 (OSCE/BIDDH, *Final Report on Election Observation Mission for Early Parliamentary Elections in Ukraine 2014*), page 8.

⁶⁰ Voir Article 10 de la loi sur la Cour des comptes.

⁶¹ Voir Article 98 de la Constitution ukrainienne, consultable à <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>.

⁶² *Op. cit.* note 9, paragraphe 26 (avis de 2014 de l'OSCE/BIDDH).

5. Obligations des partis politiques en matière d'audits et de rapports

42. Le nouveau texte de l'article 17 de la loi sur les partis politiques énonce les obligations des partis politiques et de leurs organisations locales en matière de rapports, et leur impose des audits internes et externes annuels – ce qui reprend des recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH⁶³ et du GRECO⁶⁴. Le projet d'article énonce également les règles et procédures de surveillance des rapports financiers des partis politiques par l'ANPC et les délais de soumission et de publications des déclarations financières, et fait obligation à l'ANPC de publier les résultats de ses analyses. Tout cela est conforme aux bonnes pratiques en matière de rapports et de déclaration. Plusieurs aspects des obligations des partis politiques en matière de rapports financiers font toutefois problème.

43. Le nouvel article 17 des projets de modification de la loi sur les partis politiques impose à ces derniers de se soumettre annuellement à des audits internes et externes. Le texte modifié de l'article 8 de la loi sur les partis politiques demande aux partis politiques de mettre en place une procédure d'audit financier. Les audits sont certes nécessaires au contrôle du respect des règles financières, et il est bon, d'une façon générale, que les projets de modifications définissent des exigences d'audits internes et externes⁶⁵; mais ces dispositions doivent être flanquées de règles de procédure détaillées, objectives et non discriminatoires, précisant comment et sur quels critères les rapports des partis sont sélectionnés pour faire l'objet d'une vérification, et quels organismes sont habilités à procéder à ces audits financiers et de conformité⁶⁶. Ce point avait déjà été soulevé par l'OSCE/BIDDH et le GRECO dans des avis et rapports antérieurs⁶⁷. Les projets de modifications devraient par ailleurs couvrir l'utilisation des audits financiers dans les analyses des organes de surveillance ou les enquêtes relatives à des irrégularités en prévoyant des procédures qui permettent à l'organisme concerné de les accepter ou de le rejeter, voire de procéder à son propre audit de conformité si cela lui paraît nécessaire pour faire respecter la loi.

44. Le nouvel article 17 sur les partis politiques ne définit qu'en termes généraux l'obligation faite aux partis de se soumettre à un audit externe indépendant. Cela n'est pas en totale conformité avec les recommandations du GRECO en la matière, qui exigent que « la comptabilité des partis politiques et des campagnes électorales soit soumise à un audit indépendant réalisé par des auditeurs certifiés »⁶⁸. Les projets de modifications ne précisent pas non plus qui doit procéder à l'audit externe, ni comment les personnes ou organisations qui en seront chargées seront sélectionnées et rémunérées. Les modifications apportées à la loi sur les partis politiques devraient clarifier ces points.

45. Les projets de modifications ne fournissent pas aux organismes responsables de la surveillance et du contrôle les pouvoirs qui leur permettraient d'obtenir l'information dont ils ont besoin pour remplir leurs fonctions, comme la documentation financière détenue par les partis (factures, etc.), avec possibilité de contraindre les partis à répondre à des demandes spécifiques, etc. Sans cette autorité, ces organismes auront du mal à aller au-delà du contrôle

⁶³ *Ibid.*, paragraphe 23.

⁶⁴ Voir *op. cit.* note 24 (GRECO, *Troisième cycle d'évaluation, rapport d'évaluation sur l'Ukraine, transparence du financement des partis politiques*), recommandation vii.

⁶⁵ *Op. cit.* note 16, paragraphe 214 (*Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise concernant la réglementation des partis politiques*).

⁶⁶ *Ibid.*, paragraphe 214.

⁶⁷ *Op. cit.* note 9, paragraphes 33-34 (avis de 2014 de l'OSCE/BIDDH); voir également *op.cit.* note 24, paragraphes 68-70 (GRECO, *Troisième cycle d'évaluation, rapport d'évaluation sur l'Ukraine, transparence du financement des partis politiques*).

⁶⁸ Voir *op. cit.* note 24, recommandation vii (GRECO, *Troisième cycle d'évaluation, rapport d'évaluation sur l'Ukraine, transparence du financement des partis politiques*).

formel de cohérence interne dans l'analyse des déclarations financières. Les projets de modifications devraient préciser que toutes les parties impliquées dans des élections sont tenues de fournir aux auditeurs et aux organismes de surveillance concernés toute l'information requise si leurs rapports financiers font l'objet d'une vérification.

46. La législation en la matière devrait aussi exempter les partis de l'obligation d'audit s'ils ne reçoivent pas de fonds publics, n'ont pas d'activités financières notables (entrées et sorties de trésorerie dans les comptes du parti, par exemple), et se conforment de manière générale aux autres règles. Faute de quoi, la lourdeur des audits, en termes de ressources financières et humaines à leur consacrer, pourrait avoir un effet discriminatoire sur les partis très petits ou très jeunes. L'exemption de l'obligation d'audit devrait donc être prévue spécifiquement pour les partis dans ce cas, et préciser, comme indiqué au paragraphe 43, les critères sur lesquels un parti est sélectionné pour un audit ou exempté de cette obligation.

47. Le paragraphe 2 du nouvel article 17 de la loi sur les partis politiques prévoit que les partis fournissent dans la déclaration soumise à l'ANPC des renseignements sur la date, le montant et l'emploi escompté de chaque contribution versée au parti et à son organisation locale, après acquisition de la personnalité morale conformément aux procédures établies, ainsi que sur chaque contribution versée au fonds de campagne du parti, de son organisation locale ou d'un candidat représentant le parti ou l'organisation locale dans une élection nationale ou locale. Il serait bon d'ajouter dans les projets de modifications quelques indications sur le niveau de détail exigé des partis dans leur déclaration en ce qui concerne la date, le montant et l'emploi escompté de chaque don.

48. L'article 17 de la loi sur les partis politiques propose la publication en ligne des déclarations de patrimoine, de recettes, de dépenses et de dettes financières des partis ; il devrait aussi garantir l'accès aux factures originales pour inspection publique.

49. Enfin, il est recommandé aux autorités de distribuer aux partis politiques des formulaires normalisés de déclaration, ainsi que des notices explicatives sur la préparation de rapports informatifs et compréhensibles. Un format standardisé et facilitant les recherches aide la société civile et les autres parties prenantes intéressées à examiner le financement des partis politiques et à tenir informé le corps électoral.

6. Sanctions pour infractions aux règles de financement

50. Le paragraphe 16 de la Recommandation de 2003 du Conseil de l'Europe⁶⁹ dit que « la violation des règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales [devrait faire] l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives ». Les projets de modifications prévoient les sanctions ci-dessous en cas d'infraction aux règles de financement des partis politiques.

- **Une amende administrative** d'un montant égal à 100 à 200 fois le revenu minimum non imposable⁷⁰ (soit 1700 à 3400 UAH, ou 71 à 142 EUR environ) peut être infligée à la demande de l'ANPC ou de la Commission électorale centrale si un rapport financier n'est pas conforme aux exigences de la loi ; l'amende pour contribution illicite est égale au double du montant de la contribution (voir article 212-21 du Code des infractions administratives).

⁶⁹ *Op. cit.* note 15 (Recommandation 2003/4 du Conseil de l'Europe)

⁷⁰ Ne pas confondre le revenu minimum non imposable et le salaire minimum mensuel. Le paragraphe 5 des dispositions transitoires du Code fiscal d'Ukraine dit que le minimum non imposable utilisé pour les sanctions administratives est de 17 UAH.

- **Une sanction pénale** peut être infligée en application de l'article 159-1 du Code pénal aux responsables du parti (de deux à sept ans d'emprisonnement pour une infraction de base, et jusqu'à 12 ans pour une infraction grave commise par un groupe organisé ou pour des infractions réitérées). Un donateur individuel ou le responsable officiel d'une personne morale qui versent une contribution à un parti par le canal d'une personne non autorisée à verser une importante contribution, ou qui fournit pour une campagne, ou une campagne référendaire nationale ou locale, un appui financier (matériel) important (plus du double du don maximal admissible), ou par le canal d'une personne non autorisée à verser une contribution (paragraphe 2 de l'article 159-1) est passible d'une peine de prison de cinq à sept ans. De plus, la soumission d'une déclaration délibérément inexacte (paragraphe 1 de l'article 159-1) est maintenant passible d'une peine de deux ans d'emprisonnement.

51. Contrairement au paragraphe 1, le paragraphe 2 de l'article 159-1 des projets de modifications couvre non seulement l'infraction délibérée, mais aussi l'infraction involontaire à la loi. Or le non-respect de cette disposition est passible d'une peine minimale de cinq ans d'emprisonnement. Pourtant, l'ignorance des limites de contribution ou d'autres exigences en la matière pourrait fréquemment conduire des donateurs à enfreindre involontairement la loi. Il conviendrait que les sanctions prévues dans les modifications proposées du Code pénal soient proportionnées à l'infraction, et que seules les infractions graves donnent lieu à de lourdes sanctions pénales ; il serait donc souhaitable de changer les dispositions afférentes des projets de modifications, de sorte que le paragraphe 2 de l'article 159-1 ne frappe que les infractions volontaires⁷¹. Il conviendrait aussi de préciser dans les projets de modifications que les sanctions du paragraphe 2 de l'article 159-1 ne s'appliquent qu'au versement volontaire de contributions interdites ou excessives. Les responsables concernés d'Ukraine devraient par ailleurs réfléchir à la possibilité d'alléger la peine minimum prévue dans le nouvel article 159-1 du Code pénal.

52. De même, la modification de l'article 96-9 du Code pénal prévoit à présent la mise en liquidation judiciaire d'une personne morale qui enfreint les dispositions des paragraphes 2 à 6 de l'article 159-1 du Code pénal ; cette disposition paraît disproportionnée et incohérente. La liquidation judiciaire automatique d'une personne morale (société commerciale ou parti politique) sans appréciation de la gravité de l'infraction en l'espèce n'est pas conforme aux normes internationales⁷². On voit en outre mal pourquoi l'acceptation délibérée d'un don d'une personne non autorisée à verser une contribution à un parti devrait en soi avoir des conséquences plus graves que, par exemple, la falsification des informations communiquées sur les comptes financiers du parti.

53. D'une manière générale, les sanctions administratives, les amendes et autres sanctions, comme la suspension temporaire du financement public ou d'autres formes de soutien public, sont préférables en cas d'obtention ou d'utilisation irrégulières de fonds par un parti⁷³. Les sanctions pénales devraient être réservées aux infractions graves aux règles de financement portant atteinte à l'intégrité publique⁷⁴. Elles devraient être proportionnées, et laisser une certaine latitude à l'appréciation de la gravité du cas. Il faudrait aussi éviter qu'une seule et même infraction à la législation donne à la fois lieu à des sanctions administratives et pénales⁷⁵. L'article 212-21 du Code des infractions administratives prévoit dans les projets de modifications des sanctions administratives en cas d'infraction à la procédure de présentation

⁷¹ *Op.cit.*, note 16, paragraphe 217 (*Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise concernant la réglementation des partis politiques*).

⁷² *Ibid.*, paragraphe 225, 227.

⁷³ *Ibid.*, paragraphe 225.

⁷⁴ *Ibid.*, paragraphe 217.

⁷⁵ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Grande Stevens et autres c. Italie*, 4 mars 2014.

de la déclaration financière des sources et de l'emploi des fonds de campagne, du patrimoine du parti, de ses recettes et dépenses et de ses dettes financières ; en même temps, l'article 159-1 du Code pénal rend punissables la soumission d'informations délibérément inexactes dans la déclaration du patrimoine, des recettes, des dépenses et des dettes financières d'un parti politique, ou dans la déclaration financière des sources et de l'emploi des fonds de campagne du parti, de l'organisation locale d'un parti ou du candidat à une élection, ainsi que le manquement délibéré à soumettre ces rapports dans les délais prescrits. Il serait ainsi possible que soit infligée une double sanction administrative et pénale. Ce risque devrait être prévenu dans les projets de modifications. Dans la mise au point du texte, les autorités devraient envisager de clarifier le délai de prescription des infractions aux règles financières ; il pourrait le cas échéant être porté à un an après la publication des rapports financiers.

54. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 159-1 du Code pénal érigent en infractions punissables le don de grosses contributions par une personne non autorisée à verser des contributions, ou l'acceptation délibérée de contributions de ce type. La note du paragraphe 6 de l'article 159 du Code pénal précise qu'une contribution est dite « grosse » quand elle est égale au double ou davantage du montant maximum d'une contribution versée en soutien au parti, ou du montant maximum d'un soutien financier (matériel) apporté à une campagne électorale ou référendaire. Les projets de modifications devraient aussi préciser qui procède à l'évaluation des contributions sujettes à appréciation (actifs incorporels et avantages non financiers, par exemple).

7. Interdiction des partis politiques

55. La formulation actuelle de l'article 5 de la loi sur les partis politiques prévoit qu'un parti peut être interdit sur décision de la Cour suprême. Dans les projets de modifications, la phrase renvoyant à la compétence de la Cour suprême a été supprimée. Même si rien, dans les pratiques internationales, ne porte clairement à penser que seule la plus haute juridiction nationale doit être habilitée à prononcer l'interdiction d'un parti⁷⁶, on voit mal les raisons de cette suppression. Il est donc recommandé d'envisager de conserver la référence à la Cour suprême, la disposition actuelle constituant un garde-fou supplémentaire contre le risque d'abus de l'article 5. Ces garde-fous sont particulièrement utiles dans le contexte ukrainien en raison du nombre inhabituellement élevé de personnes habilitées à demander l'interdiction d'un parti (article 21 de la loi sur les partis politiques⁷⁷).

8. Délais

56. Les projets de modifications mettent en place de nombreuses obligations de soumission de rapports, de notification et de publication (voir paragraphes 42 à 49 ci-dessus). C'est d'une manière générale une mesure utile et bienvenue d'amélioration de la transparence du financement des campagnes et des partis politiques, conforme au paragraphe 3 de l'article 7 de la Convention des Nations Unies contre la corruption. La loi fixe des délais, ce qui est une bonne chose non seulement pour le bien et la sécurité juridique des partis politiques et des

⁷⁶ En Allemagne, seule la Cour constitutionnelle peut interdire un parti (article 21 paragraphe 2, de la Loi fondamentale allemande) ; en revanche aux Pays-Bas, par exemple, cette décision peut être prise par un tribunal de district (article 2 : 20 du Code civil néerlandais).

⁷⁷ L'article 21 de la loi sur les partis politiques dit (a) qu'un tribunal peut prononcer l'interdiction d'un parti politique à la demande d'un organisme central du pouvoir exécutif mettant en œuvre la politique de l'Etat en matière d'enregistrement officiel (autorisation), d'associations de citoyens, d'autres entités civiles, ou du Procureur général d'Ukraine pour infraction aux règles de formation et de fonctionnement des partis politiques formulées dans la Constitution, la loi sur les partis politiques et d'autres textes législatifs d'Ukraine. Mais en Allemagne, par exemple, seuls le Parlement, le gouvernement et l'Assemblée fédérale peuvent demander l'interdiction d'un parti ; un land est exceptionnellement autorisé à le faire si le parti n'est présent que dans certains länder (article 43 de la loi fédérale sur la Cour constitutionnelle) ; aux Pays-Bas, une telle interdiction relève exclusivement du ministère public (article 2:20 du Code civil néerlandais).

organes de surveillance, mais aussi parce que le prompt accès à l'information permet aux médias, à la société civile et au grand public de procéder à leur propre analyse. Les délais indiqués dans les projets de modifications semblent toutefois trop courts⁷⁸. Le gestionnaire du fonds de campagne d'un parti doit par exemple soumettre un rapport financier définitif sur l'emploi des fonds dans les sept jours suivant les élections (paragraphe 4 de l'article 42 de la loi sur les élections présidentielles, et paragraphe 5 de l'article 49 de la loi sur les élections législatives). Certes les rapports – surtout préélectorales – devraient être examinés et analysés promptement, mais des délais trop brefs peuvent désavantager considérablement les petits partis et les candidats indépendants qui ne disposent pas d'un personnel suffisant pour se conformer à ces obligations dans les délais impartis. Ces derniers devraient donc être suffisamment larges pour que les partis politiques et les organes de surveillance aient le temps de remplir leurs obligations de soumission de rapports, d'analyse et de vérification ; ils devraient aussi tenir compte du type requis de rapport ou d'analyse (les délais de soumission des rapports et analyses préélectorales peuvent par exemple être plus courts que pour ceux qui suivent les élections).

57. Les projets de modifications n'accordent pas non plus suffisamment de temps aux organes de surveillance pour procéder à une analyse détaillée des rapports soumis par les partis. La loi sur les élections présidentielles, par exemple, dit que le gestionnaire du fonds d'accumulation du parti doit soumettre un rapport financier intermédiaire à la Commission électorale centrale et à l'ANPC cinq jours avant le jour du scrutin (paragraphe 5 du nouvel article 42 de la loi sur les élections présidentielles). Le document est ensuite examiné par la Commission électorale centrale, qui publie son analyse au plus tard deux jours avant le jour du scrutin (paragraphe 6 de l'article 42 de la loi sur les élections présidentielles). Ce délai ne paraît pas réaliste s'il est attendu de la Commission électorale centrale qu'elle analyse et vérifie toute l'information fournie par tous les partis ayant mené une campagne électorale. Les délais indiqués dans les projets de modifications devraient donc être modulés de façon à laisser suffisamment de temps aux partis politiques et aux organes de surveillance pour remplir leurs obligations légales.

58. Il faudrait au moins que les projets de modifications définissent en quoi consiste l'analyse des rapports, et ce qu'elle doit couvrir au minimum – pour les rapports préélectorales comme postélectorales. D'une manière générale, les obligations concernant les rapports à soumettre devraient être proportionnées et ne pas constituer une charge excessive pour les partis politiques⁷⁹. Si les parties prenantes décident de conserver ces délais dans leur état actuel, les rapports initiaux devront être limités dans leur teneur et leur degré de précision. Auquel cas les projets de modifications devraient préciser que des réclamations peuvent être déposées après le délai, et que les organes de surveillance sont habilités à demander des clarifications ou un appoint de documents, et à prendre les mesures coercitives nécessaires.

9. Autres observations

59. Le paragraphe 11 de l'actuel article 43 de la loi sur les élections présidentielles dit que les fonds inutilisés par un candidat désigné par un parti politique sont restitués au parti à sa demande, et que les fonds de campagne inutilisés d'un candidat indépendant sont versés au budget de l'Etat. Les projets de modifications laissent ce paragraphe inchangé. Comme ils l'ont déjà indiqué à plusieurs reprises, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ne perçoivent pas la raison de cette différence de traitement⁸⁰. C'est une pratique potentiellement

⁷⁸ Cela a déjà été noté par l'OSCE/BIDDH ; voir *op. cit.* note 9, paragraphes 12-19 (avis de 2014 de l'OSCE/BIDDH).

⁷⁹ OSCE, *Handbook for the Observation of Campaign Finance* (2015) consultable à <http://www.osce.org/odihr/elections/135516?download=true>, page 39 (en anglais).

⁸⁰ *Op. cit.* note 8, paragraphe 52 (*Avis conjoints sur les projets d'amendements aux lois sur l'élection des députés du peuple et sur la Commission électorale centrale, ainsi que sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections de députés d'Ukraine*) ; *op. cit.* note 9, paragraphe 40 (avis de 2014 de l'OSCE/BIDDH).

discriminatoire, qui devrait être supprimée au paragraphe 11 de l'article 43 de la loi sur les élections présidentielles et remplacée par une disposition prévoyant qu'en pareil cas, tout candidat (indépendant ou désigné par un parti) peut demander la restitution des fonds de campagne inutilisés, ou que les fonds de campagne inutilisés sont automatiquement restitués au parti ou au candidat indépendant (sans demande de restitution).

60. La publication des rapports des partis politiques et de leur analyse sur les sites Internet officiels des partis et des organes de surveillance est une bonne chose, qui accroît la transparence et la participation du public. Il est recommandé que les projets de modifications imposent que les documents publiés demeurent consultables sur les sites Internet concernés si possible en permanence, mais du moins pour une période prolongée, par exemple cinq ans, de sorte que les particuliers et les partis politiques aient suffisamment de temps pour les consulter.

61. On peut se féliciter tout particulièrement que le nouvel article 17-5 (1) de la loi sur les partis politiques prévoit que 10 % du financement annuel des activités statutaires des partis politiques sont distribués en parts égales entre les partis politiques dont les listes électorales comportaient à la fois des hommes et des femmes dans chaque segment de trois candidats aux dernières élections législatives (ordinaires ou extraordinaires) ou locales. Cette disposition est conforme à l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes⁸¹, à la Recommandation (2003)3 du Conseil de l'Europe et aux paragraphes 178 et 191 des Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques⁸². Mais le paragraphe 1 de l'article 17-5 de la loi sur les partis politiques mentionne les élections locales, alors que les activités statutaires des partis politiques ne sont financées que si la liste des candidats a obtenu 3 % au moins des voix aux dernières élections législatives ordinaires ou extraordinaires organisées dans la circonscription électorale nationale (article 17-3 de la loi sur les partis politiques). Ces dispositions se contredisent, et il est recommandé d'étendre aux élections locales le financement des partis politiques qui promeuvent la participation des femmes. Cela serait conforme à l'esprit de la loi de 2014 sur les élections locales, qui exige une proportion minimale de 30 % de candidates aux élections locales.

62. Enfin, la législation devrait s'efforcer d'atteindre un juste équilibre entre financements publics et privés, pour prévenir une dépendance excessive à l'égard d'une seule source de financement⁸³. On ne voit pas très bien à ce propos s'il a été procédé à une évaluation complète d'impact financier pour calculer le capital nécessaire au financement public convenable des partis politiques, à la vérification efficace des comptes des partis et à la répartition des fonds. Les responsables politiques et autres parties prenantes d'Ukraine devraient veiller à ce qu'il y soit procédé. Il conviendrait par ailleurs d'évaluer aussi l'impact possible du financement public sur l'indépendance des partis. L'allocation de fonds publics ne devrait en aucun cas limiter ou porter atteinte à l'indépendance d'un parti politique⁸⁴.

⁸¹ L'Ukraine a ratifié la convention le 12 mars 1981, et son protocole facultatif le 26 septembre 2003.

⁸² Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, *Recommandation (2003)3 sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique*, consultable à <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2229>, annexe A 4.

⁸³ *Op. cit.* note 16, paragraphe 176 (*Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise concernant la réglementation des partis politiques*).

⁸⁴ *Op. cit.* note 15, Article 1 paragraphe 4 (Recommandation 2003/4 du Conseil de l'Europe).