



Strasbourg/Varsovie, le 22 décembre 2011

Avis n° 652 / 2011

CDL-AD(2011)044rev
Or. angl.

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

ET

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

AVIS CONJOINT

RELATIF AU PROJET DE LOI MODIFIANT ET COMPLETANT
LA LOI ORGANIQUE

DE GEORGIE

SUR LES ASSOCIATIONS POLITIQUES DE CITOYENS

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 89^e session plénière
(Venise, 16-17 décembre 2011)

sur la base des observations de
M^{me} Lydie ERR (membre, Luxembourg)
M. Manuel GONZALEZ OROPEZA (membre, Mexique)
M. Evgeni TANCHEV (membre, Bulgarie)
M. Daniel SMILOV, M. Janis IKSTENS et M. Richard KATZ (membres,
Groupe d'experts sur les partis politiques de l'OSCE/BIDDH)

I. Introduction

1. A la demande du premier Vice-Président du Parlement géorgien, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« la Commission de Venise ») du Conseil de l'Europe et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (« OSCE/BIDDH ») ont rédigé le présent avis relatif au projet de loi modifiant et complétant (« les projets d'amendements » ; CDL-REF(2011)057)¹ la loi organique sur les associations politiques de citoyens (« la loi organique » ; CDL-REF(2011)056)². Le dernier avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur ce texte date du 16 juin 2009 et porte sur les modifications adoptées par le Parlement géorgien en décembre 2008. Le présent avis conjoint comprend des observations et des recommandations sur le projet de loi modifiant et complétant la loi qui a été soumis à la Commission de Venise en date du 22 novembre 2011 sur la base de projets d'amendements révisés que les autorités ont communiqués à la Commission de Venise le 10 décembre 2011.

2. Les projets d'amendements visent à introduire un certain nombre de dispositions contre la corruption et en faveur d'un contrôle accru en matière de rapport et de divulgation d'informations. Les principales mesures sont les suivantes : interdiction des dons d'entreprises (dons de personnes morales), obligation de transmettre les dons par virement électronique bancaire et mise en place d'une Chambre de contrôle (Service d'audit) chargée de contrôler les rapports des partis. Les mesures proposées sont louables et d'une manière générale compatibles avec les normes juridiques et les bonnes pratiques existantes.

3. Le présent avis repose aussi sur les documents suivants :

- Une traduction officielle du projet de code électoral datée du 1^{er} septembre 2011 communiquée par le Parlement géorgien (CDL-REF(2011)044rev) ;
- Un projet d'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de nouveau code électoral de la Géorgie (CDL(2011)094) ;
- Un avis sur la loi organique de la Géorgie portant modification de la loi organique de la Géorgie sur les unions politiques de citoyens adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 29^e réunion (Venise, 11 juin 2009) et par la Commission de Venise lors de sa 79^e session plénière (16 juin 2009 CDL-AD(2009)033) ;
- Les lignes directrices et le rapport sur le financement des partis politiques adoptés par la Commission de Venise (CDL-INF(2001)008) ;
- Le code de bonne conduite en matière de partis politiques adopté par la Commission de Venise (CDL-AD(2009)021) ;
- Les lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise (CDL-AD(2010)024) ;
- La Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003 lors de la 835^e réunion des Délégués des Ministres) ;
- Le rapport d'évaluation sur la Géorgie sur la transparence du financement des partis du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe (Greco Eval III Rep(2010)12F ; Theme II)³.

¹ Traduction officielle du projet de loi modifiant la loi organique géorgienne sur les associations politiques de citoyens au 17 novembre 2011 communiquée par le Parlement géorgien (CDL-REF(2011)057).

² Traduction officielle de la loi organique géorgienne sur les associations politiques de citoyens communiquée par le Parlement géorgien (CDL-REF(2011)056).

³ Il est rappelé que les évaluations du troisième cycle sont menées d'après un certain nombre de dispositions de la Recommandation Rec(2003)4 *sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis*

4. Le présent avis conjoint a été examiné lors de la réunion de la sous-commission sur les institutions démocratiques (Venise, 15 décembre 2011) avant d'être adopté par la Commission de Venice à sa 89^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2011).

II. Résumé

5. S'il faut saluer la plupart des dispositions des projets d'amendements à la loi organique, il est possible de préconiser quelques changements supplémentaires pour veiller à ce que la loi organique soit pleinement conforme aux bonnes pratiques et au droit international.

Recommandations essentielles :

- A. Envisager de remplacer l'interdiction de fournir des biens aux électeurs (article 5¹) par un plafond aux dépenses des partis [paragraphe 9 et 10]
- B. Préciser les pouvoirs de la Chambre de contrôle [paragraphe 21, 22, 23 et 24].

Recommandations supplémentaires :

- C. Supprimer le mot « subversion » au paragraphe 2 de l'article 5 de la loi organique ou le remplacer par une expression plus exacte, comme « révolution armée » [paragraphe 11]
- D. S'interroger sur la nécessité de continuer à interdire les partis créés d'après des principes régionaux ou territoriaux, comme indiqué à l'article 6 de la loi organique [paragraphe 12]
- E. Préciser le sens de l'interdiction des contributions de « citoyens n'ayant pas de citoyenneté » [paragraphe 15]
- F. Introduire éventuellement dans la loi des dispositions pour que les règles relatives au financement des campagnes ne puissent pas être contournées moyennant le versement de fonds à des « partis tiers » n'étant pas directement associés au parti politique [paragraphe 17]
- G. Envisager de revoir le plafond annuel du financement public (0,2% du PIB), des dons et d'autres sources de revenus légaux des partis politiques [paragraphe 18].

III. Observations générales

6. La grande majorité des projets d'amendements à la loi organique concerne le financement politique sous l'angle de la transparence, de la supervision et des sanctions et vise en conséquence à apporter les améliorations recommandées par le Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe (« le GRECO ») dans le contexte du rapport d'évaluation mutuelle susmentionné⁴ et celles qui sont pertinentes du point de vue de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, d'après laquelle « *[l]es règles relatives au financement des partis politiques devraient s'appliquer mutatis mutandis : – au financement des campagnes électorales des candidats aux élections ; – au financement des activités politiques des élus* »⁵. Ces projets d'amendements entendent réglementer et

politiques et des campagnes électorales et de la Résolution 97(24) sur les vingt principes directeurs de la lutte contre la corruption, à savoir les articles 8, 11, 12, 13(b), 14 et 16 de la recommandation et plus généralement le principe directeur 15 – financement des partis politiques et des campagnes électorales.

⁴ Conseil de l'Europe, Groupe d'Etats contre la corruption – GRECO, rapport d'évaluation sur la Géorgie sur la transparence du financement des partis politiques (Greco Eval III Rep(2010)12F ; Thème II).

⁵ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003 à la 835^e réunion des Délégués des Ministres). Source : [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).

promouvoir les bonnes pratiques des partis politiques et renforcer la « démocratie interne [de ces institutions] et à accroître leur crédibilité aux yeux des citoyens, contribuant ainsi à la légitimité du processus et des institutions démocratiques dans leur ensemble et favorisant la participation à la vie politique, ainsi qu'à promouvoir des principes démocratiques tels que l'égalité, le dialogue, la coopération, la transparence et la lutte contre la corruption »⁶.

7. Parallèlement, les projets d'amendements ont été rédigés en vue d'éviter, au niveau de la réglementation du financement public, tout conflit entre le projet de nouveau code électoral⁷ et la loi organique non amendée sur les associations politiques de citoyens⁸.

8. Etant donné qu'un code devrait regrouper l'ensemble des textes législatifs relatifs à un sujet donné, il conviendrait d'apprécier l'opportunité d'y inclure cette loi organique. Le fait d'avoir des lois distinctes sur des sujets connexes risque de compromettre leur uniformité.

IV. Formation des partis et limites aux dépenses illégales et à l'achat de voix

Dépenses illégales et achat de voix

9. Il est proposé, dans le cadre des projets d'amendements révisés au 10 décembre 2011, d'ajouter un article 5¹ interdisant aux partis d'octroyer des fonds, des dons et d'autres biens matériels ou de vendre des produits à des tarifs préférentiels aux citoyens géorgiens. Cet article interdit aussi aux partis de fournir des services sur leurs fonds propres ou sur les fonds électoraux qui, d'après la législation géorgienne relèvent de la compétence de l'Etat et/ou des autorités locales du pays. Le but est d'éviter de trop grandes structures autour des partis politiques, des relations floues par l'octroi sélectif de services publics et l'achat de voix par des dons et des services.

10. Comme indiqué dans les lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, « [i] est raisonnable pour un Etat de plafonner les dépenses qu'un parti politique peut engager dans le cadre d'une élection, de manière à atteindre le but légitime consistant à assurer l'égalité entre les candidats. [...] Ledit plafond est généralement défini soit de manière absolue, soit de manière relative en fonction de facteurs tels que la population électorale d'une circonscription particulière et le coût des matériels et des services requis pour mener campagne »⁹. Cela étant, si les autorités choisissent de ne pas retenir l'idée de plafonner les dépenses engagées lors de campagnes électorales, il est possible d'envisager la fixation d'un plafond annuel pour les partis politiques et de préciser que les dépenses liées aux campagnes électorales ne doivent pas dépasser ce plafond.

⁶ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière de partis politiques et rapport explicatif (CDL-AD(2009)021), paragraphe 4.

⁷ Projet de code électoral communiqué par le Parlement géorgien (CDL-REF(2011)044rev).

Chapitre VII, financement des élections, articles 52 à 57. Voir également le rapport du GRECO, paragraphe 76 : « ix. 1) harmoniser les dispositions sur les sanctions actuellement contenues dans le Code électoral, la loi sur les associations politiques de citoyens et le Code des infractions administratives ; 2) veiller à ce que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives puissent être imposées à toutes les personnes/entités assujetties au Code électoral et à la loi sur les unions politiques de citoyens en relation avec les diverses infractions prévues dans ces deux textes de loi ; et 3) clarifier la procédure d'initiation et d'imposition de sanctions aux termes de la loi sur les associations politiques de citoyens, y compris en ce qui concerne le dépôt des plaintes et les recours/demandes de réexamen judiciaire, et examiner l'opportunité d'en faire autant à l'égard du Code électoral (paragraphe 76) ».

⁸ Loi organique de la Géorgie sur les associations politiques de citoyens communiquée par le Parlement géorgien (CDL-REF(2011)056).

⁹ OSCE/BIDDH - Commission de Venise « Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques » (CDL-AD(2010)024), paragraphe 196.

Formation des partis politiques

11. Bien que le paragraphe 2 de l'article 5 de la loi organique ne fasse pas l'objet d'amendements, les autorités géorgiennes peuvent saisir l'occasion des amendements apportés dans d'autres domaines pour également traiter de l'interdiction de la formation et du fonctionnement de partis visant « la subversion ou le changement forcé de l'ordre constitutionnel de la Géorgie » comme indiqué dans la disposition mentionnée de la loi en vigueur. Le mot « subversion » n'est pas clair et pourrait servir à restreindre la liberté d'expression et les activités de tout parti. Il conviendrait en conséquence d'envisager de le supprimer ou de le remplacer par « révolution armée » par exemple.

12. L'article 6 de la loi organique pourrait aussi être revu dans le cadre de la modification de la loi en vigueur car il interdit la création de partis d'après des principes régionaux ou territoriaux¹⁰. Cette disposition signifie que seuls des partis nationaux peuvent exister et participer aux élections.

V. Biens et financement des partis politiques

Interdiction des dons d'entreprises

13. Les projets d'amendements interdisent d'une manière générale aux entreprises de faire des dons (dons de personnes morales) pour financer des partis (paragraphe 1 de l'article 26 de la loi organique)¹¹. Les dons d'entreprises sont interdits dans un certain nombre de pays dont la France, la Pologne et la Bulgarie. Le modèle français a eu beaucoup d'influence en Europe ces dix dernières années. Lorsqu'il est associé à un financement important des partis politiques par l'Etat, il vise à atténuer les pressions exercées par les grandes entreprises sur le processus politique. Le pays est face à un choix politique légitime. Il ne faut toutefois pas oublier qu'il est possible de contourner ces interdictions de plusieurs façons, en distribuant l'argent des entreprises sous forme de dons individuels (employés d'une entreprise par exemple) ; en faisant des dons à des ONG liées à des partis (fondations) ; etc. S'ils ne reçoivent pas suffisamment de subventions publiques ni de fonds d'entreprises et si parallèlement les dispositions en matière de divulgation sont strictes, les partis politiques risquent d'avoir du mal à lever des fonds.

Dons de personnes physiques

14. Les projets d'amendements autorisent toujours les contributions privées de personnes physiques. Cette disposition vise apparemment à éviter des financements privés excessifs de partis et d'éventuels dons illicites, ce qui est conforme aux Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise qui disposent « [I]a limitation raisonnable des contributions versées par un donneur peut inclure la fixation d'un plafond. Cette méthode s'avère efficace pour réduire la possibilité de corruption ou d'achat d'une influence politique »¹².

15. Le paragraphe 1(d) de l'article 26 de la loi organique dispose que les partis ne peuvent accepter de contributions financières ou matérielles de « citoyens n'ayant pas de citoyenneté ».

¹⁰ OSCE/BIDDH - Commission de Venise « Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques » (CDL-AD(2010)024), paragraphes 80 et 81.

¹¹ Amendements à l'article 25 paragraphe 1b et à l'article 26 (ajout d'un sous-alinéa « a¹ » à l'article 26), et ajustements techniques, à l'article 27 paragraphe 1 des projets d'amendements par exemple.

¹² OSCE/BIDDH - Commission de Venise « Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques » (CDL-AD(2010)024), paragraphe 175.

Il faudrait savoir si cette phrase renvoie aux personnes qui résident dans le pays mais qui n'ont pas la citoyenneté géorgienne ou si elle s'applique uniquement aux personnes apatrides¹³.

Dons aux partis politiques et dons pour des campagnes électorales

16. Les projets d'amendements au projet de code électoral du 10 décembre (articles 54, 55 et 57 du projet de code électoral)¹⁴, harmonisent les systèmes de financement s'agissant des dons destinés aux partis politiques et aux campagnes, ce dont il faut se féliciter, car la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH avaient déjà formulé une recommandation dans ce sens. Certaines précisions mineures seraient toutefois appréciées, comme la manière dont le « coût » du temps d'antenne gratuit dont il est question à l'article 54(2) est calculé et dont la distinction sera faite entre les dépenses (ressources réellement utilisées) et, comme indiqué dans l'article, « les ressources pour l'élection » (supposément, les ressources disponibles) qui sont deux choses totalement différentes. Il convient en outre de noter qu'il risque d'être difficile d'appliquer l'article 54(6) dans la pratique.

17. On peut envisager d'introduire dans la loi des dispositions pour que les règles relatives au financement des campagnes ne puissent pas être contournées moyennant le versement de fonds à des « partis tiers » n'étant pas directement associés au parti politique¹⁵.

Plafonnement des dons

18. Un projet d'amendement (nouvel article 25¹) dispose que le montant total des fonds accordés à un parti au cours d'une année par un financement ou des contributions de l'Etat ne devrait pas être supérieur à 0,2 % du produit intérieur brut, ce qui englobe tous les types de fonds, publics et privés. Au-delà de ce plafond, les partis doivent transférer les fonds au fonds du budget de l'Etat constitué pour aider financièrement les partis. La limitation des contributions est positive, car elle permet d'éviter des dons excessifs aux partis. Un lien entre les sources publiques et les sources privées de financement pourrait aussi être établi pour éviter qu'un parti ne soit financé que par une seule de ces sources. Par exemple, la loi organique pourrait préciser que ni les dons publics, ni les dons privés ne doivent être supérieurs à 70 % du montant total des fonds qu'un parti reçoit. Autre solution : les limites fixées au financement privé et public devraient aussi correspondre au maximum fixé en pourcentage du produit intérieur brut de la Géorgie. Cela étant, le plafonnement des fonds provenant de sources publiques et privées peut être très important, compte tenu notamment des structures qui existent dans le domaine politique, comme les spécialistes des sondages qui travaillent avec les partis politiques ou encore les groupes de réflexion qui ne sont pas directement liés aux partis mais qui leur donnent des conseils et leur fournissent des rapports et des analyses.

19. Il convient de noter que le projet d'amendement concernant le paragraphe 1 de l'article 27 (relèvement du plafond des dons et mise en place de plafonds pour les cotisations des adhérents) correspond à la recommandation iv du rapport du GRECO¹⁶.

¹³ Commission de Venise, *Avis sur la loi organique de la Géorgie portant modification de la loi organique de la Géorgie sur les unions politiques de citoyens*, CDL-AD(2009)033, paragraphe 11(d) page 4.

¹⁴ CDL-REF(2011)044rev.

¹⁵ OSCE/BIDDH - Commission de Venise « Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques » (CDL-AD(2010)024), paragraphe 205.

¹⁶ La recommandation iv du rapport du GRECO dispose : « prendre des mesures appropriées pour assurer que : 1) les dons en nature, y compris les prêts (lorsqu'ils sont fournis à des conditions plus favorables que celles pratiquées notamment sur le marché ou à titre gratuit) et d'autres biens et services (autres que le travail bénévole fourni par des non-professionnels) reçus à tarif préférentiel, soient identifiés de façon adéquate et comptabilisés ; 2) les cotisations des adhérents ne puissent être utilisées pour contourner la réglementation sur les dons » (paragraphe 67).

VI. Rapports et supervision du financement des partis politiques

Nouvel organe de supervision du financement des partis politiques : la Chambre de contrôle

20. En vertu des projets d'amendements, un organe spécialisé, la Chambre de contrôle de la Géorgie, institution supérieure de contrôle des finances publiques (nouvel article 34¹) est chargé de superviser le financement des partis politiques en Géorgie. D'après l'article 97 de la Constitution géorgienne et l'article 3 de la loi sur la Chambre de contrôle, il s'agit de l'institution supérieure de l'Etat chargé du contrôle financier qui jouit d'une indépendance départementale, financière, fonctionnelle et organisationnelle. La Chambre est habilitée à contrôler la légalité et la transparence des activités financières des partis politiques. Les projets d'amendements à ce sujet énumèrent les compétences de la Chambre qui succède à la commission électorale centrale (« CEC »), laquelle n'est plus compétente en la matière, et ce dans un souci d'améliorer l'efficacité de la supervision du financement des partis.

21. La création de la Chambre de contrôle en tant que seul organe de supervision du financement des partis politiques est conforme aux normes internationales, plus précisément aux lignes directrices de la Commission de Venise sur le financement des partis politiques selon lesquelles le financement des partis par les fonds publics doit être conditionné par un contrôle de la comptabilité des partis politiques par les organismes publics spécifiques (par exemple, les Cours des comptes)¹⁷.

22. Dans la législation en vigueur, la responsabilité dans ce domaine est partagée entre les autorités fiscales et la CEC pour ce qui est du financement des partis politiques, mais dans la pratique aucune supervision réelle n'est effectuée. La responsabilité du financement des campagnes électorales incombe à la CEC et au groupe de contrôle financier (organe créé à cette fin par la CEC). Un mécanisme de supervision indépendant et efficace était donc nécessaire, comme indiqué dans la recommandation viii du GRECO¹⁸. Dans sa recommandation, le GRECO¹⁹ exprime une nette préférence pour la supervision du financement des partis et des campagnes par un organe unique compte tenu de la difficulté à séparer, dans la pratique, le financement des campagnes électorales du financement régulier des partis politiques s'agissant de la supervision de ces derniers. Dans cette perspective, les compétences et les responsabilités de la Chambre de contrôle pourraient être précisées à l'article 34¹ des projets d'amendements.

23. La loi devrait distinguer plus clairement les compétences de la Chambre de contrôle et de supervision de celles du Service de contrôle et d'audit de la CEC, notamment pour ce qui est des vérifications sur place et de l'accès aux originaux financiers ou comptables²⁰.

24. Le nouveau projet d'article 34¹ (2)(f) et (g) dispose que « la Chambre de contrôle géorgienne est autorisée à (...) (f) demander des informations sur le financement des partis par les partis politiques, les organes administratifs et les banques commerciales en cas de nécessité ; (g) remédier aux violations des règles relatives au financement des partis et

¹⁷ Commission de Venise, Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques (CDL-INF(2001)008), paragraphe 5.

¹⁸ Rec viii: « 1) assurer la mise en place d'un organe indépendant de supervision du financement des partis politiques et des campagnes électorales, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ; 2) doter cet organe d'un mandat, de pouvoirs et de ressources adéquats pour lui permettre de superviser de manière efficace le financement des partis politiques et des campagnes électorales, d'enquêter sur les allégations de violation de la réglementation sur le financement des partis politiques et, le cas échéant, d'imposer des sanctions », (paragraphe 74).

¹⁹ Paragraphe 74 du rapport.

²⁰ OSCE/BIDDH - Commission de Venise « Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques » (CDL-AD(2010)024), paragraphes 212 et 219.

appliquer les sanctions prévues par la loi (...) ». Pour mener à bien ces tâches, la Chambre de contrôle devrait disposer du personnel et des ressources nécessaires. La loi devrait garantir ces ressources. Si elle est de fait chargée d'enquêter sur le terrain, la Chambre de contrôle devrait avoir à sa disposition un certain nombre d'experts en élections et en campagnes électorales, et pas seulement des vérificateurs aux comptes. Il est en outre difficile de savoir si elle est habilitée à vérifier les dons financiers d'entités privées. Il conviendrait de préciser ces points dans la loi.

Déclaration financière

25. Les projets d'amendements proposent de reformuler l'article 32 selon lequel un parti doit envoyer, tous les ans, avant le 1^{er} février, sa déclaration financière de l'année précédente ainsi que la conclusion du vérificateur aux comptes à la Chambre de contrôle géorgienne. Cette déclaration doit indiquer le revenu annuel du parti, lequel ne tient plus compte des dons reçus de personnes morales, ce qui est conforme à la proposition sur les dons d'entreprises. Cette option est bonne²¹. La mention du « vérificateur aux comptes (société d'audit) » pourrait être renforcée par un renvoi à des « vérificateurs aux comptes certifiés ».

Sanctions

26. Le projet d'amendement relatif à l'article 34 de la loi organique, qui précise qu'un parti qui ne soumet pas sa déclaration financière à la Chambre de contrôle en temps voulu ne pourra prétendre, l'année suivante, à un financement de l'Etat, est positif de même que le délai de cinq jours accordé à un parti pour donner des précisions, mais semble disproportionné en tant que sanction. L'imposition de sanctions pécuniaires ou d'amendes progressives, clairement définies par la loi, semble une meilleure solution pour faire face à ces problèmes. D'une manière générale, la loi devrait prévoir une série de sanctions dissuasives et efficaces pour permettre à l'organe de contrôle d'appliquer dans chaque cas précis une sanction proportionnée à la nature de la violation²².

VII. Autres recommandations et questions techniques

27. Le nouveau projet de paragraphe 1¹ de l'article 26, qui vise à étendre la notion de don à « tout bien ou service reçu à titre gratuit ou à tarif préférentiel » à l'exception du travail de bénévoles, est conforme à la recommandation iv du GRECO²³.

28. Les modifications proposées en ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 32 sur la documentation financière qui doit être conservée pendant six ans va dans le sens suggéré par la recommandation v²⁴. On ne voit toutefois pas bien quelles améliorations apportent les nouveaux projets de dispositions de l'article 32 (en dehors d'une période de six ans pour la conservation des documents financiers). L'un des points forts de la version actuelle (et non du nouveau projet) de cet article est le suivant : les dépenses de campagne doivent être clairement indiquées dans les déclarations financières des partis politiques de même que la situation individuelle des partis politiques qui font partie d'une alliance (« bloc ») ; ces

²¹ OSCE/BIDDH - Commission de Venise « Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques » (CDL-AD(2010)024), paragraphe 212.

²² OSCE/BIDDH - Commission de Venise « Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques » (CDL-AD(2010)024), paragraphes 215 à 217 et 225.

²³ Rec. iv du rapport du GRECO : « prendre des mesures appropriées pour assurer que : 1) les dons en nature, y compris les prêts (lorsqu'ils sont fournis à des conditions plus favorables que celles pratiquées normalement sur le marché ou à titre gratuit) et d'autres biens et services (autres que le travail bénévole fourni par des non-professionnels) reçus à tarif préférentiel soient identifiés de façon adéquate et comptabilisés ; 2) les cotisations des adhérents ne puissent être utilisées pour contourner la réglementation sur les dons » (paragraphe 67).

²⁴ Rec v « veiller à ce que toute la documentation financière relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales soit conservée pendant une période de temps appropriée » (paragraphe 68).

dispositions n'ont pas été retenues dans le nouveau libellé proposé par le parlement. La Géorgie pourrait aussi saisir l'occasion de veiller à ce que les déclarations financières des partis politiques soient consolidées pour inclure tous les postes de revenus et de dépenses, y compris tous les éléments d'actif et de passif, et s'en remettre au futur format standardisé des déclarations financières (qui sera adopté par la Chambre de contrôle conformément au projet de paragraphe 2(a) de l'article 34¹) pour déterminer les postes individuels ; en l'état actuel des choses, l'énumération des postes à l'article 32 n'est pas suffisamment ouverte et pourrait ultérieurement faire obstacle à l'adoption d'un format adéquat et ambitieux propice à la mise en œuvre des dispositions/règles.

29. Conformément au projet de paragraphe 2 de l'article 34¹, la Chambre de contrôle sera apparemment chargée d'appliquer plusieurs recommandations du GRECO, en particulier les recommandations ii et vii qui traitent notamment de la nécessité d'un format standardisé pour les déclarations financières annuelles des partis politiques et de normes adéquates pour l'audit privé²⁵ ; ces tâches sont mentionnées aux points (a) et (b) de cette disposition. Parallèlement, d'autres tâches sont formulées en termes vagues : le point d. par exemple est ainsi libellé : « assurer la transparence du financement des partis » ; on ne comprend pas très bien à quoi cela renvoie exactement et on ne sait pas non plus si la Chambre de contrôle aura par exemple pour mission de faciliter l'accès du public aux déclarations financières relatives aux partis politiques et aux campagnes électorales. Il conviendrait donc de préciser ces dispositions.

30. Si l'on peut comprendre l'usage d'exposants dans le projet de loi, il serait préférable, dans la version définitive de les éviter en énumérant de nouveau les articles et les paragraphes.

31. Il conviendrait de supprimer le mot « etc. » dans le nouveau paragraphe 1 de l'article 25¹ proposé pour éviter toute imprécision.

VIII. Conclusions

32. En conclusion, les projets d'amendements et d'ajouts à la loi organique sur les associations politiques de citoyens ont tenu compte de nombreuses normes internationales dans le domaine du financement des partis politiques et en particulier de nombreuses recommandations du GRECO²⁶ afin d'établir un cadre juridique plus homogène et transparent. Il convient en particulier de souligner les points positifs suivants :

- interdiction des dons d'entreprises (dons de personnes morales) ;
- obligation de transmettre les dons par virement bancaire électronique; et
- mise en place d'une Chambre de contrôle (Service d'audit) chargée de contrôler les rapports des partis.

33. Il n'en reste pas moins que quelques améliorations supplémentaires pourraient être apportées au texte de la loi en vue d'en garantir la conformité avec les normes et les bonnes pratiques internationales. Les incertitudes évoquées ci-dessus au sujet des dons d'entreprises (aux fonds de campagne) et de la séparation des pouvoirs (entre la Chambre de contrôle et la CEC) devraient notamment être levées.

²⁵ Rec ii: « 1) définir un format standardisé pour les déclarations financières annuelles que doivent soumettre les partis politiques, en veillant à ce que l'information financière (sur les revenus, les dépenses, les avoirs et les dettes des partis) soit présentée de manière suffisamment détaillée ; 2) assurer que l'information contenue dans les déclarations financières annuelles (y compris à propos des dons dépassant un certain seuil) soit rendue publique d'une manière facilitant l'accès du public à cette information » (paragraphe 65) ;

Rec vii: « 1) appliquer, en consultation avec les organes compétents, des normes d'audit appropriées au financement des partis politiques et des campagnes électorales ; 2) veiller à ce que des normes adéquates régissent l'indépendance des commissaires aux comptes chargés de vérifier les comptes des partis et des fonds électoraux » (paragraphe 71).

²⁶ Paragraphe 62 du rapport.

34. Qui plus est, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise invitent toutes les parties intéressées à garantir la mise en œuvre effective des futures dispositions améliorées de la loi conformément au principe de sécurité juridique en vue surtout des élections législatives de 2012.