



Strasbourg, Varsovie, 11 décembre 2017

CDL-AD(2017)027

Avis n° 901/2017
Avis BIDDH n° POLIT-MDA/314/2017

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)

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS CONJOINT

**SUR LE CADRE JURIDIQUE
DE LA REPUBLIQUE DE MOLDOVA
REGISSANT LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES
ET DES CAMPAGNES ELECTORALES**

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
à sa 60^e réunion (Venise, 7 décembre 2017)**

**et par la Commission de Venise
à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017)**

Sur la base des observations de :

- M. Philip DIMITROV (membre, Bulgarie)**
M. Michael FRENO (membre, Malte)
M. Pieter VAN DIJK (expert, ancien membre, Pays-Bas)
**M. Fernando CASAL BÉRTOA (Groupe d'experts sur les partis
politiques de l'OSCE/BIDDH)**
**M. Richard KATZ (Groupe d'experts sur les partis politiques de
l'OSCE/BIDDH)**
M^{me} Tatyana HILSCHER-BOGUSSEVICH (experte de l'OSCE/BIDDH)
M^{me} Alice THOMAS (experte de l'OSCE/BIDDH)
M. Alvis VILKS (expert du GRECO, Lettonie)

Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Objet de l'avis conjoint.....	4
III.	Résumé et conclusions.....	5
IV.	Analyse et recommandations.....	6
A.	Normes internationales relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales	6
B.	Cadre juridique national et réformes récentes	7
C.	Sources de financement.....	9
D.	Obligations de déclaration et contrôle.....	18
E.	Sanctions	22

I. Introduction

1. Par une lettre datée du 14 septembre 2017, M. Cesar Florin Preda, président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a sollicité l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) sur le cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, ainsi que sur les modifications apportées récemment à la législation électorale, en République de Moldova.
2. Par une lettre datée du 15 septembre 2017, le secrétaire de la Commission de Venise a confirmé que cette dernière était disposée à mener cette évaluation et a proposé que la Commission de Venise élabore dans un premier temps, conjointement avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH), un avis sur le cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Les modifications récemment apportées à la législation électorale seront traitées ultérieurement.
3. La Commission a invité M. Philip Dimitrov, M. Michael Frenco et M. Pieter van Dijk à remplir les fonctions de rapporteurs pour cet avis. M^{me} Tatyana Hilscher-Bogussevich, M^{me} Alice Thomas, M. Richard Katz et M. Fernando Casal Bértoa ont été désignés comme experts pour l'OSCE/BIDDH. En outre, le Groupe d'États du Conseil de l'Europe contre la corruption (GRECO) a été convié à nommer un expert pour contribuer à cet avis ; il s'agit de M. Alvis Vilks.
4. Les 17 et 18 octobre 2017, une délégation composée de M. Philip Dimitrov et M. Pieter van Dijk au nom de la Commission de Venise, accompagnés par M. Michael Janssen, du Secrétariat, de M^{me} Tatyana Hilscher-Bogussevich et M. Fernando Casal Bértoa au nom de l'OSCE/BIDDH, et de M. Alvis Vilks au nom du GRECO, s'est rendue à Chişinău et s'est entretenue avec le président de la commission électorale centrale (CEC), le ministre de la Justice, le Président du parlement et des représentants des fractions et des groupes parlementaires, ainsi que de groupes non parlementaires, de la société civile et d'organisations internationales. Le présent avis conjoint tient compte des informations recueillies lors de la visite mentionnée ci-dessus.
5. En 2013, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont rendu un Avis conjoint relatif aux projets de lois de la République de Moldova sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales (ci-après « l'avis conjoint de 2013 »)¹. En 2015, la République de Moldova a mis en œuvre des réformes dans ce domaine. Le 19 juin 2017, un avis conjoint sur des projets de modifications de la législation électorale (ci-après « l'avis conjoint de 2017 ») – qui comprenait des modifications de certaines dispositions relatives au financement des campagnes – a été adopté². Le 20 juillet 2017, la réforme électorale a été instaurée. De plus amples informations sur le processus de réforme figurent ci-dessous dans la partie IV.B.
6. Le présent avis conjoint a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 60^e réunion (Venise, 7 décembre 2017) et par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017).
7. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise restent à la disposition des autorités moldaves pour toute aide dont elles pourraient avoir besoin.

¹ Avis conjoint relatif aux projets de lois de la République de Moldova sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales [CDL-AD\(2013\)002](#)

² Avis conjoint sur les projets de lois modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement) [CDL-AD\(2017\)012](#)

II. Objet de l'avis conjoint

8. Le présent avis conjoint porte sur les dispositions juridiques suivantes : articles 24 à 31³ de la loi sur les partis politiques (LPP) ; articles 35 à 38, 38², 38³, 41(2²), et 69 à 71 du Code électoral (CE) ; articles 48 à 48² du Code des infractions administratives (CIA) et article 181² du Code pénal (CP). L'examen de ces dispositions met en particulier l'accent sur les réformes juridiques de 2015 et 2017, ainsi que sur leur conformité avec les recommandations pertinentes formulées dans les avis conjoints précédents mentionnés ci-dessus³.

9. L'avis conjoint traite de questions fondamentales et met en lumière des domaines de préoccupation. Par souci de concision, il insiste davantage sur les points qui nécessitent des modifications ou des améliorations que sur les aspects positifs de la législation en vigueur. Les recommandations qui suivent reposent sur les normes et obligations du Conseil de l'Europe et d'autres normes et obligations internationales applicables en matière de droits de l'homme, sur les engagements de l'OSCE et sur les bonnes pratiques internationales. Il est également fait mention des conclusions et recommandations pertinentes issues des précédents avis conjoints, des rapports de l'OSCE/BIDDH et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur les élections observées⁴ et des rapports pertinents du GRECO⁵.

10. En outre, conformément aux engagements de l'OSCE et du Conseil de l'Europe consistant à intégrer une perspective de genre dans toutes les politiques, mesures et activités⁶, l'avis conjoint tient également compte des effets de la législation sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

11. Le présent avis conjoint se fonde sur les traductions en anglais des textes juridiques ci-après, qui doivent être lus ensemble : extraits de la loi sur les partis politiques⁷, avec les modifications qui y ont été apportées jusqu'au 4 juin 2013, et de la « loi portant modification et complément d'actes législatifs » du 9 avril 2015 ([CDL-REF\(2017\)044](#)), « loi portant modification et complément de certains actes législatifs » du 20 juillet 2017 ([CDL-REF\(2017\)045](#)) et Code électoral au 21 juillet 2016 ([CDL-REF\(2017\)020](#)). Le présent avis conjoint peut contenir des inexactitudes dues à des erreurs de traduction.

12. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise tiennent à souligner qu'il est possible que le présent avis conjoint ne couvre pas tous les volets du cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales en République de Moldova, ce qui ne les empêchera pas de formuler à l'avenir d'autres recommandations ou observations, écrites ou orales, sur cette question.

³ CDL-AD(2013)002 et CDL-AD(2017)012

⁴ Voir [les rapports de l'OSCE/BIDDH sur les élections en Moldova](#)

⁵ Voir en particulier le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la transparence du financement des partis politiques en République de Moldova publié en 2011 ([GRECO Eval III Rep \(2010\) 8F](#)), ainsi que les [rapports de conformité](#) correspondants

⁶ Voir le paragraphe 32 du Plan d'action de l'OSCE pour la promotion de l'égalité entre les sexes établi par la Décision n°14/04, [MC.DEC/14/04 \(2004\)](#), qui présente des engagements visant à intégrer une perspective de genre dans les activités de l'OSCE ; et la [Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2014-2017](#), qui inclut parmi ses cinq objectifs stratégiques l'intégration des questions d'égalité dans toutes les politiques et mesures.

⁷ Il convient de noter que la LPP a été modifiée après le 4 juin 2013 et la réforme de 2015 (à savoir le 14 mai 2015, le 14 avril 2016, le 17 juin 2016 et le 13 octobre 2016), mais ces changements n'ont pas eu d'effets significatifs sur les domaines examinés dans le présent avis conjoint. Une version complète comprenant ces modifications est disponible en [russe](#).

III. Résumé et conclusions

13. La série de modifications apportées à la loi sur les partis politiques, au Code électoral et à d'autres textes législatifs relatifs au financement des partis politiques et des campagnes électorales en République de Moldova pendant la période 2015-2017 a permis d'opérer des améliorations sur un certain nombre de points et de prendre en compte certaines recommandations précédemment formulées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH⁸. Ces modifications ont notamment renforcé les obligations d'information et de déclaration imposées aux partis politiques et aux candidats aux élections, le contrôle et les sanctions applicables en cas de violation des règles. La réforme de 2015, complétée par d'autres modifications du Code électoral en 2017, constitue un pas important dans la bonne direction.

14. Cependant, plusieurs recommandations formulées dans les avis conjoints de 2013 et 2017 et dans des rapports d'observation d'élections publiés précédemment n'ont toujours pas été prises en compte. En outre, plusieurs préoccupations ont été exprimées à la suite des réformes susmentionnées, qui sont décrites dans le présent avis conjoint. Par ailleurs, les différentes modifications ont provoqué des incohérences dans le cadre juridique et introduit certaines dispositions qui sont difficiles à appliquer dans la pratique et qui ne sont donc pas efficaces. De façon générale, les principales sources d'inquiétude semblent être l'absence de contrôle global et la mise en œuvre insuffisante de la réglementation. À cet égard, il convient de souligner que l'efficacité de la réforme du financement des partis politiques en République de Moldova ne repose pas seulement sur l'adoption de textes législatifs, mais dépend également de l'existence d'une volonté politique et de la mise en œuvre concrète des dispositions applicables, pour mettre en place un système véritablement transparent et des règles du jeu équitables pour tous les partis politiques. Il est essentiel que toute nouvelle réglementation soit interprétée de manière à pouvoir être effectivement appliquée.

15. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH formulent les principales recommandations suivantes :

A. autoriser, dans des limites clairement définies, les contributions privées des citoyens de Moldova provenant de leurs revenus perçus à l'extérieur du pays, sous réserve de conditions adéquates de transparence et d'une surveillance étroite [paragraphe 55] ;

B. vu le contexte actuel, réduire davantage les plafonds annuels des dons privés aux partis politiques et aux candidats aux élections [paragraphes 43 et 45] ;

C. renforcer considérablement la surveillance et la mise en œuvre des règles relatives au financement des partis et des campagnes électorales. La commission électorale centrale (CEC), ou un autre organe désigné, devrait disposer de ressources suffisantes, notamment d'un nombre approprié d'agents spécialisés dans l'audit financier, ainsi que d'un mandat et d'une obligation clairement définis consistant à contrôler les rapports financiers des partis politiques et des candidats aux élections, à vérifier l'exactitude des informations soumises, à ouvrir des enquêtes sur d'éventuelles irrégularités et à s'appuyer sur des pouvoirs renforcés pour assurer une coordination avec les services répressifs et d'autres organismes compétents [paragraphe 74] ; et

D. renforcer le régime de sanctions applicables en cas de manquement aux règles relatives au financement des partis et des campagnes électorales, notamment en étendant la suppression des financements publics accordés aux partis à d'autres infractions que le non-respect des injonctions délivrées par la CEC et en augmentant le montant des amendes administratives [paragraphes 77 à 79].

⁸ Avis conjoints CDL-AD(2013)002 et CDL-AD(2017)012 rendus précédemment

16. Ces recommandations, ainsi qu'un certain nombre de recommandations supplémentaires qui figurent dans l'ensemble du texte du présent avis conjoint (signalées en gras), visent à améliorer encore la conformité du cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales en République de Moldova avec les normes et obligations du Conseil de l'Europe et aux autres normes et obligations internationales en matière de droits de l'homme, aux engagements pris par l'OSCE et aux recommandations figurant dans les avis conjoints et rapports d'observation des élections précédents.

IV. Analyse et recommandations

A. Normes internationales relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales

17. Les normes internationales relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales figurent essentiellement dans la [Convention des Nations Unies contre la corruption](#), ainsi qu'à l'article 22 du [Pacte international relatif aux droits civiques et politiques \(PIDCP\)](#) et à l'article 11 de la [Convention européenne des droits de l'homme \(CEDH\)](#), qui protègent tous deux le droit à la liberté d'association. Le droit à la liberté d'opinion et d'expression prévu par l'article 10 de la CEDH et l'article 19 du PIDCP et le droit à des élections libres garanti par l'article 3 du premier Protocole additionnel à la CEDH sont également pertinents. De la même manière, les engagements de l'OSCE pris dans le cadre du [Document de Copenhague](#) comprennent la protection de la liberté d'association (paragraphe 9.3) et de la liberté d'opinion et d'expression (paragraphe 9.1), ainsi que la tenue d'élections périodiques et honnêtes (paragraphe 5, 6, 7 et 8).

18. En outre, les normes en la matière figurent dans les recommandations des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE. Il s'agit notamment de l'[Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies](#) sur le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit à l'égalité d'accès aux fonctions publiques, de la [Recommandation Rec\(2003\)4](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (ci-après « Rec(2003)4 »), des [Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques](#) publiées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise (ci-après *les Lignes directrices*), des [Lignes directrices sur la liberté d'association](#) publiées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, des [Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux](#) publiées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise⁹, du document [Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques](#)¹⁰ adopté par la Commission de Venise, du [Code de bonne conduite en matière de partis politiques](#)¹¹ adopté par la Commission de Venise et de l'[Avis sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères](#)¹² adopté par la Commission de Venise.

19. Tout d'abord, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH rappellent que les partis politiques sont des associations et qu'ils jouissent à ce titre – ainsi que leurs membres – de la liberté d'association telle que définie par l'article 11 de la CEDH¹³ et d'autres traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Conformément à l'article 11 de la CEDH, les restrictions à la liberté d'association doivent être prévues par la loi et poursuivre l'un des buts prévus par celle-ci, et être « nécessaires, dans une société démocratique » En vertu du

⁹ CDL-AD(2016)004

¹⁰ CDL-INF (2001) 8

¹¹ CDL-AD(2009)021

¹² CDL-AD(2006)014

¹³ Voir l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, requête n° 19392/92, 30 janvier 1998

Principe 7 des Lignes directrices sur la liberté d'association, « les associations doivent pouvoir librement solliciter, recevoir ou utiliser des ressources financières, matérielles et humaines ». Cependant, cette liberté est soumise, notamment, à des exigences « relatives à la transparence et au financement des partis politiques et des élections, sous réserve toutefois que ces exigences soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme ».

20. D'après les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, « la réglementation du financement des partis politiques est essentielle pour assurer la protection de ces formations contre toute influence indue de donateurs et pour garantir la possibilité à tous les partis de s'affronter dans le respect du principe d'égalité des chances et d'assurer la transparence dans le financement politique »¹⁴. Les *Lignes directrices* ajoutent que la législation régissant les partis politiques devrait s'efforcer de parvenir à un juste équilibre entre l'encouragement des contributions modérées et la limitation des contributions excessivement généreuses¹⁵.

21. Il convient également de s'intéresser à l'article 8 de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, aux termes duquel « les règles relatives au financement des partis politiques devraient s'appliquer, *mutatis mutandis* (...) au financement des campagnes électorales des candidats aux élections ».

B. Cadre juridique national et réformes récentes

22. En République de Moldova, le financement des partis politiques et des campagnes électorales est principalement régi par deux ensembles de règles différents, définis par la LPP de 2007 et par le CE de 1997, et complétés par plusieurs autres règlements. Ces deux ensembles législatifs ont à plusieurs reprises fait l'objet de modifications au cours des dernières années. En ce qui concerne le financement des partis politiques et des campagnes électorales, une vaste réforme a été opérée en 2015. Elle consistait à apporter des modifications à huit textes législatifs pertinents (CE, LPP, CP, CIA, Code de procédure pénale, Code de la radiodiffusion, Code des impôts et loi sur la Cour des comptes) et avait pour but d'améliorer la transparence du financement des partis politiques, de renforcer le mécanisme de contrôle et d'exécution et ainsi de mettre en œuvre les recommandations formulées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, ainsi que par le GRECO.

23. Dans l'avis conjoint de 2013¹⁶, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH avaient examiné deux projets alternatifs constitués de textes législatifs présentés en 2012, qui proposaient de modifier la législation relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales (désignés dans l'avis de 2013 par les termes de « projet d'amendements » et « projet de loi ») et avaient formulé neuf recommandations principales, ainsi que plusieurs autres recommandations et observations. Les modifications adoptées en 2015 se fondaient sur le « projet d'amendements », sans s'y conformer exactement.

24. Le GRECO a fait une évaluation positive de la réforme de 2015 en ce qui concerne la mise en œuvre de neuf recommandations spécifiques qu'il a formulées en 2011. Pour autant, il a réitéré l'observation figurant dans le rapport d'évaluation, appelant les autorités à « relever le défi d'assurer l'application concrète de la réglementation, notamment en dotant le mécanisme de supervision – qui est désormais concentré dans les mains de la Commission Électorale

¹⁴ Voir le paragraphe 159 des *Lignes directrices*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ CDL-AD(2013)002

Centrale – des ressources nécessaires pour contrôler d'une manière substantielle et proactive le financement des campagnes électorales et des partis politiques en général »¹⁷.

25. L'OSCE/BIDDH a noté dans son [rapport d'observation sur l'élection présidentielle de 2016](#) que « malgré l'adoption, en 2015, de modifications législatives importantes en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales, qui répondaient à certaines recommandations précédemment formulées par l'OSCE/BIDDH, la Commission de Venise et le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, le cadre juridique présente un certain nombre de lacunes et laisse des recommandations sans suite. [...] Dans l'ensemble, le système de réglementation et sa mise en œuvre continuent d'être insuffisants pour assurer la transparence, l'intégrité et la responsabilité du financement des campagnes électorales, et n'ont pas gagné la confiance du public ».

26. En février 2016, le gouvernement a élaboré une [Feuille de route des réformes prioritaires](#) en réponse aux [Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur la République de Moldavie](#). Le renforcement de la transparence du financement des partis politiques et la responsabilisation des élus ont été reconnus comme un élément essentiel de la lutte contre la corruption, qui figure parmi les priorités de la Feuille de route. L'une des mesures prises dans ce cadre a été l'octroi de fonds publics à des partis politiques en 2016.

27. Plus récemment, d'autres modifications apportées au CE concernant le financement des campagnes électorales ont été incluses dans les modifications adoptées le 20 juillet 2017, avec pour objectif principal de changer le système électoral, pour passer d'un système proportionnel dans une circonscription couvrant l'ensemble du territoire national à un système mixte (à moitié proportionnel et à moitié majoritaire dans des circonscriptions uninominales). Ces modifications se fondaient sur le projet de loi examiné par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans l'avis conjoint de 2017. Dans cet avis, il était noté que le nouveau projet de modification du CE ne « [tenait] pas compte des recommandations antérieures ni des préoccupations formulées en ce qui concerne la réglementation et le contrôle du financement des partis politiques et des campagnes » et que « la révision de la législation relative au financement des partis politiques et des campagnes, dans le but d'assurer sa conformité avec les normes internationales et les bonnes pratiques, devrait être considérée comme une priorité »¹⁸. À la suite de l'adoption de l'avis conjoint, certaines modifications concernant ces questions ont été inscrites dans la loi portant modification¹⁹, qui sont prises en compte dans la présente évaluation.

28. Enfin, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH tiennent à souligner que la réforme du financement des partis politiques en République de Moldova ne repose pas seulement sur l'adoption de textes législatifs, mais dépend aussi de la volonté politique et des ressources institutionnelles pour mettre en œuvre ces dispositions, mettre en place un système véritablement transparent et des règles du jeu équitables pour tous les partis politiques et éviter que la réforme demeure au stade de la déclaration d'intention. Dans la situation particulière de la Moldova, il convient de souligner que la poursuite de l'ajustement des dispositions réglementaires ne doit pas se substituer à la bonne mise en œuvre de la législation en vigueur.

29. À cet égard, il est intéressant de noter que, d'après le Rapport d'Évaluation du GRECO publié en 2011, « il conviendra[it] (...), avant tout, d'améliorer le mécanisme de contrôle et de mise en application des règles établies ». Le GRECO a de plus fait état des « inquiétudes concernant diverses formes de financement occulte des partis et des campagnes électorales (...), qui n'ont pas pu être éclaircies de manière satisfaisante jusqu'à présent. Il a également été souligné que la classe politique manquait, à présent, de véritable "culture politique" et

¹⁷ Voir [Greco RC-III \(2015\) 8F](#), paragraphe 21. Voir aussi les précédents [rapports du GRECO](#) sur la transparence du financement des partis politiques en République de Moldova (Troisième Cycle d'Évaluation)

¹⁸ Voir CDL-AD(2017)012, paragraphes 16 et 22

¹⁹ « Loi portant modification et complément de certains actes législatifs » du 20 juillet 2017, CDL-REF(2017)045

qu'elle était trop fortement influencée par un cercle restreint de personnes et sociétés privées »²⁰.

30. Au cours de ses discussions avec divers interlocuteurs à Chişinău, la délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH a eu l'impression que ces préoccupations correspondaient toujours pleinement à la situation actuelle, malgré les réformes juridiques déjà entreprises. Les personnes interrogées ont mentionné à plusieurs reprises qu'il existait un écart considérable entre la législation et la pratique. La délégation a noté avec intérêt que plusieurs autres projets de modifications concernant le financement des partis et des campagnes électorales avaient été soumis ces dernières années au parlement par les partis d'opposition ; que la CEC considérait les réformes dans ce domaine comme un processus continu et avait mis en place un groupe de travail avec la participation de représentants de la société civile et des autorités centrales afin d'examiner de nouvelles améliorations éventuelles ; et que les autorités rencontrées au cours de la visite se sont déclarées prêtes à modifier encore la réglementation, si nécessaire. Pour autant, certaines questions particulières restent controversées entre les différents partis politiques, notamment le niveau des plafonds des dons, l'interdiction de se financer à partir de revenus perçus à l'extérieur du pays et les mesures visant à renforcer le mécanisme de contrôle.

C. Sources de financement

31. Les actifs des partis politiques sont régis par l'article 24 de la LPP et leurs sources de financement par l'article 25 ; des règles plus détaillées sur les dons figurent à l'article 26 et sur le financement public aux articles 27 et 28. Le financement des campagnes électorales est principalement régi par les articles 36 à 38 du CE.

32. Des dispositions sur le financement public direct des partis politiques ont été introduites dans la LPP avant même l'adoption de l'avis conjoint de 2013, mais elles ont été modifiées dans le cadre de la réforme de 2015. Sur cette base, la CEC a commencé à allouer des fonds publics aux partis politiques en août 2016²¹. Il est admis que le financement public est un moyen potentiel d'empêcher la corruption et le financement occulte, en éliminant la dépendance excessive à l'égard des donateurs privés et en garantissant le principe de l'égalité des chances entre les différents partis²². Pour autant, il est capital que la répartition des aides publiques soit clairement fixée par la loi, qu'elle soit fondée sur des critères objectifs et équitables et qu'elle n'entraîne pas une dépendance excessive à l'égard de l'État.

33. En vertu de l'article 27 de la LPP, tel que modifié en 2015, un financement public d'un montant pouvant atteindre 0,2 % des recettes du budget de l'État est accordé chaque année aux partis politiques. Sur ce chiffre, 50 % des allocations sont distribuées aux partis « proportionnellement aux résultats obtenus lors des élections législatives » et les 50 % restants « proportionnellement à leurs résultats lors des élections législatives au niveau local ». Ces règles, qui sont différentes des projets d'amendements évalués dans l'avis conjoint de 2013, ne sont pas suffisamment précises. En particulier, il n'apparaît pas clairement dans le texte si les termes « proportionnellement à leurs résultats » renvoient au nombre de sièges gagnés ou au nombre de voix obtenus par chaque parti. Il a été indiqué à la délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH que cette dernière interprétation était la bonne. **Toutefois, dans un souci de sécurité juridique et de clarté, il conviendrait de préciser à l'article 27 de la LPP que les termes « proportionnellement à leurs résultats » renvoient au nombre de voix obtenues par chaque parti, tant dans le système proportionnel que dans le système majoritaire.**

²⁰ GRECO Eval III Rep (2010) 8F, paragraphes 63 et 64

²¹ Décision n° 112 de la CEC adoptée le 18 août 2016

²² Voir à cet égard l'article 11 de la Recommandation Rec(2003)4 et le paragraphe 176 des *Lignes directrices*.

34. Il convient de se féliciter du principe de répartition des allocations mentionné précédemment, car il repose sur un critère objectif et équitable, conforme au principe de l'égalité des chances, ce qui renforce ainsi le pluralisme politique et tient également compte des partis qui n'ont pas obtenu de sièges au parlement. Les autorités pourraient en outre envisager la possibilité d'accorder un financement public aux partis politiques récemment créés qui n'ont pas obtenu de voix à une élection précédente²³.

35. La réforme de 2017 a introduit une nouvelle disposition à l'article 41(2²) du CE, qui établit des incitations financières pour les partis politiques qui comptent au moins 40 % de candidatures féminines dans les circonscriptions uninominales (conformément à la loi). Ces partis peuvent bénéficier d'une augmentation de leurs aides financières d'au moins 10 % du montant devant leur être alloué pour l'exercice budgétaire et d'un coefficient multiplicateur pour chaque femme élue dans la circonscription uninominale, d'après la LPP. Cette modification doit être saluée comme une réponse à l'avis conjoint de 2017, qui relevait que le projet de loi ne prévoyait aucune mesure visant à accroître la représentation des femmes, et était même susceptible de réduire cette représentation ; l'avis recommandait d'étudier plus avant cette question²⁴. Cela dit, les effets des modifications dans la pratique doivent faire l'objet d'examen réguliers et les autorités sont encouragées à envisager l'introduction de mesures supplémentaires ; certains fonds publics pourraient par exemple être affectés à des initiatives en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, comme la formation des candidates, la mise en œuvre de programmes portant sur l'autonomisation des femmes et l'allocation de fonds pour soutenir le fonctionnement des sections féminines²⁵. Quoi qu'il en soit, **la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que le coefficient multiplicateur pour les femmes élues (article 41(2²) du CE) soit fixé par la loi.**

36. En ce qui concerne les aides publiques indirectes octroyées aux partis politiques et aux candidats aux élections, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH notent que le CE prévoit des dispositions spécifiques en matière d'accès aux médias. L'article 64 du CE exige des radiodiffuseurs publics qu'ils « accordent de manière équitable et non discriminatoire un temps d'antenne gratuit aux candidats aux élections, sur la base de critères objectifs et transparents ». De plus amples informations sur la couverture médiatique des élections figurent à l'article 64¹ du CE. À cet égard, on constate que le projet de modification du CE de 2017 prévoyait d'apporter des changements à cet article, selon lesquels les radiodiffuseurs nationaux et publics n'auraient plus été tenus de fournir du temps d'antenne gratuit et d'organiser des débats pour les candidats aux élections au scrutin majoritaire. Cependant, ces modifications n'ont pas été adoptées, conformément à la recommandation formulée dans l'avis conjoint de 2017²⁶, ce qui est à saluer.

37. Toutefois, la délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH a appris avec inquiétude que les principes susmentionnés visant à accorder de manière équitable et non discriminatoire un temps d'antenne gratuit ne seraient pas respectés dans leur esprit : les candidats de l'opposition n'ont par exemple pas bénéficié d'un temps d'antenne aux heures de grande écoute. Comme la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH l'ont déjà souligné à plusieurs occasions, notamment dans l'avis conjoint de 2017 et dans le [rapport d'observation sur l'élection présidentielle de 2016](#), l'accès libre et égal, ou équitable, aux médias pour tous les

²³ Voir CDL-AD(2013)002, paragraphe 57

²⁴ Voir CDL-AD(2017)012, paragraphes 54 et 55

²⁵ Ces initiatives s'inscrivent dans le droit fil des pratiques émergentes et des normes internationales, comme la [Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes](#), le document intitulé [Déclaration et Programme d'action de Beijing](#), la [Recommandation Rec\(2003\)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe](#) aux États membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique, ainsi que la [Décision n° 7/09 du Conseil ministériel de l'OSCE](#) sur la participation des femmes à la vie politique et publique.

²⁶ Voir CDL-AD(2017)012, paragraphe 68

candidats est un élément fondamental des élections démocratiques. D'après les *Lignes directrices*, « le principe d'égalité de traitement devant la loi, sous l'angle de l'accès aux moyens de communication, vise non seulement le temps accordé aux partis et aux candidats, mais également la tranche horaire et le cadre de la diffusion »²⁷. **Pour assurer des conditions de participation équitables à tous les candidats aux élections, il est recommandé que l'accès aux médias publics pendant les campagnes électorales soit réglementé de manière plus spécifique dans les articles 64/64¹ du CE, notamment en définissant plus précisément le principe de l'égalité d'accès à la radiodiffusion, en garantissant la gratuité du temps d'antenne pour tous les candidats aux élections aux heures de grande écoute (publicité électorale, débats électoraux et rassemblements de campagne) et en assurant un contrôle strict.**

38. Le financement privé des partis politiques est soumis à plusieurs restrictions en vertu de l'article 26 de la LPP. Le paragraphe 3 de cet article prévoit notamment que les recettes annuelles d'un parti provenant des contributions et dons de ses membres ne doivent pas excéder l'équivalent de 0,3 % des revenus prévus dans le budget de l'État pour l'année en cours. À cet égard, il est indiqué dans l'avis conjoint de 2013 que « le plafond du total des dons autorisés et des cotisations d'adhérents semble très élevé et devrait être revu »²⁸. Entre-temps, le plafond annuel est passé de 0,25 % à 0,3 % des recettes prévues dans le budget de l'État. La délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH n'a reçu aucune indication selon laquelle le plafond actuel du financement privé limiterait indûment les droits et activités des partis politiques.

39. L'article 38(3) du CE établit des restrictions concernant le financement direct ou indirect ou le soutien matériel aux campagnes électorales/candidats à des élections (y compris aux partis politiques), qui sont similaires à celles qui s'appliquent au financement général des partis en vertu de l'article 26 de la LPP. Cela dit, au lieu d'un plafonnement des fonds versés pour la campagne, il prévoit des limites aux dépenses de campagne électorale. Cette mesure est conforme aux normes internationales²⁹ et peut contribuer à garantir l'égalité entre les candidats et le pluralisme lors des élections. Bien que l'avis conjoint de 2013 contienne des commentaires positifs sur cette solution, des préoccupations y étaient exprimées au sujet de la règle³⁰ selon laquelle ces limites sont fixées par la CEC³¹. **Cet avis recommandait, conformément au paragraphe 196 des *Lignes directrices*, que la base de calcul de ces limites utilisée par la CEC soit exprimée dans le texte de loi, en valeur absolue ou relative, et qu'elle soit maintenue à un niveau raisonnable. Cette recommandation formulée dans l'avis de 2013 n'a pas été mise en œuvre³² ; ce problème doit donc être traité.**

40. Une des caractéristiques particulières des règles de financement des campagnes électorales, telles que révisées en 2015, réside dans l'obligation pour les candidats à des élections d'ouvrir un fonds électoral (c'est-à-dire un compte bancaire spécial) par l'intermédiaire duquel toutes les opérations financières doivent être effectuées (voir l'article 38(2) du CE. Cette mesure, qui facilite la transparence et le contrôle des dépenses de campagnes, est saluée dans l'avis conjoint de 2013, mais celui-ci ajoute que l'existence d'un tel fonds ne « garantit pas

²⁷ Voir le paragraphe 149 des *Lignes directrices*, dans lequel il est ensuite indiqué que « la législation doit exiger l'égalité de traitement et veiller à ce qu'aucune différence ne soit faite entre les partis, afin d'éviter que certains ne puissent faire passer leurs messages à des heures de grande écoute et que d'autres soient relégués à des heures tardives ou de faible écoute ».

²⁸ Voir CDL-AD(2013)002, paragraphe 30

²⁹ Voir par exemple l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies (paragraphe 19), l'article 9 de la Recommandation Rec(2003)4 et les paragraphes 193 et suivants des *Lignes directrices*

³⁰ Voir l'article 38(2) du CE dans sa version précédente, qui n'a été que légèrement modifiée par le projet de modifications

³¹ Voir CDL-AD(2013)002, paragraphe 59 et 60

³² Voir l'article 38(2)d) du CE dans sa version actuelle

que toutes les transactions passeront par lui et que les plafonds de dépenses ne seront pas dépassés. C'est pourquoi, à titre complémentaire, **une approche plus globale pourrait être utilisée de manière à prendre en considération la durée et la définition de la campagne et le plafonnement des dépenses, la loi prévoyant que toute transaction, à l'exception des frais de fonctionnement ordinaire du parti (loyers, salaires du personnel permanent) constitue une dépense de campagne qui doit être gérée par l'intermédiaire du fonds »³³. Cette proposition n'a apparemment pas été retenue et devrait à nouveau être examinée par les autorités.**

41. Les paragraphes 4 et 5 de l'article 26 de la LPP, tel que modifié en 2015, fixent des plafonds pour les dons effectués par des particuliers (200 fois le salaire mensuel moyen, soit environ 55 000 €)³⁴ et des personnes morales (400 fois le salaire mensuel moyen, soit environ 110 000 €) à un ou plusieurs partis politiques. La législation précédente prévoyait des plafonds de 500 et 1 000 fois le salaire moyen, respectivement.

42. D'après les *Lignes directrices*, la limitation des dons « s'avère efficace pour réduire la possibilité de corruption ou d'achat d'une influence politique » ; elle « devrait viser à instaurer un délicat équilibre entre la prévention des distorsions du processus politique en faveur de personnes ou de groupes d'intérêts fortunés d'une part et l'encouragement de la participation politique »³⁵. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2013, « on peut considérer que plus le plafond est bas, plus le nombre et le type de donateurs privés nécessaires pour financer un parti politique sont élevés »³⁶. Cet avis recommandait donc d'appliquer des plafonds nettement plus bas dans le projet de modifications, soit respectivement 20 et 40 fois le salaire mensuel moyen pour des particuliers et pour des personnes morales³⁷. Le GRECO s'est également exprimé en faveur du projet visant à abaisser les limites applicables aux dons, considérées comme « clairement trop élevés, dans le contexte social et économique de la Moldova »³⁸ (bien qu'aucune recommandation concrète n'ait été formulée en raison du champ d'application limité du Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO). À cet égard, le GRECO a évoqué certaines déclarations selon lesquelles la classe politique « était trop fortement influencée par un cercle restreint de personnes et sociétés privées ».

43. La plupart des interlocuteurs interrogés à Chişinău estimaient que les plafonds actuels des dons – dix fois plus élevés que ceux fixés par le projet de modifications de 2012 – étaient excessivement hauts et constituaient l'une des principales faiblesses du régime actuel de financement des partis. Ils ont indiqué qu'un abaissement significatif de ces plafonds³⁹ réduirait la forte dépendance des partis à l'égard des donateurs fortunés et des grandes entreprises et renforcerait le principe de l'égalité des chances pour les petits partis. La délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH n'a reçu aucune explication justifiant l'augmentation considérable des plafonds des dons par rapport au projet de modifications de 2012. **La recommandation visant à réduire (davantage) les plafonds annuels des dons aux partis politiques, telle que proposée dans le projet de modifications de 2012 et compte tenu de la situation sociale et économique actuelle de la Moldova, est donc réitérée.**

³³ Voir CDL-AD(2013)002, paragraphe 75

³⁴ Le salaire mensuel moyen en 2017 est de 5 600 MDL (environ 275 €)

³⁵ Voir le paragraphe 175 des *Lignes directrices*

³⁶ Voir CDL-AD(2013)002, paragraphe 42f

³⁷ Voir aussi par exemple l'Avis conjoint sur des projets d'amendements à la loi relative au financement des activités politiques de Serbie (CDL-AD(2014)034), paragraphe 28, dans lequel les limites en vigueur en matière de dons sont considérées comme trop élevées pour être efficaces ; elles sont fixées à 40 fois le salaire mensuel moyen pour un particulier et à 400 fois pour une société lors d'une année électorale.

³⁸ Voir GRECO Eval III Rep (2010) 8F, paragraphe 64

³⁹ Des représentants de la société civile ont proposé que les plafonds soient fixés par exemple à un montant de quatre ou cinq, ou même deux fois le salaire moyen. D'autres méthodes de définition des plafonds pourraient aussi être envisagées, comme la fixation de montants précis, l'application d'un pourcentage du revenu, ou une association de ces critères, comme c'est le cas dans d'autres pays.

44. En ce qui concerne les campagnes électorales, le projet de modifications de 2012 prévoyait l'instauration de plafonds correspondant à 20 et 40 fois le salaire moyen pour les personnes physiques et les personnes morales, respectivement – ce qui avait été salué dans l'avis conjoint de 2013 – mais la réforme de 2015 a fixé les plafonds à 200 et 400 fois le salaire moyen. Il est satisfaisant que la réforme du CE adoptée en 2017 ait imposé une réduction des plafonds à 50 et 100 fois le salaire moyen (voir l'article 38(2)e) du CE).

45. Bien qu'il convienne de se féliciter de ce dernier abaissement des plafonds des dons applicables aux campagnes électorales (pour tous les candidats à des élections, y compris les candidats indépendants, les partis, les autres organisations socio-politiques et les blocs électoraux), aucun argument convaincant n'a été présenté à la délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH pour expliquer pourquoi les plafonds encore plus bas prévus dans le projet de modifications n'avaient pas été adoptés. Les préoccupations susmentionnées au sujet des plafonds élevés semblent encore plus pertinentes en ce qui concerne le financement des campagnes électorales, car un apport massif d'argent peut facilement fausser l'opinion publique pendant la période limitée et décisive de la campagne électorale. **Par conséquent, la recommandation visant à réduire (davantage) les plafonds des dons, telle que proposée dans le projet de modifications de 2012 et compte tenu de la situation sociale et économique actuelle de la Moldova, reste également pertinente pour le financement des campagnes électorales.**

46. **En outre, la recommandation formulée dans l'avis conjoint de 2013, visant à préciser dans la loi si le plafond des dons consentis pour des campagnes électorales en vertu de l'article 38 du CE permet que ces dons s'ajoutent au montant annuel autorisé pour les dons versés individuellement à des partis politiques⁴⁰, n'a pas été mise en œuvre et est donc réitérée.** Les autorités ont indiqué que les deux régimes définissant les limites des dons étaient en effet indépendants ; toutefois, cela devrait figurer clairement dans la loi, pour des raisons de sécurité juridique.

47. La réglementation des dons en espèces est une autre question relative aux dons qui n'a pas été examinée en détail dans l'avis conjoint de 2013, mais qui a entre-temps donné lieu à des débats publics. En vertu de l'article 26(2) de la LPP, telle que modifiée en 2015, les dons pécuniaires à des partis politiques doivent être effectués au moyen d'opérations bancaires. Cependant, les dons en espèces sont autorisés dans le cas où un donateur n'a pas de compte bancaire. Les représentants de la CEC ont indiqué à la délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH qu'il leur était impossible de vérifier si tous les donateurs disposaient d'un compte bancaire et que la règle susmentionnée avait peu d'effet dans la pratique, si ce n'est aucun. En outre, elle ne semble pas pleinement compatible avec l'article 25 de la LPP, selon lequel des dons peuvent être recueillis lors d'« activités de divertissement, culturelles, sportives et autres rassemblements organisés par le parti ».

48. Il semblerait donc plus cohérent et efficace d'autoriser les dons en espèces de manière générale, jusqu'à un certain montant. Cette approche serait par ailleurs conforme à la recommandation du GRECO visant à promouvoir le recours au système bancaire pour assurer la traçabilité des dons (et des dépenses), cette recommandation se fondant sur des informations selon lesquelles des « dons importants » sont souvent réalisés en espèces, ce qui entrave les contrôles⁴¹. Il serait possible de se prémunir plus efficacement contre ce genre de difficulté en n'admettant que de petits dons en espèces, indépendamment du fait qu'un donateur dispose d'un compte bancaire ou non. La CEC avait notamment instauré un plafond pour les dons en espèce qu'une personne pouvait faire à un parti politique au cours d'une année dans son « Règlement sur le financement des partis politiques » adopté le 23 décembre

⁴⁰ Voir CDL-AD(2013)002, paragraphe 41

⁴¹ Voir GRECO Eval III Rep (2010) 8F, paragraphe 70

2015 ; il s'élevait à un montant équivalent au salaire moyen (soit 5 600 MDL – environ 275 € – en 2017). Les représentants de la CEC ont informé la délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH que cette règle avait été introduite à la suite de consultations avec tous les acteurs concernés. Toutefois, des partis politiques ont contesté avec succès devant les tribunaux la disposition concernée, qui figure au paragraphe 32 du règlement ; ainsi, cette règle aurait dû être fixée par la loi. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent donc de rendre les dispositions de la LPP sur les dons en espèces plus cohérentes et, en particulier, de préciser que les petits dons en espèces sont autorisés en règle générale, mais seulement jusqu'à un seuil bas et clairement défini. Celui-ci doit être nettement inférieur aux plafonds fixés pour les dons généraux, même s'ils sont réduits, afin d'éviter le contournement des règles générales de transparence, y compris en ce qui concerne les informations complètes sur le donneur et assurant sa traçabilité.**

49. La délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH a appris avec préoccupation, auprès de plusieurs interlocuteurs, que les réformes récentes avaient compliqué la tâche de certains partis d'opposition pour obtenir un financement suffisant grâce aux dons. Ils ont expliqué ces difficultés en invoquant le manque de clarté de la situation en ce qui concerne les dons en espèces (voir ci-dessus) et les contraintes et obstacles administratifs (les petits partis ne disposent par exemple pas toujours du personnel nécessaire pour confirmer les dons selon les conditions définies par l'article 26(2) de la LPP, les banques n'indiquent pas toujours l'identité du donateur dans les documents bancaires qu'elles transmettent, comme l'exige cette même disposition, les dons par voie électronique, comme internet ou les SMS ne sont pas toujours autorisés et l'organisation d'activités de collecte de fonds par les partis politiques est extrêmement contraignante puisque les partis sont traités comme des entités commerciales). Enfin, les personnes interrogées ont déclaré que les donateurs potentiels étaient intimidés et craignaient de soutenir les partis d'opposition, étant donné que tous les dons – et l'identité des donateurs – sont rendus publics (voir l'article 29 (3) et (4) de la LPP). Selon des représentants de la société civile, les dons adressés à certains partis ont pratiquement cessé ces dernières années. Il s'agit d'une évolution préoccupante à laquelle il convient de remédier, sans remettre en question la démarche générale adoptée par les réformes récentes visant à renforcer la transparence du financement des partis politiques. **Il est donc recommandé de prendre des mesures juridiques pour faciliter les dons et la collecte de fonds destinés aux partis politiques, par exemple en adoptant une réglementation permettant de faire des dons par voie électronique et prévoyant que l'identité des donateurs ne soit pas portée à la connaissance du public, mais uniquement de la CEC, en cas de petits dons clairement définis.** Cette disposition serait tout de même compatible avec la recommandation du GRECO visant à exiger que tous les dons reçus par les partis politiques « supérieurs à un certain montant », ainsi que l'identité des donateurs correspondants, soient communiqués et publiés⁴².

50. Une autre question qui avait été examinée dans l'avis conjoint de 2013 est la déclaration de patrimoine des donateurs. Il était indiqué que, d'après le projet de modifications, l'article 26(5) de la LPP exigeait que la personne morale qui a fait un don présente notamment la décision officielle de ses organes compétents de consentir le don en question, et il était recommandé que des obligations similaires soient introduites dans le CE, pour démontrer le caractère approprié des processus de décision interne des personnes morales ayant consenti le don⁴³. Cependant, après les réformes de 2015 (et de 2017), ces obligations ne figurent ni dans la LPP, ni dans le CE (voir les dispositions pertinentes de l'article 26(5) de la LPP et de l'article 38(2), paragraphes f) et g) du CE). **La recommandation visant à instaurer dans le**

⁴² Voir GRECO Eval III Rep (2010) 8F, paragraphe 66

⁴³ Voir CDL-AD(2013)002, paragraphe 38. Les paragraphes e) et f) de l'article 38 du CE, tels que révisés par le projet de modifications, prévoyaient des obligations similaires, mais pas identiques, pour les campagnes électorales : les documents soumis par les personnes morales au titre du paragraphe 1)e) attestent l'absence de parts étrangères ou nationales dans le capital mais ne témoignaient pas du processus de décision ayant abouti au don.

CE et dans la LPP des obligations de déclaration de patrimoine pour les personnes morales ayant consenti un don, tels que présentées dans l'avis conjoint de 2013, est donc maintenue.

51. D'après le projet de modifications de 2012, les dons réalisés par des citoyens de Moldova résidant à l'étranger étaient autorisés aux termes de l'article 26(6) du projet de LPP, mais interdits en vertu de l'article 38(2) du projet de CE. Il a donc été recommandé dans l'avis conjoint de 2013 de clarifier ce point et d'harmoniser les dispositions des deux textes de loi⁴⁴. C'est désormais chose faite, étant donné que l'article 38(2) du CE dans sa version actuelle ne prévoit pas cette interdiction. Cela dit, selon une recommandation formulée dans l'avis conjoint de 2013, **si les dons des citoyens résidant à l'étranger étaient autorisés, « des mesures spéciales devraient être prises pour assurer le maximum de transparence, éviter d'éventuels abus (par exemple, le transfert de fonds émanant de sources inconnues) et faciliter les enquêtes y relatives ainsi que l'application de sanctions appropriées ».** Il semblerait que ces mesures spéciales n'aient pas été adoptées entre-temps ; ce volet de la recommandation est donc toujours valable.

52. Dans ce contexte, il convient de mentionner les nouvelles dispositions de l'article 26(6)b) de la LPP et de l'article 38(3)c) du CE, qui ont été adoptées en 2015 et interdisent le financement des partis politiques et des campagnes électorales par des citoyens de Moldova provenant de leurs revenus perçus à l'extérieur du pays. Cette disposition, qui ne figurait pas dans la proposition de modifications de 2012 examinée dans l'avis conjoint de 2013, semble en contradiction avec la levée de l'interdiction des dons de citoyens moldaves résidant à l'étranger et apparaît excessivement restrictive. Compte tenu des aspirations moldaves vis-à-vis de l'Union européenne, il convient également de noter que ces dispositions semblent très problématiques eu égard aux principes de l'UE en matière de liberté de circulation. Par ailleurs, le [Rapport de la mission restreinte d'observation électorale sur les élections locales](#) du 14 et du 28 juin (page 13) indiquait que l'interdiction des dons provenant de revenus perçus à l'extérieur du pays pourrait constituer une restriction disproportionnée à la participation politique.

53. Les normes internationales donnent généralement les orientations suivantes dans ce domaine : les dons effectués par des États étrangers ou des entreprises étrangères peuvent être interdits, mais il importe que cette interdiction n'empêche pas le versement de dons par les ressortissants de l'État concerné vivant à l'étranger⁴⁵. Pour déterminer si l'interdiction du financement provenant de l'étranger pose problème (est disproportionné) au regard de l'article 11 de la CEDH, chaque cas individuel doit être examiné isolément compte tenu des textes généraux relatifs au financement des partis⁴⁶. Bien que les normes internationales aient tendance à être restrictives s'agissant du financement des partis politiques et des campagnes électorales provenant de l'étranger, elles visent en général la situation des donateurs étrangers, dans le but d'éviter toute influence indue d'intérêts étrangers dans les affaires politiques intérieures⁴⁷.

⁴⁴ Voir CDL-AD(2013)002, paragraphe 45

⁴⁵ Voir le Code de bonne conduite en matière de partis politiques adopté par la Commission de Venise et son Rapport explicatif, (CDL-AD(2009)021) paragraphe 160 ; voir aussi les Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques (CDL-INF (2001) 8), paragraphes 6 et 10.

⁴⁶ Voir CDL-AD(2009)021, paragraphe 160, qui renvoie à la conclusion de l'Avis sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères adopté par la Commission de Venise (CDL-AD(2006)014), paragraphe 34. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré à cet égard que « cette question relève de la marge d'appréciation résiduelle des États contractants, ceux-ci demeurant libres de déterminer quels fonds étrangers peuvent être recueillis par les partis politiques » ; cela dit, il reste à déterminer *in concreto*, si la mesure est proportionnée au but poursuivi : voir l'arrêt rendu dans l'affaire *Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale d'Iparralde c. France*, requête n° [71251/01](#), 7 juin 2007.

⁴⁷ Voir par exemple l'article 7 de la Recommandation Rec(2003)4 : « Les États devraient limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères. » Voir aussi le paragraphe 172 des *Lignes directrices*, dans lequel il est aussi souligné qu'« il s'agit là d'un domaine qui devrait être réglementé avec la plus grande prudence ».

54. La situation est différente dans le cas présent, où il est interdit aux citoyens moldoves (résidents et non-résidents) de faire un don provenant de leurs revenus perçus à l'étranger du pays. Cette interdiction s'applique, par exemple, aux personnes qui possèdent un appartement loué à l'étranger. En outre, elle concerne une part importante des citoyens moldoves, qui travaillent à l'étranger (qui représenteraient environ un tiers de la population concernée) et qui ont le droit de voter mais qui ne peuvent pas utiliser les ressources financières légalement perçues à l'étranger pour soutenir des partis politiques ou des campagnes électorales dans leur propre pays. La réglementation en vigueur interdit aussi aux citoyens moldoves qui sont membres d'un parti politique et qui tirent des revenus d'une activité à l'étranger de payer des cotisations à un parti. En outre, au cours des rencontres organisées à Chişinău, aucune solution n'a été apportée pour déterminer comment faire face aux situations dans lesquelles des citoyens perçoivent des revenus à la fois à l'intérieur du pays et à l'étranger. Il semblerait que dans ce cas, les citoyens s'abstiennent de soutenir un parti politique afin d'éviter d'éventuelles sanctions. Il a également été souligné que certains partis qui étaient soutenus par des citoyens moldoves travaillant et/ou résidant à l'étranger étaient de facto privés d'une source importante de revenus.

55. Cette question est très controversée parmi les différents partis politiques. Ceux qui défendent l'interdiction actuelle – les partis au pouvoir, entre autres – invoquent principalement les difficultés à contrôler la légalité de ces revenus provenant de l'étranger et les risques d'abus, par exemple de la part de pays étrangers qui pourraient avoir un intérêt à influencer les campagnes électorales. Toutefois, il est possible de répondre à ces préoccupations par l'adoption de mesures spéciales, comme il est recommandé dans l'avis conjoint de 2013 – et ci-dessus – en ce qui concerne les dons effectués par des citoyens de Moldova résidant à l'étranger, ainsi que par l'interdiction actuellement appliquée sur les financements provenant de l'étranger, déjà prévue par l'article 26(6), paragraphes c), f) et g) de la LPP et par les articles 36 et 38(3), paragraphes a) et g) du CE. Ces mesures pourraient par exemple comprendre la mise en place de normes de transparence plus strictes ou l'interdiction des dons en espèces dans ces situations, et imposer des niveaux de contrôle supplémentaires. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, estiment donc que l'interdiction absolue des contributions réalisées par des citoyens moldoves pour des partis politiques et provenant de revenus perçus en dehors du pays restreint les droits des citoyens autant que ceux des partis politiques, notamment le droit à la liberté d'association, au-delà des conditions de nécessité et de proportionnalité⁴⁸. **Il est donc recommandé d'autoriser, dans des limites clairement définies, les contributions privées des citoyens de Moldova provenant de leurs revenus perçus à l'étranger du pays, sous réserve de conditions adéquates de transparence et d'une surveillance étroite.**

56. L'article 26(6) de la LPP et l'article 38(3) du CE prévoient aussi une interdiction des dons provenant d'organisations internationales, y compris les organisations politiques internationales. Contrairement à la situation présentée dans l'avis conjoint de 2013, les deux articles utilisent désormais le même libellé, ce qu'il convient de saluer. Cependant, d'après l'avis conjoint de 2013, **il conviendrait de préciser si les dispositions imposant cette interdiction « couvrent aussi l'aide au renforcement des capacités fournie par les organisations internationales, notamment le Conseil de l'Europe, l'Organisation des Nations Unies ou l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe »**⁴⁹. Ce point reste à régler.

⁴⁸ Ces conditions sont précisées aux paragraphes 17 et 50 et suivants des *Lignes directrices*. Ces dispositions insistent sur le fait que « la réglementation des partis politiques devrait être mise en œuvre avec retenue et tenir compte du fait que les limitations autorisées à la liberté d'association des partis politiques sont interprétées de manière étroite par la Cour européenne des droits de l'homme ».

⁴⁹ Voir CDL-AD(2013)002, paragraphe 46

57. Dans leur avis conjoint de 2013, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont recommandé de supprimer du projet de modification de l'article 38(3) du CE l'interdiction générale de dons de tierces parties (à savoir la commande de matériels publicitaires par une personne physique ou morale au nom/en faveur des candidats à une élection et paiement des dépenses nécessaires), en citant l'article 10 de la CEDH et la jurisprudence européenne en la matière⁵⁰, ainsi que d'adopter d'autres mesures⁵¹. En conséquence, l'interdiction a été levée⁵² et certaines mesures ont été prises pour renforcer la transparence : l'article 38²(1)g) du CE, tel que modifié en 2015, oblige les candidats aux élections (en particulier les partis politiques) à faire figurer dans leurs rapports financiers des informations comptables complètes sur des personnes morales fondées ou contrôlées d'une autre manière par le parti concerné. Ces mesures doivent être saluées, mais elles ne semblent pas suffisantes pour garantir une transparence satisfaisante du soutien par des tiers. Les informations recueillies par la délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH au cours des entretiens indiquent clairement qu'il s'agit d'une zone grise qui doit être examinée de manière plus approfondie. **Des mesures supplémentaires permettant de réglementer les contributions des tiers aux campagnes électorales ont été mentionnées dans l'avis conjoint de 2013, consistant par exemple à « fixer un plafond de dépenses raisonnable [ou] obligeant les tierces parties (c'est à dire des particuliers ou des organisations qui ne se présentent pas à une élection ou ne présentent pas de candidats) à s'enregistrer en tant que participants à la campagne » L'adoption de ces mesures, ou de mesures similaires, est toujours recommandée.**

58. L'article 26 (6) de la LPP interdit en principe les dons versés aux partis politiques par des personnes morales qui perçoivent un financement provenant du budget de l'État ou de fonds publics. La même règle figure à l'article 38(3) du CE, qui interdit en outre les dons effectués par des personnes morales qui, dans l'année précédant la période électorale, ont exercé des activités financées ou payées par des deniers publics. À cet égard, un certain nombre d'interlocuteurs se sont déclarés préoccupés par la séparation insuffisante entre les intérêts de l'État et le financement des partis politiques. Bien que cela n'ait pas pu être vérifié par la délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, il est important de souligner qu'il est essentiel pour la crédibilité d'un processus démocratique que les donateurs privés qui financent des partis politiques soient clairement distincts des acteurs du secteur public⁵³. À ce sujet, la délégation a été informée qu'un projet de loi avait été soumis au parlement, selon lequel il devrait être interdit aux entreprises ayant conclu des contrats avec l'État de faire des dons pendant une période de trois ans, ce qui semble raisonnable dans le contexte actuel. **Il est recommandé que l'article 26(6) de la LPP et l'article 38(3) du CE soient modifiés de manière à interdire aux personnes morales impliquées dans des marchés ou des appels d'offres publics passés avec une institution publique de faire des dons à des partis politiques ou à des candidats à des élections pour une période déterminée, par exemple pour les trois années suivantes au moins. Cette interdiction devrait également s'appliquer aux dons en nature, prêts, crédits et annulations de dettes, afin d'empêcher que les règles soient contournées.**

59. En ce qui concerne le soutien bénévole (en nature) aux campagnes électorales, la réforme de 2017 a ajouté le paragraphe 9 de l'article 38² du CE, qui dispose que « tous les services et activités envisagés au paragraphe 7⁵⁴ qui peuvent être assurés par des personnes physiques

⁵⁰ Voir l'arrêt rendu par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Bowman c. Royaume-Uni*, requête n° 24839/94, 19 février 1998, paragraphe 47

⁵¹ Voir CDL-AD(2013)002, paragraphe 63

⁵² Voir les dispositions pertinentes de l'article 38(4) du CE dans sa version actuelle

⁵³ Voir le paragraphe 5.4 du Document de Copenhague. Voir aussi les [Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux](#) publiées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, CDL-AD(2016)004

⁵⁴ Frais engendrés par les réunions et manifestations électorales, dépenses de publicité, dépenses pour le matériel promotionnel, frais de transport, coûts d'entretien des bureaux, salaires, etc.

ou morales à titre gratuit et toutes les activités bénévoles effectuées pendant la période de collecte des signatures et au cours de la campagne électorale en faveur du candidat ou du concurrent électoral sont évalués par le groupe d'initiative et le candidat électoral et sont obligatoirement déclarés dans le rapport financier ». Même si cette nouvelle disposition pourrait en principe être saluée comme un pas vers une plus grande transparence, ses effets dans la pratique sont contestables. Les représentants des partis politiques et de la CEC ont indiqué qu'ils manquaient d'outils pour évaluer correctement ce soutien bénévole, et certains partis préconisent la suppression de cette disposition. Cela dit, l'estimation de la valeur pécuniaire des contributions en nature est une composante essentielle de la transparence du financement des campagnes électorales. **Il est recommandé de préciser à l'article 38(2) du CE sur quelle base la valeur des services bénévoles doit être calculée. Cela peut comprendre le recours à des estimations de coûts préexistantes par les organismes publics compétents. Par ailleurs, la loi devrait prévoir des seuils de valeur pour la publication du soutien accordé par une personne physique ou morale donnée.**

60. En ce qui concerne le soutien bénévole aux partis politiques, la réforme de 2015 a introduit une nouvelle règle à l'article 26 (7) de la LPP, selon laquelle « les dons ne sont pas considérés comme des activités fournies bénévolement aux partis politiques en vertu de la législation régissant ces activités », ce qui peut avoir l'avantage de favoriser le travail bénévole pour les partis et, par conséquent, la participation des citoyens à la vie politique. Pour autant, cela peut engendrer un risque de financement dissimulé des partis pour contourner les restrictions existantes. Bien qu'il ne semble pas nécessaire d'instaurer les mêmes exigences que celles qui existent actuellement en ce qui concerne la période décisive de la campagne électorale (voir ci-dessus), **il est recommandé que les règles applicables régissant les activités bénévoles soient précisées plus clairement à l'article 26(7) de la LPP elle-même et qu'un niveau suffisant de transparence et de responsabilité de ces activités soit assuré. Cela devrait inclure l'adoption de directives claires sur la manière dont les activités bénévoles doivent être évaluées, y compris en ayant recours à des estimations de coûts préexistantes par les organismes publics compétents. Par ailleurs, la loi devrait prévoir des seuils de valeur pour la publication du soutien accordé par une personne physique ou morale donnée.**

D. Obligations de déclaration et contrôle

61. Les modifications apportées en 2015 ont en outre introduit de nouvelles obligations de publicité pour les partis politiques dans l'article 29 de la LPP : les partis doivent désormais soumettre régulièrement des rapports financiers à la CEC en tant que principale autorité de surveillance et, dans le cas où les partis politiques bénéficient de financements publics, également à la Cour des comptes. Les rapports financiers doivent contenir des informations détaillées sur les recettes et les dépenses des partis, y compris l'identité des donateurs, et ces informations sont publiées sur les sites web de la CEC et du parti concerné, le cas échéant. Ces règles renforcées en matière de déclaration sont conformes aux normes internationales⁵⁵ et ont fait l'objet, en principe, d'une appréciation positive dans l'avis conjoint de 2013⁵⁶. Cela dit, une recommandation visant à améliorer la réglementation en matière de déclaration avait été formulée⁵⁷, et reste valable. En particulier, **il est recommandé d'inscrire dans la législation que la CEC doit maintenir l'accès à tous les rapports financiers annuels pour une période prolongée.** En outre, la délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH a noté avec intérêt qu'il est prévu d'élaborer un système de déclaration financière en ligne. La mise en place de ce nouvel outil, qui devrait être ouvert à tous les partis politiques et accessible aux citoyens, aux médias, etc., présente un potentiel important et devrait être encouragée.

⁵⁵ Voir en particulier les articles 12 et 13 de la Recommandation Rec(2003)4 et les paragraphes 201 et suiv. des *Lignes directrices*.

⁵⁶ Les modifications figurant dans le projet étaient similaires à celles qui ont finalement été adoptées.

⁵⁷ Voir CDL-AD(2013)002, paragraphe 69

62. En ce qui concerne la publication des rapports annuels des partis par la CEC, il convient de noter que certaines informations figurant dans ces rapports ne sont actuellement pas rendues publiques, pour des raisons qui concerneraient la protection des données. Il ne s'agit pas seulement de données à caractère personnel, comme la date et le lieu de naissance et de résidence du donateur, mais aussi d'informations sur « le lieu de travail et la profession/l'emploi ou le type d'activité ». Selon un certain nombre de représentants de la société civile, ces informations sont particulièrement pertinentes car elles les ont aidés à prendre connaissance de plusieurs cas où des chômeurs ou des personnes à faible revenu ont fait des dons très élevés à des partis politiques. À cet égard, la délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH a noté que la catégorie « lieu de travail et profession/emploi ou type d'activité » est explicitement mentionnée à l'article 29 (4) de la LPP dans le catalogue des données à inclure dans les formulaires de rapports financiers, tandis que selon le paragraphe 3 de ce même article, les informations figurant dans ces rapports doivent être rendues publiques sur le site web de la CEC. La pratique actuelle semble en contradiction avec ces exigences. Par conséquent, **dans l'intérêt de la sécurité juridique, il convient d'indiquer expressément à l'article 29 de la LPP que les informations sur la profession/l'activité des donateurs doivent être rendues publiques ; toutefois, cette disposition ne devrait s'appliquer qu'aux dons supérieurs à des montants clairement définis, afin de ne pas décourager les citoyens qui souhaitent uniquement faire de petits dons.**

63. En ce qui concerne le financement général des partis, des dispositions détaillées sur les rapports financiers relatifs aux candidats aux élections ont été adoptées en 2015 (voir l'article 38² du CE. Il est à noter que le paragraphe 1 de cet article a de nouveau été modifié en 2017 pour exiger que les rapports soient soumis à la CEC de façon hebdomadaire au lieu d'une fois toutes les deux semaines : il a été expliqué de manière convaincante à la délégation qu'il était nécessaire d'établir des rapports plus fréquemment pour assurer une transparence adéquate, compte tenu du fait que la réforme de 2017 a restreint la période électorale⁵⁸.

64. L'article 31 de la LPP, telle que modifié en 2015, impose aux partis politiques dont les recettes ou dépenses annuelles dépassent un million de MDL (environ 49 000 €) de soumettre à un audit leurs rapports de gestion financière au moins une fois tous les trois ans, conformément à la législation nationale et aux normes nationales et internationales en matière d'audit. Les rapports d'audit doivent être soumis à la CEC et, dans le cas où les partis politiques bénéficient d'un financement public, à la Cour des comptes. **Dans l'avis conjoint de 2013, il était recommandé de spécifier dans la loi que les auditeurs doivent être agréés conformément à la législation en vigueur en Moldova, pour assurer une pleine transparence et leur indépendance. En outre, la CEC devrait « aussi pouvoir faire appel [si nécessaire] à des auditeurs externes dans le cadre de ses fonctions de supervision »⁵⁹. Cette recommandation doit encore être prise en compte. Il serait également préférable que les audits des rapports financiers soient rendus obligatoires pour tous les partis politiques bénéficiant d'un financement public et que ces audits soient financés par des fonds publics afin d'éviter tout éventuel conflit d'intérêts.**

65. Le contrôle extérieur du financement des partis et des campagnes électorales est principalement régi par l'article 30 de la LPP et les articles 22, 38² et 65 et suivants du CE. C'est l'un des principaux sujets de préoccupation depuis plusieurs années. Par exemple, l'avis conjoint de 2013 notait que « globalement, l'absence de contrôle approfondi des rapports de campagne précédents avait montré qu'il manquait un système efficace et un organe officiel chargé clairement de vérifier l'exactitude des comptes de campagne et le respect des règles de financement des campagnes ». Des préoccupations similaires ont été exprimées par le GRECO au sujet du financement général des partis.

⁵⁸ Voir l'article 1 du CE tel que modifié

⁵⁹ Voir CDL-AD(2013)002, paragraphe 70

66. À la suite de la réforme de 2015, le contrôle du financement des partis et des campagnes électorales est désormais concentré entre les mains de la CEC (à l'exception du contrôle des dotations provenant du budget de l'État, qui doit être effectué par la Cour des comptes), à laquelle de nouveaux pouvoirs ont été attribués pour remplir ce rôle, y compris le droit d'appliquer certaines sanctions aux partis politiques et aux candidats aux élections⁶⁰. Cette démarche a été accueillie favorablement par le GRECO, considérant que « la CEC reçoit des informations financières des partis et des candidats aux élections, ainsi que d'autres organes de l'État, et dispose ainsi d'une vue d'ensemble des différents aspects des finances des partis politiques, et que la CEC offre plus de garanties statutaires d'indépendance que d'autres organes tels que l'Inspection des impôts du ministère des Finances »⁶¹. Cependant, le GRECO a par ailleurs souligné la nécessité de s'assurer que les nouvelles règles de financement des partis et des campagnes soient appliquées dans la pratique, notamment en veillant à ce que le mécanisme de supervision dispose « des ressources nécessaires pour contrôler d'une manière substantielle et proactive le financement des campagnes électorales et des partis politiques en général »⁶².

67. Au cours de sa visite à Chişinău, la délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH a été informée que ces mécanismes permettant un contrôle substantiel et proactif n'existent toujours pas. Les représentants de la CEC ont indiqué qu'ils recevaient et publiaient simplement les rapports financiers et qu'ils contactaient les autorités compétentes en cas de non-présentation des rapports. Ils ont également donné suite à deux plaintes reçues au sujet d'un possible dépassement des plafonds applicables aux dons. En revanche, ils ne vérifient pas le contenu des rapports ni la véracité des informations soumises. La délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH a eu le sentiment que la CEC n'assumait pas un rôle proactif dans la coordination avec les services répressifs et d'autres organismes publics.

68. Cette situation est particulièrement préoccupante, car de nombreuses allégations ont été formulées au sujet de divers régimes de financement occulte. Elles concernaient par exemple des cas de financement faisant appel à des intermédiaires, en utilisant des contrats de prêt ou d'autres types de contrats pour transférer des fonds, dont les véritables sources étaient des entreprises offshore. Par ailleurs, l'OSCE/BIDDH a relevé dans son [rapport d'observation sur l'élection présidentielle de 2016](#) « des cas persistants d'utilisation abusive des ressources administratives qui ont nui au processus » et a appelé à la mise en place d'un mécanisme de mise en œuvre efficace « pour promouvoir des règles du jeu équitables entre les candidats et assurer la séparation des intérêts de l'État et des partis ». Aux cours des entretiens conduits à Chişinău, plusieurs interlocuteurs ont évoqué, par exemple, des cas de chômeurs ayant fait des dons importants destinés à des partis politiques et à l'organisation de manifestations liées à la campagne, qui ne figuraient pas dans les rapports sur le financement de la campagne. Ils ont également souligné que la publicité politique représentait la plus grande part des dépenses de campagne, mais que les rapports financiers n'en rendaient pas compte de manière exhaustive. La nécessité d'effectuer une surveillance rigoureuse des investissements des partis dans les médias privés et dans les fondations et les organisations caritatives qu'ils créent a également été soulignée.

69. L'absence actuelle de contrôle et d'enquêtes menés en profondeur sur ces affaires peut s'expliquer par les raisons suivantes : premièrement, la CEC estime qu'elle n'a pas les compétences juridiques nécessaires pour contrôler le contenu des rapports financiers et enquêter sur les irrégularités. Cependant, ce point de vue est difficile à concilier avec la loi : l'article 22 du CE définit les compétences de la CEC, qui comprennent par exemple l'exercice

⁶⁰ Voir l'article 22(2) du CE

⁶¹ Voir Greco RC-III (2013) 2F, paragraphe 81

⁶² Voir Greco RC-III (2015) 8F, paragraphe 21

d'un droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques à tous les niveaux et l'application ou la demande de sanctions. En outre, l'article 29 (2) de la LPP précise clairement que les rapports annuels des partis politiques sont vérifiés et analysés par la CEC et que celle-ci peut demander aux partis politiques et aux institutions publiques ou privées les informations dont elle a besoin. Malgré ces compétences, les représentants de plusieurs autorités ont déclaré qu'ils estimaient qu'il n'appartenait pas – et ne devrait pas incomber – à la CEC d'enquêter sur des infractions à la loi, mais plutôt à d'autres organes compétents tels que les autorités fiscales, le ministère des Finances, la Cour des comptes, le ministère public et les tribunaux ou le Centre national de lutte contre la corruption.

70. À cet égard, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH notent que les organes susmentionnés ne semblent être que des mécanismes de surveillance supplémentaires, étant donné que les autorités fiscales exercent une fonction de contrôle différente et ne disposent pas toujours des informations et des compétences nécessaires pour superviser de manière adéquate le financement des partis politiques, alors que les procédures judiciaires peuvent prendre du temps et que le Centre national de lutte contre la corruption n'intervient que dans des cas très spécifiques. En définitive, la situation est très sensiblement la même qu'avant la réforme, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'autorité chargée de superviser le financement des partis et des campagnes électorales et de coordonner les travaux des différentes instances concernées. Il apparaît donc nécessaire d'indiquer encore plus clairement dans la loi – dans le CE comme dans la LPP – que ce rôle de chef de file revient à la CEC, même si une collaboration active et efficace entre les diverses institutions sera toujours nécessaire⁶³. Cela suppose nécessairement d'effectuer des contrôles approfondis des rapports financiers et d'avoir la possibilité d'ouvrir des enquêtes ; il serait souhaitable que la CEC soit elle-même investie de certaines fonctions d'enquête. Ces types de compétences sont conformes aux normes internationales, comme l'ont également souligné la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans des avis conjoints précédents, ainsi que le GRECO dans son Rapport d'Évaluation sur la transparence du financement des partis politiques en République de Moldova⁶⁴. Aux termes des *Lignes directrices*, « la législation devrait accorder aux organes de contrôle la capacité d'enquêter sur les violations potentielles et, si nécessaire, d'engager des poursuites. En l'absence de tels pouvoirs d'enquête, ces organes risquent en effet de ne pas être à même de remplir efficacement leur mandat »⁶⁵.

71. En outre, la CEC ne dispose pas actuellement de ressources suffisantes pour exercer une supervision complète ; en effet, seuls deux employés du service des finances sont affectés au traitement des informations financières communiquées par les partis politiques et les candidats aux élections⁶⁶. Il semblerait de plus qu'une vingtaine de postes soient vacants au sein de la CEC en raison de conditions de travail peu attrayantes. Par ailleurs, il est nécessaire de recruter du personnel spécialisé pour effectuer un contrôle approfondi des rapports financiers. La délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH a été informée par le ministre de la Justice que la CEC a la possibilité d'introduire une demande motivée de personnel supplémentaire, mais qu'elle ne l'avait pas encore fait au moment de la visite. Il pourrait donc être opportun de mieux définir les allocations de la CEC en matière de budget et de personnel et d'assurer de meilleures conditions de travail pour qu'elle dispose des ressources humaines et financières nécessaires à l'accomplissement de son mandat.

⁶³ Voir aussi le [Rapport de la mission restreinte d'observation électorale sur les élections locales](#) du 14 et 28 juin de l'OSCE/BIDDH (page 13f. et recommandation n° 4)

⁶⁴ Voir Greco Eval III Rep (2010) 8F, paragraphe 75

⁶⁵ Voir le paragraphe 220 des *Lignes directrices*. Voir aussi l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 ; l'Avis conjoint relatif à des projets de modification de quelques textes législatifs concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention de l'Ukraine ([CDL-AD\(2015\)025](#)) paragraphe 36 ; l'Avis conjoint sur le projet de loi de Malte visant à réglementer la formation, les structures internes, le fonctionnement et le financement des partis politiques et leur participation aux élections ([CDL-AD\(2014\)035](#)), paragraphes 42 et 43

⁶⁶ Voir aussi la partie *Financement des campagnes électorales* et les recommandations du [rapport d'observation sur l'élection présidentielle de 2016](#) de l'OSCE/BIDDH

72. De plus, au cours des conversations tenues sur place, différentes opinions ont été exprimées quant à l'impartialité et à l'indépendance de la CEC. Il a également été souligné que celle-ci était soumise à des pressions politiques et critiquée en public, et il a été déclaré à plusieurs reprises que la CEC appliquerait la loi de manière sélective. Quelle que soit la véracité de ces allégations, il est d'une importance capitale que l'organe de contrôle soit à l'abri des pressions politiques et soit d'une impartialité scrupuleuse – et qu'il soit perçu comme tel⁶⁷.

73. Une mesure envisageable pour renforcer le contrôle du financement des partis et des campagnes électorales serait la création d'une direction indépendante du contrôle financier au sein de la CEC, comme prévu dans le projet de loi de 2012 qui n'a pas été adopté. Selon ce projet, le chef de la direction devait être nommé à l'issue d'une procédure de recrutement ouverte et transparente. L'avis conjoint de 2013 soutenait cette démarche et relevait avec satisfaction que seuls seraient éligibles ceux qui n'ont pas été membres d'un parti politique pendant les cinq années précédentes : étant donné que la Commission électorale centrale est par ailleurs composée de membres nommés par des personnalités/institutions politiques (c'est-à-dire le Président de la République et le parlement)⁶⁸, « la désignation d'une telle personne comme responsable de la supervision du financement des partis politiques et des candidats à l'élection contribuera à éliminer tout soupçon de sanctions imposées à des partis pour des raisons éventuellement politiques »⁶⁹.

74. Il est donc recommandé de renforcer considérablement la surveillance et la mise en œuvre des règles relatives au financement des partis et des campagnes électorales. La CEC, ou un autre organe désigné, devrait disposer de ressources suffisantes, notamment d'un nombre approprié d'agents spécialisés dans l'audit financier, ainsi que d'un mandat et d'une obligation clairement définis consistant à contrôler les rapports financiers des partis politiques et des candidats aux élections, à vérifier l'exactitude des informations soumises, à ouvrir des enquêtes sur d'éventuelles irrégularités et à s'appuyer sur des pouvoirs renforcés pour assurer une coordination avec les services répressifs et d'autres organismes compétents.

75. Enfin, il semblerait qu'une recommandation relative au contrôle, formulée dans l'avis conjoint de 2017, ait été prise en compte dans la réforme électorale de 2017 : le projet de modification du CE de 2017 proposait de transférer la responsabilité en matière de contrôle du financement des campagnes électorales, ainsi que d'un certain nombre d'éléments du processus électoral, de la CEC aux conseils électoraux de district⁷⁰. Cette mesure a été critiquée dans l'avis conjoint de 2017, selon lequel cette proposition créera « des entraves supplémentaires aux contrôles effectifs, avec notamment une absence de ressources appropriées »⁷¹. En fin de compte, ce transfert de responsabilité concernant le financement des campagnes n'a pas eu lieu⁷² ; les dispositions en ce sens ont été retirées du projet de loi.

E. Sanctions

76. Les sanctions applicables en cas de manquement aux règles relatives au financement des partis et des campagnes électorales sont régies par les articles 31¹ à 31³ de la LPP, les

⁶⁷ Voir le paragraphe 212 des *Lignes directrices*

⁶⁸ Voir l'article 16(2) du CE

⁶⁹ Voir CDL-AD(2013)002, paragraphe 78

⁷⁰ En vertu des articles 38²(5) et 65(6) du projet de CE, les conseils électoraux de district auraient été compétents pour examiner les rapports financiers – ainsi que les recours en la matière – non seulement pour les élections locales mais aussi pour les élections législatives dans les circonscriptions uninominales.

⁷¹ Voir CDL-AD(2017)012, paragraphe 16

⁷² Les conseils électoraux de district ont uniquement conservé leurs compétences en la matière dans le cadre des élections locales, qui leur étaient déjà dévolues avant les réformes récentes.

articles 69 à 71 du CE⁷³, l'article 181² du CP et les articles 48 à 48² du CIA. Ces dispositions sont similaires à celles du projet de modifications de 2012, qui, d'après l'avis conjoint de 2013, définissait « un système général de violations des règles et de la législation existantes concernant les infractions, notamment un système gradué comprenant des sanctions réglementaires, civiles et pénales en cas de non-respect ». Cela dit, certaines recommandations spécifiques ont été formulées, comme indiqué ci-dessous.

77. Ainsi, d'après l'avis conjoint de 2013, **il convient de préciser si des sanctions administratives ou pénales dans ce domaine peuvent aussi être prises contre des personnes morales. Si tel était le cas, le législateur devrait vérifier si pour certaines infractions, la loi doit aussi prévoir des sanctions pour les partis politiques eux-mêmes, et non seulement pour les membres ou les responsables de ces partis⁷⁴. Ce point reste à régler⁷⁵**. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH estiment que des éclaircissements adéquats devraient être apportés dans la loi elle-même, c'est-à-dire dans les dispositions pertinentes du CIA et du CP. Il semble logique d'exiger, *mutatis mutandis*, que le champ d'application des dispositions relatives aux sanctions couvre toutes les personnes/instances auxquelles la LPP et le CE imposent des obligations.

78. Par ailleurs, l'avis conjoint de 2013 **recommandait d'étendre l'article 31¹(4) de la LPP, tel que modifié, de façon à ce que la décision de priver les partis de financements publics – qui peut se révéler un moyen de dissuasion très efficace – puisse aussi être appliquée en cas d'infractions autres que le non-respect des injonctions délivrées par la CEC, comme des irrégularités répétées en matière de gestion financière aux termes de l'article 31² de la LPP⁷⁶. Cette recommandation doit encore, elle aussi, être mise en œuvre.**

79. De façon plus générale, il semblerait que le régime de sanctions prévu pour les infractions aux règles relatives au financement des partis et des campagnes électorales ne se soit pas révélé à ce jour dissuasif et efficace, comme l'exigent les normes internationales⁷⁷. Outre les lacunes visées par les recommandations précédentes, les montants des amendes applicables en vertu du CIA et du CP susmentionnés – qui sont mesurés en unités conventionnelles de 50 MDL (environ 2,5 €) – semblent trop faibles, en particulier par rapport aux montants engagés en matière de financement des partis politiques⁷⁸. C'est en particulier le cas pour les amendes administratives : ainsi, un candidat à une élection qui manquerait à son obligation de présenter des rapports financiers serait passible d'amendes administratives allant de 150 € à 225 € environ⁷⁹. Selon les informations fournies par la CEC, au cours de l'année écoulée, des sanctions administratives ont été infligées à des partis politiques dans 15 affaires, principalement pour non-présentation de rapports financiers, alors que plus de la moitié des partis concernés ne se sont pas manifestés ou n'ont pas envoyé les informations requises.

⁷³ La réforme du CE adoptée en 2017 comprenait de nouvelles modifications de l'article 69(2), qui énumère plus clairement les différentes sanctions applicables.

⁷⁴ Voir CDL-AD(2013)002, paragraphe 81

⁷⁵ Aux termes de l'article 69(1) du CE, qui était déjà en vigueur lors de l'adoption de l'avis conjoint de 2013, les personnes physiques et morales qui contreviennent aux dispositions de la législation électorale « sont passibles de sanctions en vertu de la législation en vigueur ». Cependant, il ne précise pas les types de sanctions applicables aux personnes morales, et aux partis politiques en particulier (outre la suppression des allocations provenant du budget de l'État – voir l'article 69(3¹) du CE). Il en va de même pour les violations des dispositions de la LPP par les partis politiques.

⁷⁶ Voir CDL-AD(2013)002, paragraphe 82

⁷⁷ Voir en particulier l'article 16 Rec(2003)4, qui exige l'application de « sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives », et le paragraphe 224 des *Lignes directrices*, qui appellent à ce que les sanctions soient « objectives, applicables, efficaces et proportionnées ».

⁷⁸ En gardant par exemple à l'esprit les plafonds fixés pour les dons qu'une personne physique (environ 55 000 €) ou morale (environ 110 000 €) peut verser chaque année à des partis politiques.

⁷⁹ Voir l'article 48¹ (1) CIA. Il convient de noter que le montant d'une unité conventionnelle a augmenté, passant de 20 à 50 MDL en 2017 ; parallèlement, cependant, le nombre d'unités conventionnelles a été réduit pour un certain nombre d'infractions, notamment celles visées à l'article 48¹ (1) du CIA.

D'autres sanctions, telles que les sanctions pénales ou la radiation des candidats, n'ont pas été appliquées dans la pratique depuis l'adoption des réformes. Par conséquent, **la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que le régime des sanctions applicables en cas de manquement aux règles de financement des partis et des campagnes électorales soit revu, de manière à garantir que les sanctions soient dissuasives et effectives, notamment en augmentant le montant des amendes administratives. En parallèle, la notion de peine proportionnée devrait être explicitement incluse dans toutes les dispositions pertinentes**, conformément aux déclarations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH de l'OSCE sur cette question⁸⁰.

⁸⁰ Voir par exemple l'Avis conjoint sur le projet de loi de Malte visant à réglementer la formation, les structures internes, le fonctionnement et le financement des partis politiques et leur participation aux élections, CDL-AD(2014)035, paragraphe 45.