



Strasbourg, le 25 juin 2018

CDL-AD(2018)016

Avis n° 922 / 2018

Or. anglais

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

KOSOVO

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI MODIFIANT ET COMPLETANT LA LOI
N° 03/L-174 SUR LE FINANCEMENT DES ENTITES POLITIQUES
(MODIFIEE ET COMPLETEE PAR LES LOIS N° 04/L-058 ET 04/L-122)
ET LA LOI N° 003/L-073 SUR LES ELECTIONS LEGISLATIVES
(MODIFIEE ET COMPLETEE PAR LA LOI N° 03/L-256)**

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 62^e réunion
(Venise, 21 juin 2018)**

**et par la Commission de Venise
à sa 115^e session plénière (Venise, 22 et 23 juin 2018)**

Sur la base des observations de

**M. Philip DIMITROV (membre, Bulgarie)
M. Pere VILANOVA TRIAS (membre, Andorre)
M. Vardan POGHOSYAN (membre suppléant, Arménie)**

Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



Implemented
by the Council of Europe

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Normes internationales relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales	5
IV.	Analyse des modification proposées dans le projet	7
A.	Article 2 du projet de loi, modifications envisagées de la loi sur le financement des entités politiques	7
1.	Définition de la contribution	7
2.	Contrôle financier	8
3.	Publication de leurs rapports financiers par les entités politiques	12
B.	Article 3 du projet de loi modifiant la loi sur les élections législatives	13
C.	Points non abordés dans le projet de loi, dispositions pénales	15
V.	Conclusion	18

I. Introduction

1. Le Premier ministre du Kosovo a écrit le 16 avril 2018 à la Commission de Venise pour lui demander un avis sur le projet de loi (CDL-REF(2018)018, ci-après désigné par « le projet de loi ») modifiant et complétant la loi n° 03/I-174 sur le financement des entités politiques (modifiée et complétée par la loi n° 04/I-058 et la loi n° 04/I-122) et la loi n° 003/I-073 sur les élections législatives (modifiée et complétée par la loi n° 03/I-256).

2. La commission a invité MM. Philip Dimitrov (Bulgarie), Vardan Poghosyan (Arménie) et Père Vilanova Trias (Andorre) à être rapporteurs pour le présent avis.

3. Une délégation de la Commission, composée de M. Philip Dimitrov (Bulgarie) et de M. Père Vilanova Trias (Andorre), accompagnés de M. Michael Janssen (du secrétariat), s'est rendue les 14 et 15 mai 2018 à Pristina, où elle s'est entretenue avec des représentants d'un grand nombre d'autorités concernées, de partis politiques (de la majorité et de l'opposition), de la société civile et d'organisations internationales.

4. Le présent avis a été préparé sur la base des contributions des rapporteurs et de traductions en langue anglaise des textes suivants : le projet de loi ; la loi n° 03/I-174 sur le financement des entités politiques¹ (modifiée et complétée par la loi n° 04/I-058 et la loi n° 04/I-122) (CDL-REF(2018)016) ; et la loi n° 003/I-073 sur les élections législatives (modifiée et complétée par la loi n° 03/I-256) (CDL-REF(2018)017). Il pourrait comporter des inexactitudes dues à des erreurs de traduction.

5. Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 62^e réunion (Venise, 21 juin 2018) et par la Commission de Venise à sa 115^e session plénière (Venise, 22 et 23 juin 2018).

II. Contexte

6. La loi de 2010 sur le financement des entités politiques, modifiée en 2011 et 2013, traite du financement des entités politiques, c'est-à-dire des partis politiques, des coalitions, des initiatives citoyennes et des candidats indépendants. Elle contient des dispositions sur les sources de financement admissibles et interdites, le plafonnement des dons², l'attribution et l'emploi des crédits publics³ et le contrôle financier interne et externe, ainsi que des dispositions pénales. Le texte initial traitait du financement régulier des entités politiques, mais la version actuelle couvre aussi le financement des campagnes électorales. La loi de 2008 sur les élections législatives, modifiée en 2010, contient d'autres dispositions sur le plafonnement des dépenses et des contributions de campagnes, les obligations de publication des comptes financiers, les contrôles financiers et les sanctions encourues en ce qui concerne le financement des campagnes⁴. La Commission électorale centrale (CEC) a par ailleurs formulé des règles, en particulier dans sa directive n° 14/2015 sur le financement des entités politiques et les sanctions, qui reprennent pour l'essentiel les dispositions correspondantes de la loi sur le financement des entités politiques et de la loi sur les élections législatives en les complétant par certaines dispositions (surtout procédurales) et des annexes (formulaire de rapports financiers)⁵.

¹ Dans certains documents officiels, partis politiques est traduit en anglais par sujets politiques. Le présent avis parle d'entités politiques, comme le fait le Premier ministre dans sa demande.

² 2 000 € pour les personnes physiques et 10 000 € pour les personnes morales par année civile.

³ Le financement public est fourni chaque année aux entités politiques en fonction du nombre de sièges qu'elles détiennent au Parlement.

⁴ Voir en particulier les articles 39 à 42 de la loi sur les élections législatives.

⁵ La directive de la CEC, publiée le 16 janvier 2015, est fondée sur l'article 23 de la loi sur le financement des entités politiques (modifiée), les articles 29.2 et 64.2 (a), (b) de la loi sur les élections législatives et l'article 20 de

7. Ce cadre juridique des financements politiques a été jugé dans l'ensemble adéquat par plusieurs observateurs, qui se sont toutefois beaucoup inquiétés du manque de mise en œuvre effective du dispositif et de l'absence de répression des infractions⁶. Les experts du Conseil de l'Europe étaient arrivés aux mêmes conclusions dans leur évaluation de 2013⁷ et leur rapport de suivi de 2014⁸. Dans ce dernier document, ils observaient que les modifications apportées en 2013 à la loi sur le financement des entités politiques reprenaient certaines recommandations antérieures, mais que des progrès étaient encore nécessaires pour arriver à un niveau satisfaisant de divulgation et de contrôle extérieur des rapports financiers des entités politiques, ainsi que de respect des règles.

8. Dans son dernier rapport sur le Kosovo, daté du 17 avril 2018, la Commission européenne évoque le contrôle indépendant des finances des partis politiques entre 2013 et 2016, auquel il avait été procédé avec un retard considérable (en 2017). Ces contrôles avaient décelé chez les partis politiques des volumes significatifs de revenus et de dépenses non vérifiables, des violations constantes des règles de comptabilité financière, du contrôle interne et des normes comptables, avec des cas d'infractions à la législation fiscale et à la législation sur la prévention du blanchiment d'argent. La Commission européenne recommandait au Kosovo de *veiller l'année suivante à ce que les rapports financiers et les comptes de campagne des partis politiques soient systématiquement publiés et contrôlés, et que des sanctions soient prises en cas d'infraction aux dispositions de la loi*. Le Kosovo devait aussi *modifier le cadre législatif réglementant le financement des partis et des campagnes politiques sur la base d'un avis de la Commission de Venise, de façon à arriver au respect effectif des textes, à la redevabilité et à la transparence*⁹.

9. Dans le Programme de réforme européen adopté en décembre 2016 par la Commission européenne et le Kosovo, le gouvernement de ce dernier s'est engagé à modifier la loi sur le financement des partis politiques pour assurer la transparence, la redevabilité, l'application effective des textes et la répression des abus, sur la base de larges consultations publiques. Cet engagement a ensuite figuré dans le plan national de mise en œuvre de l'accord de stabilisation et d'association (ASA).

10. La révision de la loi sur le financement des partis politiques est inscrite dans le programme législatif 2018 du gouvernement¹⁰. Le projet de document de réflexion préparé par les services juridiques du Premier ministre a été mis en consultation en octobre 2017. Le document identifiait les problèmes suivants : manquement des institutions concernées à contrôler les comptes financiers annuels et les comptes de campagne des partis politiques ; manquement des partis eux-mêmes et de la CEC à publier ces rapports, contrairement aux dispositions de la loi ; absence de dispositif d'application effective des amendes et des sanctions prévues dans la loi sur le financement des entités politiques et les textes connexes (notamment la loi sur les élections législatives) aux partis ne respectant pas des dispositions de la loi.

la loi n° 03/L-072 sur les élections locales. Voir http://www.kqz-ks.org/wp-content/uploads/2018/01/KQZ-Rregulla-14_eng.pdf.

⁶ Voir par exemple <http://www.legalpoliticalstudies.org/lack-transparency-party-funding-kosovo/> ; <http://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2017/11/26-Political-Finance-Draft-Report-ENG-FINAL-02.pdf> ; https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Kosovo_Overview_of_political_corruption_2014.pdf.

⁷ Voir EU/CoE Joint Project against Economic Crime (PECK) – [Anti-corruption Assessment Report](#) du 10 juin 2013 (en particulier les paragraphes 28 *sqq.* et 381 *sqq.*).

⁸ Voir le rapport de suivi ([Follow-up Report](#)) d'avril 2014 (en particulier les paragraphes 28 *sqq.* et 275).

⁹ Voir <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf>, pages 18 *sqq.*

¹⁰ Voir page 3, point 7 de ce document :

http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/PROGRAMI_LEGJISLATIV_PER_VITIN_2018.pdf

11. Le gouvernement a créé le 29 janvier 2018 un groupe de travail (soutenu par le PNUD et la Westminster Foundation for Democracy) chargé de rédiger les projets de modifications à apporter à la loi sur le financement des entités politiques. À l'issue de consultations avec des représentants de partis politiques, d'ONG, d'institutions publiques, d'agences indépendantes et d'organisations internationales sur l'avant-projet, une version révisée a été envoyée à la Commission de Venise. Le programme législatif prévoit que les modifications seront adoptées par le gouvernement et transmises à l'Assemblée en septembre 2018.

12. La Commission de Venise se félicite de cette première demande d'avis juridique, soumise par le Kosovo quatre ans après son accession au statut de membre de plein exercice (2014). Leur visite à Pristina a laissé aux rapporteurs la claire impression que le gouvernement comme les parties prenantes nationales et internationales ont conscience de l'importance de la réglementation des financements politiques dans la lutte nationale contre la corruption, et que la poursuite de la réforme est considérée comme une priorité, l'accent étant à mettre sur la mise en œuvre effective et le respect des règles existantes.

13. Les rapporteurs ont été informés que l'UE, d'autres organisations internationales et aussi la société civile travaillent à cette réforme depuis des années. Il convient de rendre hommage aux efforts actuels des autorités et au processus législatif très inclusif auquel ont été associées de nombreuses agences nationales et organisations internationales, ainsi que la société civile, et qui a repris bon nombre de leurs observations et suggestions. Cela dit, des représentants de grands partis d'opposition interrogés par les rapporteurs ont indiqué que leurs partis n'avaient pas été dûment impliqués, et n'avaient même pas vu le projet de loi ni le document de réflexion précédent. Cela est d'autant plus préoccupant qu'il s'agit d'un domaine politiquement très sensible, qui intéresse au premier chef les partis politiques eux-mêmes. Les rapporteurs ont aussi constaté que des représentants de partis de la majorité connaissaient mal le projet de loi. D'une manière générale, il leur est apparu qu'il conviendrait d'intensifier considérablement la familiarisation des responsables des partis avec les propositions actuelles de réforme, et de les sensibiliser beaucoup mieux à l'importance de la bonne mise en œuvre des règles de financement des activités politiques. *La Commission de Venise recommande d'associer plus largement les partis politiques, y compris ceux de l'opposition, à la suite du processus législatif.*

14. De nombreux interlocuteurs ont estimé que l'encadrement juridique des élections et des partis politiques appelle une réforme bien plus ample. Ils se sont inquiétés d'incohérences entre les textes (notamment les lois sur les élections et la loi sur le financement des entités politiques). Ils ont aussi prôné la préparation d'un véritable code électoral, d'une loi sur les partis politiques et d'une loi sur la CEC – car cette dernière aurait besoin d'une réglementation plus complète, renforçant son rôle et son indépendance. Les rapporteurs ont observé avec intérêt que ces idées étaient partagées par plusieurs agences concernées de l'État et des représentants du gouvernement, qui ont indiqué que la préparation du présent projet de loi devait être vue comme la première étape d'une réforme plus large. Si tel est bien le cas, la Commission de Venise soutient clairement la réforme actuelle : une première étape encourageante, qui va dans le bon sens.

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

15. Les principales normes internationales relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales se trouvent au paragraphe 3 de l'article 7 de la [Convention des Nations Unies contre la corruption](#), à l'article 22 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) (PIDCP) et à l'article 11 de la [Convention européenne des droits de l'homme](#) (CEDH), qui tous protègent la liberté d'association. Le droit à la liberté d'opinion et d'expression est garanti à l'article 10 de la CEDH et à l'article 19 du PIDCP, et le droit à des élections libres à l'article 3 du premier Protocole additionnel à la CEDH. Et les engagements pris à l'égard de l'OSCE dans le cadre du [Document de Copenhague](#) englobent la protection de la liberté

d'association (paragraphe 9.3), la liberté d'opinion et d'expression (paragraphe 9.1), et la tenue d'élections périodiques et honnêtes (paragraphe 5, 6, 7 et 8).

16. Des normes en la matière figurent en outre dans des recommandations des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE : [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 ; [Recommandation \(2003\)4](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (ci-après désignée par « la Rec(2003)4 ») ; [Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques](#), publiées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise (ci-après désignées par « les Lignes directrices ») ; [Lignes directrices sur la liberté d'association](#), publiées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ; [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 Venise¹¹. Il faut y ajouter les documents suivants de la Commission de Venise : [Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques](#)¹², [Code de bonne conduite en matière de partis politiques](#)¹³, [Avis sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères](#)¹⁴, [Code de bonne conduite en matière électorale](#)¹⁵.

17. La Commission de Venise rappelle tout d'abord que les partis politiques sont des associations et jouissent à ce titre – ainsi que leurs membres – de la liberté d'association telle que définie par l'article 11 de la CEDH¹⁶ et d'autres traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. L'article 11 de la CEDH dit que les restrictions à la liberté d'association doivent être prévues par la loi, poursuivre l'un des buts prévus par celle-ci et être « nécessaires dans une société démocratique ». Le principe 7 des Lignes directrices sur la liberté d'association dit que « les associations doivent pouvoir librement solliciter, recevoir ou utiliser des ressources financières, matérielles et humaines ». Cependant, cette liberté est soumise 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 ».

18. Dans sa recommandation Rec(2003)4, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe appelle les membres à veiller à la transparence et au contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales, et à réprimer le non-respect des règles par des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. Dans sa [Recommandation 1516\(2001\)](#) sur le financement des partis politiques, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demande la transparence totale des comptes, la mise en place d'un organisme indépendant de vérification des comptes et la présence de sanctions significatives en cas de violation des règles. L'importance de la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales est également évoquée au paragraphe 3 de l'article 7 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, dans les Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques¹⁷ de la Commission de Venise, dans le Code de bonne conduite en matière électorale¹⁸ et le Code de bonne conduite en matière de partis politiques¹⁹, et dans des

¹¹ CDL-AD(2016)004.

¹² CDL-INF (2001)8.

¹³ CDL-AD(2009)021.

¹⁴ CDL-AD(2006)014.

¹⁵ CDL-AD(2002)023rev.

¹⁶ Voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, requête n° 19392/92, 30 janvier 1998.

¹⁷ Voir Lignes directrices, paragraphes 5, 7 et 12.

¹⁸ Voir paragraphes 108 *sqq.*

¹⁹ Voir paragraphe 38.

avis antérieurs de la Commission de Venise²⁰. Les Lignes directrices disent que « 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 »²¹. « La transparence dans le financement des partis et des campagnes [...] joue un rôle important dans la protection des droits des électeurs ainsi que dans la prévention de la corruption. La transparence est également importante car le public a le droit de recevoir des informations pertinentes et d'être informé. »²²

IV. Analyse des modifications proposées dans le projet

A. Article 2 du projet de loi, modifications envisagées de la loi sur le financement des entités politiques

1. Définition de la contribution

19. Le projet de loi modifie la définition de la contribution (paragraphe 1.5 de l'article 2 de la loi sur le financement des partis politiques), qui devient plus détaillée que dans le texte actuel. Elle est en particulier étendue aux avantages de toutes sortes, dont les avantages en nature, et mentionne explicitement le remboursement de dettes, les bénéfices obtenus par des prêts, et les services et équipements utilisés par l'entité politique. Les rapporteurs ont observé, lors de leurs entretiens de Pristina, une certaine confusion sur le sens de cette disposition. Pour la Commission de Venise, elle ne cherche pas à fixer dans la loi les sources de financement admissibles, mais à circonscrire le champ d'application des règles relatives aux contributions – en particulier l'article 5 de la loi sur le financement des entités politiques, qui fixe des plafonds et d'autres restrictions aux contributions, et l'article 15 de la même loi, qui impose aux entités politiques de faire figurer une liste des contributions dans leurs rapports financiers.

20. La Commission de Venise estime que la nouvelle définition est en amélioration. Sa formulation est plus claire que la définition actuelle, et couvre un spectre plus large d'avantages (les avantages de toutes sortes). Cela est plus en harmonie avec les normes internationales, comme l'article 2 de la Rec(2003)4, qui dit que la contribution²³ devrait englober « tout acte volontaire en vue d'accorder un avantage de nature économique ou autre à un parti politique ». On peut aussi se féliciter que cette nouvelle définition se rapproche de celle qui figure à l'article 3 de la loi sur les élections législatives. *Cela dit, il semblerait plus cohérent d'harmoniser plus étroitement encore les deux définitions. La disposition disant que les services fournis à une entité politique par des individus volontairement, sur leur temps libre et gratuitement ne constituent pas une contribution (article 3 de la loi sur les élections législatives) manque au paragraphe 1.5 de l'article 2 de la loi sur le financement des entités politiques. En revanche, l'article 3 de la loi sur les élections législatives devrait préciser que l'acceptation d'un service ou d'un bien pécuniaire ou matériel par une entité politique en dessous de sa valeur commerciale réelle constitue aussi une contribution, comme le fait le paragraphe 1.5 de l'article 2 de la loi sur le financement des entités politiques. Il semble en outre nécessaire de définir plus précisément, peut-être dans la loi elle-même, comment ces services ou biens fournis en dessous de leur valeur commerciale réelle sont évalués dans les rapports financiers – même si l'appréciation ad hoc reste inévitable en la matière, en raison de*

²⁰ Voir par exemple République de Moldova - Avis conjoint sur le cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, [CDL-AD\(2017\)027](#), paragraphes 19 *sqq.* ; 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 41 ; 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 36 *sqq.*

²¹ Voir paragraphe 159 des Lignes directrices.

²² *Ibidem*, paragraphe 194.

²³ L'article 2 de la Rec(2003)4 emploie le terme « don ».

l'impossibilité de définir dans la loi tous les avantages, en particulier s'ils sont fournis en nature. Cela pourrait se faire par recours à des estimations de coûts préexistantes émanant des organismes publics compétents. La même remarque vaut, d'une façon plus générale, pour les avantages en nature et les services ou équipements utilisés par l'entité politique que mentionne la définition de la contribution donnée au nouveau paragraphe 1.5 de l'article 2 de la loi sur le financement des entités politiques tel qu'il apparaît dans le projet de loi.

21. Certains interlocuteurs des rapporteurs ont critiqué l'inclusion dans la nouvelle définition du remboursement des dettes du parti, prônant l'interdiction pure et simple de tels paiements. Ils ont fait valoir que ces derniers pourraient favoriser l'apparition d'effets pervers et éroder l'indépendance des entités politiques. La Commission de Venise reconnaît que cette interdiction (qui, pour des raisons de systématique, devrait plutôt figurer dans les dispositions de la loi sur le financement des entités politiques qui restreignent ou interdisent certaines sources de financement, comme l'article 5) pourrait présenter certains avantages. Mais en l'absence de normes internationales en la matière, elle ne formule pas de recommandation à ce sujet. La présence des bénéfices issus de prêts dans la définition de la contribution est une bonne chose, conforme aux normes internationales. Comme le disent clairement les Lignes directrices, « les prêts qui sont accordés à des conditions très avantageuses ou même avec la possibilité pour le créancier de les passer par profits et pertes devraient en principe être considérés comme une forme d'avantage en nature » ; « le prêt devient également une forme de contribution » s'il n'est pas remboursé (en totalité ou en partie) par le parti ou le candidat eux-mêmes, mais par une tierce personne. « Il est important que les règles sur la transparence traitent régulièrement ce type de ressources »²⁴. Comme l'a déjà dit la Commission de Venise à ce sujet, il faut « imposer la tenue et la publication d'une comptabilité des prêts et dons consentis aux partis politiques »²⁵. *Il serait ainsi souhaitable de compléter le paragraphe 3 de l'article 15 de la loi sur le financement des entités politiques pour y faire figurer une exigence explicite de publication de la liste des prêts dans les rapports financiers annuels du parti, avec détail des modalités et conditions.*

22. Le projet de modification de la définition de la contribution figurant au paragraphe 1.5 de l'article 2 de la loi sur le financement des entités politiques interdit clairement aussi les dons anonymes et en espèces de plus de 50 €. Cette disposition est en soi heureuse, car elle rehausse la transparence. *Cela dit, et pour des raisons systématiques, il pourrait être souhaitable que cette règle matérielle s'insère aux articles 4 et 5 de la loi sur le financement des entités politiques, qui traitent déjà des formes de paiement et des contributions de sources inconnues.* Le texte y gagnerait en clarté et cela préviendrait de possibles incohérences. On observe par exemple que le paragraphe 4 de l'article 4 de la loi sur le financement des entités politiques impose que toutes les recettes des entités politiques (à quelques exceptions spécifiques près, comme les cotisations de membres) leur parviennent sous forme de transactions bancaires, quel qu'en soit le montant. *S'il est envisagé de faire une exception à cette règle pour les dons en espèces d'un maximum de 50 €, cela devrait être clairement indiqué dans ce même article.*

2. Contrôle financier

23. L'article 19 de l'actuelle loi sur le financement des entités politiques dit que le contrôle des rapports annuels financiers des entités politiques et des rapports sur le financement des campagnes (« *financial declaration reports of campaign* ») est externalisé, c'est-à-dire confié à des vérificateurs externes. Le soin de sélectionner les vérificateurs est passé en 2013 de la CEC au Parlement (à savoir la Commission parlementaire de contrôle des finances publiques,

²⁴ Voir paragraphe 171 des Lignes directrices.

²⁵ Voir par exemple 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 37.

qui n'a pas engagé de vérificateurs pendant plusieurs années). La CEC ne conservait que des attributions limitées, comme la réception et la publication des rapports financiers et des rapports de contrôle.

24. Le projet de loi modifie les dispositions actuelles de cet article 19 à plusieurs égards, et lui ajoute des paragraphes. Surtout, les responsabilités sont encore redistribuées dans ce domaine. Tous les rapports financiers annuels et les rapports de financement des campagnes sont soumis au Bureau d'enregistrement, de reconnaissance et de contrôle financier des entités politiques (ci-après désigné par « le Bureau »), réformé, rebaptisé et rattaché à la CEC, et non plus à cette dernière ; les vérificateurs externes des rapports financiers sont choisis par le Bureau et non plus par le Parlement ; ils transmettent les rapports de contrôle au Bureau, et non à la CEC ; et le Bureau, et non cette dernière, publie les rapports de contrôle et prépare les rapports annuels sur la base desquels le Parlement distribue les financements publics entre les entités politiques.

25. L'article 11 modifié de la loi sur les élections législatives (article 3 du projet de loi) fixe la composition et les fonctions du Bureau, analysées plus en détail ci-dessous, à la section qui traite des projets de modification de cette loi. On remarque d'emblée que le projet de loi donne au Bureau réformé des attributions plus larges que celles de l'actuel Bureau d'enregistrement et de reconnaissance des partis politiques, notamment la surveillance et le contrôle financier des entités politiques²⁶ ; contrairement au Bureau actuel, le nouveau Bureau opère indépendamment, possède son propre budget (géré par le secrétariat de la CEC) et ne fait pas partie du secrétariat de la CEC²⁷ ; son directeur doit satisfaire à des exigences spécifiques²⁸, et il est sélectionné par la CEC par publication d'une vacance publique.

26. La Commission de Venise estime que la redistribution des fonctions et la création du nouveau Bureau, qui assure le contrôle financier des entités politiques et jouit d'une indépendance plus grande que son prédécesseur actuel, vont dans la bonne direction. Il est en particulier heureux que la sélection des vérificateurs externes ne soit plus confiée au Parlement, un organe politique qui a manqué d'efficacité dans ce domaine. En bref, la réforme aligne mieux le dispositif de contrôle sur les normes internationales, comme l'article 14 de la Rec(2003)4, qui demande « la mise en place d'un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales ».

27. Il a été dit aux rapporteurs que la question de l'attribution de la surveillance financière avait fait l'objet de discussions approfondies au cours de la consultation. Le document de réflexion d'octobre 2017 du gouvernement examinait un certain nombre de variantes possibles : le vérificateur général, l'organe de lutte contre la corruption et le conseil des plaintes et des recours. Il semblerait que d'autres propositions aient été soumises par des parties prenantes, comme la compétence conjointe de plusieurs organismes²⁹. Chacun de ces scénarios paraît appeler des changements à apporter au cadre juridique, aucun de ces organes n'ayant pour

²⁶ Au-delà des attributions de l'actuel Bureau : tenue du registre des partis politiques, reconnaissance des partis politiques à faire figurer dans les documents de vote et articles de la loi sur les élections législatives relatives au plafonnement des dépenses et à la divulgation des informations financières.

²⁷ L'article 3 du projet supprime la première phrase de l'article 65.2 de la loi sur les élections législatives (qui dit que le Bureau fonctionne comme une partie du secrétariat de la CEC).

²⁸ Huit ans d'expérience professionnelle en la matière (dont cinq dans des fonctions de direction), réputation professionnelle et intégrité morale.

²⁹ Plusieurs interlocuteurs des rapporteurs préféreraient que le contrôle financier des entités politiques soit confié au vérificateur général, en raison de son indépendance et de sa compétence. Le gouvernement (avec d'autres parties prenantes) estime que ce ne serait pas compatible avec l'article 137 de la Constitution, qui fixe les attributions du vérificateur général : contrôle des activités économiques des institutions publiques et autres personnes morales publiques ; contrôle de l'emploi et de la protection des fonds publics au sein des autorités centrales et des collectivités locales ; contrôle des activités économiques des entreprises publiques et autres personnes morales dans lesquelles l'État possède une participation ou dont les prêts, crédits ou engagements sont garantis par l'État.

l'instant les compétences juridiques, le savoir-faire et les ressources pour assurer la vérification professionnelle des rapports financiers des entités politiques. Les textes de référence internationaux disent que le contrôle des financements politiques « peut être exercé par divers types d'organes »³⁰. Comme elle l'a déjà indiqué à ce sujet³¹, la Commission de Venise estime qu'il appartient au Kosovo de décider de l'organe qui sera chargé de ces fonctions. Cet organe devra toutefois être suffisamment indépendant et disposer de ressources financières et humaines adéquates³² – point sur lequel revient la section B.

28. Parmi les autres modifications apportées par le projet de loi à l'article 19 de la loi sur le financement des entités politiques, on trouve les suivantes : au paragraphe 2.2, les vérificateurs externes doivent justifier de trois années d'expérience professionnelle dans ce domaine au lieu de deux ; au paragraphe 7, les résultats de la vérification doivent être communiqués à l'entité politique dans les 90 jours au lieu de 60 ; au paragraphe 8, l'entité politique a 15 jours, et non plus 5, pour apporter des corrections et fournir des explications ; au paragraphe 14, les rapports de contrôle du financement des campagnes doivent être soumis dans les 45 jours après le jour du scrutin, au lieu de six mois ; au paragraphe 17, le rapport annuel que doit préparer le Bureau doit être soumis au Parlement le 31 juillet au plus tard, alors que la disposition actuelle ne prévoit aucun délai. Ces modifications contiennent de claires améliorations, notamment en harmonisant des délais de procédure avec ceux que fixe l'article 41 de la loi sur les élections législatives. *En ce qui concerne les exigences à remplir pour pouvoir être retenu comme vérificateur (paragraphe 2 de l'article 19 de la loi sur le financement des entités politiques), il est bon que l'expérience professionnelle nécessaire soit portée à trois ans, pour autant qu'il soit possible de trouver au Kosovo un nombre suffisant de vérificateurs possédant cette expérience*³³. *Par ailleurs, il serait souhaitable d'exiger des vérificateurs qu'ils ne soient pas affiliés à des entités politiques, car cela pourrait nuire à l'impartialité du contrôle.* À l'heure actuelle, la loi exige seulement que les vérificateurs n'aient pas eu de liens contractuels avec des entités politiques, n'en aient pas reçu d'avantages et n'aient pas été donateurs au cours des trois dernières années.

29. Le projet de paragraphe 15 de l'article 19 de la loi sur le financement des entités politiques contient une autre modification : le rapport définitif de contrôle des entités politiques est publié sur le site internet officiel du Bureau dans les cinq jours suivant sa communication. Le paragraphe 10 de l'actuel article 19 dit que le rapport est publié au plus tard le 30 juin de l'année suivante, en même temps que les rapports financiers des entités politiques. La CEC, et les entités politiques dans son sillage, ont interprété la règle actuelle comme signifiant que les rapports financiers des entités politiques ne doivent être publiés qu'après avoir été vérifiés. Ce qui veut dire qu'en l'absence de rapports de contrôle entre 2013 et 2017, il n'y a pratiquement pas eu de rapports financiers publiés par la CEC ou les entités politiques elles-mêmes.

30. Dans ces conditions, il est bon que le projet de loi distingue la publication des rapports de contrôle (projet de paragraphe 15 de l'article 19 de la loi sur le financement des entités politiques) et les rapports des entités politiques (projet d'article 19/A de la même loi, voir ci-dessous). Il n'en serait pas moins préférable de faire obligation non seulement aux entités politiques³⁴, mais aussi au Bureau de publier les rapports financiers (indépendamment des

³⁰ Voir par exemple Lignes directrices, paragraphe 212.

³¹ Voir par exemple Arménie – Avis conjoint sur le projet de loi constitutionnelle sur les partis politiques, [CDL-AD\(2016\)038](#), paragraphe 46 ; Avis conjoint sur le projet de loi de Malte visant à réglementer et la formation, les structures internes, le fonctionnement et le financement des partis politiques et leur participation aux élections, [CDL-AD\(2014\)035](#), paragraphe 39.

³² Voir paragraphe 212 des Lignes directrices : « Quel que soit l'organe choisi pour vérifier les rapports financiers d'un parti, la législation et la pratique de l'État devraient inclure des mesures efficaces conçues pour le mettre à l'abri des pressions politiques et garantir son impartialité. » Et au paragraphe 220 : « Il est également nécessaire de prévoir des fonds suffisants pour assurer le bon fonctionnement de l'organe de contrôle. ».

³³ La pénurie de candidatures est un gros problème depuis des années, mais il a été dit aux rapporteurs qu'elle s'explique surtout par les conditions financières proposées dans les contrats.

³⁴ Comme le prévoit le projet d'article 19/A de la loi sur le financement des entités politiques.

rapports de contrôle). Par ailleurs, la formulation du projet de paragraphe 15 donnerait à penser que seuls les rapports de contrôle des rapports financiers annuels doivent être publiés, mais non pas les rapports de contrôle des rapports de financement des campagnes ; cela n'est pas satisfaisant, quand on sait à quel point l'information sur le financement des campagnes intéresse le public. *Il semble avoir été remédié à ces deux problèmes au paragraphe 11.6 du projet d'article 11 de la loi sur les élections législatives ; la cohérence et la clarté voudraient que cela figure aussi dans la loi sur le financement des entités politiques.*

31. Le projet de loi ajoute en outre à l'article 19 de la loi sur le financement des entités politiques les paragraphes 6, 9-11 et 16, qui contiennent des règles de procédure plus détaillées et viseraient à améliorer le processus de vérification et la transparence. C'est une bonne chose en soi, mais certaines modifications paraissent nécessaires. Il est tout d'abord excellent que les dispositions proposées imposent aux entités politiques de coopérer étroitement avec les vérificateurs, de leur fournir sans délai tous les documents demandés (paragraphe 6) et de leur ouvrir un accès illimité à leurs bureaux et aux livres (dossiers) où sont conservées les données (paragraphe 11). Mais dire que les entités politiques doivent fournir les documents demandés « immédiatement et sans délai » et que celles « qui ne coopèrent pas pleinement » avec les vérificateurs ne reçoivent pas de financement public l'année suivante (paragraphe 6) est trop imprécis. Ces formulations vagues font courir le risque que cette disposition ne soit pas appliquée, ou du moins pas systématiquement. *Il est par conséquent recommandé de préciser clairement dans la loi les délais dans lesquels les entités politiques doivent soumettre les documents demandés, et la nature exacte des cas dans lesquels les entités politiques perdent leur financement public.*

32. Autre bonne chose : le paragraphe 16 du même article dit que les autorités concernées (le ministère public, l'organisme de lutte contre la corruption, le service du renseignement financier et les services fiscaux) peuvent examiner les rapports de contrôle si elles identifient des infractions aux dispositions de la loi relevant de leurs mandats respectifs. *Les règles de coopération et de répartition des tâches entre le Bureau et ces autorités devraient toutefois être formulées plus précisément.* On ne voit pas clairement, par exemple, ce qui se passerait si les différentes autorités concernées arrivaient à des conclusions divergentes. *Il semble également nécessaire de confier au Bureau une claire fonction de coordination, et de préciser le rôle de chacune des entités mentionnées ci-dessus, de façon à éviter l'apparition de situations dans lesquelles aucune d'entre elles ne se jugerait responsable de donner suite aux conclusions des vérificateurs.*

33. Problème plus général : les attributions et compétences exactes du nouveau Bureau restent imprécises. Une lecture réductrice des modifications proposées de l'article 19 de la loi sur le financement des entités politiques donnerait l'impression que son rôle se limite à la sélection des vérificateurs externes, à la transmission des rapports de contrôle aux entités politiques, à leur publication et à la préparation d'un rapport annuel. Or le projet de modification de l'article 11 de la loi sur les élections législatives confie explicitement au Bureau une mission de surveillance et de contrôle financier des entités politiques, l'autorisant à exercer cette surveillance en toute occasion (voir ci-dessous). Des représentants du gouvernement ont indiqué aux rapporteurs que la réforme visait à donner au Bureau une véritable fonction de surveillance. Cela devrait être dit plus clairement dans la loi. *La Commission de Venise recommande de mieux harmoniser encore les dispositions à ce sujet de la loi sur le financement des entités politiques et de la loi sur les élections législatives, en montrant clairement dans chacun des deux textes que le Bureau exerce de véritables fonctions de surveillance, et en définissant plus précisément ses compétences. Il serait souhaitable de le charger au moins de déclencher (voire de mener) des enquêtes³⁵ sur de possibles irrégularités*

³⁵ La loi devrait au moins habiliter le Bureau à donner plus ample suite aux violations potentielles en lançant un processus de sanction ou en transmettant l'affaire au parquet (ou à l'organisme compétent), qui serait alors tenu de reprendre la surveillance et d'enquêter sur les irrégularités.

décélées dans les finances des entités politiques, et de lui donner un appoint de pouvoirs et d'obligations de coordination avec les services de répression et autres organismes concernés.

34. Les compétences de ce type sont en harmonie avec les normes internationales et les avis antérieurs de la Commission de Venise : comme le disent les Lignes directrices : « En règle générale, 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. »³⁶. Dans le cas du Kosovo, des observateurs (dont la Commission européenne) ont constaté le besoin d'améliorer les enquêtes sur les irrégularités et d'assurer le suivi convenable des rapports de contrôle³⁷. De nombreuses allégations ont fait état de financements occultes. Des organisations de la société civile, par exemple, ont constamment affirmé que des partis politiques reçoivent des dons et effectuent des dépenses en espèces, et que ces espèces ne sont pas inscrites ni comptabilisées dans les rapports financiers des partis. Au cours des entretiens de Pristina, plusieurs interlocuteurs ont aussi évoqué par exemple des cas où des personnes avaient versé à des partis politiques des contributions excédant leurs revenus de l'année sans qu'aucun service de l'État ait vérifié l'origine des fonds. Que ces allégations soient vraies ou fausses, il est indispensable que tout doute crédible déclenche une enquête sérieuse.

3. Publication de leurs rapports financiers par les entités politiques

35. Le paragraphe 5 de l'actuel article 15 de la loi sur le financement des entités politiques impose à ces dernières de publier sur le site internet leurs rapports financiers annuels (qui doivent impérativement contenir les informations détaillées figurant aux paragraphes 2 et 3 : avoirs, engagements et capital de l'entité politique, recettes et dépenses, avec justificatifs) et les rapports de financement des campagnes (qui doivent se conformer aux dispositions détaillées de l'article 40 de la loi sur les élections législatives). Les entités politiques doivent aussi publier des versions abrégées de ces rapports dans des quotidiens nationaux. Les rapports financiers annuels doivent être publiés au plus tard le 30 juillet de l'année suivante, et les rapports de financement des campagnes dans les six mois à compter de la date du scrutin.

36. Le projet de loi apporte quelques modifications au dispositif de rapports dans l'article 19/A ajouté à la loi sur le financement des entités politiques. Il prévoit en particulier que les entités politiques représentées au Parlement doivent avoir un site internet en état de fonctionnement, et y publier pendant trois ans au moins (au lieu d'un actuellement) leurs rapports financiers annuels et leurs rapports de financement des campagnes. Elles doivent aussi publier régulièrement d'autres informations financières, notamment le coût de toute activité dépassant 100 € et des informations détaillées sur les donateurs. Les exigences de publication sont moins strictes pour les entités politiques non représentées au Parlement.

³⁶ Voir paragraphe 220 des Lignes directrices. Voir également République de Moldova – Avis conjoint sur le cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, [CDL-AD\(2017\)027](#), paragraphe 70 ; Avis conjoint relatif à des projets de modification de quelques textes législatifs de l'Ukraine concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention, [CDL-AD\(2015\)025](#), paragraphe 36 ; 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.

³⁷ Voir <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf>, page 19. Voir également le rapport mentionné ci-dessus : Anti-corruption Assessment Report under the EU/CoE Joint Project against Economic Crime et son rapport de suivi (en particulier les recommandations xxxvi et xl). Voir en outre, par exemple, http://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2014/11/PolicyReport_102014_Financing_Political_Parties_ENG_FINAL.pdf ; <http://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2017/11/26-Political-Finance-Draft-Report-ENG-FINAL-02.pdf> ; https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/drilona-aliu_financing-political-parties.pdf.

37. Sachant que c'est l'absence de divulgation qui a suscité le plus d'inquiétudes ces dernières années, on peut clairement se féliciter des nouvelles règles introduites par le projet en matière de publication des informations financières des entités politiques. Des normes internationales et des avis antérieurs de la Commission de Venise soulignent d'ailleurs l'importance de la divulgation des informations sur le financement des partis et des campagnes. La publication doit être faite sans retard indu, et l'information être rendue aisément accessible au public sur une durée étendue³⁸. Il est particulièrement bienvenu qu'au-delà des rapports financiers, les entités politiques doivent régulièrement publier d'autres informations financières (projets de paragraphes 1.2 et 1.3). Ces nouvelles règles ont été formulées en réponse aux inquiétudes souvent exprimées par le passé sur le fait qu'il n'existait que des vérifications ponctuelles *a posteriori* des financements politiques (quand il y en avait), avec absence de divulgation et de surveillance en continu.

38. Sachant que les partis politiques ne se sentaient pas en pratique obligés de publier leurs rapports en l'absence du rapport de contrôle, il est souhaitable que les nouvelles dispositions disent expressément que les entités politiques sont tenues de procéder à la publication indépendamment du processus de vérification, pour prévenir la récurrence de problèmes de ce type. Les rapports financiers devraient être publiés dans les délais prescrits, même s'ils n'ont pas encore été vérifiés (ou corrigés, le cas échéant). Il semble par ailleurs nécessaire de modifier l'article 15(5) de la loi sur le financement des entités politiques pour l'aligner sur le nouvel article 19/A, surtout en ce qui concerne la durée minimum de publication.

B. Article 3 du projet de loi modifiant la loi sur les élections législatives

39. Le changement majeur est que le projet de loi modifie l'article 11 de la loi sur les élections législatives et lui ajoute de nouveaux paragraphes. Ces derniers traitent de la création par la CEC du Bureau d'enregistrement, de reconnaissance et de contrôle financier des entités politiques (le Bureau), et fixent sa composition, ses tâches et ses modes opératoires. Comme indiqué ci-dessus, cette réforme est heureuse en soi pour autant que le Bureau jouisse de l'indépendance fonctionnelle et dispose de suffisamment de ressources dans la pratique, comme le demandent les normes internationales³⁹.

40. À Pristina, des interlocuteurs ont exprimé des doutes sur l'indépendance du Bureau, créé par la CEC et étroitement lié à elle. Ils ont rappelé que la CEC, dont le président est nommé par le Président de la République et les dix autres membres par les partis politiques⁴⁰, a été régulièrement soumise à des pressions politiques. Ils se sont aussi inquiétés de la faiblesse du statut du président de la CEC. Ce dernier, censé consolider l'indépendance de la Commission, n'a en fait pratiquement aucun droit (même administratif) si ce n'est les mêmes droits de vote que les autres membres et la conduite des sessions de la Commission. Les rapporteurs ont

³⁸ Voir par exemple l'article 13b de la Rec(2003)4, les paragraphes 200 et 206 des Lignes directrices, les paragraphes 108 *sqq.* du Code de bonne conduite en matière électorale, le paragraphe 38 du Code de bonne conduite en matière de partis politiques et les Lignes directrices et rapport de la Commission de Venise sur le financement des partis politiques (paragraphes 5, 7 et 12). Voir aussi par exemple Avis conjoint relatif à des projets de modification de quelques textes législatifs de l'Ukraine concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention, [CDL-AD\(2015\)025](#), paragraphe 60; 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 38.

³⁹ Voir paragraphe 212 des Lignes directrices : « Quel que soit l'organe choisi pour vérifier les rapports financiers d'un parti, la législation et la pratique de l'État devraient inclure des mesures efficaces conçues pour le mettre à l'abri des pressions politiques et garantir son impartialité. ». Voir aussi le paragraphe 221 : « Il est également nécessaire de prévoir des fonds suffisants pour assurer le bon fonctionnement de l'organe de contrôle. ».

⁴⁰ L'article 139 de la Constitution prévoit que le président de la CEC est nommé par le Président du Kosovo parmi les juges de la Cour suprême et des juridictions d'appel. Six membres sont nommés par les six plus grands groupes parlementaires représentés au Parlement (et n'ayant pas droit à des sièges réservés), un par les députés occupant des sièges réservés ou garantis à la communauté serbe du Kosovo, et trois par les députés occupant des sièges réservés ou garantis à d'autres communautés non majoritaires au Kosovo.

appris avec intérêt de représentants du gouvernement qu'ils partageaient ces inquiétudes et étaient favorables à une réforme de la CEC

41. Il sera toutefois nécessaire dans un premier temps de mettre en place des garanties convenables protégeant le Bureau dans l'exercice de ses fonctions contre les influences politiques. Cela est particulièrement important dans le domaine très délicat des financements politiques. Que les allégations récentes de pressions politiques exercées sur la CEC soient fondées ou non, il est essentiel que l'organe de contrôle soit (visiblement) à l'abri de telles pressions et se présente comme impartial⁴¹.

42. On peut donc tout à fait se féliciter que le projet d'article 11 de la loi sur les élections législatives dise que le nouveau Bureau, contrairement à son prédécesseur, possède l'indépendance opérationnelle et son propre budget et ne fait pas partie du secrétariat de la CEC⁴². *La Commission de Venise juge toutefois qu'il serait préférable qu'il gère lui-même son budget, plutôt que ce soit le secrétariat de la CEC (projet de paragraphe 1/B), et qu'il recrute lui-même son personnel. Il semble également nécessaire de définir plus précisément la procédure de nomination du directeur du Bureau et de son personnel, de mettre en place des garanties de recrutement au mérite et des critères d'éligibilité fondés sur l'intégrité et la compétence professionnelle, et de fixer les salaires.* En ce qui concerne le choix du directeur, ses critères de sélection sont moins stricts à plusieurs égards que pour les vérificateurs externes, ce qui n'est pas très satisfaisant. *En particulier, les auditeurs externes ne doivent pas avoir eu de liens contractuels avec des entités politiques, en avoir reçu des avantages et en avoir été donateurs dans les trois dernières années, ce qui devrait aussi s'appliquer à la sélection du directeur du Bureau; il en va de même pour l'absence d'affiliation à des entités politiques – recommandée ci-dessus pour les vérificateurs.*

43. Au chapitre des capacités de fonctionnement du Bureau, les projets de dispositions disent que le Bureau reçoit du secrétariat de la CEC toutes les capacités professionnelles et administratives nécessaires⁴³, et qu'il dispose des ressources humaines nécessaires à l'accomplissement des fonctions que lui impartit la législation en vigueur⁴⁴. Ces dispositions sont en soi heureuses; mais eu égard à l'expérience passée, il serait souhaitable que la loi contienne des engagements plus précis. Il semblerait qu'avant 2013, quand la CEC avait ces compétences, elle a rencontré de graves difficultés dans l'accomplissement de ses tâches de contrôle par insuffisance de ressources humaines et financières. On lit dans le document de réflexion d'octobre 2017 du gouvernement que la pénurie de professionnels au Bureau d'enregistrement des partis politiques, au sein de la CEC, aurait été un problème constant. À l'heure actuelle, le Bureau fonctionne à deux personnes seulement, et n'a toujours pas pu assurer le suivi des rapports de vérification 2013-2016 et des infractions détectées.

44. Sachant que ce manquement à procéder aux contrôles provenait en partie d'un budget insuffisant, le document de réflexion propose de réserver 1 % du Fonds pour la démocratisation⁴⁵ (affecté au financement des entités politiques) au contrôle des entités politiques. Cette proposition ne figure toutefois pas dans le projet de loi. *La Commission de Venise recommande d'ajouter au projet de loi des garanties plus précises en ce qui concerne les capacités opérationnelles du Bureau: ressources financières mais aussi, si possible, nombre suffisant de spécialistes capables d'assurer le suivi des rapports de contrôle soumis par les vérificateurs externes.* La garantie d'un budget suffisant est d'autant plus importante que la sélection des vérificateurs a constamment buté par le passé sur l'absence de candidats,

⁴¹ Voir paragraphe 212 des Lignes directrices.

⁴² L'article 3 du projet de loi supprime la première phrase de l'article 65.2 de la loi sur les élections législatives, qui dit que le Bureau fonctionne comme une partie du secrétariat de la CEC.

⁴³ Projet d'article 11, paragraphe 1/B de la loi sur les élections législatives.

⁴⁴ Projet d'article 11, paragraphe 1/C de la loi sur les élections législatives.

⁴⁵ Le fonds pour la démocratisation s'élève à 0,34 % du budget du Kosovo. Il est estimé que 1 % de ce fonds représente quelque 42 000 €.

sans doute du fait que la rémunération proposée était trop basse. *Il serait aussi possible d'éviter ces problèmes en confiant l'ensemble du contrôle au Bureau, avec recrutement de vérificateurs financiers sur des postes permanents.*

45. En ce qui concerne les tâches et les compétences du Bureau, les projets de dispositions mentionnent explicitement la surveillance et le contrôle financier des entités politiques⁴⁶; le Bureau peut procéder à la surveillance en toute occasion (s'il semble qu'une entité politique a enfreint des dispositions de la loi), et demander des informations écrites⁴⁷; il exige des entités politiques qu'elles régularisent les situations non conformes, si la chose est possible (avant d'infliger des sanctions)⁴⁸; et il publie obligatoirement les rapports financiers des entités politiques et les rapports de contrôle correspondants⁴⁹. Ces nouvelles règles sont prometteuses et vont dans la bonne direction. *Il convient toutefois de rappeler les recommandations formulées à la section A : les dispositions en la matière de la loi sur le financement des entités politiques et de la loi sur les élections législatives devraient être plus étroitement harmonisées, les deux textes devraient indiquer clairement que le Bureau est investi d'une véritable mission de contrôle, ses compétences devraient être définies plus précisément; il devrait être habilité à déclencher une enquête sur des irrégularités possibles constatées dans les finances des entités politiques, et posséder davantage de pouvoirs (et d'obligations) en ce qui concerne la coordination avec les services de répression et autres organismes concernés.*

46. Enfin, le projet de loi abroge l'article 41 de la loi sur les élections législatives, qui traite du contrôle des dépenses de campagne. Cela veut dire que le contrôle du financement des partis et des campagnes relèverait exclusivement de la loi sur le financement des entités politiques. Cette approche simplifiée, qui pare à toute possibilité d'incohérence entre les deux textes, est une bonne chose.

C. Points non abordés dans le projet de loi, dispositions pénales

47. Au cours des entretiens de Pristina, des interlocuteurs ont attiré l'attention des rapporteurs sur le fait que le projet de loi ne comblait pas plusieurs autres lacunes et problèmes constatés dans la pratique (comme le contrôle interne insatisfaisant des finances des partis), ou encore un certain nombre d'incohérences entre les textes de loi, en plus de celles qui ont été mentionnées dans les sections précédentes du présent avis. Certes, l'idéal serait sûrement de réformer plus complètement le régime des financements politiques, mais la Commission de Venise comprend que le gouvernement ait décidé, dans un premier temps, de se limiter à un certain nombre de problèmes fondamentaux. Elle n'en aborde pas moins une question essentielle non (encore) couverte dans le projet de loi : les sanctions applicables si les entités politiques ne remplissent pas leurs obligations en matière de financement, de rapports et de publication. Elle se félicite que des représentants du gouvernement se soient déclarés disposés à tenir compte de ces observations dans la suite du processus législatif.

48. Les dispositions afférentes de la loi sur le financement des entités politiques⁵⁰ se trouvent à l'article 21, revu en 2013, qui prévoit des amendes dont le montant varie en fonction du type d'infraction. En cas de non-soumission du rapport financier annuel ou d'un rapport de financement de campagne dans les délais prescrits, par exemple, l'amende se monte à 10 % des financements publics reçus par l'entité politique l'année précédente (sanction de base)⁵¹, suivie d'une astreinte égale à 0,01 % de ce montant jusqu'à la présentation du rapport ; si les

⁴⁶ Projet d'article 11, paragraphe 1, de la loi sur les élections législatives.

⁴⁷ Projet d'article 11, paragraphe 1/D, de la loi sur les élections législatives.

⁴⁸ Projet d'article 11, paragraphe 1/E, de la loi sur les élections législatives.

⁴⁹ Projet d'article 11, paragraphe 6, de la loi sur les élections législatives.

⁵⁰ Les sanctions que prévoit l'article 13 de la directive n° 14/2015 de la CEC sur le financement des entités politiques et les sanctions reprennent intégralement les dispositions de la loi sur le financement des entités politiques, sans aucune sanction additionnelle ou différente.

⁵¹ L'amende est de 1 000 € pour les entités politiques qui ne reçoivent pas de financement public.

données présentées sont inexactes ou incomplètes, en cas de manquement à publier le rapport financier, ou si l'entité utilise plus d'un compte bancaire, la sanction de base est de 5 000 € ; elle est de 2 000 € pour non-communication de la documentation avec les rapports financiers, et de 1 000 € en cas de manquement à informer la CEC de montants reçus en violation de la loi sur le financement des entités politiques ; l'entité politique qui accepte des dons excédant le plafond légal, de sources interdites ou dont l'origine ne peut pas être prouvée est passible d'une amende de deux fois la valeur reçue. Une entité politique qui ne soumet pas son rapport financier dans les délais perd en outre son droit à des financements publics pour l'année suivante. Enfin, s'il peut être prouvé qu'un mandat a été obtenu par détournement de fonds, le mandat du candidat ou de l'entité politique peut être annulé. La loi sur les élections législatives prévoit à son article 42 que la CEC peut infliger des amendes administratives, en application de ses règles, aux entités politiques qui ne soumettent pas leurs rapports de financement de campagne dans les délais prescrits.

49. La Commission de Venise renvoie aux normes internationales en la matière, comme l'article 16 de la Rec(2003)4, qui demande des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives⁵². Les informations obtenues par les rapporteurs semblent indiquer clairement que le dispositif actuel de sanctions n'a pas efficacement prévenu les infractions aux règles définies dans la loi sur le financement des entités politiques et la loi sur les élections législatives en matière de financements politiques⁵³. Certaines sanctions de base prévues à l'article 21 de la loi sur le financement des entités politiques (amende de 1 000 €, 2 000 € ou 5 000 €, par exemple) paraissent trop légères (surtout si on les compare aux montants en jeu dans le domaine des financements politiques) pour avoir un effet dissuasif et prévenir les abus comme la présentation de données financières inexactes, le manquement à publier des rapports financiers ou l'utilisation de plusieurs comptes bancaires⁵⁴.

50. *La Commission de Venise recommande d'augmenter considérablement le montant des amendes prévues dans la loi sur le financement des entités politiques, à un niveau reflétant la gravité des infractions. L'arsenal de sanctions devrait aussi être élargi, et inclure par exemple la perte temporaire totale ou partielle de financement public et d'autres formes d'aide publique ; la perte du droit à cette aide pour une période déterminée pour les infractions autres que la non-communication de rapports ; le remboursement à l'État des aides financières accordées précédemment ; des sanctions pénales en cas d'infraction grave⁵⁵. Les sanctions (comme les amendes) prévues dans la loi sur le financement des entités politiques et la loi sur les élections législatives et les sanctions pénales devraient être applicables non seulement aux entités politiques en tant que telles, mais aussi à leurs membres et aux personnes agissant pour leur compte à l'origine d'une infraction à la loi⁵⁶ ; les responsabilités en la matière devraient être clairement définies.*

51. Comme l'a indiqué le gouvernement dans son document de réflexion d'octobre 2017, les amendes prévues dans la loi sur le financement des entités politiques doivent aussi être

⁵² Voir également le paragraphe 215 des Lignes directrices, les paragraphes 13 *sqq.* des Lignes directrices et rapport de la Commission de Venise sur le financement des partis politiques, ainsi que des avis antérieurs de la Commission de Venise, comme République de Moldova – Avis conjoint sur le cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, [CDL-AD\(2017\)027](#), paragraphe 79.

⁵³ Voir également le rapport du 17 avril 2018 de la Commission européenne évoqué ci-dessus, qui constate chez les partis politiques des montants élevés en recettes et dépenses invérifiables, des violations persistantes des règles de comptabilité financière, de contrôle interne et de présentation des rapports, ainsi que des exemples d'infractions à la législation fiscale et à la loi sur la prévention du blanchiment d'argent (<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf>, page 19).

⁵⁴ Une opinion que partagent de nombreux observateurs. Voir par exemple le rapport évoqué ci-dessus Anti-corruption Assessment Report under the EU/CoE Joint Project against Economic Crime et son rapport de suivi (en particulier la recommandation xxxix) ; Voir également https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/drilona-aliu_financing-political-parties.pdf.

⁵⁵ Voir le catalogue des sanctions possibles figurant au paragraphe 225 des Lignes directrices.

⁵⁶ *Ibidem*.

harmonisées avec celles de la loi sur les infractions mineures, entrée en vigueur en 2017. Cela fait apparaître un autre problème : la loi sur les infractions mineures plafonne les amendes à 20 000 €, ce qui pourrait être insuffisant pour lutter contre les infractions graves à la loi sur le financement des entités politiques (et à certaines autres lois). La Commission de Venise est convaincue que ce problème est soluble. Elle observe avec intérêt que des solutions viables, comme l'insertion dans la loi sur les infractions mineures d'exceptions au régime général des sanctions pour les cas spéciaux où des sanctions plus lourdes sont nécessaires, sont à l'étude.

52. Par ailleurs, le projet de loi ne prévoit pas de sanctions en cas de non-respect des nouvelles exigences de la loi, comme les nouvelles obligations de publication imposées aux entités politiques par le projet d'article 19/A de la loi sur le financement des entités politiques. Dans un souci de cohérence et d'exhaustivité, il conviendrait de compléter en conséquence le dispositif de sanctions de l'article 21 de la même loi, de sorte qu'il existe des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives pour réprimer les infractions de ce type.

53. Il sera nécessaire de désigner explicitement l'organe habilité à prononcer les sanctions. Il semble que ce soit actuellement la CEC, même si le cadre juridique n'est pas parfaitement clair et complet à ce sujet : la loi sur le financement des entités politiques n'aborde pas ce point ; et l'article 42 de la loi sur les élections législatives habilite la CEC à infliger des amendes aux entités politiques qui ne soumettent pas leurs rapports de financement de campagne dans les délais impartis ; le paragraphe 1 de l'article 126 de la même loi contient une disposition à caractère général, qui dit que la CEC ou le tribunal de première instance peuvent punir le non-respect des dispositions de la loi par des amendes de 200 € à 2 000 € pour autant que l'acte ne constitue pas une infraction pénale et que le Conseil des plaintes et des recours électoraux n'ait pas été saisi⁵⁷ ; la directive n° 14/2015 de la CEC évoquée ci-dessus sur le financement des entités politiques et les sanctions dit que la CEC inflige les amendes pour non-respect des dispositions de la loi sur le financement des entités politiques et de la loi sur les élections législatives (paragraphe 1.4 de l'article 1).

54. Certaines des nouvelles dispositions paraissent indiquer que le projet de loi transfère ces compétences de la CEC au Bureau : l'article 11.1/E de la loi sur les élections législatives dit qu'avant d'imposer des sanctions, le Bureau de la CEC exige des entités politiques qu'elles remédient aux irrégularités ; et l'article 3 du projet de loi remplace « CEC » par « Bureau de la CEC » au paragraphe 1 de l'article 126 du même texte. Ce serait une très bonne chose, qui renforcerait le rôle et le statut du Bureau. Mais les compétences de ce dernier en la matière devraient être définies plus clairement.

55. La Commission de Venise recommande de montrer plus explicitement, dans les dispositions concernées de la loi sur les entités politiques et de la loi sur les élections législatives, que le Bureau est habilité à sanctionner les entités politiques dans le domaine du financement régulier et des campagnes. L'article 42 de la loi sur les élections législatives devrait être modifié en conséquence, dans un souci de cohérence. L'article 11.1.E de la loi sur les élections législatives prévoit qu'il est demandé aux entités politiques de procéder à des corrections dans le délai fixé par le Bureau, avant que ce dernier n'impose des sanctions ; il est recommandé de préciser clairement des délais dans la loi au lieu de les laisser à la discrétion du Bureau. Le paragraphe 1 de l'article 126 de la loi sur les élections législatives n'est pas suffisamment clair pour que l'on sache exactement quelles sont les infractions qui peuvent être sanctionnées en application de cette disposition. Il est malheureux que la CEC ou son Bureau et le tribunal de première instance aient des compétences parallèles, ce qui pourrait déboucher sur des décisions contradictoires. Il est recommandé de remédier à ces faiblesses dans le processus de réforme actuel.

⁵⁷ Conseil des plaintes et des recours électoraux.

56. L'article 42 de la loi sur les élections législatives autorise clairement les entités politiques à contester devant le tribunal de première instance les décisions de la CEC leur imposant une amende en application de cet article (pour retard de présentation d'un rapport de financement de campagne). Or le paragraphe 12 de l'article 21 de la loi sur le financement des entités politiques dit que ces dernières peuvent contester les sanctions devant le Conseil des plaintes et des recours électoraux, conformément à la législation en vigueur⁵⁸. *Il conviendrait d'harmoniser ces deux dispositions.* Des représentants de la CEC avec lesquels les rapporteurs se sont entretenus ont dit que les mots « conformément à la législation en vigueur » devaient ici être compris comme renvoyant à l'article 122 de la loi sur les élections législatives, qui prévoit que les décisions de la CEC peuvent être contestées devant le Conseil des plaintes et des recours électoraux, mais uniquement dans certains cas, ce qui englobe les décisions appuyées sur l'article 42 de la loi sur les élections législatives, mais pas sur des dispositions de la loi sur le financement des entités politiques. *Pour éviter tout vide juridique, la Commission de Venise recommande de préciser explicitement, dans les deux lois, des voies de recours cohérentes contre des décisions prononcées par le Bureau sur des questions de financement des entités politiques et des campagnes électorales. Enfin, et comme le demandent les normes internationales, la loi devrait fixer des délais raisonnables de formation et d'examen des recours; elle devrait aussi préciser les modalités d'introduction d'un recours judiciaire (appel) d'une décision affectant les droits d'un parti politique, et étendre le droit à l'examen judiciaire de ces décisions à des personnes ou à d'autres partis touchés par la décision contestée, de sorte qu'il existe une voie de recours efficace⁵⁹. Les dispositions en ce sens devraient être insérées dans la loi sur le financement des entités politiques et la loi sur les élections législatives.*

V. Conclusion

57. La Commission de Venise se félicite de cette première demande d'avis juridique, présentée par le Kosovo quatre ans après son accession au statut de membre de plein exercice (2014). Le gouvernement aussi bien que les parties prenantes nationales et internationales semblent voir la réglementation des financements politiques comme une importante composante de la lutte du pays contre la corruption; leur intention paraît être de traiter la suite de la réforme comme une priorité, et de chercher à garantir effectivement la mise en œuvre des règles existantes et la répression des abus.

58. La Commission de Venise estime que la réforme actuelle est un pas important dans la bonne direction. Le projet de loi propose d'apporter des modifications significatives à la loi sur le financement des entités politiques et à la loi sur les élections législatives. Il précise encore la définition de la contribution fournie à une entité politique, resserre les exigences de publication en ce qui concerne l'information relative aux finances des entités politiques, et met en place de nouveaux instruments de surveillance du respect de ces règles. Les attributions sont redistribuées dans ce domaine : le Bureau d'enregistrement, de reconnaissance et de contrôle financier des entités politiques, rattaché à la Commission électorale centrale (le Bureau), est réformé et rebaptisé, et se voit confier un rôle de chef de file, appuyé par des vérificateurs externes et d'autres autorités compétentes.

59. La Commission de Venise observe que le choix de l'organisme appelé à exercer la surveillance financière a fait l'objet de discussions approfondies au cours de la consultation, et qu'un certain nombre de possibilités ont été envisagées. Il appartient bien sûr au Kosovo de décider de l'organisme à qui sera confiée cette fonction. La Commission se félicite de la nouvelle répartition des rôles et de la création du Bureau, pour autant que ce dernier ait un rôle

⁵⁸ La composition et les attributions du Conseil des plaintes et des recours électoraux sont définies aux articles 115 *sqq.* de la loi sur les élections législatives. L'article 115 dit que le Conseil est un organe permanent indépendant, dont les membres sont nommés par le Président de la Cour suprême parmi les juges de la Cour suprême et des tribunaux de district.

⁵⁹ Voir paragraphes 232 et 233 des Lignes directrices.

clairement défini, et qu'il dispose d'une indépendance suffisante ainsi que des ressources financières et humaines nécessaires.

60. La Commission de Venise observe par ailleurs que les séries de modifications précédentes ont suscité des incohérences dans le cadre juridique et introduit certaines dispositions difficiles à appliquer dans la pratique, qui manquent ainsi d'efficacité. De façon générale, la principale source d'inquiétude semble être l'absence de divulgation des informations, de contrôle systématique et de répression effective du non-respect des règles. La réforme du régime des financements politiques au Kosovo ne tient pas seulement à l'adoption de nouveaux textes de loi, elle dépend aussi de la volonté politique de créer un système véritablement transparent et des règles du jeu équitable pour tous les partis politiques, ainsi que de la mise en œuvre concrète des dispositions correspondantes. Il est essentiel que les nouvelles règles soient toujours pensées dans la perspective d'une application effective.

61. La Commission de Venise formule les principales recommandations ci-dessous.

- A. Harmoniser plus étroitement encore dans les deux lois les dispositions relatives au contrôle financier, déclarer explicitement dans chacune d'elles que le Bureau exerce de véritables fonctions de surveillance et définir plus précisément ses compétences. Il serait souhaitable de l'habiliter au moins à déclencher des enquêtes (voire à les mener) sur des irrégularités possibles dans les finances des entités politiques, et de lui conférer davantage de pouvoirs et d'obligations en matière de coordination avec les organismes de répression et autres entités concernées [paragraphe 33 et 45].
- B. Prendre d'autres mesures pour renforcer l'indépendance du Bureau : l'habiliter à gérer son propre budget et à recruter son propre personnel, fixer plus précisément la procédure de nomination de son directeur et de son personnel (en garantissant le recrutement au mérite fondé sur l'intégrité et les compétences professionnelles, et en excluant les candidats étroitement liés à des entités politiques) et prévoir des garanties plus précises en ce qui concerne des capacités opérationnelles (ressources financières et nombre suffisant de spécialistes capables d'assurer le suivi effectif des rapports de contrôle des vérificateurs externes, si possible). Il serait autrement possible d'intégrer l'ensemble de la vérification dans le Bureau en recrutant des vérificateurs financiers à des postes permanents [paragraphe 42 et 44].
- C. Montrer plus clairement dans les nouvelles dispositions que les entités politiques doivent se conformer aux exigences de publication indépendamment du processus de vérification, de sorte que les rapports financiers soient publiés dans les délais prescrits par la loi, même s'ils n'ont pas encore été vérifiés (voire corrigés) [paragraphe 38].
- D. Renforcer le dispositif de répression du non-respect des règles de financement des partis et des campagnes. Il conviendrait d'accroître le montant des amendes prévues dans la loi sur le financement des entités politiques (à un niveau en rapport avec la gravité de l'infraction), de compléter les sanctions, de les rendre individuellement applicables aux responsables d'infractions à la loi (membres des entités politiques et personnes agissant pour leur compte), et de définir les sanctions encourues pour non-respect des nouvelles obligations créées par le projet de loi [paragraphe 50 et 52].
- E. Montrer plus explicitement, dans les dispositions afférentes de la loi sur les élections législatives et de la loi sur le financement des entités politiques, que le Bureau est habilité à infliger des sanctions aux entités politiques dans le domaine de leur financement régulier et du financement des campagnes, et veiller à la cohérence des voies de recours [paragraphe 55 et 56].

62. Ces recommandations, et d'autres recommandations et suggestions formulées au fil du texte (repérées en *italiques*), visent à mieux aligner le cadre juridique du financement des partis politiques et des campagnes électorales du Kosovo sur les normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales relatives aux droits de l'homme, ainsi que sur les recommandations figurant dans des avis antérieurs de la Commission de Venise.

63. Il convient de rendre hommage à l'initiative en cours des autorités et au caractère inclusif du processus législatif, qui a mobilisé un large spectre d'organismes nationaux, d'organisations internationales et la société civile. Il est toutefois inquiétant qu'aux dires de leurs représentants interrogés par les rapporteurs, de grands partis d'opposition n'aient pas été dûment associés au processus et n'aient même pas vu le projet de loi ou le document de réflexion qui l'a précédé. Il serait alors nécessaire d'associer plus effectivement un éventail plus large de partis politiques, dont des partis d'opposition, à la suite du processus législatif.

64. La Commission de Venise observe que, selon nombre de ses interlocuteurs, le cadre juridique des élections et des partis politiques aurait besoin d'une réforme plus complète. L'idéal serait certes de procéder à des réformes plus amples, mais la Commission de Venise comprend que le gouvernement ait décidé de se concentrer pour l'instant sur un nombre limité de domaines essentiels, première étape dans un processus de réforme plus large. Cela est indéniablement une bonne chose.

65. La Commission de Venise se tient à la disposition des autorités du Kosovo pour tout complément d'assistance à ce sujet.