



Berne, le 10 Juin 2011

Financement des partis politiques et des campagnes électorales

Rapport de droit comparé

1.	Situation actuelle au niveau fédéral	2
1.1	Situation juridique des partis politiques	2
1.2	Bref historique des tentatives de réglementation du financement des partis politiques	3
2.	Situation actuelle au niveau cantonal	4
2.1	Généralités	4
2.2	Tessin	4
2.3	Genève	5
3.	Aperçu au niveau international	5
3.1	Généralités	5
3.2	Méthodologie d'évaluation du GRECO	6
3.3	France	7
3.3.1	Statut juridique des partis politiques	7
3.3.2	Ressources financières et transparence	7
3.3.3	Contrôle	8
3.3.4	Sanctions	9
3.4	Allemagne	10
3.4.1	Statut juridique des partis politiques	10
3.4.2	Ressources financières et transparence	11
3.4.3	Contrôle	12
3.4.4	Sanctions	13
3.5	Royaume-Uni	13
3.5.1	Statut juridique des partis politiques	13
3.5.2	Sources de financement et transparence	14
3.5.3	Contrôle	15
3.5.4	Sanctions	16
3.6	Suède	16
3.6.1	Statut juridique des partis politiques	16
3.6.2	Sources de financement et transparence	16
3.6.3	Contrôle	17
3.6.4	Sanctions	18
3.6.5	Position du GRECO	18
4.	Catalogue des principales questions	19

1. Situation actuelle au niveau fédéral

1.1 Situation juridique des partis politiques

La Suisse n'a pas de définition juridique générale des partis politiques. Ceux-ci prennent le plus souvent la forme de l'association (art. 52 et 60 à 79 du Code civil suisse¹) afin d'acquérir la personnalité juridique. Les partis peuvent également utiliser la forme juridique de la société simple (dépourvue de personnalité juridique) selon les art. 530 à 552 du code des obligations ; dans ce second cas, ils n'ont pas de personnalité juridique.

La nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 contient toutefois un article relatif aux partis politiques, ce qui n'était pas le cas dans la Constitution fédérale de 1874. L'art. 137 a la teneur suivante : « Les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaire ». Il est toutefois admis que cet article n'a qu'une portée déclaratoire.

La Suisse ne connaît pas d'obligation pour les partis politiques de se faire enregistrer. Les partis qui le souhaitent peuvent demander à figurer dans un registre tenu par la Chancellerie fédérale. Cet enregistrement a comme conséquences qu'ils sont dispensés de certaines formalités administratives lors des élections fédérales². La loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques³ (LDP, art. 76a) définit les modalités de base de cet enregistrement : un parti politique peut se faire officiellement enregistrer par la Chancellerie fédérale à condition qu'il revête la forme juridique d'une association au sens des art. 60 à 79 du Code civil et qu'il compte au moins un député au Conseil national sous le même nom ou qu'il soit représenté dans au moins trois parlements cantonaux par au moins trois députés par parlement. Tout parti politique qui désire se faire inscrire dans le registre des partis communique à la Chancellerie fédérale les documents et les données suivants: un exemplaire de ses statuts et tout changement ultérieur; son nom officiel et l'adresse de son siège, le nom et l'adresse du président et du secrétaire du parti national. La Chancellerie fédérale tient le registre des données fournies par les partis politiques. Ce registre est public. L'Assemblée fédérale fixe les modalités dans une ordonnance.

¹ <http://www.admin.ch/ch/f/rs/210/a60.html>

² Tout parti politique enregistré par la Chancellerie fédérale est libéré de l'obligation du quorum s'il dépose une seule liste de candidats dans l'arrondissement (art. 24, al. 3, let. b, de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques, LDP, RS 161.1, http://www.admin.ch/ch/f/rs/c161_1.html) et:

- si, pour la législature finissante, il a eu un représentant au Conseil national dans ce même arrondissement
- ou y a obtenu au moins trois pour cent des suffrages lors du dernier renouvellement intégral du Conseil national (art. 24, al. 3, let. c, LDP).

Le parti qui remplira les trois conditions devra uniquement déposer les signatures valables de tous les candidats, du président et du secrétaire du parti (art. 24, al. 4, LDP).

Nulle autorité ne pourra être tenue pour responsable de l'absence de données, pas plus qu'elle pourra l'être de leur caractère dépassé voire erroné si le parti politique auxquelles elles se rapportent a manqué à son devoir d'information. La Confédération décline toute responsabilité envers les données du registre que les partis auraient omis de faire mettre à jour. Nul lésé ne pourra alors se prévaloir de leur caractère officiel ni de sa bonne foi. La Confédération ne sera tenue pour responsable que si la preuve est fournie qu'elle a failli à son devoir.

³ http://www.admin.ch/ch/f/rs/161_1/a76a.html

L'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 sur le registre des partis politiques⁴ définit plus en détail les conditions et la procédure d'enregistrement des partis politiques. En vertu de cette ordonnance, est un parti politique au sens de l'art. 76a de la loi sur les droits politiques (LDP) toute association dont le but, d'après ses statuts, est principalement politique. Les partis qui revêtent la forme de la société simple ne peuvent donc pas s'inscrire⁵. La Chancellerie fédérale radie d'office le parti politique qui change de nom sans le lui annoncer ou qui ne dispose plus de la représentation parlementaire minimale mentionnée à l'art. 76a, al. 1, LDP. Avant de le radier, elle entend le président ou le secrétaire du parti national dont les noms lui ont été communiqués conformément à ladite ordonnance.

Les partis politiques ne sont pas financés directement par l'Etat. Les moyens alloués aux membres de l'Assemblée fédérale (parlementaires) et surtout les contributions allouées aux groupes parlementaires peuvent toutefois être considérés comme une forme de financement indirect des partis politiques représentés au parlement fédéral. La loi fédérale du 18 mars 1988 sur les moyens alloués aux membres de l'Assemblée fédérale et sur les contributions allouées aux groupes (loi sur les moyens alloués aux parlementaires, LMAP, RS 171.21⁶) en constitue la base légale. Il s'agit actuellement d'un montant de base de 94'500 CHF par groupe, auxquels s'ajoutent par député 17'500 CHF, ce qui représente environ 4,8 millions de francs pour le budget de la Confédération.

1.2 **Bref historique des tentatives de réglementation du financement des partis politiques**

La problématique du financement des partis politiques fait régulièrement l'objet d'interventions parlementaires, sans pour autant qu'elles aient débouché jusqu'à présent sur des travaux législatifs au niveau fédéral.

Dans son **rapport de 1988 sur l'aide aux partis politiques** (FF 1988 117 ss), le Conseil fédéral estimait déjà que pour pouvoir se prétendre démocrates, les partis doivent faire preuve de transparence, et publier leurs recettes et leurs dépenses. En faveur d'une consécration légale de ce principe de transparence, il y avait déjà le souci d'assurer la transparence du processus de décision démocratique, et celui de parer à toute tentative d'influence des grands bailleurs de fonds sur la formation de l'opinion et de la volonté internes des partis; et ce, indépendamment du fait qu'une aide financière de l'Etat soit octroyée ou non.

Dans le cadre de **la réforme de la Constitution**, et plus particulièrement de la réforme des droits populaires (cf. message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1991 1 ss, 660 s, 646), un article 127a al. 2 avait été proposé par le Conseil fédéral qui prévoyait que la loi règle l'exercice des droits politiques, et en particulier le financement de l'exercice de ces droits. Le Parlement n'a toutefois pas repris cette disposition.

⁴ http://www.admin.ch/ch/f/rs/161_15/index.html

⁵ Le registre peut être consulté sur internet: http://www.admin.ch/ch/f/pore/pa/par_2_2_2_3.html

Pour une information plus approfondie, cf. le Guide de la Chancellerie fédérale: http://www.admin.ch/ch/f/pore/nrw11/lfp/index_full.html

⁶ http://www.admin.ch/ch/f/rs/c171_21.html

De **très nombreuses interventions parlementaires** relatives au financement des partis politiques et à la transparence de la vie politique ont été déposées depuis lors. Toutefois, presque toutes visaient non à lutter contre des risques de corruption, mais à assurer une égalité de moyens dans le débat politique.

Il n'a toutefois jamais été possible de dégager une majorité parlementaire susceptible de faire avancer les travaux législatifs dans ce domaine.

De manière générale toutefois, ces interventions ne sont pas motivées par un souci de lutte contre la corruption, mais bien plutôt par un souci d' « égalité des moyens » lors de votations sur des initiatives ou des référendums. Or, le Conseil fédéral a souvent rappelé, dans sa réponse à des interventions parlementaires, qu'il n'était pas possible de prouver un lien entre les moyens financiers des milieux favorables à une initiative ou à un référendum d'une part, et le résultat de la votation d'autre part. Certes, plusieurs scrutins ont été gagnés alors que les initiants ne disposaient que de très peu de moyens financiers (internement à vie, imprescriptibilité pour les crimes à caractère pédophile) : en 1987 par exemple, le comité pour la modification constitutionnelle permettant un double oui tant à une initiative populaire qu'au contre-projet du Conseil fédéral a gagné le scrutin avec un budget de seulement CHF 26'000.-. Ce budget provenait du Parti socialiste suisse (PSS), du Parti démocrate-chrétien (PDC), de l'Alliance des Indépendants (ADI, parti aujourd'hui disparu), de l'Union syndicale suisse et de la Confédération des Syndicats chrétiens. Les opposants disposaient eux de plus d'un million de francs suisses.

2. **Situation actuelle au niveau cantonal**

2.1 **Généralités**

Dans les milieux opposés à une législation sur le financement des partis politiques, on avance fréquemment l'argument selon lequel le modèle politique suisse ne s'accommoderait pas d'une législation sur le financement des partis politiques. Or, il est intéressant de noter qu'au niveau cantonal, deux cantons (le Tessin et Genève) ont légiféré, certes de manière sommaire, dans le domaine du financement des partis politiques. Dans le canton de Berne par contre, le Grand Conseil a récemment refusé une motion⁷ « Transparence des finances des partis » du 1^{er} juin 2010, déposée par le PS, les JS et le PSA, motion pourtant acceptée par le gouvernement.

2.2 **Tessin**

Au Tessin, les partis politiques doivent communiquer à la Chancellerie cantonale les dons qui dépassent la somme de CHF 10'000.- ; en cas de violation de cette obligation, la contribution allouée au groupe parlementaire concerné peut être réduite ou supprimée.

Les candidats à une élection ou les comités d'initiatives ou référendaires doivent communiquer à la Chancellerie cantonale les dons qui dépassent la somme de CHF 5'000.-. En cas de violation de cette obligation, une amende de CHF 7'000.- peut être infligée.

⁷ <http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/c9dd5c5788c545ba9bc3834c81f2c876-332/7/PDF/2010.8965-Vorstossantwort-D-28603.pdf>

Il est intéressant de relever que le Tribunal fédéral⁸ jugé contraire à la Constitution fédérale une disposition de la loi tessinoise qui prévoyait un montant maximal de fr. 50'000.- pour les contributions de tiers au financement de la campagne électorale d'un candidat aux élections cantonales : « La disposition de la loi sur l'exercice des droits politiques du canton du Tessin, qui limite à fr. 50'000 les contributions de tiers au financement de la campagne électorale d'un candidat aux élections cantonales, viole tant le principe de l'égalité des chances que le principe de la proportionnalité. ».

2.3 Genève

Dans le canton de Genève, en vertu de l'article 29A de la loi cantonale du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques (RSG A 5 05⁹), tout parti politique, association ou groupement qui dépose des listes de candidats pour des élections fédérales, cantonales ou municipales soumet chaque année ses comptes annuels à l'inspection cantonale des finances, avec la liste de ses donateurs. Les dons anonymes ou sous pseudonyme sont interdits. De même, tout groupement qui dépose une prise de position lors d'une votation fédérale, cantonale ou municipale dépose dans les 60 jours les comptes relatifs à l'opération de vote concernée, y compris la liste des donateurs, à l'inspection cantonale des finances.

A défaut, la participation de l'Etat aux frais électoraux du parti politique, association ou groupement n'est pas versée. Cette législation est donc le corolaire de l'introduction d'un financement public des acteurs politiques. Les comptes déposés et les listes de donateurs sont consultables par toute personne exerçant ses droits politiques dans le canton.

Il faut toutefois souligner que le montant de chaque don n'est pas mentionné, et qu'il n'est pas possible d'attribuer un don à un donataire : les comptes ne renseignent que sur le montant total des dons reçus, et donnent en regard de ce montant une liste de donataires.

3. Aperçu au niveau international

3.1 Généralités

Dans le cadre de l'Union européenne, il faut citer le Règlement (CE) No 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, relatif au statut du financement des partis politiques au niveau européen qui règle les demandes de financement des partis politiques par l'Union européenne, la vérification de ces comptes et les obligations liées au financement (publication des comptes, interdiction des dons anonymes, etc.). Ce règlement ne concerne toutefois pas la Suisse.

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO¹⁰) mène une évaluation des législations relatives au financement de la vie politique

⁸ Arrêt du Tribunal fédéral du 10 juillet 1999, ATF 125 I 441 (consid. 3a-b).

⁹ Recueil systématique du droit cantonal genevois, <http://www.ge.ch/legislation>.

¹⁰ **Le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO)** a été créé en 1999 par le Conseil de l'Europe pour veiller au respect des normes anticorruption de l'organisation par les Etats membres.

de tous les Etats membres du GRECO sur la base 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 (annexe 1). La Suisse a été évaluée du 11 au 13 mai dernier, et le rapport d'évaluation sera discuté et approuvé par le GRECO du 17 au 21 octobre prochain. La publication du rapport devra être approuvée préalablement par les autorités suisses. Presque tous les Etats membres du GRECO ont été évalués, et les rapports d'évaluation sont disponibles sur le site du GRECO¹¹.

3.2 Méthodologie d'évaluation du GRECO

Sur la base de la structure 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, le GRECO examine les points suivants lors de ses évaluations :

- le **statut juridique des partis politiques**, et également cas échéant l'application du statut juridique et des droits et obligations des partis politiques à des structures remplissant les mêmes fonctions (fondations par exemple) ;
- les **ressources financières et leur transparence** (dons, cotisations, dons anonymes, limitation/plafonnement des dons, dons en nature, sponsoring, prêts, contrepartie de marchés publics, tenue des comptes, présentation des comptes, dépôt des comptes, contrôle des comptes et publicité des comptes) ;
- le **contrôle** de l'application de la législation (statut et indépendance des organes de contrôle, contenu et étendue du contrôle, moyens de l'organe de contrôle) ;
- les **sanctions** (proportionnalité, cohérence, application).

La présentation des quatre pays ci-dessous suit la structure des évaluations du GRECO.

On relèvera enfin que, parmi les 40 Etats membres du GRECO qui ont déjà fait l'objet d'une évaluation, la Suisse est le seul Etat avec la Suède (qui dispose toutefois d'accords d'autorégulation, cf. ch. 3.7 ci-dessous) à ne disposer d'aucune réglementation en matière de financement de la vie politique.

Le GRECO a pour **objectif** d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en s'assurant, par le biais d'un processus dynamique d'évaluation et de pression mutuelles par les pairs, qu'ils respectent les normes du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption. Il contribue à identifier les lacunes dans les politiques nationales de lutte contre la corruption et incite ainsi les Etats à procéder aux réformes législatives, institutionnelles et pratiques nécessaires. Le GRECO est aussi un forum pour le partage des meilleures pratiques en matière de prévention et de détection de la corruption.

L'adhésion au GRECO, un accord élargi, n'est pas limitée aux Etats membres du Conseil de l'Europe. En effet, tout Etat ayant participé à l'élaboration de l'accord partiel élargi peut adhérer au GRECO, sur simple notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. En outre, tout Etat qui devient Partie aux Conventions pénale ou civile sur la corruption, adhère automatiquement au GRECO et accepte de se soumettre à ses procédures d'évaluation. **A présent, le GRECO compte 49 Etats membres** (48 Etats européens et les Etats-Unis d'Amérique).

¹¹ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp (thème II)

3.3 France

3.3.1 Statut juridique des partis politiques

En vertu de l'article 4 de la Constitution française du 4 octobre 1958, « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. ».

Le législateur a précisé la notion de parti politique dans la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. Rappelant les principes de libre formation et de libre activité, son article 7 dispose également que les partis et groupements politiques jouissent de la personnalité morale et qu'ils ont le droit d'ester en justice, ainsi que celui « d'acquérir à titre gratuit ou à titre onéreux des biens meubles ou immeubles ».

En l'absence de toute autre définition normative, il découle :

- a) qu'est un parti politique toute entité concourant à l'expression du suffrage populaire ;
- b) qu'il n'est imposé aucune forme juridique aux partis politiques qui n'ont donc pas l'obligation de se constituer en association. En pratique c'est quand même le cas pour 98 à 99% des partis, selon les estimations;
- c) que les seules obligations constitutionnelles auxquelles les partis doivent se soumettre résident dans le respect des principes de souveraineté nationale, de démocratie et de parité entre les hommes et les femmes.

Au-delà, la législation sur la transparence et le financement de la vie politique appréhende la notion de parti sur la base de critères comptables et financiers. Ainsi, l'article 11 de la loi relative à la transparence financière de la vie politique dispose que « les partis politiques et les organisations territoriales ou spécialisées qu'ils désignent à cet effet, recueillent des fonds par l'intermédiaire d'un mandataire nommément désigné par eux ». Toute organisation qui ne disposerait pas de ses fonds par l'intermédiaire d'un mandataire financier ne pourrait pas être qualifiée de « parti politique » au sens de cette loi, même si son but est politique.

En vertu de l'article 4 de la Constitution française, les partis et groupements politiques « se forment et exercent leur activité librement. » Il s'ensuit dès lors qu'il n'existe aucune obligation de reconnaissance et/ou d'enregistrement, même – comme indiqué précédemment - en tant qu'association.

3.3.2 Ressources financières et transparence

La France a organisé le financement des partis et des campagnes électorales sur un modèle mixte public-privé. La réglementation introduite en 1988, assortie de mécanismes de contrôle, a répondu à la nécessité de mettre un terme au nombre important d'affaires politico-financières, de détournement de fonds publics et de corruption impliquant des élus ; selon certaines estimations, il y aurait eu plus de 600 affaires jusqu'au milieu des années 1990.

La loi organique n° 88-226 et la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique sont les premiers textes en France à établir un cadre normatif en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales. Ces lois posent cinq grands principes :

- 1) déclaration de patrimoine pour les titulaires de certaines fonctions ou mandats électifs ;
- 2) limitation des dépenses électorales (pour les candidats aux élections législatives et présidentielles ;
- 3) plafonnement des dons aux candidats et aux partis ;
- 4) participation financière de l'État (financement des partis et remboursement des dépenses électorales) sous réserve du contrôle des comptes ;
- 5) instauration de sanctions.

Le financement privé des partis politiques est régi par les articles 11 à 11-8 de la loi du 11 mars 1988. En vertu de ces règles, les dons destinés à un parti ne peuvent lui être versés directement mais doivent être versés à son mandataire financier qui peut être soit une personne physique, soit une association de financement du parti concerné. Les règles suivantes s'appliquent :

- a) les dons de personnes morales sont interdits, y compris les aides sous forme de biens, services ou autres avantages directs ou indirects à prix préférentiel ;
- b) sont toutefois permis les dons d'un autre parti ou d'une association de financement de candidats à une élection française ;
- c) les contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'un parti politique étranger sont également interdits, ce qui n'exclut donc pas les dons de personnes physiques étrangères ;
- d) les dons aux partis et groupements politiques (par des personnes physiques) de plus de 150 euros doivent être versés par chèque, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire ;
- e) les dons de personnes physiques au profit d'un même parti politique et des organisations territoriales ou spécialisées qui en dépendent sont plafonnés à 7'500 euros pour une même personne physique qui doit être dûment identifiée (c'est le rôle du mandataire).

Au regard de la liberté constitutionnelle d'activités politiques, il n'existe en revanche pas de dispositions qui plafonneraient les dépenses des partis dans le cadre de leurs activités.

En revanche, les dépenses électorales sont plafonnées. La loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, étend le principe du plafonnement à toutes les élections au suffrage universel dans les circonscriptions de plus de 9 000 habitants, le plafond étant défini par type d'élection¹². Sont donc plafonnées les dépenses de campagne électorale engagées par les candidats, ou candidats tête de liste, aux élections suivantes :

- a) élections municipales, dans les communes supérieures à 9.000 habitants ;
- b) élections cantonales, dans les cantons > 9.000 habitants ;
- c) élections législatives ;
- d) élections régionales ;
- e) élections des représentants au Parlement européen ;
- f) élection du Président de la République.

3.3.3 Contrôle

¹² A titre d'exemple, les plafonds de l'élection présidentielle et des élections législatives de 2002 étaient respectivement de 14,796 M €, 19,764 M € et, pour les législatives, dans une fourchette allant de 20 331 € (Walliset-Futuna) à 74 178 € (2ème circonscription du Val d'Oise), avec une moyenne à 60 000 €.

Comme beaucoup de pays, la France a instauré une autorité spécifiquement chargée du contrôle financier des partis politiques et des campagnes électorales. La Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) occupe une place centrale en matière de contrôle. Elle a été créée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, et mise en place le 19 juin 1990. Elle est un organisme collégial et une autorité administrative et non une juridiction. Les décisions de la CNCCFP sont susceptibles de recours de plein contentieux devant le Conseil d'Etat suivant le droit commun. Elle est composée de neuf membres, hauts magistrats, nommés pour cinq ans renouvelables par décret du Premier ministre : trois membres sont nommés sur proposition du vice-président du Conseil d'État, trois sur proposition du premier président de la Cour de cassation et trois sur proposition du premier président de la Cour des comptes. Le fonctionnement de la commission est assuré par un secrétariat général, composé d'environ 30 fonctionnaires et agents contractuels. Les fonctionnaires, pour la plupart issus des ministères de la Justice, des Finances et de l'Intérieur sont détachés sur contrat de trois ans renouvelables auprès de la commission.

Les missions de la CNCCFP sont de deux ordres: contrôle des obligations comptables et financières des partis politiques et contrôle des comptes de campagne des candidats.

Les tâches de la CNCCFP sont les suivantes:

- a) vérifier le respect par les partis de leurs obligations comptables et financières, et communiquer chaque année au gouvernement la liste de ceux qui ne s'y sont pas soumis, ces derniers perdant alors l'aide publique pour l'année suivante;
- b) assurer la publication sommaire des comptes des partis au Journal Officiel;
- c) donner ou retirer l'agrément aux associations de financement des partis;
- d) gérer les formules de demande de reçus-dons;
- e) vérifier, lors de l'examen des souches des formules de reçus-dons, l'absence d'irrégularité au regard de la loi du 11 mars 1988;
- f) assurer le contrôle du respect de leurs obligations spécifiques par les mandataires financiers (personne physique ou association de financement) et, éventuellement, les sanctionner en refusant de leur délivrer des formules de reçus-dons ;
- g) saisir le procureur de la République si un fait susceptible de constituer une infraction pénale est constatée.

La CNCCFP n'a toutefois pas le pouvoir de contrôle sur pièces ni sur place et les commissaires aux comptes des partis politiques peuvent lui opposer le secret professionnel. La CNCCFP n'a pas la faculté de demander la production de pièces comptables par le parti ou le mandataire, ou d'autres pièces financières et bancaires. Elle ne peut demander non plus aucun renseignement sur le fournisseur de biens ou services.

Pour le grand public, la CNCCFP procède à la publication en ligne, sur son site www.cnccfp.fr, d'un rapport annuel avec un aperçu des comptes des partis et un avis général de sa part.

3.3.4 Sanctions

Le dispositif des sanctions pour les partis politiques est très, voire trop complexe selon le GRECO, et nous renonçons à le présenter (cf. p. 21 ss du rapport d'évaluation de la France, annexe 2).

3.4 Allemagne

3.4.1 Statut juridique des partis politiques

La législation allemande sur le financement des partis politiques, à savoir la loi relative aux partis politiques (LPP) de 1967 constitue l'un des plus anciens cadres réglementaires du continent européen dans ce domaine ; elle met l'accent sur la transparence des ressources des partis politiques et elle prévoit un équilibre entre financement privé et financement public des formations politiques.

Comme d'autres pays, l'Allemagne a connu son lot de scandales politico-financiers qui ont éclaté à intervalles réguliers: affaire Flick dans les années 80, affaire Kohl dans les années 90, affaires de corruption dévoilées plus récemment à l'échelon local à Cologne, Hambourg et Wuppertal, ainsi que la dissimulation de certains types de revenus dans la comptabilité des partis politiques. Ces situations révèlent à quel point il est difficile de parvenir à une transparence totale et elles montrent que les mécanismes de contrôle en place en Allemagne ne parviennent pas systématiquement à découvrir les sources de financement illicites

A son article 21¹³, la Loi fondamentale [Constitution] de la République fédérale d'Allemagne contient les principales dispositions relatives à la mission des partis politiques, à certaines conditions que ceux-ci doivent réunir en ce qui concerne leur organisation interne et la formation d'une opinion politique informée, et au contrôle public de leurs finances.

Le principal texte de loi régissant le financement des activités politiques est la LPP. Les Länder n'ont pas la compétence d'édicter des règles concernant les partis politiques et le financement des partis.

La LPP contient à son paragraphe 2 la définition suivante des « partis politiques » :

§ 2

- (1) *Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten. Mitglieder einer Partei können nur natürliche Personen sein.*
- (2) *Eine Vereinigung verliert ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat.*
- (3) *Politische Vereinigungen sind nicht Parteien, wenn*
 1. *ihre Mitglieder oder die Mitglieder ihres Vorstandes in der Mehrheit Ausländer sind oder*
 2. *ihr Sitz oder ihre Geschäftsleitung sich außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes befindet.*

¹³ **Artikel 21 (Politische Parteien)**

- (1) *Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.*
- (2) *Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.*
- (3) *Das Nähere regeln Bundesgesetze.*

3.4.2 Ressources financières et transparence

En vertu de la LPP, les partis doivent dresser, dans leurs comptes, la liste de toutes les recettes importantes, indépendamment du point de savoir si ces fonds ont été versés directement ou indirectement, par les pouvoirs publics ou par le secteur privé. Les comptes présentés par le parti doivent contenir de manière distincte les comptes de la section nationale (« fédérale ») du parti et ceux de sa ou de ses sections dans les Länder ainsi que les comptes des sections régionales/locales de niveau inférieur au sein de chaque section de Land. Les recettes doivent être indiquées séparément par catégorie de sources, c'est-à-dire :

- a) les cotisations des membres
- b) les contributions des élus
- c) les dons
- d) les revenus provenant d'activités commerciales et d'intérêts liés à des participations
- e) les revenus provenant d'autres actifs
- f) les recettes provenant de manifestations, de la vente d'imprimés et de publications ainsi que d'autres activités lucratives
- g) les fonds publics
- h) les recettes diverses
- i) les subventions provenant des sections du parti.

Les cotisations des membres, les contributions des élus, les dons et le financement public constituent les sources les plus importantes de financement des partis. Selon l'aperçu du 27 février 2008, élaboré par le Président du Bundestag en ce qui concerne les recettes et les dépenses des partis ainsi que leurs avoirs pour les exercices comptables 1996 à 2005, les ressources des partis représentés au Bundestag provenaient des cotisations des membres et des contributions des élus (près de 40 %), de dons (10 à 30 %), de financement public (30 à 40 %), le reste provenant de sources diverses.

L'Allemagne connaît un financement public des partis politiques. Deux critères d'attribution sont appliqués : la réussite du parti politique concerné aux élections les plus récentes au Parlement européen ou au Bundestag ou à un Landtag et le montant des contributions et des dons reçus par ce parti. Ce système repose sur l'idée de refléter l'enracinement du parti politique en question dans la société ainsi que l'expriment les deux critères susmentionnés. Il y a un plafond précis en chiffres absolus qui s'applique au montant total du financement public direct pour tous les partis politiques qui réunissent les conditions requises et un plafond qui s'applique à chacun de ces partis, le montant à verser ne pouvant excéder l'équivalent du total des revenus du parti concerné, établis conformément aux critères fixés par la LPP.

Les partis politiques qui réunissent les conditions requises pour le financement public sont ceux qui, selon le résultat définitif des élections les plus récentes au Parlement européen ou au Bundestag, ont obtenu au moins 0,5 % ou, dans le cadre d'une élection à un Landtag, ont obtenu 1 % des suffrages valablement exprimés en faveur des listes des partis. Les partis politiques reçoivent généralement les montants suivants annuellement :

- 1) 0,70 € pour chaque suffrage valablement exprimé en faveur de la liste du parti en question ou, si une liste pour ce parti n'a pas été acceptée au niveau du Land, pour chaque suffrage valablement exprimé pour le parti dans une circonscription
- 2) 0,38 € pour chaque euro perçu par un parti à titre de contribution (cotisations des membres ou dons obtenus légalement) ; seuls les dons d'un montant maximum de 3 300 € par personne physique peuvent être intégrés dans le calcul des montants ouvrant droit à ce financement public.

Afin de compenser l'avantage dont bénéficient les partis qui sont déjà établis et représentés dans un parlement/une assemblée par rapport aux partis plus petits de création plus récente, un parti perçoit 0,85 € (au lieu de 0,70 €) pour les quatre premiers millions de suffrages qu'il a obtenus. Cependant, le montant du financement public ne saurait être supérieur aux revenus générés par les propres sources de financement du parti (plafond relatif). Les partis doivent donc assurer au moins la moitié de leur financement.

Le plafond (en termes absolus) fixé pour le montant total des fonds publics à attribuer à tous les partis qui réunissent les conditions requises s'élève actuellement à 133 millions d'euros. Si, ainsi que cela se produit régulièrement, le montant des fonds publics calculé conformément aux principes susmentionnés dépasse le plafond absolu, le montant attribué à chaque parti doit être réduit de manière proportionnelle. Ainsi, les partis ne perçoivent pas véritablement les montants ci-dessus par suffrage et euro obtenus, mais des sommes qui ont été réduites de la manière qui vient d'être décrite.

Les règles générales de financement des partis s'appliquent aussi aux campagnes électorales ; il n'y a aucune disposition spéciale régissant la durée/période des campagnes électorales. Il n'y a pas non plus de règles générales qui s'appliquent au financement des candidats à des élections. Etant donné que les candidats sont, en principe, désignés par les partis politiques, le financement de ces candidats est avant tout de la responsabilité des partis concernés.

Il est, en principe, permis de faire des dons à des candidats à des élections. A cet égard, les dispositions particulières ci-après s'appliquent : si les candidats reçoivent des dons qui doivent être considérés comme des dons à leur parti, ces versements doivent être immédiatement transférés à un membre du comité directeur qui, en vertu des statuts du parti, est responsable des finances du parti (article 25 paragraphe 1, 3e phrase, de la LPP). Si le candidat est déjà membre du Bundestag, il doit se conformer au Code de déontologie du Bundestag. En vertu de l'article 4 de ce Code, un membre du Bundestag doit rendre compte de manière distincte des versements d'argent et de toutes les sortes de contributions autres qu'en espèces (dons) reçues dans le cadre de ses activités politiques.

Tout don supérieur à 5 000 € par année civile doit être notifié, avec le nom et l'adresse du donateur ainsi que le montant total, au Président du Bundestag.

Les dons qui, effectués en une seule ou plusieurs fois par le même donateur, dépassent un montant total de 10 000 € par année civile doivent être rendus publics, avec l'indication du montant et de la source, par le Président du Bundestag.

Les documents du Bundestag sont publiés sous forme papier mais aussi en version électronique sur le site internet du Bundestag pour que le grand public puisse aussi avoir accès, sans aucun problème, aux comptes des partis.

Enfin, si un parti reçoit un don supérieur à 50 000 euros, il est tenu, en outre, de signaler immédiatement au Président du Bundestag qu'il a reçu ce don. Le Président rend alors publics sans délai le don ainsi que le nom et l'adresse du donateur.

3.4.3 Contrôle

C'est principalement le Président du Bundestag qui est chargé du contrôle du financement des partis politiques. Il a, lorsqu'il vérifie les finances des partis politiques, le sta-

tut d'une autorité (« Behörde ») au sens de la loi sur la procédure administrative. Les décisions qu'il prend dans le cadre de ses compétences en la matière peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel administratif. Le Président du Bundestag n'est pas lié par des instructions et n'est pas tenu de rendre compte. Il a toutefois l'obligation de publier des états comptables des partis politiques. Il peut s'appuyer sur les services administratifs du Bundestag ; ils exercent, au nom du Président du Bundestag les activités de contrôle précisées dans la LPP.

Le Président du Bundestag n'a, en principe, pas accès aux livres de comptes des partis politiques. La vérification qu'il effectue se limite à l'examen des comptes soumis par un parti. Cependant, si des éléments concrets donnent à penser qu'il y a des données inexactes dans les comptes d'un parti, une procédure de vérification peut être engagée dans certaines circonstances : en ce cas, le parti concerné doit permettre à un commissaire aux comptes nommé par le Président du Bundestag d'accéder aux registres et justificatifs nécessaires à l'audit et de les examiner.

Si le Président du Bundestag possède la preuve matérielle de l'inexactitude d'une information figurant dans l'état comptable d'un parti, il lui donne la possibilité de s'en expliquer. Le Président peut demander au parti de faire certifier l'exactitude de ses observations par son auditeur agréé ou toute autre personne autorisée par la loi à effectuer un audit. Si cette vérification confirme la preuve, le Président du Bundestag fixe, par un acte administratif, la sanction infligée au parti concerné. Le Président du Bundestag publie les états comptables présentés par les partis politiques sous la forme de documents imprimés du Bundestag. Le Président du Bundestag a par ailleurs l'obligation d'établir chaque année une étude comparative succincte des recettes et dépenses des partis, ainsi que de leurs actifs.

En cas de soupçon d'infraction à la LPP, d'autres autorités compétentes, comme le parquet, peuvent intervenir.

3.4.4 Sanctions

Selon la LPP, l'absence de remise d'un état comptable dans le délai prescrit ou la remise d'un état comptable inexact peut entraîner des conséquences et des sanctions pécuniaires voire, dans certains cas, des sanctions pénales.

Si un parti réunissant les conditions nécessaires pour être bénéficiaire d'un financement public ne présente pas son état comptable dans le délai prescrit, il perd de manière définitive son droit au partage périodique des fonds publics.

Le chapitre 6 de la LPP traite de diverses infractions et des sanctions dont elles sont passibles. Certaines mesures administratives sont applicables aux partis en leur qualité de personne morale et il existe également des sanctions pénales, qui peuvent uniquement être infligées aux personnes physiques (cf. rapport d'évaluation du GRECO sur l'Allemagne, ch. 85 ss p. 17 ss).

3.5 Royaume-Uni

3.5.1 Statut juridique des partis politiques

La loi de 2000 sur les partis politiques, les élections et les référendums (ci-après : « loi sur les partis politiques », désignée en anglais par le sigle « PPERA ») n'offre pas de

définition, juridique ou autre, des partis politiques et aucune disposition de la législation du pays ne leur impose de statut particulier.

Cependant, la loi impose des obligations légales aux partis politiques et les reconnaît juridiquement. L'obligation d'enregistrement des partis politiques permet de veiller à ce que les financements de tous les partis politiques soient dûment réglementés.

Les partis doivent donc s'enregistrer auprès de la Commission électorale pour pouvoir présenter des candidats à une élection. Ils doivent pour cela soumettre à la Commission les pièces suivantes :

- un formulaire d'inscription indiquant le nom du parti, les coordonnées d'au moins deux de ses responsables, le lieu où ce parti doit être enregistré et l'existence ou non d'une ou plusieurs unité(s) financière(s) au sein du parti ;
- un exemplaire des statuts du parti ;
- un projet financier montrant la façon dont le parti entend respecter les obligations en matière d'audit sur les financements.

3.5.2 Sources de financement et transparence

Les fonds publics destinés aux partis politiques ne sont pas élevés au Royaume-Uni et sont attribués dans des cas bien précis.

Tout d'abord, 2 millions de £ sont partagés entre les partis politiques qui disposent de deux députés ou plus. Il s'agit d'une « indemnité pour l'élaboration de politiques » fournie aux partis dans le but spécifique de les aider à préparer les lignes politiques devant figurer dans leur programme électoral. Ce dispositif existe depuis 2002. Les 2 millions de livres sont répartis chaque année entre les partis politiques selon une formule complexe destinée à donner satisfaction à tous les partis éligibles

Ensuite, une somme appelée « fonds Short » (du nom d'Edward Short, qui les a instaurés en 1975) est alloué aux partis d'opposition de la Chambre des Communes pour les aider à s'acquitter de leurs tâches parlementaires.

Les fonds Short visent à couvrir trois sortes de dépenses :

- 1) tâches parlementaires courantes des partis d'opposition ;
- 2) frais de déplacement et dépenses associées ;
- 3) frais de fonctionnement du bureau du chef de l'opposition.

Ces fonds ne peuvent être attribués au parti qui gouverne, puisque leur vocation est de soutenir les partis de l'opposition, qui eux, ne peuvent bénéficier du conseil des fonctionnaires ou des conseillers spéciaux pour accomplir leur tâche d'observateur des activités du gouvernement au Parlement. Pour l'exercice budgétaire 2005-2006, le Parti conservateur et unioniste a reçu plus de 4 millions de £ fonds Short. Les fonds Short sont gérés par l'administration de la Chambre des Communes.

Les « fonds Cranborne », instaurés en 1996, sont l'équivalent des fonds Short pour la Chambre des Lords. Ils visent à aider les partis d'opposition et les membres indépendants¹ de la Chambre des Lords à s'acquitter de leurs travaux parlementaires. En 2005-2006, le groupe conservateur a perçu environ 435 000 £ de fonds Cranborne, les libéraux-démocrates 210 000 £ , et le groupe des indépendants 38 000 £. Les fonds Cranborne sont gérés par l'administration de la Chambre des Lords.

Le Royaume-Uni connaît aussi un financement public indirect. Les partis et les candidats se présentant à une élection peuvent prétendre à une aide en nature : temps d'antenne gratuite (dont la contre-valeur avoisinerait 68 millions de £ les années

d'élections et 16 millions de £ les années sans élections), franchise de port pour l'envoi d'un courrier électoral à chaque électeur de la circonscription d'un candidat (pour les élections législatives, le montant total de la franchise de port s'élève à plus de 20 millions de £). Enfin, les candidats peuvent utiliser gratuitement les salles de réunion publiques, comme les écoles ou les mairies, pour toutes les élections en Grande-Bretagne.

Pour l'essentiel, les partis politiques assurent leur financement par des sources diverses, dont les dons et les cotisations de leurs adhérents. Les versements d'espèces (et tous les dons monétaires directs) doivent répondre aux exigences d'éligibilité et de déclaration énoncées dans la loi sur les partis politiques.

Le droit britannique ne pose actuellement aucune limite au montant des dons pouvant être reçus par un parti. Au-delà d'un certain seuil, cependant, les dons sont soumis à une obligation de transparence, puisqu'ils font l'objet d'une déclaration à la Commission électorale. Tout don de plus de 200 £ à un parti politique doit émaner d'un « donateur autorisé ». Par ce terme, on entend toute personne inscrite sur les listes électorales, les sociétés ou organisations enregistrées au Royaume-Uni ou dans un État membre de l'UE et ayant des activités commerciales au Royaume-Uni, les syndicats et les associations non constituées en sociétés. Les partis politiques sont tenus de présenter à la Commission électorale, tous les trimestres, des déclarations relatives aux dons perçus. Les dons suivants doivent y être présentés :

- dons ou dons cumulés de plus de 5 000 £ émanant de donateurs autorisés et reçus par le siège du parti durant une année civile
- dons ou dons cumulés de plus de 1 000 £ émanant de donateurs autorisés et reçus par une des unités financières du parti durant une année civile
- dons ou dons cumulés de plus de 1 000 £ émanant de donateurs dont des dons ou des dons cumulés de plus de 5 000 £ ont déjà été acceptés durant la même année civile
- dons de plus de 200 £ reçus d'un donateur non autorisé ou anonyme.

Le montant et la fréquence des contributions pouvant être versées par un donateur privé ne sont pas limités.

Un registre public des dons tenu par la Commission électorale est mis à jour tous les trimestres en temps normal (indépendamment du fait qu'il y ait une élection en vue), et toutes les semaines en période d'élections législatives. La Commission électorale met en ligne sur son site Internet www.electoralcommission.org.uk les données fournies par les partis dans leurs déclarations. Bien que les déclarations des partis comprennent le nom complet et l'adresse personnelle/sociale des personnes ou entités, les adresses des particuliers ne sont pas divulguées. Pour les dons émanant d'une entreprise, le numéro d'immatriculation de cette entreprise est également publié.

3.5.3 Contrôle

Les partis politiques et leurs unités financières sont tenus de faire examiner leurs rapports financiers annuels et leurs déclarations de frais de campagne par un commissaire aux comptes extérieur si les dépenses ou recettes figurant dans ces documents excèdent 250 000 £. Le niveau de qualifications requis des commissaires aux comptes est le même que pour ceux chargés de contrôler les comptes des entreprises. En particulier, ils doivent être indépendants de l'organisme contrôlé.

La Commission électorale est établie par le Parlement en tant qu'organisme indépendant. Sa mission générale est de préserver l'intégrité du processus démocratique et la

confiance du public envers ce processus. Ses responsabilités sont multiples : enregistrement des partis politiques, définition des normes applicables aux élections et aux référendums, sensibilisation du public aux mécanismes démocratiques et à l'importance de s'inscrire sur les listes électorales etc. Dans sa fonction d'organe de contrôle, la Commission définit les obligations comptables des partis enregistrés, contrôle les dons aux partis enregistrés et à leurs membres ainsi que les frais de campagne.

La Commission électorale est indépendante du pouvoir politique et rend compte directement et exclusivement au Parlement. Hormis le nombre de ses membres, fixé entre cinq et neuf, la Commission a toute latitude concernant la structure et l'organisation de ses activités. La Commission électorale dispose d'environ 170 collaborateurs et est financée par le parlement.

3.5.4 Sanctions

Les violations des règles de financement des partis politiques et des campagnes électorales peuvent engager la responsabilité pénale aussi bien que la responsabilité civile de leurs auteurs. Pour chaque infraction, la loi sur les partis politiques précise qui endosse la responsabilité, en tant que personne physique, ou, le cas échéant, en tant qu'organisation.

En général, les sanctions sont infligées par les tribunaux et la Commission électorale n'a aucun moyen d'infliger des sanctions directement mais pour certaines sanctions, elle peut s'adresser directement à un tribunal. Les recours sont possibles via les procédures judiciaires normales.

3.6 Suède

3.6.1 Statut juridique des partis politiques

Aucun texte constitutionnel ou législatif n'oblige les partis politiques à se constituer en association juridique ou à disposer d'une personnalité juridique. Dans la pratique toutefois, les grands partis suédois ont le statut d'associations sans but lucratif.

3.6.2 Sources de financement et transparence

L'aide publique constitue une source importante de revenus pour les partis au niveau national. Le système de financement public vise à leur permettre de pérenniser leurs activités générales sans trop dépendre d'autres contributions. Les aides publiques sont considérées comme essentielles pour le fonctionnement de la démocratie. La Suède a mis en place le financement public direct des partis politiques dans les années 1960. Le système est régi par les principes suivants : seuls les partis qui bénéficient d'un soutien significatif de l'électorat peuvent prétendre à des subventions ; les aides sont calculées selon un barème et accordées en application de règles strictes qui interdisent toutes considérations arbitraires ; les aides sont fonction de la taille du parti ; et la manière dont les partis politiques utilisent les aides ne doit pas être contrôlée par l'Etat. Le financement des partis est réglementé notamment par la Loi sur l'assistance financière aux partis politiques (1972:625). Le Riksdag soutient en outre financièrement les travaux parlementaires des députés et groupes parlementaires, en vertu de la Loi relative au soutien des activités des parlementaires et des groupes politiques parlementaires (1999:1209).

Pour l'exercice budgétaire 2007, l'aide totale allouée aux partis représentés s'est élevée à approximativement 242 millions SEK (22 millions EUR).

Les partis politiques non représentés au parlement ont également droit à une aide de l'État s'ils ont recueilli plus de 2,5% du total des suffrages au cours de l'une des deux dernières élections législatives. Un seul parti est dans ce cas actuellement.

Pour prétendre à une aide de l'État, le parti doit produire un rapport d'activités annuel qui doit être vérifié par un comptable public agréé. La vérification doit être conforme aux normes des bonnes pratiques comptables.

En ce qui concerne le financement privé, il n'existe aucune restriction concernant les sources ou les formes des contributions. Le financement provient, par exemple, des cotisations des adhérents, de loteries, de revenus fonciers, de collections, de publications, de donations et des revenus de propriétés leur appartenant. La Suède n'interdit pas les donations étrangères, les donations de personnes morales ou d'organisations ayant ou non des liens étroits avec le parti, comme les syndicats et d'autres groupes d'intérêts. Il semblerait toutefois que les partis ne reçoivent pas de contributions d'entreprises. Il n'existe pas de limite en ce qui concerne le montant/l'importance/la fréquence des contributions privées, ni de restrictions concernant les cotisations des adhérents d'un parti. Les dons anonymes aux partis politiques ne sont pas interdits.

Actuellement, rien n'oblige légalement les partis politiques à rendre leurs comptes accessibles au public. Cependant, dans un souci de transparence, les partis représentés au Riksdag ont élaboré la pratique d'un accord conjoint volontaire. Le plus récent de ces accords conjoints a été signé en avril 2000 par les secrétaires des sept partis représentés au Riksdag. En préambule, l'accord expose que les comptes des revenus des partis doivent être aussi transparents que possible et qu'il est normal que les électeurs soient informés de la manière dont les partis et les candidats financent leurs activités et leurs campagnes. En résumé, l'accord contient les éléments suivants :

- les comptes des revenus des partis doivent être aussi transparents que possible et cette transparence concerne aussi bien les partis que les candidats individuellement ;
- les organisations locales, régionales et liées aux partis politiques doivent être encouragées à suivre les mêmes règles ;
- les contributions des personnes morales doivent être indiquées dans les comptes, accompagnées du nom du donateur et du montant reçu ;
- le nombre et le montant total des contributions provenant de personnes morales doivent être précisés ;
- chaque parti et chaque candidat doit tenir ses comptes de manière à en faciliter l'interprétation ;
- les aides indirectes doivent être comptabilisées ;
- le rapport d'activités final adopté par les partis doit être consultable par le public ;
- les trésoriers des partis doivent développer des modèles comptables harmonisés afin de répondre aux obligations de cet Accord conjoint.

3.6.3 Contrôle

Il n'existe pas de mécanisme ni d'autorité chargés spécifiquement de contrôler le financement/les comptes des partis politiques.

3.6.4 Sanctions

La loi ne prévoit pas de sanctions particulières en relation avec le financement politique. L'accord conjoint entre les partis représentés au parlement ne prévoit pas de sanctions.

3.6.5 Position du GRECO

La Suède est, mis à part la Suisse, l'Etat membre du GRECO qui présente le degré le plus faible de réglementation. Il est donc instructif de voir comment le GRECO s'est positionné dans son évaluation.

Le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé sept recommandations à la Suède :

Recommandation 1 : le GRECO avait recommandé d'accroître considérablement le nombre des partis politiques au niveau central, régional et local ayant l'obligation de tenir une comptabilité complète et adéquate (y compris des campagnes électorales) ; de veiller à ce que les recettes, les dépenses, les actifs et les passifs soient comptabilisés dans le détail et dans un format harmonisé ; de chercher un moyen de consolider les comptes de manière à inclure les sections locales des partis ainsi que les autres entités liées directement ou indirectement aux partis politiques ou placées sous son contrôle ; et de veiller à ce que les rapports annuels d'activités soient rendus publics sous une forme aisément accessible au public.

Recommandation 2 : le GRECO a recommandé d'examiner la mise en place de déclarations sur les recettes et dépenses liées aux campagnes électorales à intervalles adaptés et de veiller à ce que les informations pertinentes soient publiées de manière à permettre un accès aisé du public.

Recommandation 3 : le GRECO a recommandé de généraliser l'interdiction des contributions de donateurs dont l'identité est inconnue du parti/candidat, et l'obligation pour les partis/candidats aux élections de déclarer les dons individuels dont la valeur est supérieure à un certain seuil, en même temps que l'identité du donateur.

Recommandation 4 : le GRECO a recommandé de considérer l'élaboration d'une approche coordonnée pour la publication des rapports financiers (y compris le financement des partis et des campagnes électorales) en vue de faciliter l'accès du public à ces documents.

Recommandation 5 : le GRECO a recommandé de veiller à garantir un audit indépendant des partis politiques, dans les cas appropriés, qui ont (ou qui auront) l'obligation de tenir une comptabilité adéquate.

Recommandation 6 : le GRECO a recommandé de garantir un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales, compatible avec l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4.

Recommandation 7 : le GRECO a recommandé que les règles existantes et futures sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales soient assorties d'un système (souple) de sanctions qui soient effectives, proportionnées et dissuasives.

Suite au Rapport d'évaluation adopté en février 2009, la Suède a présenté en 2010 un Rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations.

Ce rapport a servi de base à l'élaboration par le GRECO d'un Rapport de conformité, adopté le 1^{er} avril 2011, qui évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport (annexe 6) d'évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité avec ces recommandations.

Le GRECO a estimé qu'aucune des sept recommandations concernées n'avait donné lieu à une réalisation substantielle, et a observé que les autorités suédoises sont déterminées à conserver l'actuel modèle d'autorégulation. Le GRECO conclut que le non-respect patent des recommandations formulées entraîne l'application de l'article 32 du Règlement intérieur du GRECO relatif aux membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation : le Chef de la délégation suédoise au GRECO doit soumettre un nouveau rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations au plus tard pour le 31 octobre 2011. Il sera intéressant, pour la Suisse, de suivre la manière dont le GRECO appréhendera la situation en Suède.

4. Catalogue des principales questions

En guise de conclusions, voici une énumération des principales questions fondamentales qu'il s'agirait d'étudier de manière approfondie dans l'optique de l'élaboration d'une législation sur le financement de la vie politique en Suisse:

- champ d'application « horizontal » de la législation (limitée aux partis politiques, ou également aux campagnes électorales, aux comités d'initiatives et comités référendaires) ;
- champ d'application « vertical » de la législation : les partis politiques cantonaux et communaux et les comités d'initiatives et comités référendaires cantonaux et communaux doivent-ils/peuvent-ils être soumis à cette réglementation ?
- introduction éventuelle d'un financement étatique direct ;
- étendue de la transparence (totale ou limitée dans certains cas à un organe spécifique comme une commission électorale) ;
- plafonnement des dépenses de campagnes (élections et votations) ;
- mécanismes de contrôle, sanctions ;
- autorité de contrôle indépendante (Commission électorale) ;
- constitutionnalité des mesures proposées ;
- caractère plus ou moins contraignant des réglementations internationales (Convention de l'ONU contre la corruption et Recommandation du Conseil de l'Europe sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales) ; conséquences pour la Suisse en cas de non-respect de ces textes.

Annexes :

1. 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
2. Rapport d'évaluation du GRECO pour la France
3. Rapport d'évaluation du GRECO pour l'Allemagne
4. Rapport d'évaluation du GRECO pour le Royaume-Uni

5. Rapport d'évaluation du GRECO pour la Suède
6. Rapport de conformité du GRECO pour la Suède

R:\ÖFFR\RSPM3 Einzelgeschäfte\BJGE\Financement partis politiques\RAPPORT de droit comparé.doc