

Strasbourg, 15 mai 2009

Public
Greco Eval III Rep (2008) 7F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur l'Albanie **Transparence du Financement des Partis Politiques** (Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 42^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 11-15 mai 2009)

I. INTRODUCTION

1. L'Albanie a adhéré au GRECO en 2001. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2002) 9F) sur l'Albanie lors de sa 12^e Réunion Plénière (9-13 décembre 2002) et le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2004) 8F) lors de sa 22^e Réunion Plénière (14-18 mars 2005). Ces rapports, ainsi que les rapports de conformité correspondants peuvent être consultés sur le site internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO en cours (lancé le 1^{er} janvier 2007) porte sur les thèmes suivants :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et - plus généralement - le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'évaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après « l'EEG ») s'est rendue en Albanie du 19 au 21 novembre 2008. Elle était composée des membres suivants : M. Nenad ZAKOŠEK, Professeur, Faculté de sciences politiques, Université de Zagreb (Croatie), M. Frank ENGEL, avocat et secrétaire de la fraction parlementaire du Parti Chrétien-Social (CSV), groupe parlementaire CSV (Luxembourg) et M. José TORRES CAMPOS, ex-Secrétaire d'Etat à l'industrie et l'énergie, ex-Directeur Général de l'Industrie au sein du ministère de l'Economie (Portugal). L'EEG était assistée de M. Michael JANSSEN du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, les experts de l'EEG ont reçu une réponse détaillée au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2008) 6F, thème II) ainsi que des extraits de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des responsables des institutions suivantes : Commission électorale centrale, Cour des comptes, ministère des Finances, Cour constitutionnelle, Commission juridique du Parlement et Conseil des Ministres. Elle s'est en outre entretenue avec les représentants des partis politiques suivants : Parti démocratique, Parti républicain et Parti socialiste. Par ailleurs, l'EEG a rencontré les représentants d'organisations non-gouvernementales (INSIZ et Transparency International Albanie) et des médias.
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, consacré à la transparence du financement des partis politiques, a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations recueillies lors de la visite sur place. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités albanaises en vue de se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Le rapport présente d'abord une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions énumèrent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à l'Albanie afin qu'elle améliore son niveau de conformité avec les dispositions examinées.
6. Le rapport sur le Thème I - Incriminations est présenté dans le document Greco Eval III Rep (2008) 7F-Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE GENERALE

Cadre juridique

7. En Albanie, les partis politiques sont régis par la Loi de 2000 sur les partis politiques (ci-après « LPP »), qui contient des dispositions générales sur le financement des partis. Les règles spécifiques sur le financement des campagnes électorales sont énoncées dans le Code électoral de 2008 (ci-après « CE »). Le Code électoral régit les élections au Parlement, les élections aux organes des collectivités locales et les référendums. La Constitution de l'Albanie contient en outre plusieurs dispositions sur les partis politiques et leur financement, notamment à l'article 9, qui précise que « les sources de financement et les dépenses des partis doivent être systématiquement rendues publiques ».
8. Les réglementations relatives au financement des partis politiques sont en cours de réforme. Dans le cadre d'une réforme complète du système électoral parlementaire, qui est passé d'un système mixte à un système proportionnel régional, un nouveau Code électoral – y compris, le régime de financement des élections – a été adopté par le Parlement après la visite sur place de l'EEG, le 29 décembre 2008, et est entré en vigueur le 13 janvier 2009.¹ Cette réforme visait à adapter le droit électoral aux amendements constitutionnels du 21 avril 2008, suffisamment à l'avance avant les prochaines élections parlementaires de 2009. Le Code électoral régit les élections au Parlement, les élections aux organes des collectivités locales et les référendums (voir article 1). Selon les autorités, son régime de financement, qui comprend des règles sur le financement public des partis et des dispositions relatives à la transparence, s'appliquent aux élections tant nationales que régionales. S'agissant de la Loi sur les partis politiques, les autorités ont indiqué que d'éventuels amendements destinés à adapter ses dispositions sur le financement (des partis) aux normes établies par le Code électoral étaient envisagés, mais qu'aucun projet de législation n'avait été élaboré au moment de la visite.

Définition d'un parti politique

9. La libre création d'un parti politique est garantie par l'article 9 de la Constitution. Les partis politiques sont définis à l'article 9, paragraphe 1 LPP comme des « regroupements libres de citoyens qui partagent les mêmes idées politiques, les mêmes convictions et les mêmes points de vue ou intérêts. Leur but est d'exercer une influence sur la vie du pays en participant aux élections et en représentant le peuple au sein des assemblées élues qui exercent le pouvoir. L'organisation et les activités des partis politiques doivent être conformes aux principes démocratiques.² Elles peuvent concerner l'ensemble du territoire de l'Albanie ou se limiter à certaines zones de la division administrative territoriale du pays.³
10. Les partis politiques acquièrent la personnalité morale à leur inscription au Registre des partis politiques.⁴

¹ Loi n° 10019 du 29 décembre 2008, publiée au Journal officiel 189/2008, p. 9305. – Ce code remplace le Code électoral de 2003.

² Article 9 de la Constitution ; article 3 LPP.

³ Article 5 LPP.

⁴ Article 9, paragraphe 2 LPP.

Création et enregistrement des partis politiques

11. La création d'un parti politique est régie par l'article 9 LPP. Jusqu'à la date d'enregistrement d'un parti, ses fondateurs sont uniquement autorisés à exercer les activités nécessaires à son organisation (réunions des fondateurs et élections des organes de direction, par exemple). L'article 10 LPP indique qu'après approbation des documents relatifs au parti, de son programme, de ses statuts et de ses organes de direction, les membres fondateurs doivent adresser une demande d'enregistrement au Tribunal de première instance de Tirana. Cette demande doit être signée par au moins 500 citoyens albanais et par les membres fondateurs (qui doivent tous être résidents permanents en Albanie). Elle doit préciser le nom et le siège du parti, ses buts et ses missions, ses organes de direction, sa structure et ses ressources financières.⁵
12. Les partis politiques doivent être enregistrés par le Tribunal de première instance de Tirana, dans les 30 jours suivant le dépôt de la demande, à moins que ladite demande ne puisse être acceptée pour l'une des raisons énumérées à l'article 7 LPP (structure interne du parti non-conforme aux principes démocratiques, par exemple). Si le tribunal constate des irrégularités au niveau des documents transmis, il renvoie la demande aux fondateurs dans un délai de 20 jours. Ces derniers peuvent déposer une nouvelle demande après avoir modifié les documents comme requis. La décision du tribunal d'enregistrer ou non un parti politique peut faire l'objet d'un appel auprès de la Cour d'appel de Tirana, dans les 15 jours suivant la date où la décision a été annoncée.⁶
13. En décembre 2008, 100 partis étaient enregistrés en Albanie. Toute personne le souhaitant peut demander par écrit, au Tribunal de première instance de Tirana, des informations sur le Registre des partis politiques.

Participation aux élections

14. L'Albanie est une République parlementaire pluraliste, dont l'actuelle Constitution date de 1998. Son droit électoral a été complètement réformé en 2008 par le biais d'amendements constitutionnels et de l'adoption d'un nouveau Code électoral, comme mentionné ci-dessus. Le Chef de l'État est le Président. Il est élu pour un mandat de cinq ans par le Parlement. Pour être élu, il doit obtenir plus de la moitié des voix de l'ensemble des députés, conformément à l'article 87 révisé de la Constitution.⁷ Le Parlement national à chambre unique est constitué de 140 députés, qui sont élus pour un mandat de quatre ans à la représentation proportionnelle, dans chacune des 12 régions administratives du pays, conformément à l'article 64 révisé de la Constitution.⁸ Les candidats ne peuvent être présentés que par des partis politiques, des coalitions de partis et des groupes d'électeurs.⁹ Les mandats pour chaque zone électorale sont répartis entre les partis politiques qui recueillent au moins 3 % des votes valides dans la zone concernée (5 % pour les coalitions de partis) et les candidats libres présentés par des groupes d'électeurs.¹⁰ Concernant les élections locales, les maires des municipalités et des communes

⁵ Article 11 LPP.

⁶ Voir articles 13 et 15 LPP.

⁷ Lors d'un éventuel quatrième ou cinquième tour, tandis qu'au premier tour – et, si nécessaire, au second et troisième tours – trois cinquièmes des voix doivent être obtenues. Avant les amendements législatifs du 21 avril 2008, trois cinquièmes des voix étaient également exigées aux quatrième et au cinquième tours.

⁸ Avant les amendements législatifs du 21 avril 2008, le système en place était un système de majorité partielle : 100 députés étaient élus directement dans les différentes circonscriptions et 40 étaient élus à partir des listes plurinominales présentées par des partis ou des coalitions de partis.

⁹ Voir article 68 de la Constitution et article 63 CE.

¹⁰ Article 162 CE.

sont élus au suffrage direct. Les membres des conseils des municipalités et des communes sont élus – également au suffrage direct – à partir des listes plurinominales présentées par des partis politiques ou des coalitions de partis (dans l'ordre de la liste) et parmi les candidats indépendants présentés par les groupes d'électeurs.¹¹

15. Tous les citoyens albanais ayant atteint l'âge de 18 ans jouissent du droit de vote – excepté les citoyens ayant été déclarés frappés d'une incapacité mentale par une décision de justice – et du droit d'être élus – excepté les citoyens qui purgent une peine de prison¹² et certains officiels énumérés à l'article 69 de la Constitution (maires, juges ou procureurs, par exemple).
16. Les élections sont dirigées par les Commissions de zones d'administration électorale (chargées de l'administration des élections parlementaires et locales dans les zones électorales) et par les Commissions de bureau de vote (chargées de la conduite des élections parlementaires et locales dans les bureaux de vote, c'est-à-dire dans les locaux prévus à cet effet), sous la supervision de la Commission électorale centrale. La Commission électorale centrale est un organe permanent responsable de la préparation, de la supervision, de la gestion et de la vérification de tous les aspects des élections et des référendums, ainsi que de la proclamation de leurs résultats. La Commission dispose d'une division administrative constituée d'agents publics, qui sont chargés de remplir les missions spécifiées dans le Code électoral.¹³
17. Un parti politique qui présente des candidats à des élections au Parlement ou à des organes des collectivités locales doit être enregistré auprès de la Commission électorale centrale en tant que sujet électoral, au plus tard 60 jours avant la date des élections. Deux partis politiques ou plus peuvent former une coalition électorale et être enregistrés en tant que sujet électoral, au plus tard 45 jours avant la date des élections.¹⁴
18. 40 jours avant la date d'élections parlementaires, les partis politiques qui sont enregistrés en tant que sujet électoral ou qui font partie d'une coalition enregistrée transmettent à la Commission électorale centrale des listes plurinominales de candidats pour chaque zone électorale.¹⁵ Ces listes doivent avoir recueilli la signature d'au moins 10.000 électeurs inscrits (15.000 dans le cas d'une coalition), à moins qu'au moins un membre du parti concerné siège déjà au Parlement. Dans le cas d'élections locales, les listes de candidats doivent être soumises à la Commission de zone d'administration électorale compétente. Un groupe d'électeurs résidant dans une zone électorale peut, 40 jours avant la date d'élections parlementaires ou locales, proposer un candidat à des élections au Parlement ou à un organe d'une collectivité locale, après avoir mis en place un comité d'initiative chargé de recueillir les signatures de soutien nécessaires pour le candidat (à savoir, au moins 1 % des électeurs inscrits dans la zone électorale concernée).¹⁶
19. La campagne électorale débute 30 jours avant la date des élections et se termine 24 heures avant cette même date.¹⁷ La tenue de campagnes électorales au sein d'institutions publiques est interdite.¹⁸

¹¹ Article 165 CE.

¹² Article 45 de la Constitution.

¹³ Voir articles 21 et 25 du CE.

¹⁴ Voir articles 64 et 65 du CE.

¹⁵ Article 67 CE.

¹⁶ Voir articles 69 et 70 du CE.

¹⁷ Article 77 CE.

¹⁸ Article 78 CE.

Représentation des partis au Parlement

20. Lors des élections parlementaires du 3 juillet 2005, les partis politiques suivants ont remporté des sièges : Parti démocratique (PD – 56 sièges), Parti socialiste (PSSH – 42 sièges), Parti républicain (PR – 11 sièges), Parti social-démocrate (PSD – 7 sièges), Ligue socialiste pour l'intégration (LSI – 5 sièges), Parti agraire et de l'environnement (PAA – 4 sièges), Parti démocrate rénové (PDR – 4 sièges), Parti de l'alliance démocrate (AD – 3 sièges), Parti démocrate-chrétien (PDK – 2 sièges), Parti des droits de l'homme (PBDNJ – 2 sièges), Parti de la démocratie sociale (PDSSH – 2 sièges), Union démocratique libérale (BLD – 1 siège) ; un siège a été remporté par un candidat indépendant.¹⁹ Au total, 57 partis ont participé à ces élections.

Vue d'ensemble du système de financement des partis politiques

Sources de financement

21. Le financement des partis politiques est régi par les dispositions du Chapitre III de la Loi sur les partis politiques (articles 16 à 24 LPP), aux termes desquelles les partis politiques peuvent être financés par les cotisations de leurs membres, par des biens acquis légalement et par des dotations du budget de l'Etat (approuvées par le Parlement). Les autorités ont indiqué à l'EEG que ces trois modes de financement des partis politiques incluent des ressources financières, mais également en nature. Le financement des partis par des entités publiques ou privées étrangères, par des gouvernements et par des entités publiques albanaises ou des entités dont le capital est détenu en partie par l'Etat est interdit. En revanche, les dons et aides d'un parti ou d'une union internationale de partis, de fondations et organisations politiques albanaises ou étrangères et de personnes – physiques ou morales – privées albanaises sont autorisés.
22. Des dispositions spécifiques relatives au financement des campagnes électorales sont énoncées aux articles 87 à 92 CE. Elles prévoient qu'outre les dotations qui leur sont accordées en vertu de la Loi sur les partis politiques, les partis politiques enregistrés auprès de la Commission électorale centrale ont droit à des dotations du budget de l'Etat pour le financement de leurs campagnes. Les nouvelles dispositions du Code électoral 2008 indiquent que sauf dans les cas prévus par la loi, les ressources d'organes publics – ou d'entités publiques détenues (en partie) par l'Etat ou dont les membres du conseil d'administration ou de surveillance sont majoritairement désignés par l'Etat – ne peuvent être utilisées par des sujets électoraux (partis politiques, coalitions de partis et candidats indépendants) ou mises à leur disposition.²⁰ Par contre, les sujets électoraux peuvent recueillir des fonds pour leur campagne électorale auprès de personnes – physiques ou morales – privées albanaises. Les candidats indépendants aux élections et les députés n'ont droit à aucun financement public.
23. Le financement des entités ayant un lien direct ou indirect avec des partis politiques ou se trouvant sous leur contrôle, et celui des organisations affiliées à des partis politiques ne sont régis ni par la Loi sur les partis politiques ni par le Code électoral.

¹⁹ Avant les amendements législatifs du 21 avril 2008, le système en place était un système de majorité partielle : 100 députés étaient élus directement dans les différentes circonscriptions et 40 étaient élus à partir des listes plurinominales présentées par des partis ou des coalitions de partis.

²⁰ Article 88 CE.

Financement public direct

24. Premièrement, les partis politiques bénéficient d'une dotation du budget de l'Etat de 100.000 leks albanais/ALL (803 EUR),²¹ qui leur est versée au moment de leur inscription au Registre des partis politiques.²²
25. Deuxièmement, une dotation du budget annuel de l'Etat est accordée aux partis pour leur activité annuelle – ce qui présuppose qu'ils soient enregistrés et exercent une activité politique – conformément aux règles suivantes :²³
- 70 % de l'aide de l'Etat sont répartis entre les partis ayant remporté des sièges aux dernières élections parlementaires, proportionnellement au nombre de sièges en question ;
 - 20 % sont répartis à parts égales entre les partis parlementaires ;
 - 10 % sont répartis entre les partis ayant recueilli au moins 1 % des suffrages aux dernières élections parlementaires, proportionnellement au pourcentage des suffrages en question ; le solde de ces 10 % est ajouté aux 70 % mentionnés ci-dessus et partagé entre les partis parlementaires.
- Lorsqu'un parti politique ne s'acquitte pas de ses créances vis-à-vis de l'État (paiement d'amendes, procès perdus, factures, etc.), le montant correspondant est déduit de l'aide financière annuelle lui revenant.²⁴
26. Troisièmement, les partis politiques ont droit à des fonds pour la tenue des élections. Le montant total de ces fonds doit être au moins équivalent au montant leur ayant été attribué lors des précédentes élections.²⁵ Aux termes des nouvelles dispositions du Code électoral 2008, les fonds destinés au financement des campagnes sont prélevés sur le budget de l'État de l'année au cours de laquelle les élections ont lieu, en vertu de la décision relative à la répartition de ces fonds que la Commission électorale centrale prend conformément aux règles suivantes²⁶ :
- a) 50 % sont répartis entre les partis enregistrés en tant que sujets électoraux et représentés au Parlement ; ce montant leur est versé par la Commission électorale centrale dans un délai de cinq jours suivant leur enregistrement en tant que sujets électoraux et suivant la transmission de la liste plurinomiale de leurs candidats pour chaque unité électorale ;
 - b) 50 % sont répartis entre les partis enregistrés en tant que sujets électoraux ayant remporté au moins 2 sièges aux précédentes élections parlementaires, proportionnellement aux suffrages obtenus au niveau national. Toutefois, les partis n'ayant remporté aucun siège aux nouvelles élections doivent rendre les fonds leur ayant été versés (b) à la Commission électorale centrale, dans un délai de 30 jours suivant la proclamation des résultats finaux des élections. Ces fonds sont redistribués aux partis ayant remporté des sièges au Parlement, proportionnellement au nombre de sièges en question, en vertu d'une décision rendue par la Commission dans les 30 jours suivant la proclamation des résultats finaux des élections. Si un parti ne restitue pas les fonds dans le délai imparti, la Commission demande au ministre des Finances d'ordonner au Trésor de déduire le montant correspondant des autres ressources budgétaires allouées audit

²¹ Taux de change ALL/EUR au 25 septembre 2008.

²² Article 18 LPP.

²³ Voir article 19 LPP, tel que modifié par l'article 19 de la Loi n° 9452 du 2 février 2006.

²⁴ Article 24 LPP.

²⁵ Article 86, paragraphe 6 CE.

²⁶ Voir article 87 CE.

parti et de le verser au budget de la Commission. En outre, le parti concerné n'a droit à aucune dotation du budget de l'Etat pendant au moins 5 ans et n'est pas autorisé à s'enregistrer en tant que sujet électoral pour les prochaines élections.

27. Les fonds publics directs sont prélevés sur le budget de l'Etat par le ministère des Finances, ce qui présuppose leur approbation par le Parlement. Pendant la campagne électorale, l'autorité compétente est la Commission électorale centrale ; son budget est un poste à part du budget de l'Etat.

Financement public indirect

28. Aux termes de l'article 22 LPP, l'Etat facilite l'activité des partis politiques de deux manières différentes :
 - a) les partis sont autorisés à utiliser gratuitement les médias publics dans le cadre de leurs campagnes électorales et des référendums ;
 - b) des locaux sont mis à la disposition des partis parlementaires afin qu'ils puissent y installer leur siège et leurs bureaux locaux ; lorsque cela s'avère impossible, l'Etat prend en charge le loyer correspondant.
29. Les articles 77 à 85 CE énoncent des dispositions détaillées sur l'utilisation des médias pendant une campagne électorale. Ils précisent entre autres que tous les partis enregistrés bénéficient d'un temps d'antenne gratuit sur les chaînes de radio et de télévision publiques, dont la durée dépend de leur représentation au Parlement. Les chaînes privées ne sont pas autorisées à allouer un temps d'antenne aux partis politiques pour leur campagne, mais elles peuvent diffuser des émissions politiques de sujets électoraux enregistrés dans certaines limites, et à moitié gratuitement. Les journaux d'information diffusés sur les chaînes de radio et de télévision publiques et privées sont également réglementés afin de garantir le même traitement à l'ensemble des partis parlementaires. L'application de ces dispositions est vérifiée par le Comité de surveillance des médias, qui est mis en place par la Commission électorale centrale 10 jours avant le lancement de la campagne électorale.

Financement privé

30. L'article 17 LPP indique que les partis politiques peuvent tirer des revenus des cotisations de leurs membres, mais ne donne aucune précision sur le calcul de ces cotisations. Lors de leurs entretiens, les représentants des partis politiques rencontrés ont expliqué à l'EEG que le règlement intérieur de certains partis fixe des cotisations variables, en fonction de la situation financière des membres ou de leurs fonctions au sein du parti.
31. Aux termes de l'article 21, paragraphe 2 LPP, des contributions peuvent être versées à des partis politiques par des personnes albanaises physiques et morales – à l'exception des entités publiques et des entités dont le capital est partiellement détenu par l'Etat –, par des partis ou des unions internationales de partis, et par des fondations ou organisations politiques albanaises ou étrangères. Cette disposition fait référence à l'expression « dons et aides » sans préciser davantage la signification de ce concept. L'admissibilité des dons anonymes, des dons en espèces, des collectes publiques, des activités de collecte de fonds, des prêts, des legs et d'autres formes spécifiques de contributions n'est pas explicitement régie.
32. La création, directement par des partis politiques ou par le biais de tiers, d'entités commerciales ou non-commerciales exerçant des activités à but lucratif est généralement interdite. Les partis

peuvent toutefois utiliser leurs biens et leurs locaux pour certains types d'activités économiques ou sociales (édition, impression, services ou crédits-bails, etc.).²⁷

33. Concernant les campagnes électorales, la disposition spécifique de l'article 89, paragraphe 2 CE, indique qu'un financement privé des campagnes sous la forme de dons par des personnes physiques ou morales albanaises est autorisé en tenant compte du plafond suivant : aucune personne physique ou morale n'est autorisée à verser à un seul et même sujet électoral des dons d'un montant supérieur à 1 million ALL/8.027 EUR ou des objets et services d'une valeur équivalente. Les autorités ont précisé à l'EEG que ce plafond ne s'applique pas uniquement à un don unique, mais au montant total qu'une personne verse à un sujet électoral pendant toute la campagne électorale. En outre, aux termes des nouvelles dispositions du Code électoral 2008, les contributions par une personne morale ou ses actionnaires sont interdites dans certains cas, notamment si ladite personne a bénéficié de fonds publics ou de concessions ou contrats publics d'un montant supérieur à 10 millions ALL/80.270 EUR au cours des deux dernières années, ou si elle a des créances vis-à-vis du budget de l'Etat ou d'une quelconque institution publique.²⁸ Au moment du don, chaque donateur est obligé de signer une déclaration attestant qu'il/elle ne se trouve pas dans l'une de ces situations et qu'il/elle sera tenu(e) responsable en cas de fausse déclaration.
34. L'article 90, paragraphe 2, du nouveau Code électoral précise en outre que les contributions privées d'un montant supérieur à 100.000 ALL/803 EUR à un sujet électoral doivent être versées sur un compte bancaire spécialement ouvert par ledit sujet. Le numéro de ce compte bancaire est publié sur le site internet officiel de la Commission électorale centrale. Il doit être déclaré comme ayant été ouvert spécifiquement pour le dépôt des contributions privées, par la personne responsable des finances du sujet électoral concerné, au plus tard 3 jours avant le début de la campagne électorale.
35. Les autorités ont expliqué à l'EEG que les dispositions pertinentes de la Loi relative à l'impôt sur le revenu, telle que modifiée en 2007,²⁹ pourraient être interprétées comme autorisant la déduction – dans certaines limites – de l'impôt sur le revenu, du montant des contributions versées à des partis politiques. Toutefois, dans la mesure où cette possibilité n'est pas clairement exprimée par la loi, la pratique reste peu courante.

Dépenses

36. Un parti politique (y compris ses candidats) n'est pas autorisé, pour sa campagne électorale, à dépenser plus de 10 fois la dotation du budget de l'Etat la plus élevée accordée à un sujet électoral pour le financement de sa campagne, alors que la limite des dépenses applicable aux candidats indépendants s'élève à 50 % du montant le plus élevé alloué à un sujet électoral quel qu'il soit.³⁰ En dehors de cette disposition spécifique relative aux campagnes électorales, il n'existe pas d'autres plafonds ou restrictions concernant les dépenses des partis politiques. Aux termes de l'article 20, paragraphe 2 LPP, les partis politiques peuvent utiliser leurs biens et leurs locaux pour certains types d'activités économiques ou sociales (édition, impression, services ou crédits-bails, etc.) dans les limites prévues par la législation en vigueur.

²⁷ Article 20 LPP.

²⁸ Pour plus de précisions, voir article 89 CE.

²⁹ Voir articles 12/2 et 12/3 de la Loi n° 9844 du 17 décembre 2007 sur Certains compléments et modifications à la Loi relative à l'impôt sur le revenu.

³⁰ Article 89, paragraphe 4 CE.

Statistiques

37. Les autorités ont indiqué qu'en 2008, les fonds publics prélevés sur le budget de l'Etat pour permettre aux partis politiques d'exercer leur activité annuelle en vertu des dispositions de la Loi sur les partis politiques se sont élevées à un total de 191.034.000 ALL / 1.533.430 EUR, les montants les plus élevés ayant été accordés au Parti démocratique (58.781.000 ALL / 471.835 EUR), au Parti socialiste (45.489.000 ALL / 365.140 EUR) et au Parti républicain (12.410.000 ALL / 99.615 EUR). Les mêmes montants ont été distribués en 2006 et en 2007. Des représentants des partis ont également expliqué à l'EEG que les fonds privés étaient relativement peu élevés pendant les années sans élections (contrairement aux années où des élections ont lieu, voir ci-dessus). Selon les indications du Parti démocratique, les fonds privés représentent environ 10 % de ses revenus ; d'autres partis ont signalé que les cotisations de leurs membres sont les seuls fonds privés dont ils bénéficient.
38. Les autorités ont en outre fourni à l'EEG les tableaux produits par la Commission électorale centrale à partir des rapports des partis politiques relatifs au financement des campagnes pour l'année des élections parlementaires 2005 et l'année des élections locales 2007. Selon les données du tableau pour 2005, les fonds publics distribués se sont élevés à un total de 219.877.043 ALL / 1.764.953 EUR, les montants les plus élevés ayant été accordés au Parti socialiste (193.170.000 ALL / 1.550.576 EUR) et au Parti démocratique (14.373.211 ALL / 115.374 EUR), alors que le Parti républicain aurait reçu une somme de 517.000 ALL / 4.150 EUR. S'agissant des sources de financement privées, le Parti socialiste a signalé qu'il ne bénéficiait d'aucun financement de ce type, alors que le Parti démocratique a indiqué un montant de 46.102.631 ALL / 370.066 EUR (dont 1.647.500 ALL / 13.224 EUR provenant des cotisations de ses membres) et que le Parti républicain a déclaré un montant de 8.350.986 ALL / 67.033 EUR (pas d'indications concernant les cotisations des membres). Selon le tableau remis à l'EEG, les dépenses des partis se sont élevées à un total de 332.480.682 ALL / 2.668.822 EUR. Le Parti socialiste a déclaré avoir dépensé 198.170.000 ALL / 1.590.711 EUR, tandis que le Parti démocratique et le Parti républicain ont indiqué respectivement un montant de 70.707.903 ALL / 567.572 EUR et de 8.867.986 ALL / 71.183 EUR.
39. Selon le tableau relatif à l'année des élections locales 2007, les fonds publics distribués se sont élevés à un montant total de 52.902.704 ALL / 424.650 EUR, les montants les plus élevés ayant été accordés au Parti socialiste (20.899.675 ALL / 167.762 EUR) et au Parti démocratique (19.438.970 ALL / 156.037 EUR). S'agissant des sources de financement privées, le Parti socialiste a signalé avoir reçu 24.160.639 ALL / 193.937 EUR (dont 13.861.527 ALL / 111.266 EUR provenant des cotisations de ses membres) et le Parti démocratique, 33.502.165 ALL / 268.922 EUR (pas d'indications concernant les cotisations des membres). Le Parti républicain n'a déclaré aucun financement de ce type. Selon le tableau de la Commission électorale centrale, les dépenses des partis se sont élevées à un total de 148.697.356 ALL / 1.193.594 EUR. Le Parti socialiste a déclaré avoir dépensé 45.073.282 ALL / 361.803 EUR, tandis que le Parti démocratique et le Parti républicain ont indiqué respectivement un montant de 47.725.422 ALL / 383.092 EUR et de 10.841.300 ALL / 87.023 EUR.

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES - PARTIE SPECIFIQUE

(i) Transparence (articles 11, 12 et 13b de la Recommandation Rec(2003)4)

Comptabilité

40. Les autorités ont indiqué à l'EEG qu'afin d'intervenir aussi peu que possible dans les activités et la gestion des personnes morales privées et d'éviter un contrôle excessif de l'Etat, la législation albanaise ne prévoit qu'une réglementation minimale des entités telles que les organisations à but non lucratif et, par conséquent, les partis politiques. Il s'ensuit que les partis politiques ne sont pas tenus de soumettre leurs comptes et/ou leur bilan annuel à un quelconque organe de l'Etat. Néanmoins, les autorités ont déclaré que la Loi relative à l'impôt sur le revenu fait obligation à toutes les personnes morales albanaises, et donc aux partis politiques enregistrés, de soumettre aux autorités fiscales compétentes une déclaration de revenus tous les ans avant le 31 mars de l'année suivante.

Obligations de déclaration

41. En ce qui concerne les déclarations annuelles de revenus des partis politiques, les autorités ont indiqué à l'EEG que les modalités de déclaration aux autorités fiscales compétentes ont été simplifiées pour les sociétés commerciales et les organisations à but non lucratif, y compris les partis politiques, par le ministère des Finances qui a établi à cette fin un formulaire type sur la base de la législation pertinente (législation fiscale, législation comptable et autre législation applicable aux sociétés commerciales). Elles ont souligné que les partis doivent déclarer et produire les pièces relatives à l'ensemble de leurs revenus, bien qu'ils ne paient d'impôts que sur les revenus tirés de leurs activités à but lucratif, qui doivent être identifiées comme telles (et qui sont restreintes par la loi à des activités comme, par exemple, la location de locaux ; voir plus haut paragraphe 32). Cependant, lors de ses entretiens avec des représentants des autorités fiscales et de plusieurs partis politiques l'EEG n'a pu obtenir de réponse précise à la question de savoir si les partis respectent effectivement cette obligation.
42. En sus de cette obligation, les sujets électoraux sont tenus de déclarer le financement des campagnes électorales à la Commission électorale centrale. Cette norme a été introduite pour la première fois dans le Code électoral en 2005, contraignant les partis politiques et les candidats indépendants à soumettre, dans les 45 jours suivant la date des élections, une déclaration sur le financement de leur campagne électorale, en y incluant la totalité de leurs sources de revenu et de leurs dépenses, sur la base de deux formulaires types joints à l'ordonnance correspondante, et en précisant la valeur (en lekë albanais, ALL) et la nature de chacun des dons reçus, y compris les dons sous formes de biens ou de services (dans ce cas, un montant équivalent en lekë doit être déclaré sur la base de l'indice mensuel officiel des prix ou, si la valeur des biens ou services ne peut être établie à l'aide de l'indice officiel, sur la base du prix du marché au moment de la réception du don).³¹ Cette obligation de déclaration a récemment été remplacée par le nouveau régime d'enregistrement et de déclaration prévu dans le Code électoral de 2008. Aux termes de l'article 90 du nouveau code, les sujets électoraux sont tenus, premièrement, de consigner dans un registre spécial (dont le modèle a été approuvé par la Commission électorale centrale) la totalité des fonds privés reçus, en indiquant le montant des contributions de chaque personne physique ou morale et en y joignant les renseignements nécessaires à l'identification des donateurs. La liste des personnes ayant donné un montant égal ou supérieur à 100.000 ALL /

³¹ Voir article 145.1 du Code électoral de 2003 (tel qu'amendé par l'article 91 de la Loi n° 9341 du 10 janvier 2005), ainsi que les dispositions de l'ordonnance n° 12 du 15 décembre 2006 de la Commission électorale centrale.

803 EUR doit être rendue publique, accompagnée du montant de leur contribution. Deuxièmement, en vertu de l'article 91 CE, un bilan comptable des fonds recueillis et dépensés pour la campagne électorale de chaque sujet électoral doit être soumis à la Commission électorale centrale. Le bilan en question doit être établi par un expert-comptable désigné par tirage au sort par la Commission (dans les 45 jours suivant la déclaration du résultat final des élections) et soumis dans le délai fixé dans la décision correspondante. Les données individuelles concernant les donateurs dont la contribution est inférieure au montant susmentionné de 100.000 ALL / 803 EUR ne figurent pas dans ce bilan.

43. En ce qui concerne la conservation des documents, les autorités ont indiqué à l'EEG que l'obligation générale faite aux entités juridiques de conserver livres de compte et pièces comptables pendant une période de dix ans à partir de la fin de l'année comptable (article 17 de la Loi n° 9228 du 29 avril 2004 sur les normes comptables et financières) s'applique aux partis politiques. En outre, l'article 48 de la Loi n° 9920 du 19 mai 2008 sur les procédures fiscales de la République d'Albanie exige des entités déclarantes qu'elles conservent les données financières sur leur activité pendant plus de cinq ans. D'autre part, les autorités chargées du contrôle du financement des partis politiques comme l'administration des impôts et la Commission électorale centrale doivent conserver une copie des déclarations financières qui leur sont soumises.

Obligations de publication

44. L'article 9 de la Constitution stipule que « les sources de financement et les dépenses des partis doivent être systématiquement rendues publiques ». Les autorités ont indiqué à l'EEG que cette disposition ne fait qu'énoncer un principe général dont l'application demande à être précisée dans la législation. Cependant, parmi les textes de loi se rapportant au financement des partis politiques – à savoir la Loi sur les partis politiques, le Code électoral et la législation fiscale – seul le Code électoral contient une réglementation à cet égard. Aux termes de l'article 91, paragraphe 3, CE, les bilans comptables sur le financement des campagnes électorales soumis par les sujets électoraux doivent être publiés par la Commission électorale centrale dans les 30 jours qui suivent leur dépôt (ou, le cas échéant, dans les 30 jours suivant leur vérification par la Commission). En ce qui concerne les registres sur le financement privé des sujets électoraux, l'article 90, paragraphe 1, CE stipule que la liste des personnes ayant donné une somme égale ou supérieure à 100.000 ALL / 803 EUR doit être rendue publique, avec le montant de leurs contributions respectives. Les autorités ont indiqué à l'EEG que le seuil en question porte sur le montant total versé par une personne à un parti ou un candidat pendant toute la durée de la campagne électorale. En ce qui concerne la législation fiscale, les autorités ont indiqué que les déclarations d'impôt obligatoires que doivent effectuer les partis politiques à la fin de l'année fiscale ne sont pas rendues publiques mais que le public peut demander accès à cette information (voir plus bas paragraphe 45).

Accès aux registres comptables

45. Le droit à l'information est garanti par l'article 23 de la Constitution et par d'autres textes légaux, notamment la Loi n° 8503 du 30 juin 1999 relative au droit à l'information sur les documents officiels. Les autorités ont indiqué à l'EEG qu'en vertu de cette législation, toute partie intéressée ou les médias peuvent requérir à tout moment l'accès à l'information contenue dans les déclarations d'impôt des partis politiques, puisque cette information n'est pas couverte par le secret d'Etat. De telles demandes n'ont pas à être justifiées et les autorités fiscales concernées

sont tenues de mettre l'information à la disposition de la personne requérante dans un délai de 40 jours.

46. Les autorités fiscales et de poursuite peuvent accéder à tout moment à l'information financière sur les partis politiques afin d'effectuer des contrôles fiscaux ou d'enquêter sur des infractions pénales ou d'autres infractions à la loi.
47. Les autorités ont aussi indiqué à cet égard que la Cour des comptes, qui est habilitée à contrôler à tout moment les ressources financières des partis politiques émanant de fonds publics,³² a également accès à l'information financière relative aux partis politiques.

(ii) Supervision (article 14 de la Recommandation Rec(2003)4)

Vérification comptable

48. En ce qui concerne l'audit interne des partis politiques, les autorités ont indiqué à l'EEG que la législation albanaise n'impose pas aux partis politiques de mécanisme d'audit spécifique et les laisse libres d'organiser eux-mêmes l'audit interne de leurs activités financières, conformément au principe d'intervention minimale de l'Etat dans les activités et la gestion des personnes morales privées. Elles ont déclaré que la loi spécifie uniquement en termes généraux ce qui est légal ou non et qu'en pratique, des systèmes différents de gestion et d'audit financier ont été mis en place sur la base de la réglementation interne et des statuts de chaque parti. C'est également sur cette base que les bilans financiers annuels sont préparés et approuvés par l'assemblée générale et les membres de chaque parti.
49. Une obligation spécifique d'audit a néanmoins été introduite à propos du financement des campagnes électorales des partis politiques et des candidats indépendants à l'article 91 du Code électoral de 2008. Comme indiqué plus haut (voir paragraphe 42), un bilan comptable des fonds recueillis et dépensés pour la campagne électorale de chaque parti ou candidat doit être soumis à la Commission électorale centrale dans un certain délai fixé par la Commission. Ce bilan, dont le coût est supporté par l'Etat, est établi par un expert-comptable désigné par la Commission par tirage au sort à partir d'une liste de comptables établie par la Commission au terme d'une procédure de sélection concurrentielle qui a lieu au début de l'année électorale.³³ Sur cette liste doivent figurer les noms d'au moins vingt experts-comptables exerçant cette profession depuis cinq ans au minimum. Il est interdit à un expert-comptable d'effectuer l'audit d'un même sujet électoral deux élections de suite. Les sujets électoraux sont tenus de mettre à la disposition de l'expert-comptable désigné par la Commission tous les documents, données et informations se rapportant au financement et aux dépenses de la campagne électorale.

Suivi

50. S'agissant de la supervision externe du financement des partis politiques, le cadre législatif albanaise confie actuellement ce rôle à différentes autorités publiques, à savoir la Cour des comptes pour ce qui concerne le financement des partis politiques en général, la Commission électorale centrale pour le financement des campagnes des sujets électoraux (partis politiques, coalitions de partis et candidats indépendants) et les autorités fiscales pour les déclarations

³² Article 23 LPP.

³³ Voir article 92 CE, qui prévoit aussi que les modalités supplémentaires de sélection et de nomination des auditeurs doivent être fixées par ordonnance de la commission électorale centrale. Les fonds nécessaires à l'audit des campagnes électorales doivent être inclus dans le budget électoral de l'Etat.

d'impôt des partis et des candidats aux élections. Cependant, lors de la visite sur place, l'EEG a été informée qu'en pratique, aucun contrôle substantiel du financement des partis politiques n'a été exercé jusqu'ici. Il convient de noter à cet égard que la législation albanaise en la matière fait actuellement l'objet d'un processus de réforme et que, en particulier, le Code électoral de 2008 accorde des pouvoirs accrus à la Commission électorale centrale.

51. Aux termes de l'article 23 LPP, la Cour des comptes est l'organe compétent pour le contrôle financier des partis politiques et peut exercer ce contrôle avant et pendant les campagnes électorales. Dans sa version originale, l'article 23 contenait en outre une disposition aux termes de laquelle « le contrôle ne doit pas se limiter à la partie du budget des partis politiques qui provient de fonds publics mais doit s'appliquer aussi aux dons et aux aides obtenus par d'autres moyens ». La deuxième section de l'article a été déclarée contraire à la Constitution par l'arrêt n°30-2001 du 9 mai 2001 de la Cour constitutionnelle, car le mandat constitutionnel de la Cour des comptes ne couvre par le contrôle des revenus des entités privées. La Cour a déclaré que la disposition susmentionnée de l'article 23 LPP est « incomplète » et que le Parlement devrait l'amender mais ceci n'a pas encore été fait et, au cours de sa visite, l'EEG a été informée que le Parlement n'est légalement soumis à aucune obligation à cet égard. Dans l'état actuel de la législation, la Cour des comptes est habilitée à contrôler uniquement les revenus des partis qui proviennent de fonds publics et les dépenses correspondantes. L'EEG a en outre recueilli des informations contradictoires à propos de l'application concrète de cette fonction de contrôle. Plusieurs de ses interlocuteurs, en particulier des représentants de partis, lui ont déclaré qu'en pratique, il n'est exercé aucune supervision du financement public des partis politiques, tandis que les représentants de la Cour des comptes lui ont indiqué qu'ils exerçaient une certaine forme de contrôle indirect lorsqu'ils vérifient les comptes d'autres autorités publiques qui détiennent des informations sur le financement des partis politiques, à savoir le ministère des Finances (administration des impôts) et la Commission électorale centrale.
52. Aux termes de l'article 162 de la Constitution, la Cour des comptes est la plus haute institution de contrôle économique et financier. La Cour des comptes passe en revue et vérifie l'activité économique des institutions de l'Etat et des autres entités juridiques relevant de l'Etat, l'utilisation et la protection des fonds publics par les organes du gouvernement central et des autorités locales, ainsi que l'activité économique des personnes morales contrôlées à hauteur d'au moins 50% par l'Etat ou dont les dettes, crédits ou obligations sont garantis par l'Etat. La Cour des comptes soumet au Parlement ses rapports sur la mise en œuvre du budget de l'Etat et son rapport d'activité annuel. Son président, qui est élu et renvoyé par le Parlement sur proposition du Président de l'Albanie, est nommé pour sept ans et peut être réélu. Lors de sa visite sur place, l'EEG a été informée que la Cour des comptes dispose en tout d'un personnel de près de 160 personnes.
53. Comme indiqué plus haut (voir paragraphe 42), la Commission électorale centrale est chargée des fonctions de surveillance du financement des campagnes électorales. Aux termes des anciennes dispositions de l'article 145.1 du Code électoral de 2003, les partis politiques et les candidats indépendants aux élections devaient soumettre à la Commission un rapport sur le financement de leur campagne incluant les revenus provenant de sources privées et les dépenses de campagne correspondantes ; cependant, les autorités ont indiqué à l'EEG que la Commission ne disposait d'aucun pouvoir spécifique de contrôle car il s'agissait principalement d'une autorité de surveillance du processus électoral. Avec le nouveau régime introduit par le Code électoral de 2008, un bilan comptable des fonds recueillis et dépensés pour la campagne électorale de chaque parti ou candidat, établi par un expert-comptable nommé par la Commission, doit être soumis à la Commission électorale centrale. Aux termes de l'article 91,

paragraphe 3, CE, la Commission peut procéder à des vérifications des données présentées dans le bilan comptable qui lui est soumis, y compris en interrogeant des personnes, en examinant les documents pertinents dans les locaux des sujets électoraux concernés, et en obtenant de banques ou de tiers toute information utile à propos des données contenues dans le bilan.

54. La Commission électorale centrale est un organe permanent qui prépare, supervise, gère et contrôle tous les aspects des élections et référendums et en annonce les résultats. Les tâches étendues qui lui sont confiées sont précisées à l'article 21 CE, notamment l'obligation de contrôler le financement des campagnes électorales ainsi que, entre autres, les responsabilités suivantes : émettre des décisions et des ordonnances de portée juridique générale fondées sur la législation et visant à assurer sa mise en œuvre ; prendre des mesures pour harmoniser les pratiques électorales ; diriger et contrôler le processus préélectoral et le processus électoral ; proposer l'allocation du nombre de mandats de chaque circonscription électorale en vue des élections législatives ; déclarer le résultat final des élections à l'échelon national ; former les membres des commissions électorales ; nommer et renvoyer les membres des Commissions locales d'administration des élections et superviser leur travail ; préparer le projet de budget annuel de fonctionnement de la Commission et gérer les fonds alloués à partir du budget de l'Etat et d'autres sources légales en vue des élections ; examiner et traiter les recours déposés par des sujets électoraux au sujet de la conduite du processus électoral ; appliquer des sanctions administratives aux personnes qui commettent des infractions administratives et engager la procédure pénale en cas d'infraction pénale en relation avec les élections.
55. Le Code électoral de 2008 inclut une nouvelle série de dispositions (articles 12 à 26) à propos de la Commission électorale centrale, qui définissent notamment sa composition et la procédure d'élection de ses membres, les critères requis pour en faire partie ainsi que les droits et obligations et les modalités de renvoi des membres de la Commission. La Commission dispose de son propre budget et comprend sept membres élus pour quatre ans (et qui peuvent être réélus) par le Parlement sur la base des règles nouvelles suivantes : deux membres sont élus sur proposition du parti de la majorité parlementaire disposant du plus grand nombre de sièges et deux membres sur proposition du parti de l'opposition parlementaire disposant du plus grand nombre de sièges ; un membre est élu sur proposition des députés des autres partis de la majorité et un membre sur proposition des députés des autres partis de l'opposition ; le septième membre et président de la CEC est élu parmi deux candidats sélectionnés par les députés du principal parti de l'opposition parmi les quatre candidats proposés par les députés du principal parti de la majorité. Les membres de la Commission doivent avoir un niveau d'études supérieures, disposer d'une expérience professionnelle pertinente et ne pas avoir appartenu à un parti politique pendant les cinq années précédentes ; ils doivent exercer leurs fonctions au sein de la Commission de façon indépendante et à temps plein, ces fonctions étant incompatibles avec toute autre responsabilité politique, publique ou privée à l'exception de l'enseignement. Les membres de la Commission peuvent être renvoyés par le Parlement, notamment en cas d'activités politiques ou de condamnation judiciaire en dernière instance pour un délit. Le président de la Commission est chargé notamment de représenter la Commission, de remplir les fonctions de directeur administratif de la commission et d'émettre les directives internes. Tout parti politique enregistré, ou coalition de partis, peut nommer un représentant (et un remplaçant) auprès de la Commission. Les représentants nommés par un parti représenté au Parlement disposent d'un statut permanent mais n'ont pas le droit de vote ; ils peuvent néanmoins assister aux réunions de la Commission, requérir des informations, participer aux discussions et présenter des propositions ou des requêtes.

56. La Commission dispose d'une division administrative composée de fonctionnaires et dirigée par un Secrétaire général qui est nommé sur décision de la Commission. Lors de la visite sur place, l'EEG a été informée que la division administrative, qui a été créée sous le régime du Code électoral de 2003, comprend un personnel permanent de près de 60 personnes et que, pour l'organisation des élections, environ 300 personnes supplémentaires sont employées (à temps partiel) pour une période de plusieurs mois. L'EEG a en outre appris qu'au moment de la visite, le chef du service financier de la Commission et deux autres experts étaient chargés de la gestion et du contrôle du financement des élections. Les autorités ont indiqué que, afin de mettre en œuvre les nouvelles normes de supervision introduites par le Code électoral de 2008, de nouvelles descriptions d'emploi seraient établies pour ces postes et qu'un personnel supplémentaire pourrait être chargé de ces tâches.
57. Les autorités fiscales examinent les déclarations annuelles d'impôts des partis politiques et des candidats aux élections.
58. Les autorités ont indiqué à l'EEG qu'il n'existe aucune réglementation spéciale aux fins de la poursuite des infractions à la législation sur le financement des partis politiques. En cas de soupçon d'infraction pénale en ce domaine, le bureau du procureur compétent instituerait une procédure pénale de plein droit ou sur la base de signalements de citoyens ou d'organes concernés comme la Cour des comptes, la Commission électorale centrale ou une organisation non-gouvernementale. L'obligation générale s'imposant à toute personne d'informer les autorités chargées de l'application des lois en cas de soupçons qu'un crime a été commis s'applique aussi aux membres et au personnel des organes susmentionnés. En outre, l'article 21, alinéa 20, CE stipule que la Commission électorale centrale est tenue d'initier une procédure pénale en cas d'infraction pénale en relation avec les élections et d'imposer une sanction administrative aux personnes ayant commis une infraction administrative se rapportant aux élections ; aux termes de l'article 168 CE, les membres de la Commission ainsi que le personnel de son secrétariat sont responsables à la fois au plan administratif et au plan pénal en cas de non-respect de ces obligations.
59. Selon les autorités, aucune enquête ou investigation en relation avec la supervision du financement des partis politiques n'a été ouverte pendant les dix dernières années par l'un des organes susmentionnés ou par un organe chargé de l'application des lois.

(iii) Sanctions (article 16 de la Recommandation Rec(2003)4)

60. Alors que la Loi sur les partis politiques ne prévoit aucune sanction en cas de manquement aux règles sur le financement des partis politiques,³⁴ le Code électoral contient toute une gamme de sanctions administratives. Aux termes de l'article 145.1, alinéa 3, du Code électoral de 2003, la Commission électorale centrale était habilitée à imposer une sanction – allant de la suppression totale ou partielle des fonds publics qui leur sont alloués à une amende et à la perte du droit à participer à de nouvelles élections – aux partis, coalitions de partis et candidats indépendants qui ne se conforment pas à l'obligation de fournir un bilan comptable sur le financement de leur campagne (ou qui soumettent un bilan incomplet). Le Code électoral de 2008 a introduit une nouvelle série de dispositions prévoyant l'application de sanctions en cas d'infraction à la réglementation sur le financement des campagnes électorales, comme indiqué ci-dessous :

³⁴ Si l'on excepte la règle générale selon laquelle les obligations financières en suspens d'un parti doivent être déduites de l'allocation annuelle accordée par l'Etat à ce parti ; voir article 24 LPP.

- article 87, paragraphe 3, CE : en cas de non-respect de l'obligation pour un parti politique ayant reçu des fonds publics pour sa campagne électorale mais n'ayant obtenu aucun siège au Parlement de retourner ces fonds à la Commission électorale centrale dans les 30 jours suivant la déclaration finale des résultats, la Commission doit demander au ministère des Finances d'ordonner au Trésor public de déduire le montant en question des autres fonds publics devant être alloués au parti concerné ;
- article 87, paragraphe 4, du CE : dans ce cas également, le parti concerné perd son droit à obtenir des fonds publics pendant une période d'au moins cinq ans, ainsi que le droit à participer aux prochaines élections, quelles qu'elles soient, soit seul, soit comme membre d'une coalition de partis;
- article 91, paragraphe 4, du CE: le non-respect par un parti, un candidat ou un donneur des règles prévues au chapitre sur le « Financement des sujets électoraux » (articles 87 à 92), lorsqu'il ne constitue pas une infraction pénale, est une infraction administrative qui est sanctionnée conformément aux dispositions de la Treizième Partie du Code électoral (articles 168 to 176), comme suit :
- article 173, paragraphe 1, CE: les infractions aux dispositions sur le financement des campagnes électorales par le trésorier d'un parti politique sont punies d'une amende de 50.000 à 100.000 ALL / 401 à 803 EUR ;
- article 173, paragraphe 2, CE: le refus d'un parti ou d'un candidat de coopérer avec l'audit effectué par la Commission électorale centrale est sanctionné par une amende de 1 à 2 millions ALL / 8.027 à 16.053 EUR ;
- article 173, paragraphe 3, CE: le refus de divulguer les ressources utilisées pour le financement d'une campagne électorale ou de permettre aux auditeurs d'exercer leur contrôle est passible d'une sanction pouvant aller d'une amende de 2 millions ALL / 16.053 EUR à la suspension du financement du parti politique concerné pendant une période de cinq ans maximum ;
- article 173, paragraphe 4, CE: l'infraction par un donneur de l'article 90 CE I est passible d'une amende correspondant à 30 % du montant de la contribution versée par ce donneur ;
- article 173, paragraphe 5, CE: le non-respect par un parti ou un candidat du plafonnement des dépenses électorales est puni d'une amende correspondant à 10 % du dépassement de la limite établie conformément à l'article 90 CE.

61. Les sanctions administratives susmentionnées sont imposées par la Commission électorale centrale dont les décisions peuvent être contestées devant la chambre électorale de la Cour d'appel de Tirana. La chambre électorale se compose de huit juges sélectionnés parmi les juges des différentes Cours d'appel par un tirage au sort effectué par le Haut-Conseil judiciaire.³⁵
62. La législation albanaise ne prévoit pas de sanctions pénales spécifiques en cas de manquement aux règles sur le financement des partis politiques. Néanmoins, une fausse déclaration par un parti, une coalition de partis ou un candidat indépendant à la Commission électorale centrale, à la Cour des comptes ou aux autorités fiscales peut constituer une infraction pénale de fraude financière ou d'évasion fiscale, par exemple, au titre du Code pénal ou de la législation fiscale. En pareils cas, la sanction pénale est imposée par le tribunal et sa décision peut faire l'objet d'un recours devant l'instance de niveau supérieur.

Immunités et prescription

63. La Constitution (et certaines autres lois) prévoient différents types d'immunité pour les catégories suivantes de fonctions officielles en Albanie : Président de l'Albanie, membres du Parlement,

³⁵ Article 146 CE.

membres du gouvernement, juges de la Cour constitutionnelle, Haute-Cour, Cours d'appel et Tribunaux de première instance, membres de la Commission électorale centrale, président de la Cour des comptes et médiateur. Les candidats au Parlement ne jouissent pas de l'immunité. Les députés ne sont pas responsables des opinions ou des votes exprimés au Parlement (non-responsabilité) ; ils jouissent en outre de l'immunité en matière de poursuite et d'arrestation (inviolabilité) mais cette immunité peut être levée par le Parlement par un vote à bulletin secret (à la majorité simple) sur demande du Procureur général (l'immunité ne couvre pas l'arrestation si un député est appréhendé lors de la Commission d'un crime grave ou immédiatement après ce crime). Les membres de la Commission électorale centrale et le président de la Cour des comptes sont également couverts par ce dernier type d'immunité (inviolabilité).

64. Les délais normaux de prescription (c'est-à-dire 5 ans en cas de fraude au sens de l'article 143 du Code pénal ou 20 ans si l'infraction a eu des conséquences graves, voir article 66 du Code pénal) s'appliquent aux infractions pénales commises en relation avec le financement des partis politiques.

Statistiques

65. Les autorités ont indiqué que, depuis l'entrée en vigueur de la législation pertinente, à savoir la Loi de 2000 sur les partis politiques, le Code électoral de 2003 et le Code électoral de 2008, aucune infraction à la réglementation sur le financement des partis politiques par un parti ou un candidat n'a été détectée et que, par conséquent, aucune sanction n'a encore été imposée en ce domaine.

IV. ANALYSE

66. Bien que l'article 9 de la Constitution albanaise établisse le principe selon lequel « les sources de financement et les dépenses des partis doivent être systématiquement rendues publiques », l'EEG considère que, jusqu'à récemment, ni la législation ni la pratique ne satisfaisaient en Albanie à une telle norme d'ouverture et de transparence du financement politique. Aucune supervision sérieuse n'a jusqu'ici été exercée, et aucune irrégularité de financement n'a non plus donné lieu à une enquête. Néanmoins, le développement de la réglementation sur le financement des partis politiques s'inscrit actuellement dans un processus de réforme prometteur et l'EEG note que des progrès importants ont été accomplis en ce qui concerne le financement des campagnes électorales. Un nouveau Code électoral – qui institue un système proportionnel régional pour les élections parlementaires et introduit aussi un système de transparence et de contrôle du financement des campagnes électorales – a été adopté par le Parlement après la visite sur place, le 29 décembre 2008, et est entré en vigueur le 13 janvier 2009. A cet égard, les autorités ont souligné que l'un des principaux objectifs de la réforme du système électoral était de concentrer la campagne électorale plus sur le parti politique que sur le candidat lui-même, afin de réduire le besoin de financement spécifique pour la campagne et d'en faciliter son contrôle. Le présent rapport tient compte de la version finale du Code électoral. L'Albanie devra évidemment évaluer l'application concrète de cette législation, notamment à la lumière des premières élections législatives qui auront lieu sous le nouveau Code électoral le 28 juin 2009. En ce qui concerne la Loi de 2000 sur les partis politiques, qui inclut des dispositions assez générales sur le financement (structurel) des partis politiques, l'EEG note avec intérêt que des amendements éventuels visant à aligner les dispositions de cette loi sur les normes établies par le Code électoral et à introduire la supervision des comptes des partis sont en cours de discussion ; cependant, au moment de la visite sur place, il n'existait encore aucun projet de législation en ce sens. La majorité des représentants officiels rencontrés sur place ont reconnu que des mesures

supplémentaires sont nécessaires afin d'améliorer et de compléter la législation actuelle et de mettre en place des mécanismes adéquats pour assurer son application effective. Dans le même temps, un certain nombre d'interlocuteurs de l'EEG – y compris parmi les représentants de la société civile – ont exprimé le souhait que les réformes législatives n'aillent pas trop vite car les nombreuses réformes introduites en Albanie depuis la fin de l'époque communiste n'ont pas encore été « digérées » par les praticiens et le public. Il lui a aussi été déclaré de façon répétée qu'après l'expérience de réglementation et de contrôle politique extrêmes qu'a connu le pays, la volonté a existé en Albanie de réduire au minimum l'intervention de l'Etat, ce que reflète partiellement encore la législation actuelle. L'EEG a préparé une série de recommandations qui lui paraissent essentielles et nécessaires en vue de l'établissement d'un système de transparence cohérent et qui pourraient ouvrir la voie à de nouvelles adaptations et améliorations nécessaires à une étape ultérieure.

67. Les partis politiques reçoivent en Albanie deux types de financement direct public. La partie « structurelle » de ce financement est allouée afin de couvrir les dépenses de fonctionnement au jour le jour, tandis que chaque campagne électorale fait l'objet d'un financement spécifique venant s'ajouter aux aides structurelles. Les autorités ont indiqué que le financement structurel annuel s'est élevé à 191.034.000 ALL (environ 1,5 million EUR) pendant la période 2006-2008 ; le financement des campagnes électorales a atteint 219.877.043 ALL (environ 1,8 million EUR) pendant les élections législatives de 2005 et 52.902.704 ALL (environ 425.000 EUR) pendant les élections locales de 2007. Le financement accordé lors des campagnes électorales est soumis à une « limite proportionnelle » des dépenses de campagne, qui ne doivent pas excéder dix fois le montant de l'aide électorale publique versée à un parti. Cette limite n'a encore jamais été atteinte par un parti albanais. Les aides structurelles ne sont légalement soumises à aucune « limite proportionnelle ». Toutefois, la réalité économique du pays, le nombre d'adhérents des partis et les possibilités effectives de collecte de fonds suggèrent que les ressources des partis ne dépassent pas un seuil raisonnable. L'allocation et la répartition des fonds publics entre les partis semblent avoir lieu de manière assez transparente ; par contre, la transparence fait défaut à propos de l'utilisation des fonds alloués et de la part que représentent ces fonds dans les ressources totales dont disposent les partis. A cet égard, l'EEG note avec surprise que, parmi les représentants des trois principaux partis siégeant au Parlement rencontrés lors de la visite sur place, l'un a déclaré que le financement structurel public constituait de loin la source de revenu la plus importante de son parti, le second a affirmé que la part de ce financement n'était pas négligeable mais était équilibrée par les ressources propres de son parti, tandis que le troisième a indiqué que le financement structurel public ne représentait qu'une faible partie des ressources totales de son parti. Ceci semble indiquer que, même entre les deux grands partis qui se sont succédé au pouvoir pendant les dernières années, il pourrait exister un écart important quant à la part respective des fonds publics et des fonds privés entrant dans leur financement, et ceci malgré le montant comparable des aides publiques versées à chacun de ces partis. On notera, cependant, que les autorités ont fourni à l'EEG des tableaux établis par la Commission électorale centrale à partir des comptes des partis sur le financement de leurs campagnes électorales en 2005 et 2007 qui ne confirment qu'en partie les déclarations susmentionnées des représentants des partis ; d'autre part, l'EEG constate que ces tableaux sont loin d'être complets et cohérents (certains partis, par exemple, n'ont déclaré aucun revenu de source privée ou même aucun revenu du tout, et le montant des aides publiques déclaré par le Parti socialiste est près de 14 fois supérieur à celui du Parti démocrate). Dans ce contexte incertain, l'EEG s'inquiète particulièrement du niveau peu élevé de transparence requis par la réglementation pertinente au sujet des comptes ordinaires des partis, ainsi que des insuffisances manifestes dans l'application concrète de la législation existante.

Transparence

Financement des campagnes électorales

68. Les règles de transparence applicables au financement des campagnes des « sujets électoraux » – à savoir les partis politiques, les coalitions de partis et les candidats indépendants – contenues dans le Code électoral (ci-après : CE) ont été amendées à plusieurs reprises pendant la dernière décennie. L'EEG a été informée que le Code électoral de 2003, dans sa version initiale, prévoyait uniquement la réglementation de l'allocation des fonds publics, tandis que les amendements de 2005 et 2007 ont introduit une série de règles de transparence, notamment le plafonnement des dons privés (fixé à 1.000.000 ALL / 8.027 EUR par donneur), l'interdiction de recevoir des dons de personnes physiques ou morales étrangères, le plafonnement des dépenses de campagne électorale des partis (fixée à 10 fois le montant le plus élevé des fonds publics versés à un parti pour une campagne électorale) et l'obligation pour tous les sujets électoraux de soumettre les comptes de financement de leur campagne électorale à la Commission électorale centrale (en identifiant les donateurs et leurs contributions respectives dans le cas des dons d'un montant total égal ou supérieur à 100.000 ALL / 803 EUR). Le régime actuel, mis en place par le Code électoral de 2008, maintient les restrictions susmentionnées s'appliquant aux dons et aux dépenses de campagne des partis politiques, en les complétant par un nouveau plafonnement des dépenses de campagne des candidats indépendants fixé à 50 % du montant le plus élevé alloué à un sujet électoral, et en y ajoutant de nouvelles règles de transparence, en particulier l'interdiction d'utiliser des ressources publiques pour soutenir un sujet électoral (à l'exception du financement public des campagnes électorales prévu par le Code électoral), l'interdiction de recevoir des contributions de personnes morales ou de leurs actionnaires dans certaines situations afin d'éviter les conflits d'intérêts (par exemple lorsqu'une personne morale a des obligations monétaires à l'égard du budget national ou d'un organisme public) et l'obligation pour tous les sujets électoraux d'ouvrir un compte bancaire spécial pour les dons d'un montant supérieur à 100.000 ALL (803 EUR), de consigner les dons reçus dans un registre spécial – avec une déclaration signée par chaque donneur – et de soumettre à la Commission électorale centrale un bilan comptable des fonds recueillis et des dépenses encourues lors d'une campagne électorale. Le bilan comptable doit être établi par un expert-comptable désigné par la Commission dans un délai fixé par cette dernière et publié par la Commission dans les 30 jours suivant son dépôt ou, le cas échéant, dans les 30 jours suivant la vérification des comptes par la Commission.
69. L'EEG est d'avis que les nouvelles règles susmentionnées, ainsi que la nouvelle réglementation en matière de supervision et d'application de la législation, offrent un cadre prometteur aux fins de la transparence du financement des campagnes électorales. Toutefois, l'enjeu principal – pratiquement tous les interlocuteurs de l'EEG lors de la visite sur place se sont accordés sur ce point – est maintenant l'application effective des nouvelles dispositions. Il convient de noter que le Code électoral de 2003 contenait déjà, sous sa forme amendée, certaines règles de transparence mais aucune disposition adéquate sur le contrôle pour assurer la mise en œuvre effective de ces règles. L'EEG a été informée que, pendant les dix dernières années, aucune enquête ou investigation n'a été conduite par la Commission électorale centrale ou un organe chargé de l'application des lois, et qu'aucune sanction n'a été imposée à un parti ou à un candidat, alors qu'il semblerait que certaines obligations n'ont pas été respectées par tous les partis (en particulier l'obligation de déclarer tous les dons à la Commission électorale centrale). L'EEG a également pu entendre par certains de ses interlocuteurs rencontrés sur place, que la confiance et la participation du public à la vie politique était en train de baisser, sous l'effet notamment de

l'impression répandue dans le grand public que les dépenses des partis politiques lors des campagnes électorales sont excessives et n'apparaissent pas de façon exacte dans leurs déclarations financières. Les chiffres sur la participation de vote ne semblent pas confirmer cette impression. L'EEG tient tout de même à souligner que des mesures concrètes et vigoureuses seront nécessaires pour assurer l'application effective des amendements légaux. Outre l'établissement d'un mécanisme de supervision efficace (voir plus bas paragraphes 73 et 74), ces mesures devraient logiquement inclure, entre autres, la mise en place d'une législation secondaire précise et cohérente (plusieurs dispositions pertinentes du Code électoral renvoient à des ordonnances complémentaires qui sont, selon les informations fournies par les autorités après la visite, en cours de préparation) et d'un format standardisé (accompagné le cas échéant de lignes directrices adaptées) pour les bilans comptables à soumettre par tous les sujets électoraux, afin d'assurer que tous les bilans soient suffisamment détaillés et faciliter les comparaisons d'une année sur l'autre ainsi que les comparaisons entre partis ou candidats. En outre, les entretiens menés par l'EEG sur place lui ont laissé clairement l'impression que, étant donné le faible degré de transparence atteint jusqu'ici, le besoin se fait fortement sentir d'activités de formation et de conseils spécifiques et ciblés sur les conséquences de la nouvelle législation. L'EEG, d'autre part, est d'avis que le fonctionnement concret des nouvelles dispositions en matière de transparence devrait faire l'objet d'une évaluation continue ; à cette fin, la collecte d'informations précises et significatives, en particulier de données statistiques sur les cas de non-respect des obligations et sur les sanctions imposées en ce domaine, serait indiquée en vue de déterminer si de nouvelles modifications de la législation ou des améliorations pratiques (par exemple l'augmentation des ressources financières et humaines mises à la disposition du mécanisme de surveillance) sont nécessaires. L'EEG recommande par conséquent de **prendre des mesures appropriées pour assurer la mise en œuvre effective des nouvelles dispositions sur le financement des campagnes électorales contenues dans le Code électoral de 2008, y compris, par exemple, l'introduction d'une législation secondaire précise, la mise en place d'un format standardisé pour les bilans comptables sur le financement des campagnes électorales et le pourvoi de conseils aux partis politiques, et d'évaluer l'efficacité des nouvelles dispositions à l'aide de la collecte d'informations et de statistiques détaillées et pertinentes.**

70. De manière plus spécifique, l'EEG attire l'attention des autorités sur deux aspects des nouvelles dispositions du Code électoral qui demandent à être éclaircies, éventuellement par de nouveaux amendements à la loi ou bien dans la législation secondaire. Premièrement, en ce qui concerne la tenue obligatoire de registres des dons, l'EEG note que, aux termes de l'article 90, paragraphe 1, CE, « la liste des personnes ayant donné un montant égal ou supérieur à 100.000 ALL / 803 EUR à un sujet électoral doit être rendue publique, accompagnée du montant de leur contribution ». L'EEG est d'avis qu'il est nécessaire de préciser si cette disposition fait obligation aux partis et aux candidats de publier la liste en question, sous quelle forme (par exemple sur le site internet du parti) et dans quel délai, ou bien si elle exige seulement de permettre l'accès sur demande à ce type d'information. L'EEG rappelle que le GRECO a appelé de façon répétée les Etats membres à exiger des partis et candidats qu'ils publient la liste des dons reçus sous une forme facilement accessible et à intervalles réguliers, dans des conditions définies par la loi, y compris pendant les campagnes électorales. Une telle information, publiée en temps opportun, aurait évidemment l'avantage d'accroître la transparence du financement politique en Albanie, notamment en attirant l'attention des médias, en facilitant le débat public et en permettant au public et aux autorités de détecter à un stade précoce d'éventuelles irrégularités dans le financement des partis et des élections. L'information recueillie par l'EEG montre clairement qu'une telle participation du public au contrôle du financement des partis politiques doit être activement encouragée. Deuxièmement, des représentants des partis ont informé l'EEG que,

jusqu'ici, les dons en nature (biens ou services offerts gratuitement ou à prix réduit) n'étaient déclarés que dans certains cas spécifiques, à savoir lorsqu'ils sont intégrés à l'inventaire des biens du parti, alors que les dons en nature représentent une source importante de revenus pour au moins certains des partis. Selon les autorités, aux termes des nouvelles dispositions du Code électoral de 2008, tous les dons et, par conséquent, tous les dons en nature doivent être déclarés ; néanmoins, l'EEG s'inquiète de l'absence de dispositions détaillées requérant explicitement que ces dons soient clairement identifiés et enregistrés avec leur valeur commerciale sur la liste des dons et dans les bilans comptables des sujets électoraux. Cette situation constitue évidemment une opportunité et une incitation à ne pas déclarer certains dons aux partis politiques ou aux candidats aux élections. Au vu de ce qui précède et dans un but de sécurité juridique, l'EEG recommande de **prendre des mesures appropriées pour assurer la mise en œuvre de dispositions pertinentes du Code électoral dans le sens i) que les listes de dons et de donateurs (dans le cas des dons dépassant un certain montant tel que déterminé par les dispositions pertinentes) soient déclarées et publiées d'une manière facilement accessible et dans des délais spécifiés ; et ii) que les dons en nature soient clairement identifiés, évalués et comptabilisés sous leur valeur commerciale réelle, à la fois dans les listes de dons et dans les bilans comptables.**

Financement structurel des partis politiques

71. S'agissant maintenant de l'aspect « structurel » du financement des partis politiques et de la couverture des dépenses de fonctionnement au jour le jour des partis, l'EEG note que la Loi sur les partis politiques (ci-après : LPP) contient des règles suffisamment claires à propos de l'allocation des fonds publics mais des règles assez générales à propos du financement par des sources privées, et que ces dernières sont moins complètes et moins précises que les dispositions pertinentes du Code électoral. Aux termes de l'article 17 de la LPP, les partis politiques peuvent être financés à l'aide des cotisations de leurs adhérents, de tout bien obtenu par des moyens légaux et de l'aide financière reçue du budget de l'Etat. Aux termes de l'article 21 de la LPP, le financement des partis politiques par une entité publique ou privée étrangère, par le gouvernement, par une entité publique albanaise ou par une entité dans laquelle l'Etat détient une participation est interdit (cependant, « les dons et l'aide » de partis ou d'associations internationales de partis, de fondations ou d'organisations politiques albanaises ou étrangères et de personnes physiques ou morales privées albanaises sont autorisés). Par contre, la Loi sur les partis politiques n'interdit pas la réception de dons anonymes et n'exige pas que les ressources financières des partis politiques soient versées sur des comptes bancaires, comme le veut le Code électoral (cette dernière obligation s'appliquant uniquement aux dons d'un montant égal ou supérieur à 100.000 ALL / 803 EUR). Etant donné que le financement privé constitue, au moins pour certains partis, une part importante de leur revenu total (voir plus haut paragraphe 67), l'EEG a de fortes raisons de penser que les lacunes susmentionnées pourraient conduire à des situations dans lesquelles une part importante des revenus d'un parti ne serait pas seulement ignorée du public mais serait complètement indétectable, ce qui rendrait impossible la transparence du financement des partis. Conformément aux prises de position antérieures du GRECO sur cette question, l'EEG recommande d'**introduire l'interdiction générale des dons émanant de donateurs dont l'identité n'est pas connue du parti politique.**
72. En ce qui concerne les états financiers des partis politiques, l'EEG n'a guère recueilli d'informations substantielles sur les normes légales relatives à leur contenu, leur niveau de détail et leur forme, non plus que sur l'application effective de ces normes par les partis. Les autorités ont indiqué à l'EEG qu'afin d'intervenir aussi peu que possible dans les activités et la gestion des personnes morales privées, la législation albanaise régleme au minimum ces entités et

n'impose pas, par exemple, aux partis politiques de mécanisme d'audit spécifique, ni l'obligation de soumettre livres de compte et registres comptables à un organe public ou de les rendre publics (seule une déclaration annuelle de revenu doit normalement être soumise aux autorités fiscales mais, lors des entretiens sur place, l'EEG n'a pu obtenir de réponse claire à la question de savoir si les partis respectent effectivement cette obligation). Il semblerait en outre que les partis ne sont pas obligés de faire figurer sur leurs registres comptables l'information relative aux entités qui leur sont liées ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle. L'EEG rappelle les normes pertinentes énoncées dans la Recommandation Rec(2003)4, à savoir les obligations prévues pour les partis politiques à l'article 11 (tenue d'une comptabilité complète et adéquate incluant, le cas échéant, les comptes des entités qui leur sont liées ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle), à l'article 12 (spécification dans la comptabilité de tous les dons reçus, y compris la nature et la valeur de chaque don et, en cas de dons supérieurs à un certain montant, l'identification du donneur) et à l'article 13 (publication des comptes du parti à intervalles réguliers, au moins annuellement, ou d'un résumé de ces comptes). L'EEG conclut que la situation juridique actuelle en ce qui concerne le financement structurel des partis politiques n'est pas conforme à ces normes et que la transparence du financement des partis politiques bénéficierait certainement de l'introduction d'un format standardisé pour les comptes des partis (accompagné le cas échéant par des lignes directrices adaptées) et de l'audit obligatoire de ces comptes par un expert-comptable, sur la base des règles pertinentes s'appliquant aux déclarations sur le financement des campagnes électorales. L'EEG recommande par conséquent i) **d'exiger que les comptes annuels des partis politiques comprennent des informations détaillées sur les revenus (y compris la spécification de tous les dons reçus et, en cas de dons supérieurs à un certain montant, l'identification des donneurs ainsi que l'indication des dons en nature, accompagnés de leur valeur commerciale), les dépenses, les dettes et les actifs et incluent, le cas échéant, les comptes des entités liées directement ou indirectement aux partis politiques ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle ; ii) d'introduire un format standardisé pour les comptes des partis et l'obligation d'un audit indépendant par un expert-comptable ; et iii) d'assurer que ces comptes soient rendus facilement accessibles au public, dans des délais spécifiés par la loi.**

Supervision

73. En ce qui concerne la supervision du financement des campagnes électorale par les partis politiques, les coalitions de partis et les candidats indépendants, les nouvelles dispositions du Code électoral de 2008 exigent qu'un bilan comptable soit soumis à la Commission électorale centrale qui est chargée de fonctions de contrôle et habilitée à imposer des sanctions en cas de manquement aux règles de transparence. La Commission peut vérifier les données contenues dans les bilans comptables, y compris en interrogeant des personnes, en examinant les documents pertinents dans les locaux des sujets électoraux concernés, et en obtenant de banques ou de tiers toute information utile à propos des données contenues dans ces bilans. Il n'existe aucun mécanisme équivalent quant à la partie « structurelle » du financement des partis. Aux termes de l'article 23 LPP, la Cour des comptes est responsable de l'audit du financement des partis politiques mais la Cour constitutionnelle a indiqué dans un arrêt que le mandat constitutionnel de cette institution se limite au contrôle des *fonds publics* reçus et dépensés par les partis.³⁶ S'agissant de l'application concrète de cette fonction de contrôle limitée, les informations recueillies par l'EEG sont contradictoires. Plusieurs de ses interlocuteurs, y compris des représentants de partis, lui ont déclaré qu'en pratique, il n'est pas exercé de supervision du financement public des partis politiques, tandis que les représentants de la Cour des comptes lui

³⁶ Arrêt n° 30-2001 du 9 mai 2001 de la Cour constitutionnelle.

ont indiqué qu'ils exerçaient une certaine forme de contrôle indirect lorsqu'ils vérifient les comptes d'autres autorités publiques qui détiennent des informations sur le financement des partis politiques, à savoir l'administration des impôts du ministère des Finances (déclarations de revenus) et la Commission électorale centrale (rapports sur le financement des campagnes électorales). Toutefois, il est clair que la comptabilité ordinaire des partis n'est présentée à aucun organe de supervision et n'est soumise à aucun contrôle. Les informations recueillies par l'EEG indiquent clairement que la situation actuelle n'est pas entièrement conforme à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 qui mentionne non seulement la supervision des campagnes électorales mais aussi le contrôle du financement des partis politiques en général, y compris la vérification de leurs comptes. L'EEG recommande par conséquent de **mettre en place une supervision compréhensible des comptes complets des partis politiques, y compris le financement structurel émanant de sources privées.**

74. Au cours de la visite sur place, l'EEG a abordé longuement avec un certain nombre d'interlocuteurs la question de savoir quel organe serait le mieux indiqué pour assurer à l'avenir le contrôle du financement des partis politiques en Albanie. S'agissant de la supervision des comptes ordinaires des partis, plusieurs organes existants ont été proposés, notamment la Commission électorale centrale (sous réserve d'une extension de ses compétences qui se limitent actuellement aux élections), la Cour des comptes (sous réserve de certains changements constitutionnels), les autorités fiscales ou la Haute-inspection chargée de la déclaration et du contrôle des biens, mais il a aussi été suggéré de créer un nouvel organe de contrôle spécialisé. Presque toutes les personnes interrogées ont convenu que la supervision du financement ordinaire des partis politiques et du financement des campagnes électorales devrait être confiée à un organe unique. Elles ont souligné que, sous le régime actuel de partage des responsabilités entre plusieurs organes comme l'administration des impôts, les commissions électorales ou la Cour des comptes, aucun contrôle substantiel n'est exercé. L'EEG est d'avis que, pour pouvoir être efficace, un système impliquant des organes différents doit être bien coordonné ; elle est convaincue, cependant, que le contrôle le plus complet et le plus efficace serait assuré par un organe unique doté d'un mandat général de supervision de tous les domaines de financement des partis politiques, y compris les comptes ordinaires des partis et le financement des campagnes électorales. C'est à l'Albanie bien entendu qu'il revient de déterminer à quel organe pourrait être confiée une telle tâche. L'EEG souligne néanmoins qu'un tel organe de supervision doit jouir d'un degré d'indépendance adéquat, disposer de ressources suffisantes pour assurer un contrôle proactif substantiel (y compris la vérification matérielle des informations qu'il reçoit), ainsi que de pouvoirs d'enquête, et être habilité à imposer des sanctions en cas de manquement aux règles sur le financement des partis politiques. L'EEG note que par le biais des nouvelles dispositions du Code électoral de 2008, la Commission électorale centrale a été récemment dotée d'un tel mandat et de pouvoirs d'enquête dans le domaine du financement des campagnes électorales mais il est clair qu'elle a besoin de ressources financières et humaines supplémentaires pour remplir à bien sa tâche importante (l'EEG a été informée qu'au moment de la visite sur place – donc avant l'adoption du nouveau Code électoral, trois personnes seulement étaient chargées de la gestion et du contrôle du financement des campagnes électorales).³⁷ Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande d'**assurer qu'un mécanisme indépendant soit en place pour la supervision du financement des partis politiques et des campagnes électorales, et qu'il soit doté d'un mandat, de pouvoirs et de ressources adéquates lui permettant de contrôler effectivement et de manière proactive ce financement, d'enquêter sur les allégations d'infraction à la réglementation sur le financement des partis politiques et d'imposer le cas échéant des sanctions.**

³⁷ Après la visite, l'EEG a été informée que le nombre de personnel permanent chargé de la gestion et du contrôle du financement des élections avait été augmenté à 5 et serait complété par des experts extérieurs.

Sanctions

75. L'EEG note que la Loi sur les partis politiques ne contient aucune disposition sanctionnant les manquements aux règles sur le financement des partis politiques, alors que le Code électoral définit toute une gamme de sanctions administratives à imposer par la Commission électorale centrale. La législation albanaise ne prévoit pas non plus de sanctions pénales spécifiques en ce domaine. L'EEG, cependant, a été informée qu'une fausse déclaration par un parti ou un candidat à la Commission électorale centrale, à la Cour des comptes ou aux autorités fiscales peut constituer une infraction pénale de fraude financière ou d'évasion fiscale, par exemple, au titre du Code pénal ou de la législation fiscale. Les sanctions administratives prévues par le Code électoral de 2008 sont d'une portée plus étendue que celles qui figuraient dans le code précédent et couvrent, outre certains cas de non-remboursement des fonds publics électoraux par un parti, le non-respect des dispositions sur le financement des campagnes électorales par le trésorier d'un parti politique, le refus d'un sujet électoral de coopérer avec l'audit effectué par la Commission électorale centrale, le refus de divulguer les ressources utilisées pour le financement d'une campagne électorale ou de permettre aux auditeurs d'exercer leur contrôle, le non-respect par un parti ou un candidat du plafonnement des dépenses électorales, ainsi que l'infraction par un donneur de l'article 90 CE (relatif aux conditions de versement et à l'enregistrement des fonds d'origine privée). Ces infractions sont passibles de sanctions financières d'une sévérité variable (les sanctions prévues, par exemple, en cas de refus de divulguer les ressources utilisées pour le financement d'une campagne électorale ou de permettre aux auditeurs d'exercer leur contrôle vont d'une amende de 2 millions ALL/16.053 EUR à la suspension du financement public d'un parti politique pendant une période de cinq ans maximum). Il convient de noter que l'EEG n'a pas eu la possibilité de discuter des nouvelles dispositions introduites après la visite sur place, ce qui rend difficile d'établir avec certitude si l'ensemble des infractions éventuelles à la nouvelle législation sont passibles de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. Néanmoins, l'EEG note que les sanctions susmentionnées couvrent à la fois les actes des partis politiques et des candidats aux élections, les manquements aux diverses règles relatives à la transparence, à la coopération avec les auditeurs et au plafonnement des dépenses et paraissent donc – et sont certainement conçues pour être – suffisamment détaillées et efficaces. L'EEG s'abstient donc pour le moment de recommander de nouveaux amendements et considère que priorité doit maintenant être donnée à la mise en œuvre concrète des nouvelles dispositions, étant donné que, jusqu'ici, les sanctions existantes n'ont jamais été appliquées. L'EEG renvoie à cet égard à la recommandation formulée plus haut (voir paragraphe 69) sur la mise en œuvre et l'évaluation des nouvelles dispositions par les autorités albanaises, en ajoutant que d'autres mesures telles que l'extension de l'arsenal de sanctions (avec, par exemple, la possibilité de dés-enregistrer un parti politique ou l'introduction de sanctions pénales spécifiques) ou la publication des sanctions pourraient être envisagées dans la suite de ce processus continu. Par contre, l'absence de sanctions en cas de manquement aux règles de financement concernant la partie générale/ « structurelle » du financement des partis – incluses dans la Loi sur les partis politiques ou non encore élaborées (voir plus haut paragraphes 71 et 72) – n'est manifestement pas conforme au principe énoncé à l'article 16 de la Recommandation Rec(2003)4 qui prévoit la sanction non seulement des manquements aux règles de financement des campagnes électorales mais aussi des infractions aux règles de financement des partis politiques en général. L'EEG rappelle que l'application effective des règles relatives au financement des partis politiques est importante pour assurer la confiance du public dans le processus politique et elle recommande par conséquent de **définir clairement les violations des règles existantes et futures à propos du financement des partis politiques en général et d'assurer que ces violations fassent l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.**

V. CONCLUSIONS

76. Le degré de transparence du financement des partis politiques en Albanie était, jusqu'à récemment, peu élevé et pas compatible avec les principes établis par 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, et il souffrait d'une supervision inefficace et d'une absence évidente d'application des règles. L'Albanie, cependant, est maintenant engagée dans un processus de réforme soutenu par les principaux partis politiques de la majorité et de l'opposition qui semble prometteur et est accueilli comme un pas dans la bonne direction. Ce processus a été axé jusqu'ici sur la transparence du financement des campagnes électorales, en relation avec l'adoption récente d'un nouveau Code électoral et avec la révision du système électoral engagée en prévision des élections parlementaires de juin 2009. La nouvelle législation représente un progrès évident mais afin d'être efficace, elle doit être mise en pratique, ce qui nécessitera des mesures concrètes incluant en premier lieu le développement d'un mécanisme indépendant doté de pouvoirs suffisants pour superviser le financement des campagnes électorales et le financement politique en général, par opposition au régime actuel de partage des responsabilités entre plusieurs institutions qui est inefficace. Il est nécessaire en outre d'aligner la Loi sur les partis politiques sur les normes du nouveau Code électoral en matière de transparence, de supervision et d'application de la réglementation. En conclusion, il convient de noter que de nouveaux progrès législatifs et pratiques seront presque certainement nécessaires, sur la base d'une évaluation continue du système. Les autorités albanaises sont donc vivement encouragées à poursuivre leurs efforts en vue de l'établissement et de la mise en œuvre d'un système complet pour assurer la transparence du financement politique.
77. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Albanie :
- i. **prendre des mesures appropriées pour assurer la mise en œuvre effective des nouvelles dispositions sur le financement des campagnes électorales contenues dans le Code électoral de 2008, y compris, par exemple, l'introduction d'une législation secondaire précise, la mise en place d'un format standardisé pour les bilans comptables sur le financement des campagnes électorales et le pourvoi de conseils aux partis politiques, et évaluer l'efficacité des nouvelles dispositions à l'aide de la collecte d'informations et de statistiques détaillées et pertinentes (paragraphe 69) ;**
 - ii. **prendre des mesures appropriées pour assurer la mise en œuvre de dispositions pertinentes du Code électoral dans le sens i) que les listes de dons et de donateurs (dans le cas des dons dépassant un certain montant tel que déterminé par les dispositions pertinentes) soient déclarées et publiées d'une manière facilement accessible et dans des délais spécifiés ; et ii) que les dons en nature soient clairement identifiés, évalués et comptabilisés sous leur valeur commerciale réelle, à la fois dans les listes de dons et dans les bilans comptables (paragraphe 70) ;**
 - iii. **introduire l'interdiction générale des dons émanant de donateurs dont l'identité n'est pas connue du parti politique (paragraphe 71) ;**
 - iv. **i) exiger que les comptes annuels des partis politiques comprennent des informations détaillées sur les revenus (y compris la spécification de tous les dons**

reçus et, en cas de dons supérieurs à un certain montant, l'identification des donateurs ainsi que l'indication des dons en nature, accompagnés de leur valeur commerciale), les dépenses, les dettes et les actifs et incluent, le cas échéant, les comptes des entités liées directement ou indirectement aux partis politiques ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle ; ii) introduire un format standardisé pour les comptes des partis et l'obligation d'un audit indépendant par un expert-comptable ; et iii) assurer que ces comptes soient rendus facilement accessibles au public, dans des délais spécifiés par la loi (paragraphe 72) ;

- v. **mettre en place une supervision compréhensible des comptes complets des partis politiques, y compris le financement structurel émanant de sources privées (paragraphe 73) ;**
 - vi. **assurer qu'un mécanisme indépendant soit en place pour la supervision du financement des partis politiques et des campagnes électorales, et qu'il soit doté d'un mandat, de pouvoirs et de ressources adéquates lui permettant de contrôler effectivement et de manière proactive ce financement, d'enquêter sur les allégations d'infraction à la réglementation sur le financement des partis politiques et d'imposer le cas échéant des sanctions (paragraphe 74) ;**
 - vii. **définir clairement les violations des règles existantes et futures à propos du financement des partis politiques en général et d'assurer que ces violations fassent l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives (paragraphe 75).**
78. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités albanaises à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus d'ici le 30 novembre 2010.
79. Enfin, le GRECO invite les autorités albanaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.