



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption

DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
DIRECTION DES MONITORINGS



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 26 mars 2010

Public
Greco Eval III Rep (2009) 5F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la Turquie **Transparence du financement des partis politiques** (Thème II)

Adopté par le GRECO
à sa 46^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 22-26 mars 2010)

I. INTRODUCTION

1. La Turquie a adhéré au GRECO en 2004. Le GRECO a adopté le premier Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints (Greco Eval I Rep (2005) 3F) concernant la Turquie à sa 27^e Réunion Plénière (10 mars 2006). Le rapport d'évaluation susmentionné, ainsi que le rapport de conformité correspondant, peuvent être consultés sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO actuellement en cours (entamé le 1^{er} janvier 2007) traite des thèmes suivants :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 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 n 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'équipe d'évaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après appelée «l'EEG»), qui s'est rendue en Turquie du 21 au 23 octobre 2009, était composée de M. Inam KARIMOV, Conseiller principal, Service de la coordination des organes d'application de la loi, Administration du Président de la République, Secrétaire de la Commission de lutte contre la corruption (Azerbaïdjan), de M. Fernando JIMENEZ SANCHEZ, Service d'études politiques et de l'administration publique, Université de Murcia (Espagne) et d'une experte scientifique, Mme Patricia PEÑA ARDANAZ, Directrice, Bureau de la gouvernance démocratique, Agence canadienne de développement international (CIDA). L'EEG a bénéficié de l'assistance de M. Michael JANSSEN, du Secrétariat du GRECO. Avant la visite, l'EEG a reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2009) 1E, Thème II) ainsi qu'un jeu des textes de loi pertinents.
4. L'EEG a rencontré des représentants des organisations gouvernementales suivantes : Cour constitutionnelle, Commission électorale suprême, Comité constitutionnel et Commission pour la justice du Parlement, Bureau du Procureur général près la Cour de Cassation, Bureau du Procureur général d'Ankara, ministère des Finances, ministère de l'Intérieur et Cour des Comptes. En outre, elle a rencontré des représentants des partis politiques suivants : parti pour la société démocratique, parti pour la justice et le développement, parti du mouvement nationaliste et parti du peuple républicain. Enfin, elle a rencontré des représentants d'organisations non-gouvernementales (TEPAV - Fondation turque pour la recherche en économie politique, TESEV - Fondation turque pour les études économiques et sociales, Transparency International), des Universités d'Ankara et Istanbul et des médias.
5. Le présent rapport sur le Thème II du troisième cycle d'évaluation du GRECO sur la transparence du financement des partis politiques a été préparé sur la base des réponses au questionnaire et des informations recueillies durant la visite dans le pays. Le principal objectif du rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités turques pour se mettre en conformité avec les conditions requises du fait des dispositions indiquées au paragraphe 2. Le rapport présente une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions

contiennent des recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Turquie afin que celle-ci améliore son niveau de conformité avec les dispositions concernées.

6. Le rapport sur le Thème I – Incriminations figure dans le document Greco Eval III Rep (2009) 5F – Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE GENERALE

Cadre juridique

7. La Constitution de la Turquie énonce certains principes généraux concernant les partis politiques et leur financement, et notamment la règle selon laquelle l'État doit «doter les partis politiques de moyens financiers adéquats, de manière équitable»¹. Les dispositions détaillées relatives à l'organisation et aux activités des partis politiques sont contenues dans la loi n° 2820 du 22 avril 1983 sur les partis politiques (ci-après la LPP). La LPP comporte des dispositions relatives au financement public et privé des partis politiques, à la transparence du financement des partis, à la supervision et aux sanctions. Dans le cadre du régime applicable actuellement, les partis politiques sont fondés à recevoir un financement public direct dès lors qu'ils ont recueilli plus de 7% des voix à la dernière élection générale. La LPP a été modifiée pour la dernière fois en 2005, lorsque le Parlement a rejeté l'article provisoire 16 de ce texte au titre duquel un financement public annuel était également accordé à des partis politiques plus petits, dès lors qu'ils disposaient de trois sièges au parlement, ceci afin d'éviter d'aggraver la fragmentation politique. La loi n° 298 du 26 avril 1961 sur les dispositions de base relative aux élections et aux registres électoraux, la loi n° 2839 du 10 juin 1983 sur les élections législatives et la loi n° 2972 de 1984 sur les élections pour les administrations locales, les conseils de quartiers et conseils de village régissent la participation aux élections de partis politiques et de candidats indépendants, mais ne contiennent aucune disposition sur le financement et la transparence des campagnes électorales.

Définition des partis politiques

8. En vertu de l'article 68 de la Constitution, les partis politiques sont des acteurs indispensables de la vie politique démocratique ; ils peuvent être formés sans autorisation préalable et doivent mener leurs activités conformément aux dispositions édictées dans la Constitution et dans la loi. Les statuts et les programmes, ainsi que les activités des partis politiques, ne doivent pas entrer en conflit avec l'indépendance de l'État, son intégrité indivisible du point de vue territorial et national, les droits de l'homme, les principes d'égalité et la primauté du droit, la souveraineté de la nation et les principes de la république démocratique et laïque ; ils ne doivent pas viser à protéger ou à établir une dictature de classe, de groupe ou de quelque autre sorte que ce soit, ni ne doivent inciter les citoyens au crime.
9. Conformément à la définition qui en est donnée par l'article 3 de la LPP, les partis politiques sont des personnes morales fondées conformément à la Constitution et aux lois, qui ont pour but d'amener le pays au niveau de civilisation contemporain dans un Etat et une société démocratiques en garantissant la création d'une volonté nationale par des activités et une propagande ouverte pour les élections législatives et locales, conformément au point de vue exprimé dans leurs statuts et leurs programmes, et qui ont été organisés pour mener des activités dans tout le pays.

¹ Article 68, alinéa 8, de la Constitution turque.

10. Les partis politiques acquièrent la personnalité juridique par la déclaration et la présentation des documents pertinents au ministère de l'Intérieur². En vertu de l'article 7 de la LPP, les partis politiques sont organisés en sections, au niveau national, provincial, sub-provincial et dans les villes, ainsi qu'en groupes parlementaires (ceux-ci peuvent être formés par des partis qui disposent d'au moins 20 parlementaires), en groupes de conseils régionaux et en groupes de conseils municipaux. Les statuts des partis politiques peuvent également stipuler la possibilité d'organiser des sections pour les femmes et les jeunes, ainsi que d'autres organes subsidiaires similaires, et prévoir la fondation de représentations dans des pays étrangers. Ces sections et organes subsidiaires n'ont pas la personnalité juridique. En vertu des dispositions de la partie 13 de la LPP, les organes centraux des partis politiques sont le Congrès du parti, sa présidence et d'autres organes décisionnaires, administratifs, exécutifs et disciplinaires. En outre, les statuts des partis peuvent prévoir des organes de consultation et de recherche basés sur le bénévolat.

Fondation et enregistrement des partis politiques

11. La fondation des partis politiques est régie par l'article 8 de la LPP. Un parti politique peut être établi par au moins 30 citoyens turcs qui ont le droit de devenir membres d'un parti politique, autrement dit tout citoyen âgé de plus de 18 ans sauf les juges et les procureurs, les membres des organes judiciaires supérieurs y compris ceux de la Cour des Comptes, les fonctionnaires d'institutions et organisations publiques, les autres fonctionnaires qui ne sont pas considérés comme des travailleurs du fait des services qu'ils rendent, les membres des forces armées et les élèves non encore inscrits dans des institutions d'enseignement supérieur³ ; de plus, quiconque est frappé d'une interdiction de servir dans le service public ou a été condamné pour certains types de délits (les « délits déshonorants » tels que la fraude, la corruption etc.) sont également frappés d'une interdiction de devenir membre d'un parti⁴. Le siège des partis politiques doit se trouver à Ankara. Pour l'enregistrement auprès du ministère de l'Intérieur, le parti doit déposer une demande comprenant une déclaration signée par tous les membres fondateurs (et qui indique le nom du parti, l'adresse de son siège, les prénoms, noms, date et lieu de naissance des membres fondateurs ainsi que le détail de leurs études, profession ou activités professionnelles), des copies des certificats de naissance et casiers judiciaires de chacun des membres fondateurs, une déclaration signée par chacun de ces derniers attestant qu'ils remplissent les conditions nécessaires pour pouvoir être membre fondateur d'un parti politique, ainsi que le statut et le programme du parti signé par tous les membres fondateurs. Le ministère de l'Intérieur soumet des copies approuvées de la déclaration de fondation et de l'accusé de réception, ainsi qu'un jeu des annexes à la déclaration, au Bureau du Procureur général près la Cour de Cassation (ci-après le Bureau du Procureur général) et à la Cour constitutionnelle, dans les trois jours suivant le dépôt.
12. En juin 2009, 62 partis étaient enregistrés au Registre des partis politiques. Les informations figurant dans le Registre peuvent être obtenues librement par quiconque⁵, sur demande écrite motivée.

Participation aux élections

13. La Turquie est une république parlementaire pluripartite dont la Constitution actuelle remonte à 1982. Le 10 mai 2007, le Parlement (la Grande Assemblée nationale turque) a adopté un train de réformes constitutionnelles qui ont été avalisées par référendum organisé le 21 octobre 2007.

² Article 8, alinéa 3, de la LPP.

³ Voir l'article 68, alinéa 5, de la Constitution

⁴ Voir l'article 11 de la LPP.

⁵ Article 10/A de la LPP.

Parmi les mesures ainsi adoptées, on notera l'élection du Président de la Turquie par scrutin populaire pour un mandat renouvelable de cinq ans⁶, le passage du mandat du gouvernement de cinq à quatre ans et l'établissement d'un quorum égal à un tiers du nombre total de parlementaires pour la convocation de sessions parlementaires et à la majorité absolue des parlementaires présents pour les prises de décision (toutefois, le quorum pour les décisions ne peut en aucun cas être inférieur à un quart du nombre total de parlementaires plus un). Dans un amendement constitutionnel distinct, de mai 2007, l'âge minimum pour qu'une personne puisse être élue au Parlement a été abaissé de 30 à 25 ans. Le Parlement national unicaméral se compose de 550 parlementaires, qui représentent 81 provinces et sont élus à la représentation proportionnelle⁷. Les élections se tiennent librement, au scrutin secret, et elles sont menées sur la base du suffrage égalitaire, universel et direct avec dépouillement et décompte des voix menés publiquement. Pour participer aux élections, les partis politiques doivent être organisés dans au moins la moitié des provinces (en d'autres termes, ils doivent disposer de sections établies dans au moins un tiers des districts de chaque province concernée, y compris le district central) et avoir tenu leur congrès général au moins six mois avant le jour du scrutin, ou avoir un groupe parlementaire⁸. Les partis ne peuvent obtenir de sièges que s'ils obtiennent, au niveau national, plus de 10% des votes valablement exprimés⁹. En revanche, pour les candidats indépendants à une élection, il n'y a pas de seuil de ce type ; ils peuvent être élus à la majorité simple des votes exprimés dans leur district électoral.

14. Les administrations locales, maires, conseils municipaux et conseils de villages sont élus tous les cinq ans parmi des candidats des partis et des candidats indépendants, selon deux méthodes différentes exposées ci-après : pour les élections des maires à tous les niveaux (métropoles, grandes villes et petites villes), c'est le système électoral pluraliste simple qui est utilisé, tout comme pour les élections aux conseils de quartiers et conseils de village. En revanche, s'il veut obtenir un siège à des assemblées locales (conseil provincial ou conseil municipal), un candidat doit obtenir un dixième des votes valablement exprimés plus une voix dans ce district électoral.
15. Tous les citoyens turcs de plus de 18 ans ont le droit de voter, hormis les simples soldats et caporaux en service actif, les étudiants d'établissements militaires, les prisonniers incarcérés saufs s'ils sont condamnés pour des délits par négligence, quiconque ne jouit pas de ses droits civils et les personnes interdites d'exercer dans la fonction publique¹⁰. Tout citoyen turc de plus de 25 ans est éligible à des élections législatives¹¹ et locales¹². Toutefois, dans un certain nombre de cas, cette règle ne s'applique pas, à savoir lorsque les candidats n'ont pas terminé leurs études primaires, qu'ils ont été privés de leur capacité juridique, qu'ils ne se sont pas acquittés du service militaire obligatoire, qu'ils sont interdits d'exercice dans l'administration publique, qu'ils ont été condamnés à des peines de prison d'un an au total ou plus en dehors des délits involontaires, ou à une peine de prison plus longue, lorsqu'ils ont été condamnés pour délit déshonorant tel que la fraude, la corruption, le versement de pots-de-vin, le vol, un délit de fausse monnaie ou de faux papiers, d'abus de confiance ou pour faillite frauduleuse ; les personnes condamnées pour trafic, collusion dans un marché public, délits liés à la divulgation de secrets d'État, participation à des actes de terrorisme ou incitation et encouragement à ce type d'activité ne peuvent pas être élues au Parlement, même si elles ont bénéficié d'un pardon.

⁶ Avant l'adoption de ces amendements, le Président était élu pour un mandat de sept ans par le Parlement.

⁷ Voir les articles 75 et 77 de la Constitution ; voir également les articles 2, 33 et 35 de la loi sur les élections législatives.

⁸ Article 36 de la LPP.

⁹ Article 33 de la loi sur les élections législatives.

¹⁰ Article 67 de la Constitution ; voir également les articles 7 et 8 de la loi sur les dispositions de base relatives aux élections et aux registres électoraux.

¹¹ Article 76 de la Constitution ; voir également l'article 10 de la loi sur les élections législatives.

¹² Article 9 de la loi sur les élections pour les administrations locales, les conseils de quartier et conseils de villages.

Les juges et les procureurs, les membres des organes judiciaires supérieurs, du corps professoral d'établissements de l'enseignement supérieur, membres du Conseil supérieur de l'éducation, employés d'institutions et agences publiques qui ont le statut de fonctionnaire ou autres employés publics qui ne sont pas considérés comme des salariés du fait de leur mission et les membres des forces armées doivent, pour se présenter à une élection ou être éligibles à la fonction de député, démissionner de leurs fonctions.

16. Les élections législatives et locales sont organisées par des commissions électorales sous la supervision de la Commission électorale suprême, qui est chargée de veiller à ce que les élections se déroulent de manière équitable et paisible, de mener des enquêtes et de trancher sur les irrégularités, plaintes et objections concernant les élections, ainsi que de vérifier le nombre de voix recueilli par les parlementaires¹³. Les décisions de la Commission électorale suprême ne sont susceptibles d'appel devant aucune autre autorité.
17. Pour participer à des élections, les partis politiques doivent soumettre à la Commission électorale suprême leurs listes de candidats pour chaque district électoral où ils vont se présenter¹⁴. Les candidatures indépendantes doivent être présentées à la commission électorale provinciale concernée, ou, pour des élections locales, à la commission électorale de la ville concernée, accompagnées d'une lettre certifiant que le candidat est éligible. Les candidats indépendants doivent déposer à titre de caution auprès de l'administration fiscale un montant égal au salaire brut mensuel d'un fonctionnaire du rang le plus élevé¹⁵. Il est interdit aux partis politiques de s'entendre pour participer à des élections avec des listes communes de candidats, et il n'est pas permis de se présenter en tant que candidat pour plus d'un parti politique ou dans plus d'un district électoral pour un même scrutin. Une fois les candidatures aux élections législatives devenues définitives, la Commission électorale suprême annonce tous les candidats et leurs districts électoraux respectifs le 55e jour avant le jour du scrutin, par voie de publication au Journal officiel et à la radio.¹⁶
18. En vertu de l'article 49 de la loi sur les dispositions de base relative aux élections et aux registres électoraux, la période de campagne électorale officielle démarre le matin du 10e jour avant le jour du scrutin et s'achève à 18 heures la veille du scrutin. Conformément à l'article 50 de cette même loi, il est interdit de haranguer les foules durant la période officielle de campagne électorale, que ce soit sur la voie publique, dans les lieux de culte, dans les bâtiments et infrastructures de service public, dans des stades ou places publiques autres que les lieux prévus par les commissions électorales régionales; de plus, il est interdit de haranguer la foule dans les lieux publics du coucher au lever du soleil.

Représentation des partis au Parlement

19. Les dernières élections générales remontent au 22 juillet 2007. En tout, 15 partis et 699 candidats indépendants ont participé à ces élections. 26 candidats indépendants ont été élus au Parlement. Par la suite, 21 d'entre eux se sont unis au Parti pour la société

¹³ Article 79 de la Constitution.

¹⁴ Pour des élections locales, dans les districts électoraux où un parti politique n'a pas de représentation, les candidats sont déterminés par le comité central décisionnaire et exécutif du parti ; voir l'article 10 de la loi sur les élections pour les administrations locales, les conseils de quartier et conseils de villages.

¹⁵ Article 21 de la loi sur les élections législatives. – Pour des élections locales, ce montant n'est pas remboursé, même en cas d'échec du candidat, voir l'article 13 de la loi sur les élections pour les administrations locales, les conseils de quartier et conseils de villages.

¹⁶ Voir l'article 24 de la loi sur les élections législatives. – Pour des élections locales, la commission électorale locale annonce la liste des candidats définitive le 20e jour avant le jour du scrutin, voir l'article 16 de la loi sur les élections pour les administrations locales, les conseils de quartier et conseils de villages.

démocratique, et plusieurs députés ont changé de parti. En juin 2009, la répartition des sièges parlementaires était la suivante :

| Noms des partis | Sièges |
|--|------------|
| Parti Justice et Développement (Adalet ve Kalkınma Partisi) | 338 |
| Parti Républicain (Cumhuriyet Halk Partisi) | 97 |
| Parti du Mouvement Nationaliste (Milliyetçi Hareket Partisi) | 69 |
| Parti de la Société Démocratique (Demokratik Toplum Partisi) | 21 |
| Indépendants (Bağımsız Milletvekili) | 10 |
| Parti Démocratique Gauche (Demokratik Sol Parti) | 8 |
| Parti Turquie (Türkiye Partisi) | 1 |
| Sièges non attribués | 6 |
| Total | 550 |

Il est à relever que d'autres changements sont intervenus entretemps. Notamment, en décembre 2009, le Parti pour la société démocratique a été dissous par la Cour constitutionnelle. Ensuite, le Parti pour la paix et la démocratie a été établi sous la forme d'un groupe parlementaire composé de parlementaires de l'ancien Parti pour la société démocratique et d'un autre député indépendant.

Présentation générale du système de financement politique

Sources de financement

20. L'article 68, alinéa 8, de la Constitution turque exige que l'État dote les partis politiques de moyens financiers adéquats, de manière équitable. En vertu de l'article 61 de la LPP, outre le soutien de l'État, les sources de financement autorisées des partis politiques sont les suivantes : les cotisations des membres du parti ; les participations versées par les parlementaires du parti ; une participation spéciale versée par les candidats pour participer à des élections législatives, aux fonctions de maire, de conseillers municipaux ou de conseillers régionaux, dont le montant est déterminé par les organes centraux autorisés des partis politiques concernés ; les fonds issus de la vente de drapeaux, banderoles, badges et autres signes et symboles similaires du parti ; les fonds provenant des ventes des publications du parti ; les participations aux frais d'établissement des cartes du parti, agendas, reçus et documents ; les fonds recueillis lors de manifestations sociales telles que des soirées dansantes, spectacles ou concerts organisés par le parti ; les fonds issus des biens du parti et des dons faits à celui-ci.
21. L'article 66 de la LPP régleme les dons aux partis politiques. En vertu de cet article, il leur est donc interdit de recevoir des contributions en nature ou espèces de la part d'États étrangers, d'organisations internationales et de personnes physiques ou morales étrangères¹⁷. De plus, les institutions publiques ayant des budgets généraux et annexes, les pouvoirs locaux et chefs de districts locaux, les entreprises de droit public, banques et autres institutions établies sur la base de lois spéciales ou par autorisation accordée par des lois spéciales, les entreprises qui ne sont pas considérées comme publiques mais dont une partie du capital appartient à l'État ou à des institutions, administrations, entreprises, banques ou organes appartenant aux organisations susmentionnées ne peuvent faire don d'aucun bien meuble ou immeuble, sommes en espèces ou droits et ne peuvent céder l'utilisation de ces actifs ou droits à titre gracieux, ni ne peuvent

¹⁷ Voir aussi l'article 69, alinéa 10, de la Constitution.

participer à des actes de transfert ou de dons en nature à des partis politiques dépassant les dispositions légales qui les régissent. En revanche, les organisations professionnelles ayant la forme d'institutions publiques, syndicats et associations patronales et leurs organisations, associations, fondations et coopératives de tutelle peuvent apporter une aide et des dons à des partis politiques, à condition de respecter les dispositions prévues dans les lois spéciales les régissant.

22. Les dispositions générales susmentionnées sur le financement des partis politiques s'appliquent également au financement de leurs campagnes électorales. Les lois relatives aux élections ne prévoient aucune disposition spécifique à cet égard, ni ne réglementent le financement des campagnes électorales des candidats indépendants.
23. Le financement d'entités liées à des partis politiques ou qui sont contrôlées sous une autre forme par ces derniers, ainsi que les organisations affiliées à des partis politiques, n'est pas spécifiquement réglementé par les lois susmentionnées. Les autorités ont indiqué à l'EEG que les partis politiques peuvent avoir des organisations et entités liées, telles que des sections de jeunesse et pour les femmes et des organisations de formation, qui sont financées par les partis et ne peuvent générer des recettes ou revenus indépendamment des partis. Elles ont par ailleurs ajouté que le système juridique turc ne prévoit rien concernant des organisations (telles que des fondations et des syndicats) affiliées des partis politiques.

Financement public direct

24. Les partis politiques bénéficient de financements publics pour leur financement annuel de routine, conformément aux dispositions suivantes contenues dans l'article « supplémentaire » 1 de la LPP :
 - a) Premièrement, les partis qui ont été admis par la Commission électorale suprême à participer à la dernière élection législative générale et qui ont recueilli un nombre de voix supérieur au seuil général indiqué dans l'article 33 de la loi sur les élections législatives (à l'heure actuelle, ce seuil est fixé à 10% au niveau national, voir paragraphe 13 ci-dessus) ont droit à des allocations annuelles versées par les services de l'administration fiscale turque, pour un montant de 2/5000 du montant indiqué sous la rubrique « tableau (B) » (qui couvre les recettes fiscales du budget de l'État) des recettes du budget général de l'exercice en cours. Ces fonds sont répartis en proportion du nombre de votes valides recueillis par les partis, tels qu'ils ont été annoncés par la Commission électorale suprême après les dernières élections générales. Ils doivent être versés chaque année dans les 10 jours suivant l'adoption de la loi de finances générale.
 - b) Deuxièmement, les partis politiques qui ont recueilli plus de 7% des votes valablement exprimés à la dernière élection générale se voient également accorder un soutien public annuel dont le montant est déterminé en fonction de l'allocation annuelle accordée au parti politique le moins subventionné (en application des règles ci-dessus exposées au point a) et du nombre de votes valablement exprimés recueillis lors de la dernière élection générale, mais qui ne peut pas être inférieur à 350 liras turques (TRY) (163 EUR)¹⁸. Pour couvrir ces subventions, chaque année, une dotation à cet effet est inscrite au budget du ministère des Finances.

¹⁸ Taux de change TRY/EUR du 7 juillet 2009. – Ce seuil a été fixé en 1983.

- c) Si un parti a reçu des dons, acquis des biens ou obtenu des revenus en violation des dispositions de la LPP et que ceux-ci ont ensuite été enregistrés comme revenus par le Fisc conformément à l'article 76 LPP, le montant correspondant à deux tiers de la valeur totale des revenus enregistrés est soustrait de la subvention publique au parti concerné.
- d) Le soutien public annuel est augmenté si des élections sont prévues dans l'année concernée. Les montants calculés sur la base des règles exposées aux paragraphes a) à d) sont multipliés par trois en année d'élections générales et par deux en année d'élections locales. Lorsque deux élections se tiennent la même année, le montant total ne peut pas être supérieur à trois fois le montant normal. Ces fonds doivent être versés dans les 10 jours suivant l'annonce de la décision de la Commission électorale suprême concernant le calendrier électoral.
25. De plus, les autorités ont mentionné un instrument de financement spécial en période électorale, à savoir des prestations journalières non imposables qui doivent être versées aux membres et au personnel des commissions chargées des élections dans les Bureaux de vote, et dont le montant est déterminé par la Commission électorale suprême¹⁹. Ces commissions se composent d'un Président et d'un Vice-président (fonctionnaires) et de cinq membres supplémentaires (représentants des partis politiques participant à l'élection concernée). Les autorités ont indiqué que plus de 150 millions TRY/69,7 millions EUR ont été versés à ce titre lors des dernières élections locales en 2009.
26. Les autorités ont communiqué les informations ci-dessous concernant le financement public direct des partis politiques durant la période 2007 – 2009 :

| SOUTIEN PUBLIC AUX PARTIS POLITIQUES | | | | |
|--|--|--|---|--|
| (2007-2009) | | | | |
| | ANNEES | | | TRY |
| | 2007 | 2008 | 2009 | TOTAL |
| PARTI DE LA VRAIE VOIE | 39 313 704 | 0 | 0 | 39 313 704 |
| PARTI POPULAIRE REPUBLICAIN | 79 874 760 | 20 476 032 | 49 898 358 | 150 249 150 |
| PARTI DU MOUVEMENT NATIONALISTE | 34 438 203 | 13 995 780 | 34 106 531 | 82 540 514 |
| PARTI DE LA JUSTICE ET DU DEVELOPPEMENT | 141 216 258 | 45 685 556 | 111 331 837 | 298 233 651 |
| PARTI DES JEUNES | 29 862 765 | 0 | 0 | 29 862 765 |
| TOTAL | 324 705 690 (150 890 734 EUR) | 80 157 368 (37 249 128 EUR) | 195 336 726 (90 772 977 EUR) | 600 199 784 (278 912 823 EUR) |

27. Selon les informations fournies par des responsables des partis éligibles à un financement public, le soutien de l'État constitue en moyenne environ 90 % des revenus totaux générés par les trois partis actuellement éligibles à ce type de financement.

¹⁹ Voir l'article 182 de la loi sur les dispositions de base relatives aux élections et aux registres électoraux.

Financement public indirect

28. Tous les partis enregistrés qui participent à des élections législatives ont droit à un certain temps d'antenne radiophonique et télévisuel durant les élections générales, mais pas durant des élections locales ; le temps d'antenne à répartir et les procédures pour ce faire sont régies en détail par les articles 52 à 55/A de la loi sur les dispositions de base relatives aux élections et aux registres électoraux. Conformément à l'article 52 de cette loi, chaque parti politique qui se présente à des élections se voit attribuer deux créneaux publicitaires de 10 minutes chacun le premier et le dernier jour de la période concernée par le temps d'antenne (qui va du septième jour avant la date du scrutin jusqu'à 18 heures la veille du scrutin). Chaque groupe de partis parlementaire se voit accorder 10 minutes supplémentaires ; le parti au gouvernement (ou, en cas de gouvernement de coalition, le principal parti au gouvernement) se voit accorder 20 minutes supplémentaires ; les partis minoritaires au gouvernement reçoivent 15 minutes supplémentaires, et le principal parti d'opposition 10 minutes supplémentaire. La publicité payante sur le temps d'antenne radiophonique télévisuelle a été annulée par la Cour constitutionnelle en 1987, celle-ci ayant jugé que cette pratique était contraire au principe de l'égalité. Les partis politiques candidats sont autorisés à utiliser les journaux ou magazines pour des publicités payantes. Les temps d'antenne durant les périodes électorales sont administrés par la Commission électorale suprême et supervisés par le Conseil suprême de l'audiovisuel turc (RTUK). En dehors des règles ci-dessus relatives aux campagnes électorales, le gouvernement a droit à 30 minutes de temps d'antenne libre chaque mois sur la télévision publique d'État (TRT, la chaîne de radio et télévision turque) pour promouvoir ses activités.
29. Conformément aux dispositions de l'article 61 de la LPP, les revenus obtenus par les partis politiques sont libres de toute imposition, taxe ou droit, en dehors des revenus tirés de leurs actifs propres. Cette règle ne s'applique pas aux revenus obtenus par les candidats indépendants pour leur campagne électorale.

Financement privé

30. Les cotisations des membres des partis sont régies par l'article 62 de la LPP qui prévoit que le montant des cotisations et inscriptions ainsi que les seuils et plafonds de ces dernières doivent être indiqués dans le Règlement intérieur du parti. Il n'y a pas de restrictions légales quant au montant et au calcul des cotisations. Toutefois, chaque membre d'un parti est obligé de verser une cotisation mensuelle ou annuelle. Le membre d'un parti peut (en prévenant par écrit la présidence du parti) augmenter le montant de sa cotisation, dans les limites des montants prévus par le Règlement intérieur du parti. Le montant de la contribution que versent les parlementaires d'un parti politique, celui des contributions pour candidature et le mode de répartition de ces cotisations ou contributions en fonction des activités du groupe et du siège du parti doivent être décidés par le groupe parlementaire du parti concerné, mais ne peuvent pas dépasser le montant net des indemnités mensuelles versées aux parlementaires.
31. Les dons à des partis politiques par des personnes physiques et morales turques sont autorisés, en dehors des exceptions mentionnées ci-dessus (en particulier pour les sociétés de droit public, voir paragraphe 20 ci-dessus). Il est demandé aux partis politiques de tenir un registre des dons reçus et de délivrer des reçus indiquant que le don appartient au donateur ou à son représentant/suppléant autorisé. Les autorités ont fait savoir que les dons anonymes sont exclus, puisque les partis politiques doivent enregistrer le type et le montant de chaque contribution reçue ainsi que les noms, prénoms et adresses des contributeurs²⁰. L'article 6, alinéa 2, de la

²⁰ Voir l'article 69, alinéa 3, de la LPP.

LPP établit un plafond pour le montant total des dons qui peuvent être faits par une personne physique ou morale à un parti politique au cours d'un même exercice (23 473 TYR/10 908 EUR en 2009) ; ce montant est revalorisé au début de chaque année calendaire et les nouveaux barèmes annoncés en même temps que les dispositions de la loi sur les procédures fiscales.²¹ Le plafond susmentionné ne s'applique pas à certaines organisations mentionnées ci-dessus (notamment aux organisations professionnelles sous forme d'institutions publiques, syndicats et associations patronales etc., voir paragraphe 21 ci-dessus), qui peuvent apporter aux partis politiques des contributions en fonction des dispositions spéciales de leurs textes de lois fondateurs.

32. Les partis politiques ne peuvent acquérir aucun bien immeuble, hormis les biens nécessaires pour leurs besoins résidentiels, buts et activités. Ils peuvent utiliser les revenus de leurs biens immeubles, à condition que ceci s'inscrive dans le droit fil de leurs objectifs.²²
33. En vertu de l'article 67 de la LPP, les partis politiques n'ont pas le droit d'emprunter des sommes d'argent ni de contracter des prêts auprès d'une personne morale ou physique, mais, pour faire face à leurs besoins, ils peuvent acheter des biens en contractant un crédit ou une hypothèque. Pour ce qui est des activités de collecte de fonds, les autorités ont évoqué l'article 61 de la LPP en vertu de laquelle un parti peut tirer des revenus de manifestations sociales telles que des soirées dansantes, spectacles et concerts qu'il a organisés. Ces mêmes dispositions permettent à un parti de générer des revenus de la vente de ses propres drapeaux, banderoles, badges et autres signes et symboles similaires ainsi que des publications, et l'autorisent également à facturer l'émission de cartes du parti, agenda, reçus et documents. En dehors de ces cas spécifiques, il est interdit aux partis politiques de pratiquer des activités à vocation commerciale²³.
34. Les autorités turques ont indiqué à l'EEG que les contributions à des partis politiques et des candidats indépendants ne sont pas déductibles des impôts.

Dépenses

35. Les seules limites aux dépenses des partis politiques sont de nature qualitative. Conformément à l'article 70 de la LPP, les dépenses encourues par des partis politiques ne doivent pas aller à l'encontre de leurs buts sociaux²⁴. Elles doivent être engagées au nom du parti et se fonder sur une décision de l'organe ou instance compétent ; en vertu de l'article 71 de la LPP, les dépenses, contrats et engagements des partis politiques doivent être passés par la personne ou l'organe autorisé à agir au nom de la personne morale du parti au siège, par le conseil exécutif de province ou par le conseil de district. L'article 72 de la LPP interdit aux partis politiques de prêter de l'argent à leurs membres ou à toute autre personne physique ou morale pour quelque motif que ce soit. Enfin, au titre de l'article « supplémentaire » 1 de la LPP, les fonds publics ne sont utilisables que pour répondre aux besoins et activités du parti.

²¹ Voir l'article « supplémentaire » 6 de la LPP.

²² Article 68 LPP.

²³ Voir l'article 69, alinéa, 2 de la Constitution et l'article 67 de la LPP.

²⁴ Voir également l'article 69, alinéa 3, de la Constitution, en vertu duquel les revenus et dépenses des partis politiques doivent être cohérents avec leurs objectifs.

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS - PARTIE SPECIFIQUE

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

Comptabilité

36. En vertu de l'article 62 de la LPP, les organes des partis politiques à tous niveaux ont l'obligation de tenir un registre des membres, un livre des décisions, un registre des documents entrants et sortants, un livre de recettes et dépenses ainsi qu'une liste d'inventaire. Selon les autorités turques, le terme « organes des partis à tous niveaux » couvre les personnes, instances et organes des partis politiques, à savoir l'organisation centrale de celui-ci, l'assemblée générale, le président, l'organe central décisionnaire, les organes de gestion et exécutifs, l'organe central disciplinaire, l'organisation de district et l'organisation provinciale tels que définis dans les articles 13 à 20 de la LPP. Le livre des recettes et dépenses doit contenir l'enregistrement détaillé de toutes les recettes obtenues par le parti (en indiquant le type et le montant de chaque contribution ou cotisation, les noms, prénoms et adresses des contributeurs, les fonctions, noms et prénoms de la personne qui a délivré le reçu) et toutes les dépenses engagées au nom du parti (en détaillant les biens achetés et le lieu d'achat ; cette règle ne s'applique pas pour des dépenses en dessous d'un certain montant – 60 TRY/26 EUR en 2009)²⁵, et s'accompagner des factures et autres justificatifs pertinents. Les autorités ont indiqué que les procédures pour la tenue simplifiée du registre des membres, l'élaboration et la publication du budget et des états financiers après la clôture ainsi que les conditions de tenue d'autres registres réputés nécessaires par les organes des partis, sont prévues dans les Règlements intérieurs des partis et dans des règlements.
37. En vertu de l'article 73 de la LPP, les comptes définitifs des partis politiques doivent être préparés conformément aux principes d'une comptabilité par bilans. Les organisations provinciales des partis, y compris le siège et les sections affiliées de niveau sub-provincial, doivent préparer les comptes définitifs présentant les résultats de l'exercice précédent avant la fin du mois d'avril de l'exercice suivant. Les comptes définitifs envoyés par les organisations de niveau provincial et ceux préparés par les sièges du parti doivent être examinés, finalisés et consolidés par l'organe central décisionnaire et administratif du parti. Selon les autorités, les comptes définitifs incluent les comptes des sections pour les femmes et les jeunes ainsi que d'autres organes subsidiaires similaires, qui ne génèrent aucun revenu et dont les dépenses d'activités sont couvertes par les structures de parti.
38. Pour ce qui est du financement des campagnes électorales des partis politiques et des candidats indépendants des élections, la législation turque ne prévoit aucune condition spécifique relative à la tenue d'une comptabilité.
39. La législation turque n'impose aucune obligation spécifique d'enregistrement aux contributeurs, en dehors de l'obligation générale (basée sur le code de procédure fiscale) qui est faite aux personnes morales de déclarer leurs dépenses (y compris les contributions des partis politiques) aux autorités fiscales.

²⁵ Voir l'article 70 de la LPP. – Ce montant est revalorisé chaque début d'année calendaire et les nouveaux barèmes sont annoncés en même temps que les dispositions de la loi sur les procédures fiscales ; voir l'article « supplémentaire » 6 de la LPP.

Obligations de déclaration

40. L'article 74 de la LPP prévoit que les finances des partis politiques doivent être contrôlées par la Cour constitutionnelle, qui vérifie la conformité à la loi des acquisitions de biens fonciers par les partis politiques, leurs recettes et leurs dépenses. À cette fin, les présidents des partis politiques ont l'obligation d'envoyer une copie certifiée des comptes définitifs, ainsi qu'une copie certifiée des comptes définitifs du siège du parti et des organisations provinciales (qui couvre également leurs districts affiliés) à la Cour constitutionnelle avant fin juin chaque année, et, pour information, un jeu de ces documents au Bureau du Procureur général. Ces documents doivent être complétés, en annexe, par des listes indiquant la valeur des biens immobiliers ou mobiliers supérieurs à 100 TRY/46,47 EUR, titres et droits acquis par les partis politiques durant la période comptable considérée, ainsi que la date et la manière dont l'acquisition a été réalisée. Les factures et autres justificatifs pertinents doivent également être présentés.
41. Pour ce qui est de la conservation des pièces, les autorités ont indiqué que les partis politiques ont l'obligation de conserver les justificatifs de revenus pendant cinq ans à partir de la date de notification au parti concerné de la décision suivant le premier examen par la Cour constitutionnelle, et de conserver les documents relatifs aux dépenses pendant cinq ans à partir de la date de notification aux parties concernées de la décision suivant le premier examen des comptes définitifs par la Cour constitutionnelle²⁶.

Obligations de publication

42. Les partis politiques n'ont pas d'obligation de publier leurs états financiers. Néanmoins, les autorités ont indiqué que dans la pratique, les partis politiques rendent publique la synthèse des comptes du parti soit sous forme écrite sur leur site, soit par déclaration orale.
43. Les décisions de la Cour constitutionnelle en matière d'audit financier doivent être publiées au Journal officiel turc²⁷.

Accès aux registres et livres comptables

44. La Cour constitutionnelle reçoit les comptes annuels des partis politiques avant la fin du mois de juin de l'exercice suivant la clôture. De plus, elle peut, à tout moment, demander au parti de fournir des justificatifs concernant leurs comptes définitifs²⁸. Les autorités ont indiqué que, pour mener l'audit des comptes annuels des partis, la Cour peut se livrer à des recherches et à des enquêtes au siège et dans les organisations locales du parti (soit directement, soit en déléguant cette tâche à un de ses membres, ou encore en la confiant au juge administratif ou judiciaire du rang le plus élevé de la localité concernée), éventuellement avec l'assistance d'un expert assermenté.
45. Le Bureau du Procureur général reçoit également les comptes définitifs des partis politiques, pour information. Les autorités ont en outre indiqué que celui-ci peut, à tout moment, entamer des investigations relatives aux comptes et aux justificatifs des partis politiques, soit *ex officio*, soit à la suite de la plainte d'un citoyen.

²⁶ Article 70, alinéa 4, de la LPP.

²⁷ Article 153, alinéa 6, de la Constitution.

²⁸ Article 75 de la LPP.

(ii) Contrôle (Article 14 de la Recommandation Rec(2003)4)

Contrôle des comptes

46. Il est fait obligation aux partis politiques d'assurer un contrôle interne de leurs finances et, à cette fin, des comités d'audit doivent être élus par l'assemblée générale ou par les assemblées des sections locales du parti. Toutefois, la législation turque n'impose pas aux partis politiques de mécanismes spécifiques en la matière et leur laisse toute latitude pour organiser librement l'audit interne de leurs activités financières. Selon les autorités, on a noté durant ces dernières années que les partis politiques engagent des comptables professionnels (externes) pour tenir leur comptabilité et leurs registres comme il se doit.

Supervision

47. La supervision des finances des partis politiques en Turquie est confiée à la Cour constitutionnelle, en vertu de l'article 69 de la Constitution, des articles 16 à 18 de la loi n° 2949 sur l'établissement et les procédures judiciaires de la Cour constitutionnelle et des articles 74 à 77 de la LPP. La Cour vérifie si les acquisitions foncières des partis politiques et leurs recettes et dépenses sont conformes à la loi, sur la base de copies certifiées des comptes définitifs consolidés des partis, qui couvrent les comptes du siège du parti et des organisations provinciales, complétés par des listes indiquant la valeur des biens meubles et immeubles, titres et droits acquis par le parti politique durant la période comptable considérée. La Cour mène des audits sur pièces ; elle peut demander l'assistance de la Cour des Comptes, demander aux partis des justificatifs concernant leurs comptes définitifs, mener des enquêtes au siège et dans les antennes locales des partis (voir paragraphe 44 ci-dessus), et demander une opinion écrite aux présidents ou aux représentants des partis. Si nécessaire, elle peut entendre en audition les responsables ou comptables de partis.
48. Des dispositions plus détaillées sur les processus de vérification des comptes figurent dans les articles 16 et 17 du Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle, qui prévoit que les comptes des partis sont examinés par des rapporteurs experts désignés par la présidence de la Cour, en vue d'établir si les comptes définitifs présentent des erreurs ou des incohérences matérielles qui ont un impact sur leurs résultats. Les rapporteurs examinent à la fois l'exactitude de l'information contenue dans les comptes définitifs (sur la base d'autres documents tels que les budgets annuels, le bilan, les livres du parti, registres des recettes et dépenses etc.) et la légalité des recettes et dépenses enregistrées (en vue de déterminer si les recettes ont été acquises auprès des sources énumérées au titre des articles 61 à 69 de la LPP et si les dépenses ont été engagées dans les circonstances autorisées par les articles 70 à 72 de la LPP). Pour vérifier si toutes les provinces ou les partis politiques concernés ont bien transmis leurs comptes définitifs, les rapporteurs ont accès aux comptes antérieurs du parti conservés par le Bureau du Procureur général. Les rapporteurs doivent soumettre leur rapport à la présidence de la Cour dans les deux mois, en signalant les éventuelles lacunes, erreurs ou incohérences et en indiquant des moyens d'y remédier. La Cour accordera un délai approprié (pas plus de trois mois) aux partis politiques pour y remédier. À la fin de son audit, la Cour constitutionnelle arrête une décision finale - non susceptible d'appel - quant à l'exactitude et à la légalité des recettes et dépenses des partis politiques telles qu'enregistrées dans leurs comptes, et déclare à l'administration fiscale, en tant que revenus du parti, les recettes et dépenses qui ne sont pas conformes à la loi. Des copies de la décision de la Cour sont soumises au siège du parti et au Bureau du Procureur général, pour être archivées dans le dossier du parti concerné.

49. Toutes les décisions de la Cour constitutionnelle relatives à l'exactitude et à la légalité des recettes et dépenses des partis politiques, et la déclaration à l'administration fiscale pour réintégration aux revenus de toutes recettes et dépenses illégales, avec une synthèse de l'examen des comptes du parti, des violations des dispositions pertinentes, le cas échéant, et leurs conséquences (amendes, sanctions etc.), sont publiées au Journal officiel turc.
50. Les autorités ont indiqué que quiconque estime que les comptes définitifs des partis politiques présentent des irrégularités peut saisir le Bureau du Procureur général, qui doit saisir la justice. De plus, les citoyens (par exemple des anciens responsables du parti) qui ont des preuves de violation des dispositions relatives au financement du parti peuvent également saisir le Bureau du Procureur général. Le Bureau du Procureur général est également informé des irrégularités détectées par la Cour constitutionnelle, puisque cette dernière doit lui soumettre ses décisions finales. De plus, les autorités ont indiqué que la Cour constitutionnelle peut exiger des justificatifs de hauts fonctionnaires et d'institutions et personnes privées, y compris l'administration fiscale. La coopération avec la Cour des Comptes est limitée à la désignation d'auditeurs pour la Cour constitutionnelle.
51. La Cour constitutionnelle se compose de onze membres titulaires et de quatre suppléants²⁹. Le Président de la République nomme deux membres réguliers et deux suppléants au sein de la Cour de Cassation, deux membres réguliers et un suppléant au sein du Conseil d'État et un membre de chaque organisation suivante : la Cour de Cassation militaire, la Haute Cour militaire administrative et la Cour d'audit, trois candidats étant nommés pour chaque poste vacant par les assemblées plénières de chaque au sein de leurs présidents et membres respectifs, à la majorité absolue du nombre total des membres. Le Président de la République nomme également un membre sur une liste de trois candidats désignés par le Conseil supérieur de l'Éducation au sein des membres du corps professoral des établissements d'enseignement supérieur qui ne sont pas membres du Conseil, ainsi que trois membres et un suppléant au sein de membres de la haute administration et de juristes. Les membres de la Cour constitutionnelle ne peuvent assumer d'autres fonctions officielles et privées, en dehors de leur fonction principale. L'âge de leur retraite est fixé à 65 ans. Tout membre de la Cour constitutionnelle condamné pour un délit sanctionné par la radiation des cadres de la justice cesse immédiatement d'être membre de la Cour constitutionnelle ; de plus, si son état de santé ne permet pas à un membre de continuer à exercer ses fonctions, il est mis fin à ces dernières sur décision à la majorité absolue du nombre total de membres de la Cour constitutionnelle.
52. L'audit financier des partis politiques par la Cour constitutionnelle est réalisé actuellement par ses rapporteurs, auparavant auditeurs à la Cour des Comptes. En cas de besoins spécifiques (autrement dit du fait de procédures judiciaires liées au financement d'un parti), à titre temporaire, il est possible de faire appel à un auditeur supplémentaire de la Cour des Comptes. Les rapporteurs sont assistés par la Direction des Décisions, du Secrétariat de la Cour constitutionnelle. Le Directeur et deux agents sont assignés à cette tâche. Il n'y a pas de budget spécifiquement alloué pour le contrôle des finances politiques.

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

53. La LPP prévoit tout un arsenal de sanctions pénales, administratives et civiles pouvant être imposées aux partis politiques, à leurs responsables ou candidats ou d'autres (par exemple les donateurs), selon les circonstances, en cas de violation des dispositions relatives au financement des partis (pour plus de détails, voir ci-dessous) ; ces différents types de sanctions (sanctions à

²⁹ Voir les articles 146 et 147 de la Constitution.

l'encontre des responsables d'un parti, ou du parti lui-même) ne sont pas mutuellement exclusifs. En revanche, les lois électorales ne prévoient aucune sanction dans le domaine du financement politique/financement des campagnes électorales.

54. En vertu des dispositions applicables de la LPP, quatre types de mesures et sanctions différentes peuvent être imposées aux partis politiques eux-mêmes :

a) Avertissement par la Cour constitutionnelle

- article 104 de la LPP : si la Cour constate qu'un parti politique a contrevenu aux dispositions légales de la LPP autres que celles visées à l'article 101 ou aux dispositions légales de tout autre texte de loi concernant les partis politiques, elle rend alors une décision valant avertissement à l'encontre du parti concerné, en lui demandant de remédier à la contravention (aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect de cet avertissement)³⁰.

b) Confiscation par l'administration fiscale ou liquidation de biens

- article 76 de la LPP : peuvent être déclarés comme revenus auprès de l'administration fiscale (confisqués) les actifs suivants de partis politiques : le montant total des dons reçus, biens ou revenus obtenus par un parti en violation des dispositions relatives au financement dans la LPP ; les dons excédant le plafond légal (le montant/valeur au-delà du plafond est confisqué) ; les prêts ou dettes accordées aux partis politiques en violation de l'article 67 de la LPP (l'administration fiscale n'a aucune obligation à l'égard du prêteur ou de créanciers) ; des recettes provenant de sources non justifiées, en violation de l'article 69 de la LPP ; les actifs du parti pour le montant des dépenses non justifiées qui auraient dû l'être ;

- article 77 de la LPP, conjuguée à l'article 68 de cette même loi : les biens immeubles d'un parti politique (à l'exception des biens nécessaires à ses besoins résidentiels, buts et activités) doivent être liquidés (converti en marchand) par le parti dans un délai fixé par la Cour constitutionnelle.

c) Suppression du soutien public de l'État à des partis politiques

- article 102 de la LPP : si un parti politique ne fournit pas les informations et documents requis au Bureau du Procureur général pour la supervision de ses finances dans la période indiquée dans la deuxième notification par le Bureau (qui précise les conséquences possibles en cas de non-exécution), le Bureau peut saisir la Cour constitutionnelle pour que le parti soit privé, en tout ou partie, du soutien public pour l'année en cours.

d) Dissolution d'un parti politique

- article 101 (c) de la LPP : un parti politique qui reçoit une assistance financière d'un État étranger, d'une organisation internationale ou d'une personne physique ou morale étrangère, en violation de l'article 68, alinéa 10, de la Constitution doit être dissous sur décision de la Cour constitutionnelle.

55. De plus, la LPP prévoit deux types différents de sanctions et mesures pouvant être imposées à des responsables de partis/candidats de partis :

³⁰ La deuxième phrase de l'article 104, alinéa 2, de la LPP (qui prévoyait la possibilité d'une suppression totale ou partielle du soutien public pour le parti dans ces cas, sous certaines conditions) a été abrogée par Décision n° 2008/5, 2009/81 K du 11.06.2009 de la Cour constitutionnelle.

a) sanctions pénales

Les sanctions ci-dessous pour violation des dispositions régissant le financement des partis peuvent être invoquées au titre des dispositions pénales de la LPP³¹ :

- article 111 de la LPP³² :

(a) si un responsable de parti ne transmet pas les informations et documents requis pour les registres qui doivent être tenus par le Bureau du Procureur général, ou s'il agit en violation des dispositions de l'article 102 de la LPP, il est passible d'une amende administrative de 5 fois à 730 fois un montant journalier de 20 à 100 TRY/9 à 46 EUR ;

(b) si un responsable de parti agit en violation des dispositions de l'article 74 de la LPP, il est passible d'une amende administrative de 5 fois à 730 fois un montant journalier de 20 à 100 TRY/9 à 46 EUR ;

(c) si un responsable de parti s'oppose à des examens et enquêtes ou s'il ne transmet pas les informations requises, en vertu de l'article 75 de la LPP, il est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à un an et d'une amende judiciaire allant de 450 à 100 000 TRY/209 à 46 470 EUR ;

(d) si un responsable de parti ne se conforme pas à la décision d'avertissement prévu en vertu de l'article 104 de la LPP, aboutissant à la suppression complète ou partielle du soutien public pour le parti, il est passible d'une amende administrative de 5 fois à 730 fois un montant journalier de 20 à 100 TRY/9 à 46 EUR ;

En cas de récidive, les sanctions sont augmentées de moitié.

- article 113 de la LPP : non tenue des livres et registres mentionnés à l'article 60 de la LPP par la personne responsable : peine d'emprisonnement allant de six mois à un an ; en cas de falsification, de destruction ou de soustraction de ces livres et registres : peine d'emprisonnement allant de un à trois ans.

- article 116, alinéas 1 et 2, de la LPP : si un responsable de parti accepte des dons, se fait octroyer ou reçoit un crédit ou un prêt, en violation des dispositions de la loi relative au financement des partis, il est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller de six mois à un an.

- article 116, alinéa 3, de la LPP : si un responsable de parti, un candidat un candidat désigné accepte une aide ou un don d'un État étranger, d'une organisation internationale, d'une personne physique ou morale étrangère, il est passible d'une peine d'emprisonnement de un à trois ans.

³¹ Il convient de noter que les dispositions pénales de la LPP dans leur forme actuelle contiennent encore les expressions « peine de prison légère » et « amendes légères et lourdes ». Toutefois, le nouveau Code pénal turc de 2005, dont les dispositions générales s'appliquent aussi à d'autres lois prévoyant des sanctions pénales, a amendé le système d'amendes judiciaires. Pour que ces lois soient compatibles avec le nouveau système d'amendes, les articles 5 et 7 de la loi n° 5252 sur l'application du Code pénal turc du 4 novembre 2004 prévoient que les « amendes lourdes » sont désormais des « amendes judiciaires » et les « amendes légères » et « peines d'emprisonnement légères » deviennent des « amendes administratives ».

³² Il convient de noter que les montants des amendes prévus à l'article 111 sont relevés au début de chaque année calendaire, et les nouveaux barèmes annoncés en même temps que les dispositions de la loi sur les procédures fiscales ; voir l'article 17, alinéa 7, de la loi sur les délits correctionnels.

Certaines dispositions susmentionnées indiquent expressément qui est pénalement responsable, par exemple pour ce qui est de l'article 111 b) de la LPP conjuguée à l'article 74, alinéa 2, de cette même loi concernant l'obligation pour les présidents de partis politiques d'envoyer les comptes définitifs à la Cour constitutionnelle et au Bureau du Procureur général. Lorsqu'il n'y a pas de dispositions aussi explicites dans la LPP, il a été indiqué à l'EEG que les représentants responsables au sein du parti doivent être identifiés sur la base des statuts du parti et d'autres textes législatifs pertinents, en particulier la loi sur les associations et le Code civil.

b) Interdiction de mener des activités politiques

- article 95 de la LPP : tout fondateur ou membre d'un parti politique qui, par ses déclarations ou par ses actes, a causé la dissolution du parti ne peut pas devenir fondateur, membre, administrateur ou auditeur d'un autre parti politique pendant cinq ans (à partir de la publication au Journal officiel de la décision officielle de dissolution, avec les justificatifs évoqués par la Cour constitutionnelle) et ne peut être nommé par un parti politique candidat à une élection.

56. Enfin, la LPP prévoit des sanctions pénales à l'encontre de personnes en dehors du parti politique :

- article 116 de la LPP, alinéas 1 et 2 : en cas de don à un parti politique, de mise à disposition d'un parti ou si l'on reçoit d'un parti un prêt en violation des dispositions de la LPP relative au financement, la peine encourue est une peine d'emprisonnement pouvant aller de six mois à un an.

57. Les décisions d'avertissement, confiscation par l'administration fiscale, suppression d'aides publiques pour un parti politique et de dissolution de partis politiques sont imposées par la Cour constitutionnelle et ne sont pas susceptibles d'appel³³. Les sanctions pénales mentionnées ci-dessus sont imposées par les tribunaux pénaux - après saisine par le Bureau du Procureur général - dont les décisions peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour de Cassation.

Immunités et prescription

58. Aucune des catégories susmentionnées de personnes qui peuvent voir leur responsabilité engagée au pénal pour violation des dispositions régissant le financement des partis (responsable du parti, candidat du parti, donateurs etc.) ne jouit de l'immunité, en dehors des parlementaires qui bénéficient de l'immunité parlementaire depuis le jour de leur élection jusqu'au jour où leur mandat s'achève. De manière générale, les poursuites pénales intentées à l'encontre d'une personne avant son élection au Parlement sont suspendues jusqu'à la fin de son mandat. L'immunité des parlementaires peut être levée par décision du Parlement, sur demande du Bureau du Procureur général.³⁴

59. Les dispositions générales relatives à la prescription telles qu'elles sont prévues par le Code pénal turc s'appliquent aux délits pénaux au titre de la LPP. La période relative à la prescription est déterminée par la gravité des sanctions qui peuvent être imposées pour les délits concernés. Pour les délits pénaux susmentionnés, elle est donc de huit ans..³⁵

³³ Voir l'article 153, alinéa 1, de la Constitution.

³⁴ Article 83 de la Constitution.

³⁵ Voir l'article 66, alinéa 1e), du Code pénal turc.

Statistiques

60. Selon les statistiques, sur la base de l'examen des comptes des partis pour les années 1998 à 2006, la Cour constitutionnelle a rendu 44 décisions de confiscation de biens de partis et/ou de saisine des services du procureur pour des délits pénaux relatifs à des violations des dispositions de la LPP relative au financement des partis, sur la période 2007 à 2009. Les décisions concernaient 21 partis politiques différents. Dans 37 de ces affaires, la confiscation de biens des partis concernés a été décidée (8 affaires concernaient les comptes de 2006 et ont entraîné la confiscation de 479 242 TRY/222 704 EUR au total ; deux affaires concernaient les comptes de 2005 et ont entraîné la confiscation de 161 934 TRY/75 251 EUR au total). Dans 21 affaires, il a été décidé de saisir les services du procureur (9 affaires concernaient les comptes de 2006 et 3 ceux de 2005).
61. Les autorités ont signalé plusieurs exemples de soupçons de violation ou violation confirmée des dispositions relatives au financement des partis :
- un des partis politiques ayant présenté, en 2007, ses comptes et ses registres à la Cour constitutionnelle plusieurs semaines après l'échéance fixée dans l'article 74 de la LPP, la Cour a décidé d'envoyer le dossier au Bureau du Procureur général pour suites à donner à l'encontre des responsables du parti concerné ;
 - le 13 mai 2009, la Cour constitutionnelle a décidé que certaines dépenses d'un des partis (pour un montant de 25 315,43 TRY/11 764,08 EUR) n'avaient pas été engagées dans le respect des dispositions de la LPP relatives au financement des partis et devaient être déclarées comme revenus à réintégrer à l'administration fiscale.

IV. ANALYSE

62. En Turquie, les partis politiques sont régis par la loi n° 2820 sur les partis politiques (ci-après LPP) du 22 avril 1983, dernièrement modifiée en 2005. La LPP prévoit un soutien public annuel aux partis politiques, ainsi que des règles sur la transparence, la supervision et les sanctions dans le domaine du financement des partis. Les dispositions pertinentes énumèrent les sources de financement autorisées et interdites (ainsi, les dons de personnes physiques ou morales étrangères sont de manière générale exclus), fixent une limite stricte au montant qu'un contributeur peut apporter durant l'année et prévoient que, chaque année, les comptes des partis doivent être présentés pour contrôle. La supervision des finances des partis relève de la Cour constitutionnelle. En outre, le Bureau du Procureur général contrôle annuellement les activités financières des partis politiques. Des sanctions pénales, civiles et administratives existent pour les violations des dispositions applicables. Du point de vue de l'EEG, il convient de rendre hommage aux autorités turques pour l'établissement de ce cadre juridique. Dans le même temps, il semble que les partis, les régulateurs et les observateurs soient en général d'accord sur le fait que le système doit être réformé et complété par une législation spécifique relative au financement des campagnes électorales. À ce propos, un projet de proposition avait été élaboré par les parties parlementaires durant la précédente période législative, mais, du fait d'élections anticipées en 2007, ce projet n'a pas été poursuivi plus avant. L'EEG a identifié plusieurs lacunes dans l'actuel régime relatif à la transparence, du point de vue des principes établis par la Recommandation REC(2003)4 sur des règles communes pour lutter contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (ci-après : la Recommandation) : ces lacunes, qui vont être présentées plus amplement ci-après, doivent être traitées pour réduire effectivement les risques de corruption dans le domaine du financement politique.
63. En vertu de l'article 68 de la Constitution, l'État doit « doter les partis politiques de moyens financiers adéquats, de manière équitable ». À cet égard, plusieurs interlocuteurs de l'EEG se

sont dits préoccupés qu'il faille, pour être éligible à un soutien public, avoir recueilli au minimum 7% de votes lors des dernières élections législatives. À la date de la visite, seuls trois partis avaient droit à un financement public, et les partis plus petits semblaient en butte à des difficultés significatives pour mobiliser les ressources nécessaires à leurs activités et aux campagnes électorales. Pour les partis qui bénéficient d'un financement public, la dépendance à l'aide de l'État est très significative. En moyenne, environ 90% des recettes de ces partis proviennent de cette source. À cet égard, l'EEG souhaite attirer l'attention des autorités turques sur l'article 1 de la Recommandation, selon lequel le soutien public devrait être limité à des contributions raisonnables et les États devraient veiller à ce que ce type d'aide n'interfère pas avec l'indépendance des partis politiques. Une autre préoccupation exprimée durant les entretiens était liée à des dépenses réputées excessives de la part de certains partis et candidats pour leurs campagnes électorales, et qui n'était pas reflétée dans les comptes des partis. Il pourrait donc être souhaitable que les autorités turques envisagent d'adopter des mesures supplémentaires, par exemple exiger le recours au système bancaire pour transférer tous les montants concernés ou fixer des limites aux dépenses de campagne, dans l'esprit de l'article 9 de la recommandation.

Transparence

64. En vertu des dispositions de la LPP, les partis politiques sont soumis à un ensemble assez complet d'obligations de transparence et de tenue de comptes. Les organes des partis politiques à tous niveaux (selon la définition donnée dans les articles 13 à 20 de la LPP³⁶) ont l'obligation de tenir un registre des membres, un livre des décisions, un registre des documents entrants et sortants, un livre des recettes et des dépenses et une liste d'inventaire. Il est fait obligation aux partis de tenir des registres des dons reçus (indiquant le type et le montant de chaque contribution reçue ainsi que les noms, prénoms et adresses des contributeurs) et de délivrer des reçus. Le plafond pour le montant total des dons pouvant être faits par une seule personne physique ou morale (à l'exception des syndicats, associations patronales et de certaines autres organisations) à un parti politique au cours d'une année calendaire était fixé, en 2009, à 23 473 TYR/10 908 EUR. Les organisations provinciales des partis doivent préparer les comptes définitifs pour chaque exercice conformément au principe d'une comptabilité par bilans. Les comptes sont consolidés par l'organe central décisionnaire et administratif du parti et envoyés par le Président de cet organe à la Cour constitutionnelle avant la fin du mois de juin de chaque année, ainsi qu'au Bureau du Procureur général pour information. Ces documents doivent s'accompagner également de listes des biens acquis par le parti durant la période comptable considérée, des factures et d'autres justificatifs pertinents.
65. Malgré ce cadre juridique globalement satisfaisant, l'EEG note avec préoccupation que les dispositions actuelles relatives aux obligations de tenue de comptes et de vérifications des comptes ne font pas explicitement référence aux revenus perçus et aux dépenses engagées par des membres individuels d'un parti - candidats du parti à une élection, représentants élus - pour leurs activités. Selon de nombreux interlocuteurs rencontrés lors de la visite, les fonds sont, dans une large mesure, mobilisés et dépensés individuellement par de tels membres sans être enregistrés dans les comptes du parti, puisqu'ils ne sont pas officiellement reçus ou engagés au nom du parti. C'est pourquoi il semblerait qu'en Turquie, les comptes des partis ne reflètent pas entièrement le financement des activités politiques des partis et de leurs membres. À cet égard, l'EEG souhaite rappeler que les principes énoncés dans la Recommandation s'appliquent également, selon l'article 8, au financement des campagnes électorales des candidats aux élections et au financement des activités politiques des représentants élus. Deuxièmement,

³⁶ Voir paragraphe 36 ci-dessus.

l'EEG note que les dispositions susmentionnées de la LPP ne font pas explicitement référence aux comptes des entités liées aux partis politiques, pas plus qu'à celles qui seraient sous leur contrôle. Dans l'esprit de la logique qui sous-tend la Recommandation et tout en reconnaissant que tel n'est pas actuellement le cas dans la législation et la pratique turques (voir paragraphe 23), l'EEG souhaite souligner que les comptes des partis doivent contenir ce type d'information afin de couvrir le soutien apporté par des entités étroitement liées à un parti ou qui sont sous son influence, et ce, afin de donner une image complète et réaliste du financement des partis et d'empêcher que les règles relatives à la transparence soient circonvenues. En conséquence, l'EEG recommande de **veiller à ce que les comptes annuels des partis politiques incluent a) les revenus perçus et les dépenses encourues individuellement par les représentants élus et candidats des partis politiques pour les activités politiques liées à leur parti, y compris en matière de campagnes électorales, et b) le cas échéant, les comptes des entités liées aux partis politiques ou qui sont, sous une autre forme, sous le contrôle de ces derniers.**

66. De plus, durant la visite dans le pays, l'attention de l'EEG a été attirée sur certaines lacunes dans la pratique actuelle de faire rapport. Selon divers observateurs, la tenue des comptes des partis est loin d'être systématique et rigoureuse. Il est ressorti des entretiens que fréquemment, les dons (en particulier en nature) ne sont pas enregistrés convenablement et que les comptes tendent à manquer d'informations détaillées et complètes sur les finances des partis concernés. L'EEG est d'avis que, pour être crédible, la tenue des comptes ne peut pas se faire uniquement avec des chiffres agrégés de recettes et de dépenses. Les comptes insuffisamment détaillés vident de leur sens les informations qui sont mises à disposition du public et empêchent donc de superviser efficacement le financement des partis. À cet égard, l'EEG a été informée que la présentation des comptes soumis varie considérablement d'un parti à un autre, ce qui est donc potentiellement source de confusion. Plusieurs interlocuteurs, y compris des responsables de partis, ont admis ouvertement qu'ils ont besoin de conseils de la part de l'organe compétent pour la supervision (autrement dit la Cour constitutionnelle), éventuellement de réglementation supplémentaire et, par-dessus tout, d'un format commun pour les comptes des partis (de préférence accompagné de lignes directrices appropriées). Ces mesures permettraient de faire en sorte que tous les rapports présentent un niveau suffisamment détaillé et faciliteraient les comparaisons entre exercices et entre partis. L'EEG recommande donc **de prendre des mesures appropriées pour veiller à ce que les comptes annuels des partis politiques donnent des informations plus détaillées et plus complètes sur les recettes et les dépenses, notamment par le biais de l'introduction d'un format standardisé soutenu par des principes communs de comptabilité, ainsi que par des conseils aux partis de la part de l'organisme de supervision.**
67. Pour ce qui est de la publication des comptes des partis, l'EEG note que, contrairement à l'article 13b de la recommandation, les partis politiques ne sont pas obligés de rendre publics les comptes (ou leur synthèse). Durant la visite, l'EEG a été informée que l'un des principaux partis avait pris l'initiative de publier des synthèses de ses comptes. Toutefois, les informations recueillies lors de la visite laissent fortement à penser que ces synthèses ne sont pas suffisamment détaillées pour permettre un contrôle public effectif des montages financiers du parti, et que la grande majorité des partis ne publie aucune information financière du tout. Pour ce qui est de l'organe de supervision, la Cour constitutionnelle, sa seule obligation est de publier ses décisions en matière d'audit financier au Journal officiel turc. C'est pourquoi le régime actuel est loin de garantir un accès aisé aux informations liées au financement des partis. L'EEG partage l'avis exprimé par divers interlocuteurs selon lequel le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle doit être complété par un contrôle public du financement politique, et les informations collectées par l'EEG indiquent clairement que l'implication du public doit être activement encouragée. Ceci ne peut se faire que par la publication de rapports détaillés et

complets présentés sous une forme facilement accessible, dans l'idéal sur les sites web des partis. De plus, la publication simultanée des divers rapports des partis et/ou rapports de l'organisme de supervision, éventuellement sur Internet, serait un atout supplémentaire pour une transparence optimale. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande **de veiller à ce que les comptes annuels des partis politiques et les rapports de contrôle de l'organe de supervision soient facilement accessibles au public, dans des délais devant être spécifiés par la loi.**

68. Les règles de transparence susmentionnées de la LPP s'appliquent au financement des partis politiques en général, et donc également à leurs campagnes électorales. En revanche, le financement des campagnes des candidats individuels à une élection échappe au champ d'application de la LPP et n'est pas réglementé du tout. Les différentes lois électorales applicables aux élections législatives et locales (autrement dit la loi n° 298 du 26 avril 1961 sur les dispositions de base relatives aux élections et aux registres électoraux, la loi n° de 1839 du 10 juin 1983 sur les élections législatives et la loi n° 2972 1984 sur les élections pour les administrations locales, les conseils de quartier et conseils de village) sont complètement silencieuses sur ce sujet. L'absence de réglementation et de contrôle du financement des campagnes électorales au niveau national et local concerne à la fois les candidats indépendants et les candidats du parti individuels, qui, à l'exception d'une seule disposition pénale³⁷, ne sont pas spécifiquement traités par les dispositions de la LPP. Bon nombre d'interlocuteurs ont considéré que cette question est le principal problème en matière de financement des élections en Turquie, affirmant que certains candidats mènent des campagnes très onéreuses et que les sources de leur financement sont inconnues. Dans ce contexte, la tentation est forte de faire des dons orientés sur les candidats plutôt que les partis politiques, afin d'éviter les obligations de publicité et le contrôle par la Cour constitutionnelle. L'EEG ne peut qu'en conclure que le régime actuel en matière de transparence ne parvient pas à couvrir une part importante du financement politique en Turquie. En outre, il convient de noter qu'après les changements introduits à la Constitution en 2007, le Président de la Turquie sera à l'avenir élu directement par scrutin populaire³⁸, et qu'il faut encore élaborer la nouvelle législation relative aux élections présidentielles, y compris en ce qui concerne le financement des campagnes. Ceci donne à la Turquie une occasion unique d'élaborer un cadre plus robuste pour garantir la transparence du financement des campagnes électorales pour les partis et pour les candidats. Dans un souci de cohérence juridique et de clarté, les nouvelles dispositions relatives à la transparence pour les campagnes législatives, présidentielles et aux élections locales doivent être compatibles avec les règles existantes de la LPP concernant les sources de financement autorisées et interdites (notamment l'interdiction des dons anonymes), les plafonds de dons acceptables, l'obligation de tenir une comptabilité et l'obligation de rendre des comptes publiquement. En outre, alors que les entités qui collaborent avec les partis politiques (tels les groupes d'intérêt, fondations d'éducation politique, syndicats) ont l'obligation de tenir des registres comptables, leurs livres de compte ne relèvent pas du domaine public. Il pourrait donc s'avérer difficile pour le public d'établir des liens possibles entre de telles entités et les partis politiques. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande de **réglementer la transparence dans le financement des campagnes électorales des partis politiques et candidats aux élections législatives, présidentielles et**

³⁷ Voir l'article 166, alinéa 3, de la LPP : l'acceptation par un responsable de parti, candidat de parti ou candidat nommé par un parti d'une aide ou d'un don de la part d'un Etat étranger, d'une organisation internationale, d'une personne physique ou morale étrangère est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée de un à trois ans. De plus, la loi sur les dispositions de base relatives aux élections et aux registres électoraux impose certaines interdictions aux candidats durant la période de campagne électorale.

³⁸ Jusqu'ici, le Président était élu par le Parlement – en 2007 pour celui en exercice, et aucune disposition n'était nécessaire pour le financement des campagnes électorales.

locales et, en particulier, de trouver des moyens d'accroître la transparence des contributions par les tiers.

69. En outre, compte tenu de la situation actuelle, il est nécessaire de porter à la connaissance du public, régulièrement et selon une fréquence appropriée, les dons reçus par les partis politiques et candidats aux élections. Le régime actuel impose seulement aux partis de faire figurer ces informations dans leurs comptes annuels. A cet égard, l'EEG rappelle que le GRECO a à de nombreuses reprises demandé aux Etats membres de poser la condition que les partis comme les candidats publient les dons reçus, de manière facilement accessible et à intervalles réguliers, définis par la loi, y compris durant les campagnes électorales. Ces informations fournies en temps opportun auraient clairement l'avantage de rendre le financement politique plus ouvert en Turquie, d'attirer l'attention des médias, de faciliter le débat public et de permettre au public et aux autorités de mettre à jour à un stade précoce les irrégularités potentielles dans le financement des partis et des élections. L'EEG recommande donc **d'exiger que les partis politiques et candidats à des élections rendent publics régulièrement les dons individuels (y compris de nature non monétaire) qu'ils reçoivent au-dessus d'une certaine valeur, en indiquant la nature et la valeur de chaque don ainsi que l'identité du donateur, y compris durant la période de campagne électorale.**

Contrôle

Contrôle des comptes

70. Les partis politiques sont tenus de procéder au contrôle interne de leurs finances et, à cette fin, des comités d'audit doivent être élus par l'assemblée générale ou par les assemblées des sections locales du parti. Toutefois, aucun mécanisme d'audit spécifique n'est prescrit et les partis peuvent organiser librement l'audit interne de leurs activités financières. L'EEG note que, dans la pratique, les comptes des partis ne sont généralement pas audités par des professionnels externes et indépendants. Etant donné la pratique généralement insatisfaisante des partis politiques en matière de tenue et de publication des comptes (paragraphe 66 ci-dessus), la plupart des interlocuteurs avec qui l'EEG s'est entretenue, y compris des responsables de partis, sont d'accord sur la nécessité de mettre en place un processus d'audit plus solide. L'EEG est fermement persuadée que l'audit des comptes des partis par des experts indépendants renforcerait indubitablement la discipline financière des partis politiques et réduirait les possibilités de corruption. En conséquence, l'EEG recommande **d'introduire un audit indépendant des comptes des partis par des experts certifiés.**

Supervision

71. Pour ce qui est du contrôle externe des finances des partis, les comptes définitifs des partis politiques sont contrôlés une fois par an par la Cour constitutionnelle. En revanche, le cadre législatif ne prévoit pas de supervision spécifique du financement des campagnes électorales. Il est clair que la transparence du financement politique y gagnerait particulièrement si le financement des campagnes était soumis à une supervision indépendante appropriée exercée durant une élection ou très peu de temps après (contrairement à ce qui se passe actuellement, où le financement de campagne des partis politiques n'est contrôlé que l'année calendaire suivant les élections, et en pratique souvent plus tard encore, avec les autres recettes et dépenses des partis). À cet égard, l'EEG est particulièrement préoccupée du financement des campagnes des candidats individuels de partis et des candidats indépendants, que ce soit pour les élections législatives ou locales, qui ne sont pas couvertes par la LPP et ne sont donc soumis à aucun contrôle du tout. De la même manière, la législation actuellement en vigueur ne prévoit

pas de supervision du financement de la campagne des candidats à la présidence, or, à l'avenir, le Président sera élu par scrutin populaire. Les informations recueillies par l'EEG font clairement ressortir que la situation actuelle ne correspond pas aux principes énoncés à l'article 14 de la Recommandation, qui fait référence non seulement à la supervision des comptes des partis mais aussi aux campagnes électorales. En conséquence, l'EEG recommande, en complément à la recommandation figurant au paragraphe 68, **que la supervision des comptes des partis soit complétée par la supervision spécifique du financement de campagne des partis et des candidats, qui devra être effectuée durant les élections présidentielles, législatives et locales et/ou très peu de temps après.**

72. Dans le cadre du régime actuel de supervision du financement des partis, la Cour constitutionnelle vérifie si les acquisitions de biens par les partis politiques et leurs recettes et dépenses sont conformes à la loi. La Cour contrôle les comptes définitifs (comprenant les comptes du siège du parti et des antennes de province) ainsi que les documents complémentaires présentés par les partis. La Cour peut demander aux partis des justificatifs concernant leurs comptes définitifs, demander des opinions écrites aux représentants des partis, procéder à une audition des représentants ou comptables des partis et mener des investigations au siège et dans les antennes locales des partis. Au terme de son audit, la Cour rend une décision définitive, non susceptible d'appel, sur l'exactitude et la légalité des recettes et dépenses des partis politiques telles qu'elles ressortent de leurs comptes. Des copies de la décision de la Cour sont remises au siège du parti et au Bureau du Procureur général. Du point de vue de l'EEG, la Cour constitutionnelle peut être considérée comme un organe de supervision indépendant qui, au fil des ans, a mis à jour un certain nombre de violations des dispositions légales régissant le financement des partis. L'EEG se félicite que les auditeurs soient apparemment aussi engagés dans leur travail et s'efforcent de mettre en œuvre et de faire appliquer les dispositions pertinentes en matière de financement. Néanmoins, les entrevues dans le pays ont donné à l'EEG la nette impression que des améliorations supplémentaires sont nécessaires pour garantir une supervision effective du financement politique en Turquie, comme expliqué plus loin.
73. A l'heure actuelle, le contrôle financier exercé par la Cour semble satisfaire les normes comptables, mais son personnel est pour l'essentiel spécialisé dans l'audit *stricto sensu*. Selon plusieurs interlocuteurs, les rapports soumis ne sont pas examinés au-delà des informations que les partis ou candidats eux-mêmes fournissent. Par exemple, on ne vérifie pas si une campagne électorale aurait pu avoir été financée par un financement non déclaré. Les informations recueillies par l'EEG laissent clairement à penser qu'il n'y a pas de vérifications suffisantes des dons dépassant les seuils légaux et dons en nature, qui sont souvent enregistrés de manière incorrecte (par exemple dons sous forme de cadeaux ou services personnels tels que le transport gratuit ou de la publicité). En outre, plusieurs observateurs ont fait valoir que l'utilisation des fonds publics (légalement limitée aux besoins ou activités du parti³⁹) ne fait pas l'objet d'un contrôle approfondi. L'EEG a également été informée que la possibilité prévue dans la LPP de mener des investigations au siège des partis ou dans leurs antennes locales n'a jamais été utilisée, ce qui est d'autant plus préoccupant que la coopération entre la Cour et les services d'application de la loi semble insatisfaisante. La Cour doit notifier aux services de poursuite les délits pénaux détectés, mais n'est pas informée des procédures déclenchées à la suite de sa notification, et apparemment, il n'existe aucune ligne directrice ou protocole pour une coopération efficace ou un échange d'informations. C'est pourquoi le mécanisme de supervision actuelle ne garantit pas que les comptes des partis reflètent de manière précise les fonds drainés et dépensés. En outre, l'audit des comptes des partis est souvent terminé avec un certain retard,

³⁹ Voir l'article « supplémentaire » 1 de la LPP.

qui peut aller jusqu'à plusieurs années après la période comptable considérée. À cet égard, l'EEG a été préoccupée d'entendre qu'il n'y a pas de budget spécifique alloué pour le contrôle des finances politiques et que l'équipe responsable de ce contrôle se compose de 6 auditeurs et de 3 agents administratifs – ce que de nombreux interlocuteurs (au nombre desquels ne figuraient pas toutefois de représentants de la Cour) jugent insuffisant pour un pays aussi vaste que la Turquie. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande **(i) de faire en sorte que le financement politique fasse l'objet d'une supervision plus substantielle, plus proactive et plus rapide, notamment pour ce qui est de l'investigation des irrégularités de financement et par une coopération plus étroite avec les autorités judiciaires ; et (ii) d'augmenter les ressources financières et humaines consacrées au contrôle du financement politique.**

74. Pour ce qui est de l'organisme de supervision, certains observateurs ont mis en avant les avantages que présente le régime en vigueur (indépendance de la Cour constitutionnelle, expérience de son personnel), d'autres ayant fait valoir que le retard et l'insuffisance d'efficacité des contrôles actuels sont dus à la lourde charge de travail de la Cour, dont la première des missions consiste à s'assurer que les lois sont constitutionnelles. C'est pourquoi il a été suggéré qu'un autre organe soit chargé de la supervision du financement politique, par exemple la Cour des Comptes ou la Commission électorale suprême. La presque totalité des personnes interviewées a cependant convenu que la supervision des finances régulières des partis et du financement des campagnes électorales devrait être assurée par un seul et même organe. À l'évidence, c'est à la Turquie elle-même qu'il revient d'apprécier quel organe serait le plus approprié pour cette supervision. Cependant, l'EEG souhaite souligner que cet organe de supervision doit jouir d'un niveau d'indépendance suffisante et être doté de ressources suffisantes pour procéder à un contrôle proactif et approfondi, s'accompagnant de conseils et d'orientation pour les partis, et devrait également être investi de pouvoirs d'enquête et avoir le droit d'imposer des sanctions administratives en cas de violation des réglementations relatives au financement politique.

Sanctions

75. La LPP prévoit un arsenal de sanctions liées au financement des partis politiques. Dans le cadre des dispositions législatives pertinentes, toutes les conditions importantes en matière de transparence sont assorties, en cas de non-respect, de sanctions pénales, administratives ou civiles. Les sanctions pénales, qui ne peuvent être imposées que par les tribunaux compétents, s'appliquent aux personnes physiques et vont d'une amende à des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 3 ans. Les sanctions administratives telles que les avertissements, la suppression de l'aide publique ou la dissolution du parti, peuvent être imposées par la Cour constitutionnelle, tout comme la confiscation de biens du parti par l'administration fiscale. L'EEG note que certaines de ces sanctions, notamment la confiscation fiscale, ont été appliquées à de nombreuses reprises ces dernières années. Selon les statistiques communiquées par les autorités, la Cour constitutionnelle a rendu 37 décisions (sur la base de l'examen des comptes des partis pour les années 1998 à 2006) visant à obtenir la confiscation des biens des partis incriminés. En revanche, l'EEG n'a pas été informée de sanctions pénales imposées dans le domaine du financement des partis, malgré plusieurs notifications pénales de la part de la Cour constitutionnelle. Cependant, l'EEG est persuadée qu'une coopération renforcée entre les autorités responsables de l'application de la loi en matière de financement politique, comme recommandé au paragraphe 73 ci-dessus, sensibilisera aussi davantage aux sanctions pénales dans ce domaine. De son point de vue, l'arsenal de sanctions disponibles est, du moins sur le papier, tout à fait étoffé et largement dans l'esprit des principes énoncés à l'article 16 de la Recommandation. La seule lacune significative dans ce domaine qui doit être traitée réside dans l'absence de sanctions en ce qui concerne spécifiquement le financement des campagnes

électorales. Des sanctions pour violation des dispositions légales applicables au financement des campagnes (qui doivent encore être établies, voir paragraphe 68 ci-dessus) doivent être posées, non seulement pour les partis politiques, mais aussi pour les candidats de partis individuels et candidats indépendants, que ce soit aux élections législatives, présidentielles et locales. En conséquence, l'EEG recommande, en complément à la recommandation figurant au paragraphe 68, **d'introduire des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les violations des dispositions légales devant être mises en place en matière de financement des campagnes électorales, pour les partis politiques et les candidats.**

76. Enfin, l'EEG note que, selon de nombreux interlocuteurs rencontrés durant la visite, le régime actuel d'immunité en Turquie entrave gravement la mise en œuvre des dispositions légales applicables au financement politique. Il a été relevé que ces dispositions s'adressent pour l'essentiel à des hauts responsables de partis qui sont – du moins dans les plus grands partis – pour l'essentiel des parlementaires, jouissant donc de l'immunité de poursuites au titre de l'article 83 de la Constitution turque. L'immunité peut, certes, être levée par le Parlement, mais l'EEG a été informée qu'en pratique, aucune demande de levée d'immunité de parlementaire n'a jamais été acceptée. L'EEG partage les préoccupations exprimées à cet égard et renvoie aux déclarations antérieures du GRECO sur ce sujet dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième cycles conjoints sur la Turquie, où le système établi d'immunité parlementaire et son application dans la pratique sont identifiés comme constituant l'un des domaines problématiques dans le contexte de la corruption⁴⁰.

V. CONCLUSIONS

77. En Turquie, les partis ayant totalisé au moins 7% des suffrages à la dernière élection générale ont droit à un financement public. Ces partis dépendent largement de cette aide de l'Etat. Les dons privés aux partis sont étroitement réglementés et limités à des montants plafonnés par an et par donateur. Les dépenses encourues par les partis et les candidats aux élections pour le financement de leurs activités politiques, notamment les campagnes électorales, ne sont pas limitées quantitativement.
78. La législation existante sur la transparence du financement des partis est, dans l'ensemble, de bonne facture et par bien des aspects conforme aux principes énoncés dans la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative à des règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. En revanche, la situation laisse beaucoup à désirer en ce qui concerne les personnes engagées individuellement dans des activités politiques comme les candidats de partis, candidats indépendants à une élection et représentants élus, qui ne sont pas soumis à des dispositions légales comparables en matière de transparence, puisque le financement de leurs campagnes n'est ni enregistré dans des livres comptables, ni supervisé, d'où la lacune la plus évidente du système actuel, à savoir l'absence de législation et de supervision spécifiques du financement de campagne, pour les scrutins nationaux autant que locaux. De même, il faut élaborer de nouveaux processus et procédures administratives pour les élections à la présidence de la République (le Président étant à l'avenir élu directement au suffrage universel). La Turquie a là une occasion unique d'élaborer un cadre plus solide pour garantir la transparence du financement des campagnes électorales des partis et des candidats. Pour ce qui est du financement général des partis, le niveau de transparence atteint en pratique jusqu'ici n'est pas totalement satisfaisant et le défi réside en grande partie dans la mise en œuvre des dispositions.

⁴⁰ Voir document [Greco Eval I/II Rep \(2005\) 3F](#), paragraphes 93 à 97. Voir également le rapport de conformité correspondant, document [Greco RC-I/II \(2008\) 2F](#), paragraphes 30 à 32.

Les comptes des partis tendent à être incomplets, ils sont difficiles sinon impossibles à comparer entre partis et ne sont pas certifiés par des auditeurs indépendants. La plupart des partis ne publient pas leurs comptes. Les comptes des partis sont soumis à des examens annuels par la Cour constitutionnelle qui, au fil des ans, a révélé un certain nombre d'irrégularités, aboutissant souvent à la confiscation de biens du parti incriminé. Toutefois, les dispositions actuelles en matière de supervision mériteraient d'être encore améliorées pour ce qui est de l'efficacité, de la rapidité ainsi que de l'exhaustivité de la détection de financement non déclaré, en particulier sous la forme de dons en nature. Il faut davantage de ressources, une spécialisation et une approche davantage proactive pour mieux détecter les pratiques illégales et les actes visant à circonvenir les dispositions visant à assurer la transparence. Le mécanisme actuel de supervision doit donc être considérablement renforcé - et étendu au financement des campagnes électorales des partis et des candidats.

79. Les autorités de la Turquie doivent, à l'évidence, être félicitées pour l'établissement du régime actuel en matière de transparence, mais aussi encouragées à prendre des mesures supplémentaires pour garantir un cadre juridique à la fois complet et cohérent ainsi que sa mise en œuvre effective dans la pratique. Etant donné que des évolutions antérieures dans ce sens, soutenues par les grands partis politiques, n'ont pas été poursuivies du fait des élections anticipées de 2007, il sera crucial que la question de la transparence et du financement politique en Turquie revienne à nouveau au premier plan de l'agenda politique.
80. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Turquie :
- i. **veiller à ce que les comptes annuels des partis politiques incluent a) les revenus perçus et les dépenses encourues individuellement par les représentants élus et candidats des partis politiques pour les activités politiques liées à leur parti, y compris en matière de campagnes électorales, et b) le cas échéant, les comptes des entités liées aux partis politiques ou qui sont, sous une autre forme, sous le contrôle de ces derniers (paragraphe 65) ;**
 - ii. **prendre des mesures appropriées pour veiller à ce que les comptes annuels des partis politiques donnent des informations plus détaillées et plus complètes sur les recettes et les dépenses, notamment par le biais de l'introduction d'un format standardisé soutenu par des principes communs de comptabilité, ainsi que par des conseils aux partis de la part de l'organisme de supervision (paragraphe 66) ;**
 - iii. **veiller à ce que les comptes annuels des partis politiques et les rapports de contrôle de l'organe de supervision soient facilement accessibles au public, dans des délais devant être spécifiés par la loi (paragraphe 67) ;**
 - iv. **réglementer la transparence dans le financement des campagnes électorales des partis politiques et candidats aux élections législatives, présidentielles et locales et, en particulier, de trouver des moyens d'accroître la transparence des contributions par les tiers (paragraphe 68) ;**
 - v. **exiger que les partis politiques et candidats à des élections rendent publics régulièrement les dons individuels (y compris de nature non monétaire) qu'ils reçoivent au-dessus d'une certaine valeur, en indiquant la nature et la valeur de chaque don ainsi que l'identité du donateur, y compris durant la période de campagne électorale (paragraphe 69) ;**

- vi. **introduire un audit indépendant des comptes des partis par des experts certifiés** (paragraphe 70) ;
 - vii. **que la supervision des comptes des partis soit complétée par la supervision spécifique du financement de campagne des partis et des candidats, qui devra être effectuée durant les élections présidentielles, législatives et locales et/ou très peu de temps après** (paragraphe 71) ;
 - viii. **(i) faire en sorte que le financement politique fasse l'objet d'une supervision plus substantielle, plus proactive et plus rapide, notamment pour ce qui est de l'investigation des irrégularités de financement et par une coopération plus étroite avec les autorités judiciaires ; et (ii) augmenter les ressources financières et humaines consacrées au contrôle du financement politique** (paragraphe 73) ;
 - ix. **introduire des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les violations des dispositions légales devant être mises en place en matière de financement des campagnes électorales, pour les partis politiques et les candidats** (paragraphe 75).
81. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités turques à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations susmentionnées d'ici le 30 septembre 2011.
82. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Turquie à autoriser, dès que possible, la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale du pays à rendre la traduction publique.