



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, 27 mai 2011

Public
Greco Eval III Rep (2010) 11F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation d'Andorre **Transparence du Financement des Partis Politiques**

(Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 51^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 23-27 mai 2011)

I. INTRODUCTION

1. La Principauté d'Andorre a adhéré au GRECO en 2005. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycle conjoints (Greco Eval I Rep (2006) 1F) lors de sa 31^e réunion plénière (4-8 décembre 2006). Le rapport d'évaluation susmentionné, ainsi que le rapport de conformité correspondant est disponible sur le site Internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, en cours (lancé le 1^{er} janvier 2007), porte sur les thèmes ci-après :
 - **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 191) et au Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après dénommée « l'EEG »), qui s'est rendue en Andorre du 17 au 19 novembre 2010 pour effectuer une visite sur place, se composait de M. Paul MULS (Secrétaire de la Commission de contrôle des dépenses électorales, Chambre des représentants de Belgique) et M. Ivan VOLODIN (Chef de section au sein du Service des Affaires Juridiques, Ministère des Affaires Etrangères de la Fédération de Russie). L'EEG était assistée de Mme Sophie MEUDAL-LEENDERS et de M. Christophe SPECKBACHER du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, l'EEG avait reçu les réponses des autorités au questionnaire d'évaluation (Greco Eval III (2010) 13F, Thème II), accompagnées des extraits de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré le chef du Gouvernement ainsi que des membres des institutions suivantes : l'Unité de prévention et lutte contre la corruption (UPLC), le Tribunal des Comptes, la Commission Electorale, le registre des associations, le parquet et les juges d'instructions, le parlement, le Département de l'Intervention des Comptes. L'EEG a également rencontré des représentants du Parti Social-Démocrate, du Parti Libéral d'Andorre, du Parti de la Renovation Démocratique, du Parti des Verds d'Andorre, de la Coalition Réformiste, de la Coalition *Andorra Pel Canvi* et de *Segle 21*. Enfin, ont également été rencontrés des représentants de l'Ordre des économistes d'Andorre et d'un quotidien de presse.
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO sur la transparence du financement des partis a été élaboré sur la base des réponses au questionnaire et des informations collectées lors de la visite sur place. Son principal objectif est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités d'Andorre pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 2. Le rapport présente une description de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à l'Andorre en vue d'améliorer son niveau de conformité avec les dispositions examinées.
6. Le rapport relatif au Thème I – Incriminations, est présenté dans le document Greco Eval III Rep (2010) 11F, Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE GENERALE

7. Andorre est une jeune démocratie, la première Constitution écrite datant du 14 mars 1993. De l'époque de la double tutelle franco-espagnole qui a précédé cette date, elle a gardé toutefois le titre de Principauté¹. Elle compte deux niveaux territoriaux de décision ; au niveau national, le gouvernement (dirigé par un Chef de gouvernement assisté de plusieurs ministres) et le parlement (*Consell General*)², et au niveau local, les *comuns* – à la fois mairies et communes/paroisses³. Le Président du Parlement (*Sindic General*) est la deuxième plus haute fonction de l'Etat.
8. La nécessité d'une réglementation du financement politique s'est imposée peu après l'adoption de la Constitution et c'est finalement le 15 décembre 2000 que le Parlement a adopté la Loi qualifiée de financement électoral (entrée en vigueur en janvier 2001). Celle-ci régleme uniquement le financement des campagnes et des élections législatives et locales (plutôt que celui des partis) selon un modèle mixte public-privé.

Elections

9. Le texte de base en matière électorale est la *Loi qualifiée 28/2007 du 22 novembre modifiant la Loi qualifiée sur le régime électoral et le référendum*. Celle-ci règle les élections parlementaires, communales et la tenue des référendums. Le *Consell General* peut être composé de 28 à 42 parlementaires « *consellers generals* » (article 52 de la Constitution) ; actuellement, ils sont au nombre de 28. Ils sont élus au suffrage universel direct pour 4 ans, selon un scrutin de liste proportionnel. Le Conseil assure une représentation mixte et paritaire de la population nationale et des sept communes; de ce fait, la moitié des membres sont élus sur des listes de circonscription nationale (chaque liste comporte 14 noms) et l'autre moitié sur des listes de circonscription locale des communes (les listes sont composées de 2 candidats, pour chacune des 7 communes). Les listes sont toujours « bloquées » et l'électeur exprime ainsi son choix pour une liste dans son ensemble, sans pouvoir la modifier.
10. Les conseils communaux déterminent eux-mêmes le nombre de leurs conseillers à élire mais le chiffre doit être de 10, 12, 14 ou 16 conseillers. Ils sont toujours élus pour 4 ans, au suffrage universel direct et selon un scrutin de liste mixte à un tour à partir de listes « bloquées » (composées d'un nombre de candidats équivalent au nombre de postes de conseillers plus deux suppléants) : la liste arrivant en tête remporte automatiquement la moitié des sièges à pourvoir, l'autre moitié étant répartie proportionnellement entre toutes les listes (y compris celle arrivée en tête) en fonction du nombre de voix obtenu.

¹ La Constitution andorrane établit dans son article 43 que les coprinces sont, conjointement et de manière indivise, les chefs de l'Etat et qu'ils en incarnent la plus haute représentation. Les coprinces sont, à titre personnel et exclusif, l'évêque d'Urgell et le président de la République française. Ils arbitrent et modèrent les pouvoirs publics, et exercent leurs fonctions avec le contreseing du chef du gouvernement ou du *sindic* (le président de l'assemblée législative). Ce sont eux qui convoquent les élections générales, accréditent les représentants diplomatiques, autorisent et promulguent les lois, et expriment le consentement de l'Etat à s'engager par des traités internationaux, selon les conditions établies par la Constitution.

² L'initiative législative appartient à la fois au Conseil général et au gouvernement. Trois *comuns* (communes), intervenant conjointement, ou un dixième de la liste électorale nationale, peuvent présenter des propositions de loi au Conseil général. La *Sindicatura* est l'organe dirigeant du Conseil général. Le syndic et le sous-syndic généraux ne peuvent pas exercer leur fonction pendant plus de deux mandats consécutifs complets.

³ Du point de vue administratif, l'Andorre est divisée en sept communes: [Canillo](#), [Encamp](#), [Ordino](#), [La Massana](#), [Andorra la Vella](#), [Sant Julià de Lòria](#) et [Escaldes-Engordany](#). Les Mairies représentent et gèrent les intérêts des communes, approuvent et exécutent le budget communal, définissent et mettent en œuvre les politiques publiques et s'occupent de la gestion et de l'administration de tous les biens communaux. Ils disposent de ressources propres et reçoivent des fonds du budget général de l'Etat, afin de garantir leur autonomie financière.

Définition d'un parti politique

11. Les textes juridiques andorrans ne contiennent pas de définition des partis politiques (critères qui permettraient de déterminer qu'une structure donnée doit être considérée comme un parti). La notion de parti politique apparaît dans la Constitution (article 26), qui prévoit que « *Les andorrans ont le droit de créer librement des partis politiques. Leur fonctionnement et leur organisation doivent être démocratiques, et leurs activités conformes à la loi. La suspension de leurs activités et leur dissolution ne peuvent être ordonnées que par l'autorité judiciaire.* » Les partis politiques sont également cités dans la Loi qualifiée sur les associations (*Llei qualificada d'associacions*) du 29 décembre 2000 ; cette dernière prévoit que ses dispositions s'appliquent aux partis politiques – avec quelques particularités – tant qu'il n'existera pas de loi spéciale qui leur soit applicable (ce qui est le cas encore aujourd'hui). Même si l'article 387 du Code pénal andorran sanctionne en principe les infractions à une loi désignée comme « la Loi de financement des partis politiques », une telle loi n'existe pas (encore).

Création et enregistrement

12. Les partis politiques sont donc actuellement régis par la Loi qualifiée sur les associations du 15 décembre 2000, qui leur reconnaît la personnalité juridique. Cela dit, les associations – en ce compris les partis politiques – n'ont pas l'obligation de s'inscrire au [Registre des associations](#) ; le droit andorran admet les associations de fait et cet enregistrement a seulement une valeur déclarative et non constitutive. Cependant, pour celles qui ne s'inscrivent pas, la responsabilité de leur gestion retombe personnellement sur les associés et l'association elle-même, d'une manière solidaire (article 16 de la loi).
13. En vertu de dispositions spéciales de la Loi sur les associations, a) les partis politiques peuvent être fondés uniquement par des personnes ayant la nationalité andorrane ; b) les statuts des partis politiques peuvent prévoir que l'assemblée générale a la faculté de se réunir, en session ordinaire, avec une fréquence autre qu'annuelle ; c) les statuts peuvent prévoir des organes de direction différents de ceux des autres associations ; néanmoins ces organes doivent avoir un fonctionnement démocratique.
14. Sont actuellement inscrits au registre des Associations, les 4 partis politiques suivants : 1. *Sant Julià Segle XXI*; 2. [Renovació democràtica \(RD\)](#); 3. [Verds d'Andorra](#); 4. [Unió Nacional Progrés \(UNP\)](#). Il n'est pas précisé quel est le nombre total de partis actuellement en exercice. Lors des entretiens sur place, il a été indiqué que des grands partis traditionnels, comme le [Partit Liberal d'Andorra - PLA](#) et le [Partit Socialdemòcrata – PS](#), étaient en fait déjà constitués avant l'adoption de la loi du 15 décembre 2000 mais faute d'accomplir les formalités d'enregistrement dans un délai d'un an (ce qui impliquait de convoquer le congrès du parti, déposer les statuts et un état du patrimoine etc.), ils n'avaient pas été inscrits au registre. C'est aussi le cas notamment de formations comme [Andorra pel Canvi – APC](#) (qui ne se définit pas comme un parti mais comme une plateforme de citoyens)⁴ et de [Coalició Reformista – CR](#) qui est, comme son nom l'indique, une coalition qui réunit lors des élections de 2009 le PLA, l'*Unió Laurediana*, les *Independents d'Ordino* et le *Nouveau Centre* composé d'anciens membres du Centre Démocrate Andorran et de *Sant Julià Segle XXI*.

⁴ L'APC dispose toutefois de statuts, d'une section « jeunes » et de sections locales.

Participation aux élections nationales, représentation au Parlement

15. Les élections parlementaires andorranes d'avril 2009, qui ont précédé la visite sur place, ont vu la participation⁵ a) de 5 formations pour la circonscription nationale (APC; CR ; PS ; UNP et *Verds d'Andorra*) et b) des formations suivantes dans les circonscriptions paroissiales : **Canillo** : CR ; une liste commune PS+indépendants locaux ; **Encamp** : Verds d'Andorra ; une liste commune PS+indépendants locaux ; une liste commune d'APC et *Units per al Progrés* (un parti local) ; CR ; **Ordino** : APC ; une liste commune du PS + *Grup d'Unió Parroquial Independent (GUPI)* intitulée *l'Alternativa* ; les indépendants d'Ordino ; **La Massana** : CR ; une liste commune PS+indépendants locaux ; **Andorra La Vella** : *Verds d'Andorra* ; une liste commune PS+indépendants locaux ; APC ; CR ; **Sant Julià de Lòria** : une liste commune PS+indépendants locaux ; une liste commune CR + *Unió Laurediana* ; APC ; **Escaldes Engordany** : Verds d'Andorra, une liste commune PS+indépendants locaux ; une liste commune coalition APC + RD ; CR. Les dernières élections anticipées, tenues avril 2011, ont vu la participation a) de 4 formations pour la circonscription nationale : DA, PS, APC et *Verds d'Andorra* (le DA – *Demòcrates per Andorra* est une nouvelle coalition) et b) des formations suivantes dans les circonscriptions paroissiales : **Canillo** : DA et une liste commune du PS + indépendants locaux ; **Encamp** : DA et une liste commune du PS + indépendants locaux ; **Ordino** : DA et une liste commune du PS + GUPI + indépendants locaux ; **La Massana** : DA et une liste commune du PS + indépendants locaux ; **Andorra La Vella** : DA et une liste commune du PS + indépendants locaux ; **Sant Julià de Loria** : UL et une liste commune du PS + indépendants locaux ; **Escaldes-Engordany** : DA et une liste commune du PS + indépendants locaux.
16. A l'issu des élections de 2009, les 28 sièges du Parlement mono-caméral étaient pourvus comme suit : PS : 14 sièges, CR : 11 sièges, APC : 3. Il faut 4 personnes au moins pour former un groupe parlementaire ; il a été indiqué sur place que l'APC n'en comptant que 3, un parlementaire lui a été récemment rattaché pour former un troisième groupe par soucis d'équité et afin d'éviter l'existence d'un groupe de couleur politique bicolore. A la suite des élections anticipées d'avril 2011, les 28 sièges du parlement mono-caméral sont pourvus comme suit : DA : 20 sièges, PS : 6 sièges et UL : 2 sièges. Il y a deux groupes parlementaires : DA : 22 sièges (les deux sièges de UL se sont ajoutés au groupe parlementaire DA) et PS : 6 sièges.

Le système de financement politique

Cadre juridique

17. La réglementation principale est constituée de la Loi qualifiée de financement électoral du 15 décembre 2000 (entrée en vigueur le 6 janvier 2001). La LQFE réglemeute uniquement le financement des campagnes électorales (et non celui des partis ou celui des campagnes référendaires). Elle instaure également un système de financement des élections, dont il ressort qu'en principe les élections sont en premier lieu l'affaire des candidats et non des partis. Le financement est réglemeute sur un modèle mixte public-privé qui autorise toute source de financement avec quelques exceptions, mais qui plafonne en même temps le soutien d'un même donateur à un même parti. Par la suite, cette loi a été amendée une fois, en février 2005, en ce qui concerne l'article 1 (clarification technique concernant les administrateurs électoraux) et l'article 11 (pour accélérer le versement de l'aide publique après les élections). En l'absence d'une réglementation sur le financement des partis politiques, ces derniers sont soumis aux dispositions générales de la Loi sur les associations. On note par ailleurs que la réglementation électorale contient des dispositions pertinentes aux fins du présent rapport ; il s'agit de la *loi*

⁵ www.eleccions.ad/

qualifiée du régime électoral et du référendum du 3 septembre 1993 (ci-après la Loi électorale), telle que modifiée ultérieurement à diverses reprises et donc republiée sous forme de la *Loi 28/2007, du 22 novembre* (qui a elle-même été amendée par la suite par la loi 9/2008 du 12 juin 2008).

Financement public des partis politiques et des campagnes électorales

18. La LQFE régit uniquement le financement des campagnes électorales et les entretiens sur place ont confirmé que les partis ne reçoivent en principe aucune forme d'aide financière directe de la part de l'Etat ou des collectivités locales. Les groupes parlementaires, en revanche, bénéficient d'un financement qui leur permet notamment de louer des locaux hors du parlement, de financer des expertises et autres travaux en relation avec l'activité parlementaire et la visite sur place a montré l'existence de soutiens apportés par ces groupes à leurs partis politiques.
19. On remarque que la Loi sur les associations de décembre 2000 prévoit qu'aux fins de satisfaction de considérations d'intérêt général, les associations enregistrées – et uniquement celles-là – peuvent bénéficier de subventions publiques et aides matérielles, auquel cas elles rendront compte de l'utilisation de l'aide à l'organisme dont l'aide émane (article 29). Il semble que de tels financements ne profitent pas aux partis politiques, ni directement ni indirectement (soutiens accordés par exemple aux structures de la jeunesse des partis).
20. En ce qui concerne le régime d'aides de la LQFE, Andorre a opté pour un dispositif de remboursement forfaitaire des dépenses de campagne relatives aux élections générales ou communales (sur demande, une avance de 30% du montant de l'aide versée lors des dernières élections peut être allouée aux candidats de partis ayant déjà des représentants élus au niveau national ou local). A l'issue des élections et du contrôle des rapports financiers – et donc sous réserve de l'absence d'irrégularité relevée dans les comptes – l'Etat verse une somme définie comme suit, que la liste ait ou non remporté des sièges (voir aussi la note 34 de bas de page):
 - pour les élections générales : 300 euros pour chacun des sièges obtenus et dix euros pour chaque voix favorable reçue par la liste présentée;
 - pour les élections locales : 60 euros pour chaque « conseiller » (représentant) élu et 10 euros pour chaque voix favorable reçue.
21. L'aide publique est destinée à financer les dépenses électorales. Au sens de la LQFE (article 10), il s'agit des sommes déboursées entre le jour de la convocation des élections⁶ et celui de la proclamation des résultats, et qui concernent: a) la propagande et la publicité directement ou indirectement destinées à promouvoir les candidats, quelles que soient la forme et le média employé ; b) la location de locaux servant aux événements de la campagne électorale ; c) les rémunérations et gratifications versées au personnel non permanent prestataire de services aux candidatures ; d) les moyens de transport et frais de déplacement des candidats, des dirigeants des partis ou coalitions et du personnel au service de la candidature ; e) les frais de télécommunication et correspondance ; f) les intérêts des crédits souscrits pour la campagne électorale (évalués à la date de perception de l'aide publique) ; g) toute dépense nécessaire à l'organisation et au fonctionnement des bureaux (de campagne) et les services précis liés aux élections.
22. L'EEG remarque que des informations disponibles dans le rapport du Tribunal des Comptes relatif aux élections générales d'avril 2005, le montant des dépenses déclarées par les 17 listes

⁶ Selon la constitution : entre 30 et 40 jours ouvrables avant l'élection. Lors des élections parlementaires d'avril 2009, la date de la convocation était le 2 mars et les élections le 26 avril.

de candidats (représentant un total de 5 partis) s'élevait au total à environ 740,000€ ; le montant des dépenses validées par le Tribunal était inférieur d'environ 24,000€. Le montant de l'aide publique représente moins de la moitié des dépenses déclarées ; par exemple, les crédits prévisionnels votés par le parlement au titre de la subvention publique pour les élections d'avril 2009 s'élevaient à 284.150 Euros.

Autres aides publiques

23. On remarque enfin que la Loi électorale de 1993, telle que republiée par la Loi 28/2007 (articles 29 à 31), prévoit des aides publiques au bénéfice des « candidatures » sous la forme de : a) espaces d'affichage électoral mis à disposition par les municipalités ; b) des locaux publics pour la tenue des réunions électorales, mis à disposition par les municipalités ; c) l'envoi aux électeurs des programmes des candidats, assuré par le gouvernement ; d) temps d'antenne gratuit dans les médias publics, dont la durée est déterminée par les directeurs des services de diffusion (sur la base de critères d'égalité des candidats) ; e) sondages financés par des fonds publics.
24. Aux fins d'assurer la neutralité des instances publiques au cours du processus électoral, l'article 31 de la Loi électorale interdit, entre la convocation électorale et la fin du vote, la communication dans les médias de tout message institutionnel financé par des fonds publics.

Financement privé des partis politiques et des campagnes électorales

25. Les réponses au questionnaire n'abordent pas le financement privé des partis politiques, pas même en pratique ou en vertu de textes autres que la LQFE (qui ne traite pas du financement des partis). L'EEG relève qu'en vertu de la Loi sur les associations de décembre 2000, celles-ci peuvent poursuivre des activités économiques qui soient compatibles avec leurs statuts, sous réserve que le bénéfice économique ne soit pas partagé entre les membres (article 1, alinéas 2 et 4). Au-delà de cette limite générale, la loi ne prévoit pas de règles strictes sur le financement des associations et elle les invite à régler elles-mêmes ces questions dans leurs statuts (article 6).
26. L'EEG a consulté à titre d'exemples les statuts de quelques partis qui montrent les diverses sources de recettes prévues par ceux-ci en pratique ; la liste ci-après est une compilation des diverses formules rencontrées (certains statuts comportant toutes ces formules, d'autres seulement certaines d'entre elles) : a) cotisations ordinaires à caractère périodique de la part des membres affiliés ; b) cotisations spéciales versées par les membres qui occupent une charge publique rémunérée⁷; c) apports extraordinaires approuvés par les organes des partis pour couvrir des dépenses extraordinaires ; d) contributions provenant de militants, membres, sympathisants et autres, qui occupent une charge publique rémunérée, dans les proportions et la forme fixées par les statuts ; e) le produit résultant d'actions publiques de promotion du parti, à caractère politique ou autre ; f) revenus tirés des biens patrimoniaux du parti et/ou de droits générateurs de recettes; g) subventions, dons et legs qui apparaissent en faveur du parti (généralement réglés dans le règlement financier du parti). Le statut renvoie parfois au règlement financier pour régler certaines modalités plus précises (montant des cotisations spéciales). Le statut prévoit aussi pour les deux ou trois plus grands partis des règles particulières pour certaines structures du parti (par exemple la section féminine ou celle des jeunes, qui a son autonomie financière ou qui est au contraire intégrée dans les comptes généraux, selon le cas).

⁷ Les entretiens sur place ont montré que la part reversée est généralement de 10% des émoluments mensuels ; parfois, la part est de 100% pendant une courte période, en particulier lorsqu'il s'agit de rembourser des emprunts.

27. L'EEG remarque que l'article 4 LQFE (voir ci-dessous) veut qu'un parti politique, en tant que donateur, précise la provenance des fonds qu'il dépose sur un compte électoral ce qui suggère qu'un parti peut lui-même recevoir des fonds pendant et en dehors de la campagne.
28. Pour ce qui est des règles de financement privé des campagnes électorales, la LQFE est assez libérale dans le sens où elle n'énumère que les sources de revenus interdites (article 8) : ainsi, sont interdits les apports aux comptes électoraux de fonds en provenance : a) d'une administration publique, b) d'un organisme parapublic ou de droit public ou d'une société publique, c) des personnes physiques ou juridiques, qui à travers un contrat en vigueur, prêtent des services ou effectuent des fournitures ou des travaux pour une administration publique ; d) fonds en provenance d'organismes ou de personnes étrangères » (les entretiens sur place ayant confirmé que cela incluait également les nombreux résidents étrangers présents en Andorre). L'article 9 LQFE impose également une limitation générale dans le sens où aucune personne physique ou juridique, ne peut apporter plus de 6.000 euros aux comptes ouverts par un même parti ou coalition pour subvenir aux dépenses électorales des candidatures (sur les comptes de campagne et les administrateurs de campagne, voir ci-après).
29. La LQFE ne couvre que les contributions monétaires et ne fait aucune référence aux contributions en nature, sous forme de services etc.
30. En principe, les candidats se financent à partir de leurs ressources personnelles, des soutiens / dons apportés par leur parti ou les donateurs, ainsi que d'éventuels emprunts. En pratique, le recours à un prêt semble fréquent au vu des rapports financiers publiés par le Tribunal des Comptes.
31. Les réponses au questionnaire indiquent qu'il n'est pas possible d'effectuer des contributions anonymes en raison de l'article 4 LQFE. On note toutefois, que la LQFE n'instaure pas d'obligation générale d'identification des donateurs par le bénéficiaire ; une lecture stricte de l'article 4 de la loi voudrait que les donateurs ne peuvent verser leur soutien que par le biais d'un organisme bancaire et que c'est à ce titre qu'ils ont une obligation de s'identifier dans l'ordre de virement, qui vaut indépendamment du fait que le versement est fait directement par le donateur ou par le biais d'un intermédiaire, y compris lorsque les fonds sont versés /reversés par un parti :

Article 4 LQFE

1. Les personnes qui apporteront des Fonds aux comptes auxquels se réfèrent les précédents articles feront apparaître dans le document du virement leur nom, adresse et numéro de passeport qui sera présenté à l'employé de l'établissement du dépôt.

2. Si l'on apporte des quantités pour le compte ou en représentation d'une autre personne physique ou morale, le nom de celle-ci apparaîtra. Dans le cas de partis politiques, on précisera la provenance des fonds déposés.

32. L'identification bancaire porte sur le nom, l'adresse et le numéro de passeport. Ces informations sont destinées, au delà de l'organisme financier, à l'administrateur des comptes de campagne (voir paragraphe 36 ci-après), à la Commission Electorale et au Tribunal des Comptes.

Autres aspects

33. Les réponses au questionnaire indiquent que les dons effectués au bénéfice d'acteurs politiques ne donnent pas lieu à des déductions fiscales.

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE SPECIFIQUE

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

Comptabilité

Partis politiques

34. Les réponses au questionnaire n'abordent pas la question des règles de transparence et de comptabilité applicables aux partis politiques et se limitent à préciser celles qui découlent de la LQFE (règles relatives au financement des campagnes électorales). On remarque toutefois qu'en tant qu'associations (enregistrées ou non), les partis sont en principe tenus par l'article 28 de la Loi sur les associations de 2000 de tenir notamment⁸ un livre-inventaire de biens et « les livres de comptabilité qui correspondent à leurs activités ». Ces livres, ainsi que toute autre comptabilité additionnelle que le gouvernement jugera utile à tenir par les associations bénéficiant de subventions publiques, sont accessibles à tous les membres de l'association.
35. Les réponses au questionnaire indiquent que dans les cas de contributions faites à une campagne électorale par des partis politiques, il faut préciser la source des fonds déposés, en la justifiant, si nécessaire, avec la comptabilité générale.

Campagnes électorales

36. D'un point de vue pratique, la LQFE (article 1) reprend le principe des mandataires ou agents financiers connu dans d'autres pays, en l'occurrence elle exige que pour chaque candidature, un « administrateur électoral » (qui ne peut être lui-même candidat) soit nommé afin de gérer les recettes et dépenses de campagne et les comptes en général. Pour ce faire, il doit ouvrir un ou plusieurs comptes bancaires en Andorre, destinés à recevoir tous les fonds utilisés pour le financement de la campagne ; l'administrateur peut désigner d'autres personnes habilitées à disposer des fonds pour couvrir les dépenses évoquées précédemment. Apparemment, l'exigence tirée de l'article 1 LQFE de nommer un administrateur électoral a été une source de divergences d'interprétation : dans un premier temps (en 2001), la CE saisie sur cette question a dû émettre une recommandation visant à interpréter cette disposition comme impliquant strictement « un seul administrateur pour un seul candidat » ; toutefois, en 2005, la LQFE a finalement été modifiée en vue de préciser que plusieurs candidats présentés dans diverses circonscriptions par un même parti peuvent fédérer leurs dépenses (et uniquement les dépenses car en pratique c'est l'ensemble des comptes qui est fusionné) et nommer pour cela un administrateur unique commun à plusieurs candidats. Il semble toutefois que le TC ait continué de souligner après 2005 que la solution adoptée en pratique diverge par rapport au libellé de la loi mais il a indiqué sur place à l'EEG qu'en principe, lorsque les comptes sont bien préparés et tenus, il est possible de réattribuer les sommes correspondantes à chaque candidat.

⁸ S'ajoutent également un registre d'associés et un livre de procès-verbaux.

37. En vertu des articles 2 et 3 LQFE, il appartient ensuite aux administrateurs électoraux de communiquer à la Commission électorale les comptes spécifiquement ouverts en vue de la collecte de fonds dans tout établissement bancaire ayant son siège en Andorre. Cette communication a lieu dans les vingt-quatre heures qui suivent l'ouverture des comptes. Tous les fonds destinés à couvrir les dépenses électorales, quelle que soit leur provenance, doivent ainsi être versés sur les comptes électoraux. Les administrateurs électoraux et les personnes que ceux-ci auront autorisées à disposer des fonds de ces comptes sont responsables des sommes versées et de leur utilisation dans le but prévu. La LQFE prévoit qu'à la fin de la campagne électorale, les soldes des comptes ne peuvent être employés que pour payer, dans les cinquante jours suivant l'élection, des dépenses électorales contractées préalablement.
38. La tenue d'une comptabilité par les candidats (leur administrateur) au cours de la campagne découle indirectement du devoir de contrôle sur la campagne par la Commission électorale et de l'obligation qui est faite aux « candidatures » (article 11 alinéa 4) de soumettre un rapport financier à l'issue des élections : « 4. *Entre soixante et quatre-vingt jours après les élections, les candidatures qui remplissent les conditions exigées pour recevoir des subventions étatiques ou qui ont demandé des avances sur ces subventions, présentent au Tribunal des Comptes, une comptabilité détaillée et documentée de leurs recettes et dépenses respectives. Dans le même délai, les établissements financiers ayant accordé des crédits aux candidatures, envoient au Tribunal des Comptes une information détaillée sur ceux-ci. Informeront aussi le Tribunal des Comptes les entreprises qui auront adressé aux candidatures des factures pour dépenses électorales supérieures à un million de pesetas. [EUR 6010,12] »*
39. Une annexe aux réponses au questionnaire reproduit le format type établi par le Tribunal des Comptes. On remarque que dans son rapport sur les élections générales de 2005 (page 72), celui-ci avait « constaté une grande disparité dans la manière de présenter les informations par des écritures comptables différentes. Afin d'unifier les critères et d'obtenir une présentation aussi homogène que possible, et en l'absence de règles plus spécifiques applicables en l'espèce, il était recommandé de présenter la comptabilité en conformité avec le modèle préparé par le Tribunal et l'utilisation comme étalon de référence, du Plan général de comptabilité publique. » Le modèle fait apparaître en deux colonnes distinctes le bilan et le compte de résultat, avec les éléments positifs et négatifs consolidés concernant : a) les emprunts à court terme auprès d'un établissement de crédit / parti / autre créancier, les revenus (notamment les transferts d'un parti politique et les contributions privées ; b) les dépenses : personnel, loyers, propagande et publicité, moyens de transport, communications et correspondance, matériel et relations publiques, remboursement de dettes et autres dépenses financières.

Donateurs

40. Les réponses au questionnaire indiquent qu'à part l'obligation de s'identifier (ou d'indiquer le donateur ultime) lors de versements sur les comptes électoraux en vertu de la LQFE, les personnes physiques et morales n'ont aucune autre obligation en termes d'enregistrement ou de déclaration des dons ni de publication de leurs comptes.
41. Il n'est pas précisé quel accès aux documents comptables et financiers d'éventuels donateurs disposent les autorités de contrôle que sont la Commission Electorale ou le Tribunal des Comptes, mais aussi les autorités pénales en cas d'enquête judiciaire.

Autres déclarations

42. Comme l'indique le libellé de l'article 11 alinéa 4 cité précédemment, la LQFE impose également la communication au Tribunal des Comptes, entre soixante et quatre-vingt jours après les élections: a) des informations détaillées des établissements financiers ayant accordé des crédits aux candidatures ; b) des informations de la part des *entreprises prestataires de services correspondant à des factures pour dépenses électorales supérieures à un million de pesetas* [EUR 6010,12].

Obligations de communication et de publication des comptes

43. Les partis politiques ne sont pas soumis à une obligation quelconque de communiquer ou de publier (régulièrement) leurs comptes financiers, c'est-à-dire en dehors des périodes ou de l'activité de campagne électorale. Ils ne le font pas de leur propre initiative et d'une façon générale, peu ou pas de documents de nature financière sont disponibles en ligne⁹.
44. En ce qui concerne la réglementation de la LQFE, comme indiqué précédemment, les candidats doivent communiquer à la Commission Electorale la désignation et l'identité des administrateurs électoraux. Ces derniers doivent ensuite lui communiquer sous 24 heures les comptes de campagnes ouverts en Andorre. Comme indiqué précédemment, obligation est faite aux « candidatures » (article 11 alinéa 4 LQFE) de soumettre un rapport financier à l'issue des élections : « 4. *Entre soixante et quatre-vingt jours après les élections, les candidatures qui remplissent les conditions exigées pour recevoir des subventions étatiques ou qui ont demandé des avances sur ces subventions, présentent au Tribunal des Comptes, une comptabilité détaillée et documentée de leurs recettes et dépenses respectives.*
45. Il n'est pas précisé si les listes de donateurs sont communiquées à cette occasion par les candidats où si c'est le TC qui doit recevoir ces informations par les organismes bancaires. Les autorités andorranes précisent qu'en pratique, c'est la Commission Electorale qui communique ces listes au TC, ce dernier comparant les informations avec les comptabilités.
46. Il semble que les candidats ne publient pas, par eux-mêmes, leurs comptes ni la liste des éventuels donateurs à leur campagne. La publication des comptes se fait par le biais de la publication du rapport final du TC au bulletin du Conseil Général, semble-t-il dans les 6 à 7 mois après la date des élections. On remarque aussi que le *Rapport du Tribunal des Comptes sur les dépenses électorales relatives aux élections du Consell General* de mars 2001, et de celles d'avril 2005 sont disponibles en ligne sur le site du TC, de même que les rapports relatifs aux dépenses électorales relatives aux élections communales de décembre 2003 et celles de décembre 2007. En revanche, au moment de la préparation de visite sur place (août 2010), ce n'est pas le cas du rapport relatif aux dernières élections parlementaires d'avril 2009 (qui a toutefois été publié en février 2010 au bulletin du Conseil Général comme les autorités l'ont indiqué après la visite).
47. Ces rapports du TC ne contiennent pas de listes de donateurs. Il semble que les donateurs ne fassent l'objet d'aucune mesure de publicité ou de communication auprès du grand public, que ce soit au cours des campagnes ou après celles-ci, lors de la publication des comptes par le TC dans son rapport relatif à l'élection.

⁹ Sur le site de l'un des partis, on trouve par exemple, en août 2010, l'attestation certifiant les comptes de l'année 2007 ainsi que (avec mot de passe) les dépenses de l'année 2007 et de l'année 2008.

Tierces parties

48. En l'absence d'obligations comptables spécifiques pour les partis politiques, il reste à définir le périmètre comptable du parti (les diverses structures horizontales et les sections locales du parti), et ce qui n'en fait pas partie. La LQFE n'aborde pas la question de la prise en compte des éventuelles « tierces parties » dans les comptes de campagne des candidats, par exemple les efforts financiers et matériels déployés par un groupe de sympathisants. Le format standard des comptes de campagne se limite lui aussi aux contributions financières directes.

Conservation des documents

49. Les réponses au questionnaire indiquent que conformément aux règles comptables d'Andorre, il faut enregistrer et conserver de façon ordonnée pour une durée de six ans, à compter de la date de la clôture de la dernière année, tous les documents comptables et la correspondance, les documents et les justificatifs relatifs à l'activité. Conformément à ces principes, et en l'absence de réglementation spécifique, les candidats doivent donc conserver les documents relatifs à la comptabilité électorale pendant une période de six ans à compter de la clôture. Cela découle de l'article 7 de la loi 30/2007 de la Comptabilité, qui a introduit des changements importants en la matière. Il s'agit également de la période que le Tribunal des Comptes applique lui-même pour la conservation des documents utilisés lors de ses audits.

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

50. Les contrôles prévus par les textes sont d'ordre externe. En effet, il n'est pas imposé d'audit/vérification ou de contrôle internes spécifiques pour les divers acteurs concernés (partis, entités liées aux partis de manière directe ou indirecte, organisations affiliées, candidats etc.), même si – comme on peut le noter – certains partis prévoient dans leurs statuts ou réglementation interne de telles procédures (et ont parfois adopté des règles éthiques ou de conduite, et/ou des procédures disciplinaires détaillées)¹⁰. Il n'existe pas non plus d'obligation pour les partis (en vertu de la Loi sur les Associations ou autre texte réglementaire) ou les candidats (en vertu de la LQFE) de faire certifier les comptes par un auditeur (commissaire aux comptes) externe indépendant.
51. La fonction de contrôle incombe – en vertu de la LQFE mais aussi de la Loi sur le Tribunal des Comptes du 13 avril 2000¹¹ – successivement à la Commission Electorale (*Junta Electoral*) puis au Tribunal des Comptes. Les réponses au questionnaire abordent surtout le second stade. Ainsi, le contrôle du Tribunal des Comptes s'exerce dès lors qu'une demande de remboursement des frais de campagne a lieu, autrement dit, il s'applique seulement aux candidats / entités cherchant à bénéficier de l'aide de l'Etat.
52. L'EEG note également qu'en vertu des articles 11 et 12 de la LQFE, les deux organes de contrôle ont la faculté de saisir le parquet, ce qui fait de celui-ci une troisième autorité potentiellement impliquée dans le processus.

¹⁰ C'est le cas des deux partis pris précédemment comme exemples (le Parti Liberal et le Parti Social-Democrate).

¹¹ Article 9 de la Loi sur le Tribunal des Comptes

« 1. L'organisme compétent sera tenu d'informer le Tribunal des Comptes des résultats de son activité de contrôle sur le financement et les dépenses électorales, dans le terme de deux mois à compter de la célébration des élections.

2. Le Tribunal des Comptes transmettra au *Consell General* le rapport final sur le contrôle de l'activité électorale et l'attribution de subventions, dans les deux mois qui suivent la réception du rapport de l'organisme correspondant. »

a) Premier stade : contrôle par la Commission Electorale (CE)

53. La Commission Electorale (CE) veille, comme ses institutions-homologues étrangères, au bon déroulement du processus électoral en général. Les actes de la CE prennent la forme de recommandations, résolutions ou dispositions à caractère général, publiées au journal officiel. Les résolutions et dispositions sont exécutoires immédiatement par tous les pouvoirs publics et citoyens et la CE peut prendre toute mesure provisoire requise par l'urgence. Elle agit sur plainte ou de sa propre initiative. Son fonctionnement et son statut découlent de la Loi Electorale de 1993, republiée en 2007 (articles 26 et suivants). Les membres de la CE sont désignés au début de chaque législature et ils entrent en fonction le jour de la convocation d'élection ou d'un référendum. Elle est composée de 6 membres dont trois doivent être des juges (*Batlles*) de la *Batlhia* d'Andorre, désignés par tirage au sort par le Conseil Supérieur de la Justice (l'organe chargé de la gestion de la magistrature). Les trois autres doivent être des juristes ou des experts, désignés par le Président du Conseil (*Sindicatura*) sur proposition conjointe des groupes parlementaires et des parlementaires non inscrits. Des membres suppléants doivent être nommés de la même manière. Le Conseil Supérieur de la Justice désigne le Président et le Vice-président de la CE parmi les membres qui sont juges. Celui ou celle qui préside a voix prépondérante en cas d'égalité de voix. Les délibérations exigent la présence d'au moins quatre membres dont deux juges. Les convocations émanent du Président ou de deux membres de la CE et celle-ci peut se réunir en urgence à tout moment. Le Conseil Général fournit le Secrétariat de la Commission (le Secrétaire de la CE est le Secrétaire Général du Conseil) et il doit mettre à disposition du Conseil Electoral tous les moyens nécessaires (locaux, assistance d'experts et techniciens, per diem et rémunérations des membres).
54. Le contrôle exercé par la CE en vertu de la LQFE s'exerce à compter du jour de la convocation pour les élections jusqu'au 50^{ème} jour après la date des élections (article 11 LQFE); on remarque qu'en vertu de la loi électorale 28/2007, la convocation par le gouvernement a lieu au plus tard 5 jours avant la fin du mandat des parlementaires et celle-ci fixe en même temps la durée de la campagne électorale elle-même qui est de 10 à 15 jours. La durée de la campagne est similaire pour les élections communales, la convocation pour ces élections se faisant en revanche toujours entre 30 et 40 jours avant la date des élections (qui ont lieu obligatoirement au cours des 20 premiers jours du mois de décembre de l'année électorale).
55. La LQFE (article 11) attribue explicitement à la CE la responsabilité de veiller à l'application des règles sur le financement électoral.

Art 11 LQFE

1. A compter de la date de l'annonce des élections jusqu'au 50^{ème} jour après l'élection, la Commission électorale veille à l'application de la réglementation du financement électoral. À cette fin, lorsqu'elle le juge approprié, elle demandera aux banques l'état des comptes électoraux, les données d'identification des déposants et des opérations qu'elle juge utile pour l'accomplissement de sa fonction de contrôle. En outre, elle demandera aux administrateurs électoraux toute information comptable qu'elle juge nécessaire. Si son contrôle révèle des indices de comportement constitutif d'un délit, elle avisera le ministère public dans le délai d'un mois.

2. La Commission électorale informe le Tribunal des Comptes des résultats de son activité de contrôle dans les deux mois à compter de la tenue des élections.

3. [nouvel alinéa introduit en 2005] A ce stade, les candidatures, sur demande de leur administrateur et s'il n'existe aucune indication contraire de la Commission Electorale, ont la

faculté de percevoir un montant de 70% de la subvention qui leur est attribuable sur la base des résultats finaux obtenus aux élections, déduction faite des avances versées conformément à l'article 7.

4. Entre le 60^{ème} et le 80^{ème} jour après les élections, les candidatures qui remplissent les conditions pour recevoir la subvention de l'Etat ou qui ont sollicité une avance, présenteront à le au Tribunal des Comptes, une comptabilité détaillée et documentée de leurs recettes et dépenses respectives. Durant cette même période, les entités financières qui auront accordé des crédits aux candidatures, adresseront au Tribunal des informations détaillées sur ces crédits. Devront également informer le Tribunal des Comptes les sociétés qui auront adressé aux candidatures des factures pour dépenses électorales supérieures à un million de pesetas. [EUR 6010,12]

56. A cette fin, et lorsqu'elle le juge approprié, elle devra demander a) aux entités bancaires l'état des comptes électoraux qui ont été ouverts auprès de leurs établissements ainsi que les données d'identification des déposants et des opérations qu'elle juge utiles pour l'exercice de sa fonction ; b) aux administrateurs électoraux les informations comptables qu'elle jugera nécessaire.
57. Si son travail révèle l'existence d'un délit quelconque, elle doit en aviser le ministère public (procureur) dans un délai d'un mois. Dans tous les cas, elle doit transmettre les résultats de son activité de contrôle au Tribunal des Comptes dans un délai de deux mois après les élections.

b) Second stade : le contrôle par le Tribunal des Comptes (TC)

58. Le Tribunal des Comptes (TC) – ou *Tribunal de Comptes* – est appelée à se prononcer sur la « régularité des comptabilités électorales », à savoir la constatation d'irrégularités dans ces comptabilités ou la violation des restrictions en matière de recettes et de dépenses électorales.
59. Le TC est tout d'abord informé par la CE des résultats de son contrôle dans un délai de deux mois après les élections. Parallèlement, le TC doit recevoir des candidatures (leurs administrateurs) qui remplissent les conditions pour recevoir la subvention de l'Etat ou qui ont sollicité une avance, une comptabilité détaillée et documentée de leurs recettes et dépenses respectives. Entre 60 et 80 jours après l'élection, tous les établissements financiers ayant octroyé un crédit ainsi que les prestataires de services les plus importants (montant des factures supérieur à environ 6000 EUR) doivent également en informer le TC. S'ensuit ensuite une période de 30 jours au cours de laquelle le Tribunal a la faculté de demander toute explication et tout document qu'elle estime utile.
60. La suite de la procédure est déterminée par l'article 12 alinéa 1 LQFE :

Article 12 LQFE

1. Dans les quatre mois suivant les élections, le Tribunal des Comptes, dans l'exercice de sa fonction de contrôle, se prononce sur la régularité des comptabilités électorales. S'il observe des irrégularités dans cette comptabilité ou des violations des restrictions établies en matière de recettes et de dépenses électorales, il peut proposer de ne pas attribuer ou de réduire la subvention étatique à la candidature. Si en outre, il constate des indices de comportements constitutifs de délits, il en fait part au Ministère Public dans un délai d'un mois.

2. Le Tribunal des Comptes, dans le délai mentionné au précédent paragraphe fait au Conseil General un rapport raisonné de son contrôle et le Conseil, après avoir approuvé ce rapport le transmet au Gouvernement à toutes fins utiles.

3. Le Gouvernement, conformément au rapport du Tribunal des Comptes et dans un délai de deux mois à partir de la date de réception dudit rapport, ordonne le paiement des subventions aux candidatures.

61. Au total, le TC dispose de quatre mois pour mener à bien sa tâche (et d'au moins 10 jours pour boucler ses vérifications et constatations) et préparer un (projet de) rapport. Les réponses au questionnaire précisent que ce projet est communiqué aux candidats afin de leur permettre de formuler leurs observations, à la suite de quoi le projet est finalisé. Le rapport doit ensuite être approuvé par le Parlement (le Conseil Général), qui le transmet enfin au Gouvernement qui procède au versement de l'aide publique.
62. En vertu de la Loi sur le Tribunal des Comptes du 13 avril 2000, le TC est lié organiquement au Conseil général ; il s'agit d'un organe technique indépendant chargé de superviser les dépenses publiques et de vérifier la transparence de la gestion économique, financière et comptable de l'administration publique. Le TC publie aussi des rapports et des avis sur la comptabilité et la gestion financière de l'administration publique Andorrane.
63. La Loi sur le Tribunal des Comptes du 13 avril 2000 prévoit des garanties d'indépendance statutaires (pour l'institution en tant que telle et pour le président et les 2 membres qui composent l'Assemblée Plénière) vis-à-vis à la fois du Parlement et des organismes et entités soumises à son contrôle : mandat de 6 ans irrévocable et non renouvelable consécutivement pour les 3 membres, liberté du TC de fixer son programme de travail en plus des missions spécifiques confiées par le Conseil, diverses incompatibilités de fonction (avec l'administration, le Conseil Général et les partis politiques) etc. Si comme indiqué dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints (daté de décembre 2006), le TC faisait effectuer ses contrôles par le biais de cabinets d'audit ou experts privés retenus sur concours, en revanche l'EEG a été avisée sur place que le contrôle des comptes de campagne est effectué par les membres eux-mêmes du TC.
64. Dans le cadre de son activité de contrôle du financement électoral, le TC propose éventuellement dans son rapport de contrôle la non-attribution ou la réduction de l'aide publique (article 12 alinéa 1 LQFE) ; la décision demeure donc entre les mains du Conseil lors de l'approbation du rapport (le gouvernement ordonne seulement le paiement de l'aide).

c) le Ministère public

65. En vertu des dispositions vues ci-dessus (articles 11 et 12 LQFE), la CE et le TC font part au parquet de tout indice d'un éventuel délit dans un délai d'un mois à partir de la constatation des faits (il s'agit là des délits au sens strict, tels que ceux mentionnés au paragraphe 72 ci-après). Les règles générales de fonctionnement du TC reflètent cette approche ¹².

¹² Article 3 alinéa 6 de la Loi sur le Tribunal des Comptes :
(...)

6. Le Tribunal des Comptes doit, dans tous ses rapports et mémoires, mentionner les infractions, les excès ou les pratiques irrégulières susceptibles d'avoir été observés et signaler les responsabilités qui pourraient, selon son critère, être engagées

d) informations et statistiques sur le travail de contrôle en pratique

66. Les réponses au questionnaire ne comportent pas d'éléments en la matière pour aucune des trois autorités vues ci-dessus. L'EEG relève que le BOPA – bulletin officiel – reproduit des décisions ou positions de la CE rendues sur des points de litige électoral, mais sur la dizaine environ de décisions ou avis rendus en matière électorale, une seule (en 2001) semble avoir concerné l'application de la LQFE, à savoir sur un point technique relatif à la désignation des administrateurs électoraux. Les entretiens sur place ont confirmé que la CE n'avait jamais été confrontée à ce jour à un réel cas de financement illégal de campagne; les rares problèmes relevés ont toujours reçu des précisions et explications (de la part des acteurs concernés), que la CE a jugées satisfaisantes.
67. Les rapports publiés par le TC jusqu'à ce jour (sur les élections générales de 2001 et 2005, et les élections communales de 2003 et 2007), donnent un aperçu plus concret de la portée de son contrôle; comme il l'indique au début de ses rapports, sa vérification porte sur la question de savoir : a) si chaque candidature a disposé d'un administrateur électoral ; b) si chaque candidature a disposé d'un compte bancaire spécifique pour la réception et la disposition des fonds ; c) si l'emploi de ces fonds s'est fait selon les termes de la loi ; d) si la provenance des fonds a été dûment identifiée ; e) si les restrictions en matière d'origine des fonds ont été respectées ; f) si les plafonds en matière d'apports de fonds ont été respectés ; g) si les dépenses des candidatures, en tant que dépenses électorales du point de vue des critères de l'article 10 LQFE, ont été effectuées entre le jour de l'annonce des élections et celui de la proclamation des résultats.
68. On note aussi que dans les conclusions des rapports, des insuffisances plus ou moins sérieuses ont été relevées ; ainsi, dans le Rapport sur les élections générales de 2005 : dépenses non recevables d'importance variable, problème général de la grande disparité dans la façon de présenter les comptabilités des candidatures ; dans le Rapport sur les élections communales de 2007 : comptabilités non soumises mais remplacées par d'autres pièces justificatives, difficultés de retracer les recettes et dépenses de candidats individuels dès lors que ceux d'un parti de dimension nationale utilisent un seul administrateur électoral qui ne dissocie pas la situation financière des divers candidats, retards parfois significatifs dans la remise des comptabilités ayant même entraîné des retards de quelques mois dans la production du rapport du TC.
69. Dans le cas de ces deux rapports les plus récents, le TC a procédé par le biais de la validation ou non des dépenses (quand elles ne remplissent pas les conditions de remboursabilité par exemple pour défaut de justificatif), à des ajustements des montants des dépenses. Le TC a considéré que dans l'ensemble, les insuffisances n'étaient pas d'une gravité justifiant une sanction en tant que telle au niveau de l'aide publique.

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

a) Sanctions administratives et pénales prononcées dans le cadre du contrôle exercé par le Tribunal des Comptes

70. L'article 12 de la LQFE fait référence à une réduction voire la perte de la subvention de l'Etat :
« Si [le Tribunal des Comptes] observe des irrégularités dans cette comptabilité [celle des listes

ainsi que les mesures pour les mettre en œuvre. S'il résultait de ces actions des indices de responsabilité comptable, disciplinaire ou pénale, il devra adresser le rapport à l'autorité compétente en la matière.

de candidats] ou des violations des restrictions établies en matière de recettes et de dépenses électorales, elle peut proposer de ne pas attribuer ou de réduire la subvention étatique à la candidature. » Comme indiqué précédemment, cette mesure est proposée par le Tribunal des Comptes au parlement, qui l'approuve en validant le rapport de contrôle. En vertu de l'article 1 de la LQFE, seul l'administrateur de campagne est (peut être tenu pour) responsable des revenus, des dépenses et de la comptabilité de sa liste de candidats. Au-delà de cela, la responsabilité éventuelle des autres acteurs (parti, membre d'une liste, donateur) n'est pas prévue.

71. L' article 387 du Code Pénal, qui fait l'objet à lui-seul d'un chapitre à la suite de celui consacré aux infractions de corruption, sanctionne le financement illégal des partis politiques (en cas d'infraction à « la Loi de financement des partis politiques »), par une peine d'emprisonnement de trois mois à trois ans et une amende allant jusqu'au triple du montant reçu :

Code pénal : Article 387 - Financement illégal de partis politiques

Celui qui reçoit un financement pour un parti politique en contrevenant sérieusement aux devoirs et conditions imposées par la Loi de financement des partis politiques doit être puni avec une peine d'emprisonnement de trois mois à trois ans et d'une amende allant jusqu'au triple du montant reçu.

72. Les entretiens sur place ont confirmé que dans la mesure où une telle loi n'a pas (encore) été votée à ce jour, cet article 387 n'est pas applicable. Par ailleurs, ni la LQFE ni le Code pénal ne prévoient de comportement délictuel lié spécifiquement au financement des campagnes électorales. Les réponses au questionnaire indiquent que les dispositions prévues concernant les hypothèses générales du « trafic commercial » (sans autre précision toutefois) pourraient trouver à s'appliquer. Lors des entretiens sur place, il a aussi été fait référence aux infractions de faux et usages de faux (documents), appropriation non due, et d'escroquerie (articles 208, 213 et 435), et qu'il s'agirait alors de délits commis par l'administrateur de campagne comme indiqué précédemment.

b) Immunités

73. Les réponses au questionnaire n'apportent pas d'informations quant aux immunités applicables. Le rapport du Premier et Deuxième Cycle conjoints avait abordé cette question de manière générale¹³ et n'avait pas conclu à la nécessité d'apporter des améliorations.

¹³ « Comme dans la plupart des ordres juridiques nationaux, la législation andorrane prévoit [notamment] (...) l'inviolabilité (immunité s'opposant à l'arrestation sauf cas de flagrant délit) des parlementaires (article 53, paragraphe 3 de la Constitution de la Principauté d'Andorre), du Chef et des membres du Gouvernement (article 74 de la Constitution), des membres du Conseil supérieur de la justice (l'article 55 de la Loi qualifiée sur la justice), des *batlles* et magistrats (l'article 77 de la Loi qualifiée sur la justice), des membres du ministère public/parquet (soumis au régime des responsabilités établi pour les *batlles* et magistrats selon l'article 90 de la Loi qualifiée sur la justice et l'article 23 de la Loi du Parquet) et membres du Tribunal Constitutionnel (Loi qualifiée du Tribunal Constitutionnel). Le Tribunal des *Corts* décide en session plénière de l'arrestation des personnes mentionnées. (...) »

Par ailleurs, certaines catégories de personnes bénéficient d'un privilège de juridiction en vertu de la Constitution (articles 53, paragraphe 3 et 74), de la Loi qualifiée sur la justice (articles 55, 77-78 et 90) et de la Loi du Parquet (article 23). En effet, le Tribunal des *Corts* est le seul organe compétent pour prononcer l'inculpation et mener l'instruction judiciaire des parlementaires, du chef du gouvernement, des ministres, des membres du Conseil supérieur de justice, des *batlles* et magistrats, des membres du ministère public/parquet, et le Tribunal supérieur a une compétence spéciale concernant leur jugement, en premier et dernier ressort. C'est le Président du Tribunal qui agit en tant que juge d'instruction, une formation de 5 juges qui statue en jugement, et la formation plénière qui statue en appel. »

c) prescription

74. Même s'il ne s'agit pas d'un délai de prescription à proprement parler, il est utile de souligner qu'en vertu de l'article 11 de la LQFE, le TC a un délai de un mois, après un constat dans le cadre du contrôle des comptes, pour notifier au parquet des soupçons de délits.
75. En matière pénale, et comme souligné dans l'autre partie du présent rapport – consacrée aux incriminations (pour plus de détails, s'y reporter) le Code pénal distingue délits majeurs, délits mineurs et contraventions pénales. Le délai de prescription en matière de poursuite est de 4 ans pour les délits mineurs, et de 10 ans pour les délits majeurs. Les articles 82 et 83 CP précisent le mode de calcul. Pour les contraventions pénales qui font l'objet d'une annexe au Code Pénal (ainsi que les délits de calomnie, injure et diffamation), le délai est de 6 mois.

d) Statistiques

76. Les réponses au questionnaire sont silencieuses sur cette question. Les entretiens sur place et les rapports de le Tribunal des Comptes (TC) ont montré que cette dernière procède régulièrement à une réévaluation des dépenses déclarées par les listes de candidats dès lors que celles-ci ne sont pas « validables » (factures manquantes, dépenses non payées à partir du compte de campagne, dépenses hors délais ou ne correspondant pas à la liste des dépenses officiellement reconnues par l'article 10 LQFE etc.). Le TC a indiqué n'avoir jamais eu l'occasion de prononcer la perte totale du montant alloué au titre de l'aide publique. La Commission Electorale (CE) a pour sa part indiqué n'avoir jamais été confrontée à des versements financiers jugés au final inadmissibles ou de sources non autorisées (elle aurait toujours obtenu des explications satisfaisantes de la part des bénéficiaires et/ou des banques). S'agissant des poursuites pénales, ni le TC ni la CE n'ont eu l'occasion de transmettre de dossier à la justice pour soupçon de commission d'une infraction pénale générale, dont celles citées au paragraphe 72 (l'infraction pénale spéciale de l'article 387 CP n'étant pas applicable à l'heure actuelle, en l'absence d'une législation sur le financement des partis politique en tant que tel).

IV. ANALYSE

Considérations générales

77. La vie politique d'Andorre s'appuie sur des institutions démocratiques qui sont encore relativement jeunes (la première Constitution écrite date de 1993). Les partis eux-mêmes constituent des entités relativement nouvelles puisque jusqu'à cette date, la politique et la formation de l'opinion publique était pour l'essentiel l'affaire des grandes familles influentes. La taille de la Principauté et le faible nombre de citoyens jouissant de droits politiques (environ 20,000 soit un tiers de la population totale) font que les partis et mouvements politiques sont peu importants en terme de taille et apparemment peu complexes : les trois ou quatre grands partis comptent généralement, en plus des organes centraux, une section territoriale au niveau de chacune des sept communes et éventuellement une ou deux structures dont l'activité vise une catégorie sociale particulière de la population (par exemple les jeunes et/ou les femmes) ; les autres disposent le plus souvent d'une seule structure centrale (ou d'un groupe de personnes plus ou moins permanent) au niveau national et/ou au niveau local. L'activité visible des partis politiques andorrans se déploie en relation avec les élections du parlement monocaméral (le *Consell General*) et des conseils municipaux des 7 communes; les partis rencontrés sur place ont pour – les plus importants d'entre eux – confirmé qu'au-delà du financement des campagnes, ils doivent supporter comme dans les autres pays, le coût de fonctionnement des structures, des

locaux et équipements, des groupes de travail et de réflexion, les expertises législatives et la recherche, les voyages officiels etc.

78. La *Loi qualifiée de financement électoral* du 15 décembre 2000 (entrée en vigueur en janvier 2001, ci-après la « LQFE ») constitue actuellement le texte de base en matière de financement politique. Il convient de souligner que la vocation première et affichée, de ce texte, est d'assurer l'existence d'un financement de la vie politique qui réponde aux critères de transparence, d'égalité et d'équilibre. Son ambition répond partiellement aux attentes de la *Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales* puisqu'il assure et réglemente le financement des campagnes électorales des listes de candidats (sauf à l'occasion des référendums, mais ils sont fort rares) ; en revanche, il ne réglemente pas le financement des partis politiques. Comme indiqué dans la partie descriptive, il s'agit d'un modèle de financement mixte public-privé des frais de campagne, impliquant un remboursement à posteriori par l'Etat et réglemantant les apports (uniquement) financiers, qu'ils proviennent de personnes physiques ou morales sous réserve de respect d'un plafond de 6000 euros. Il est assorti d'un contrôle conjoint par la Commission Electorale et le Tribunal des Comptes (ci-après le TC) avec pour sanction éventuelle l'ajustement ou la perte du remboursement public. Andorre n'a pas connu à ce jour de scandales majeurs liés au financement politique, ce qui n'exclut pas les controverses occasionnelles ; par exemple, lors des élections parlementaires de 2009, une des listes de candidats a dépensé des sommes jugées considérables pour l'ensemble de sa campagne (environ 400,000 euros selon les comptes publiés) sans que l'origine des fonds ne soit vraiment comprise du public et des autres participants aux élections. Les représentants des médias et du secteur économique, rencontrés lors de la première partie de la visite, ont pour leur part souligné que traditionnellement, il était accepté que les entrepreneurs entrent en politique pour faire fructifier leurs affaires ou celles des proches, les spécificités d'Andorre favorisant les conflits d'intérêts¹⁴.

Transparence

79. Comme indiqué dans la partie descriptive de ce rapport, les partis politiques – qu'ils soient enregistrés ou non – sont réglementés par la Loi qualifiée sur les Associations ; celle-ci est libérale et les partis sont normalement libres de mener les activités qu'ils souhaitent sous réserve de ne pas redistribuer directement ou indirectement des bénéfices à leurs membres. Cette loi ne prévoit pas de règles particulières, à la différence de la LQFE (par exemple pour ce qui est de l'interdiction de certaines sources de financement ou de plafonds aux dons).
80. Le financement régulier des partis n'est donc pas réglementé, alors que les risques de relations indues entre politique et argent demeurent, comme dans tous les pays, en dehors du contexte des élections. Par ailleurs, il devient facile de contourner les limites prévues par la LQFE, ce qui a été confirmé sur place puisque les partis politiques conservent la faculté de collecter des financements destinés ou non à la campagne mais qui échappent à toute réglementation en dehors du contexte des campagnes (à moins que ces financements ne soient incorporés volontairement dans les comptes d'une liste donnée). Par ailleurs, rien n'interdit aux partis de prendre à leur compte une partie des dépenses électorales de leurs candidats (et comme indiqué ci-après, la LQFE ne prévoit qu'un dispositif de sanction embryonnaire peu adapté à la diversité des situations). Comme il a parfois été indiqué à l'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après, l'EEG), les partis politiques reçoivent le soutien des entités du secteur économique, surtout en

¹⁴ Ces risques sont accrus par le fait que le secteur des marchés publics continue de présenter des lacunes réglementaires importantes au niveau communal ; ainsi, si l'Etat doit normalement soumettre à appel d'offre les marchés supérieurs à un certain montant (20,000€), ce n'est toujours pas le cas des communes, qui fixent leurs propres règles en la matière.

période d'élection. Les partis bénéficient parfois de prêts de locaux pour héberger le siège ou d'autres activités ; ces soutiens peuvent provenir d'autres partis et d'entités commerciales. En pratique, ils proviennent également des groupes parlementaires (qui disposent d'un budget public spécifique assez conséquent¹⁵ pour financer notamment les expertises, la location de bureaux et le personnel secrétaire, qui sont en nombres insuffisants au sein du bâtiment du Parlement) ; or, ces groupes relèvent du contrôle exclusif du parlement lui-même (le Tribunal des Comptes – TC – contrôle l'emploi des fonds public par le parlement) et même si en principe ils doivent rendre compte au parlement de l'emploi des deniers publics, certains ne le font pas et ne sont apparemment sujets à aucun rappel à l'ordre. Par ailleurs, le fait que la LQFE impose certaines limitations strictes au financement des campagnes (interdiction des dons de certaines sources, plafond de 6000 euros pour les dons d'un même donateur etc.), quand dans le même temps l'activité financière hors des périodes électorales reste inconnue, permet de s'affranchir facilement des limitations existantes¹⁶. Enfin, certaines formations politiques qui sont parfois des coalitions ou des plateformes politiques plutôt que des partis à proprement parler et sont dépourvues de statut et de personnalité propre, soulèvent bien des interrogations quant à la transparence financière de leurs composantes ou des intérêts qu'ils représentent ; les textes actuels règlementant les associations ou la matière comptable leur sont difficilement applicables (voir aussi le paragraphe 82 ci-après). Il est important qu'une législation sur le financement des partis politiques remédie à cela, et dans l'ensemble, les interlocuteurs de l'EEG – dont la plupart des partis et le gouvernement lui – même – s'y sont montrés largement favorables (un groupe de travail parlementaire aurait déjà initié une réflexion en la matière). Gardant à l'esprit le problème de la non-présentation occasionnelle des comptes de campagne (voir paragraphe 91), l'EEG considère qu'il va de soi que le futur cadre juridique devra faire en sorte que les divers partis politiques (quelle que soit leur forme et statut, qu'ils bénéficient/cherchent à bénéficier – ou non – d'un éventuel financement public¹⁷) soient soumis sur un pied d'égalité aux divers aspects de cette réglementation, à la fois en dehors et pendant les élections. Pour les raisons mentionnées aux paragraphes ci-dessus, l'EEG recommande **(i) d'introduire une réglementation visant à assurer sur un pied d'égalité la transparence dans le financement des partis politiques, en cohérence avec la réglementation du financement des campagnes et en accord avec les dispositions de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales; (ii) d'encadrer les relations entre d'une part le financement des groupes parlementaires et d'autre part celui des partis politiques et des campagnes électorales.**

81. L'introduction d'une législation sur le financement des partis politiques et les nombreuses autres améliorations à apporter en vertu du présent rapport vont amener des changements importants en Andorre. La législation devra probablement être affinée progressivement, et complétée par des initiatives destinées à clarifier et préciser au fur et à mesure les conditions d'application de la réglementation (textes explicatifs, formats financiers standardisés, définitions de certaines notions, formations etc.). Il est donc important qu'Andorre dispose à l'avenir d'un dispositif

¹⁵ La dotation annuelle totale pour les groupes parlementaires est d'environ 1 million d'euros versés pour moitié par répartition à parts égales entre les 3 ou 4 groupes actuels et pour moitié proportionnellement au nombre de parlementaires du groupe.

¹⁶ Et ce même si le législateur a eu la sagesse d'étendre la notion comptable de campagne électorale non pas aux deux semaines que durent les campagnes, mais à la période courant depuis l'annonce de la tenue des élections, ce qui permet de capturer au moins une partie de l'activité financière de pré-campagne liée aux préparatifs à effectuer bien en avance (production/impression de documents, passation de contrats etc.).

¹⁷ En l'état actuel de la loi du Tribunal des Comptes d'avril 2000, son contrôle s'étend uniquement aux administrations et entités qui bénéficient de financements publics, ce qui peut amener à devoir amender aussi cette loi dans l'hypothèse où a) le financement public des partis ne serait pas prévu dans la future réglementation sur le financement politique; b) un tel financement serait prévu mais bénéficierait seulement à certains partis.

capable de proposer les mesures nécessaires, en particulier à la lumière des résultats des contrôles ; l'expérience des autres pays en a déjà montré l'utilité. L'EEG recommande de ce fait **de mettre en place un dispositif d'évaluation du système général de financement politique, qui permette de préciser au fur et à mesure avec les partis politiques la portée de leurs obligations, et de décider des ajustements et éclaircissements législatifs ou réglementaires nécessaires.**

82. Un format comptable existe pour la tenue et la soumission des comptes de campagne par les listes de candidat ; il s'agit d'un format assez sommaire pour le moment et les améliorations préconisées dans les recommandations formulées plus loin amèneront logiquement à étoffer et détailler ce format. En revanche, aucun des textes réglementaires andorrans ne prévoit d'obligations, format et règles comptables satisfaisantes pour les partis politiques ¹⁸ alors que la LQFE exige en principe que tous les partis politiques puissent justifier, comptabilité à l'appui, l'origine de leurs apports sur les comptes de campagne et que le TC puisse procéder à des vérifications ; il s'agit donc là d'exigences vaines que la réglementation actuelle ne permet pas de satisfaire et il est clair qu'il y a nécessité de mise en place d'obligations comptables adéquates pour tous les partis (y compris un format comptable adéquat¹⁹ à la fois pour la tenue des comptes et leur présentation à l'organe de contrôle). Enfin, les règles à appliquer doivent aussi préciser clairement la période de conservation des documents comptables car ceci n'est pas le cas actuellement ; cela vaut autant pour les partis politiques que pour les candidats. L'EEG recommande de **(i) prendre les mesures nécessaires pour que des règles et un format comptables adéquats s'appliquent clairement, en dehors des élections, au financement de toutes les formations politiques et (ii) régler la question de la conservation des documents et justificatifs comptables par ces formations et les candidats aux élections.**
83. La deuxième lacune technique majeure de la LQFE découle du fait que la notion de don est entendue strictement par référence aux versements financiers qui sont effectués sur les comptes de campagne des candidats. De ce fait, les autres formes de soutien ou apports ne sont pas prises en compte (par exemple les aides en nature telles que le prêt de locaux, les services et marchandises fournies ou prêtés à titre gracieux ou préférentiel etc.). L'EEG tient à souligner que ce genre de services et facilités constituent en eux-mêmes une forme d'aide et doivent logiquement être intégrés dans la comptabilité et réglementés / évalués à leur juste valeur dans le cadre d'une politique de transparence (ce qui impliquerait des critères comptables uniformes, des clarifications sur ce qui constitue du travail de bénévoles et ne doit donc pas être comptabilisé etc.). La LQFE interdit les dons de sources étrangères pour financer les

¹⁸ La loi sur les associations prévoit des obligations minimalistes en la matière et qui sont méconnues de la plupart des interlocuteurs rencontrés sur place. Il existe aussi bien trop d'incertitudes sur l'applicabilité ou non, aux partis politiques, des règles de la Loi sur la Comptabilité introduite récemment. Dans le meilleur des cas, cette dernière ne s'applique qu'aux personnes morales qui totalisent un montant annuel de rentrées d'au moins 100,000 euros (hors prêts, lettres de crédit etc.) et qui sont formellement enregistrées dans le cas des associations (et donc indirectement des partis politiques). Cela concerne donc très peu de partis politiques, les plus importants n'ayant pas révisé et déposé leurs statuts pour être réenregistrés après l'entrée en vigueur en 2001 de la Loi sur les associations. Selon une brochure d'information et le libellé de la Loi sur la comptabilité, celle-ci semble s'appliquer non seulement aux entités économiques mais aussi à toute personne morale ou association ; l'Ordre des Economistes a indiqué avoir interrogé le ministère compétent à ce sujet et avoir reçu comme réponse que toutes les associations remplissant la condition de 100,000 euros de rentrées sont soumises à ladite Loi. Cela dit, la plupart des interlocuteurs institutionnels ou des partis, rencontrés par l'EEG, ignoraient quelle était la situation juridique actuelle des partis politiques pour ce qui est de ces obligations comptables.

¹⁹ Comme souligné à maintes reprises par le GRECO lors de l'évaluation d'autres pays, un tel format comptable doit comporter un périmètre suffisamment étendu pour prendre en compte les diverses sections locales et structures horizontales des partis, à défaut de quoi, il ne peut refléter une image fidèle des finances des partis politiques et des mouvements de fonds depuis/vers les partis et en leur sein.

campagnes²⁰. Cela dit, des controverses existent quand au fait que les grands partis bénéficient de diverses formes de soutiens (non nécessairement financières) d'origine étrangère dans le cadre des relations internationales existant traditionnellement entre les partis des grands courants idéologiques²¹. Ceci est une autre illustration de la nécessité de perfectionner le cadre législatif. Pour l'heure, il semble que le phénomène du *sponsoring* et/ou des *third parties* soit peu connu mais il s'agit d'une question qui restera à examiner le moment opportun. En revanche, du fait que le compte de campagne est destiné à collecter les dons, les apports personnels des candidats ne sont pas non plus systématiquement intégrés dans les comptes. La réglementation appréhende aussi de manière perfectible les diverses formes de crédits souscrits par les « candidatures » ou à leur bénéfice²² et elle semble laisser de côté certaines facilités financières similaires offertes par les banques d'Andorre (comme des avances de trésorerie ou des découverts autorisés), facilités qui ont apparemment été elles aussi l'objet des polémiques de 2009. Là aussi, une réglementation adéquate voudrait en principe que ces sources de financement soient déclarées dans les comptes de campagne publiés, et fassent l'objet d'un suivi par l'organe de contrôle, par exemple pour s'assurer qu'elles ne se transforment pas en apports financiers en cas de remise de dette (partielle ou totale) par la suite. L'EEG recommande **d'amender la réglementation de manière à appréhender dans les comptes de campagnes et (à l'avenir) ceux des partis politiques (i) les apports en nature (qu'il s'agisse de dons ou services gratuits ou à tarif préférentiel) autres que le travail bénévole fourni par des non-professionnels, en prévoyant un dispositif uniforme permettant d'en évaluer et comptabiliser la valeur marchande; (ii) les apports personnels des candidats ; (iii) les crédits et autres services financiers comparables utilisés en pratique en Andorre, y compris lorsqu'ils sont consentis à des conditions avantageuses ou à titre gratuit et se traduisent ainsi par une forme de don.**

84. La plupart des partis rencontrés par l'EEG ont indiqué que les dons étaient assez rares alors qu'une des formations rencontrées a toutefois indiqué qu'en période de campagne, elle faisait au contraire largement appel, y compris par démarchage, à des apports financiers. Par ailleurs, la pratique du reversement par les élus de 10% de leurs indemnités ou d'une ou plusieurs mensualités de leurs indemnités semble s'être généralisée et la plupart des partis politiques ont indiqué en bénéficier lorsqu'ils disposent d'élus; ces apports échappent actuellement à la réglementation. Certains partis ont indiqué ne recevoir (ou n'avoir pas à faire appel à aucun don financier en dehors des ressources découlant des cotisations mais il peut aussi arriver que pour financer une campagne, il soit fait appel à des cotisations plus élevées de la part des membres, voire à des contributions des sympathisants ou supporters, comme le confirment certains statuts²³ (alors que logiquement ceux-ci devraient en principe être considérés comme des dons). Les diverses pratiques ci-dessus – connues dans d'autres pays – soulèvent des questions dès lors que la réglementation ne prévoit pas comment les distinguer et les comptabiliser, afin de limiter les risques de contournement des règles et limites légales en matière de dons. L'EEG

²⁰ L'EEG a été avisée que cela s'appliquait également aux nombreux résidents étrangers, qui sont donc entièrement exclus de participation à la vie politique locale.

²¹ Des médias locaux, proches de certains partis et qui appartiennent à des groupes étrangers, apporteraient certaines formes de soutiens matériels ou des prestations à tarif préférentiel. Les grands partis qui appartiennent à des alliances politiques transnationales recevraient par ailleurs un soutien logistique et autre non négligeable.

²² En effet, en vertu de la LQFE, les organismes financiers doivent communiquer au TC les informations relatives aux crédits consentis au bénéfice des listes de candidats mais le TC en prend note à titre d'information générale uniquement. Les candidats / leurs administrateurs ne sont pas tenus de verser au compte de campagne les emprunts à titre personnel (en revanche les emprunts effectués au nom de la liste de candidats seront eux versés logiquement à ce compte) ni les inclure dans leurs états financiers. La LQFE n'oblige pas les entités financières à communiquer les emprunts à titre personnel au TC et les comptes personnels ne sont pas de la responsabilité de l'administrateur électoral. Le TC n'a pas non plus accès à ces comptes personnels.

²³ Voir paragraphe 26

recommande par conséquent **de s'assurer que la réglementation actuelle et future sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques prenne en compte de manière adéquate les diverses formes d'apports des membres et sympathisants.**

85. L'EEG s'est beaucoup interrogée sur l'esprit général du dispositif de la LQFE et notamment sur les destinataires réels des obligations contenues dans la législation (et des responsabilités et éventuelles sanctions qui peuvent en découler). En particulier, alors que seuls les « candidatures » (autrement dit les listes de candidats) sont destinataires du financement public et que les administrateurs électoraux sont – normalement – chargés de la gestion des recettes et dépenses et des comptes de campagne dans l'ensemble (article 1 paragraphe 1 LQFE), tant le parti que ses diverses composantes restent impliqués dans la collecte directe de financements²⁴; mais aussi dans le paiement et la prise en charge de dépenses etc. Le TC n'a vu qu'à de très rares occasions, des partis verser des contributions sur les comptes de campagnes de leur candidat mais il est notoire que les partis paient directement des fournisseurs. Ceci soulève bon nombre de questions quant au traitement à accorder aux apports et soutiens des partis, en particulier si le plafond de 6000€ en matière de dons leur est applicable ; à cet égard et concernant le rôle des partis en général, l'article 9 de la LQFE mériterait un libellé moins ambigu²⁵. Les entretiens sur place ont clairement montré qu'au bout du compte, ces comptes ne sont pas un passage obligé de tous les flux (en plus d'être la condition de forme pour bénéficier du remboursement). Par ailleurs, la façon dont le dispositif de financement et de contrôle est conçu et le fait que le montant de l'aide publique est facile à déterminer bien avant la clôture des comptes électoraux, peuvent inciter un parti donné à ne pas déclarer la totalité des dépenses (et donc peut-être des recettes) dans la mesure où celles-ci dépasseraient le montant remboursable²⁶. Plusieurs interlocuteurs ont confirmé la pertinence des craintes de l'EEG. Elle recommande par conséquent **de préciser dans la réglementation (i) les modalités de prise en compte des divers soutiens financiers et en nature des partis à leurs candidats et, le cas échéant, l'inclusion des sommes correspondantes dans les comptes des candidats ; (ii) que tous les apports et dépenses doivent passer autant que possible par les administrateurs électoraux et donc les comptes de campagne prévus à cet effet.**
86. Les comptes de campagnes sont tenus et présentés officiellement par les listes de candidats par le biais de leur administrateur électoral. Si la question de la nomination d'un administrateur commun à plusieurs listes semble un problème secondaire (voir paragraphe 36), en revanche, des problèmes de transparence réels découlent du fait qu'une proportion importante des listes de candidats se présentent sous des étiquettes qui sont en réalité celles de coalitions de plusieurs formations / partis, ou d'alliances de formations / partis – parfois en association avec des candidats indépendants²⁷ : a) il devient difficile d'attribuer à tel ou tel candidat ou parti membre

²⁴ Ce que les entretiens avec les partis ont montré et ce que l'article 4 paragraphe 2 LQFE montre indirectement (voir paragraphes 27 et 31 : les partis peuvent effectuer des apports mais ils doivent en principe indiquer la provenance des fonds s'ils émanent de donateurs.

²⁵ Article 9 LQFE : aucune personne physique ou juridique, ne peut apporter plus de 6.000 euros aux comptes ouverts par un même parti ou coalition pour subvenir aux dépenses électorales des candidatures.

²⁶ Le montant des aides est facile à calculer dès la proclamation des résultats et les comptes sont à présenter au TC entre 60 et 80 jours après les élections. Une liste de candidats peut donc en principe se limiter à inclure dans ses comptes de campagne des dépenses à concurrence du montant du remboursement. L'EEG constate qu'il ne s'agit pas forcément d'une hypothèse théorique : en effet, assez étrangement tous les 8 (!) comptes de campagne présentés par les diverses listes (nationale et locales) d'un des partis ayant pris part aux élections d'avril 2009 comprennent des montants de dépenses égaux – à moins d'1% de variation près – aux montants des remboursements publics attribuables à ces listes²⁶.

²⁷ Les modalités d'attribution du remboursement des frais de campagne n'offrent aucune indication de la façon dont sont ventilées les recettes et les dépenses respectives au sein d'une liste de coalition puisque l'aide publique étant allouée à l'ensemble d'une liste donnée, ce sont les composantes de celle-ci qui se redistribuent les sommes en fonction de leurs propres arrangements internes.

de la liste l'origine des financements (y compris les apports personnels, les emprunteurs etc.); b) les bénéficiaires d'éventuels apports privés ne sont plus identifiables et il n'est plus possible de dire qui soutient qui; c) un ou plusieurs généreux contributeurs sans réelle ambition politique pourraient être inscrits comme candidats sur la liste d'alliance d'un parti politique ou d'une coalition existante (pour apporter leur soutien et contourner éventuellement les plafonds des dons), avant de retirer leur candidature au bout du compte. De l'avis de l'EEG, la transparence exige de pouvoir mieux cerner les comptes individuels des membres d'une liste de coalition²⁸. L'EEG recommande **de prendre des mesures adéquates afin que les comptes de campagne des listes présentés par des coalitions reflètent de façon transparente la situation financière de chaque candidat (ou groupe de candidat, selon le cas) de ces listes.**

87. Le dispositif de transparence du financement politique en Andorre prévoit la publication des rapports financiers des listes de candidats dans les mois qui suivent la proclamation des résultats (toutefois, des retards importants se produisent parfois – voir paragraphes 46 et 91); cette publication est effectuée par le biais de la publication du rapport du TC du fait que les listes de candidats / leur parti ne sont pas eux-mêmes tenus de publier leurs comptes (et ils n'ont pas de politique établie de publication des comptes de campagnes ou des comptes annuels). La réglementation prévoit aussi que tous les dons et donateurs soient enregistrés dans les comptes et l'organe de contrôle se voit communiquer les noms de tous les donateurs également du fait que les relevés des comptes sont communiqués par les banques. En revanche, la LQFE ne prévoit pas la publication des noms des grands donateurs comme le veut l'article 13 combiné avec l'article 12b de la Recommandation. La communication au public des sources privées de financement les plus importantes d'un parti ou de candidats est un élément important de toute politique de transparence; un tel effort de transparence a un caractère préventif en limitant les influences indues de la sphère économique sur la sphère politique. Même si les dons sont plafonnés à 6000 euros et que dans l'absolu, le montant des contributions est théoriquement faible – ce qui limiterait les risques d'influences indues – il faut garder à l'esprit le contexte d'Andorre²⁹ : les coûts de campagne y sont logiquement largement inférieurs à ceux déployés dans les pays plus grands, et de ce fait une contribution inférieure au plafond est comparable à un don plus important dans un tel pays. La publication des noms des grands donateurs (pour les dons supérieurs à un certain montant) se justifie donc aussi en Andorre et ce à la fois dans le cadre du financement des campagnes et du financement régulier des partis politiques. Enfin, dans le contexte de l'introduction d'une réglementation du financement des partis politiques, il y a nécessité de prévoir la publication – au moins annuellement – des comptes des partis politiques (ou du moins un résumé adéquat de ceux-ci), conformément à l'article 13 paragraphe b de la Recommandation. L'EEG recommande **i) d'introduire une obligation pour les partis/candidats aux élections de publier les donations individuelles dont la valeur est supérieure à un certain seuil, en même temps que l'identité du donateur ; ii) de prévoir, dans la future réglementation sur le financement des partis politiques, la publication régulière et en temps utile des comptes des partis politiques, assortie elle aussi de l'identification des grands donateurs.**

²⁸ On pourrait par exemple prévoir dans le format des comptes des sous-chapitres propres à chaque composante ou candidat de la liste, d'abolir le principe-même des comptes consolidés et exiger la présentation de comptes par chaque candidat de la liste etc.

²⁹ Ainsi, les dépenses de campagne (déclarées) des partis pour les élections d'avril 2009 s'étalent de seulement 11,000 à 135,000 euros pour la circonscription nationale, les dépenses des listes présentées au niveau des circonscriptions paroissiales étant nettement plus faibles (plus de la moitié d'entre elles ont dépensé des sommes inférieures à 20,000 euros dans une circonscription donnée).

Contrôle

88. L'EEG s'est interrogée sur l'opportunité de prévoir, dans la future réglementation sur le financement des partis politiques, un audit périodique des comptes, préalablement à leur soumission au contrôle par les pouvoirs publics. Comme indiqué dans la partie descriptive, les partis restent de taille assez modeste, leurs structures sont apparemment peu complexes et ils ne semblent pas impliqués dans des activités trop diversifiées qui justifieraient, sauf peut-être pour les deux plus grands d'entre eux, l'obligation de certification des comptes annuels comme on le rencontre souvent dans les autres pays. Les autorités pourraient souhaiter garder ces questions à l'esprit dans le contexte des futurs amendements législatives.
89. La LQFE confie à la Commission Electorale (CE) et au Tribunal des Comptes (TC) le soin de veiller à sa mise en œuvre. Les deux organes ont généralement une réputation de professionnalisme et la question des moyens ne semble pas trop se poser dans le contexte du contrôle du financement politique actuel ou futur ; les membres du TC se sont montrés confiants sur les moyens de l'institution à assurer à l'avenir le contrôle annuel des comptes des partis politiques (du fait de l'introduction d'une réglementation en ce sens, recommandée précédemment).
90. Le rôle de la CE est très marginal et la tâche principale de la supervision incombe pour l'essentiel au TC³⁰, dont le contrôle reste lui aussi assez restreint et de nature plutôt formelle³¹. Par ailleurs, en matière de constat d'infraction et en matière de sanctions, le TC dépend étroitement du *Consell General* (le parlement): en effet, le rapport de contrôle du TC (et donc le contenu avec les éventuels constats de violation, ajustements et perte éventuelle du financement public) doit être formellement approuvé par le Conseil. Les représentants du Conseil ont indiqué qu'en principe, celui-ci n'a pas à refaire le travail de fond du TC ; le fait qu'il ne voterait pas les conclusions et bloquerait de ce fait les remboursements peut dissuader de rejeter le rapport et donc d'interférer avec le travail du TC. Les mêmes représentants ont toutefois logiquement confirmé que si cela arrivait, le TC serait au bout du compte effectivement forcé d'amender le rapport. Enfin, la capacité de contrôle et d'initiative est également limitée du fait que le TC n'a qu'un mois pour informer le parquet d'une éventuelle infraction pénale. Dans le cadre de l'introduction d'une réglementation plus ambitieuse et le renforcement des sanctions, les enjeux du contrôle pourraient devenir plus importants encore. Il est clair pour l'EEG que le contrôle par le TC ne satisfait pas entièrement aux attentes des articles 14 et 15 de la Recommandation

³⁰ Le libellé de l'article 11 de la LQFE semble donner à la CE un contrôle étendu. Les entretiens sur place ont montré qu'en réalité, la CE s'en tient à vérifier le respect des articles 8 et 9 qui concernent les limitations applicables aux dons (financements interdits des personnes publiques et étrangères, plafond de 6000 euros) et elle se limite aux informations qui lui sont communiquées ; ainsi, elle n'exerce pas un suivi quant à l'importance réelle du financement des campagnes. Cela impliquerait par exemple d'observer l'activité déployée en pratique lors des campagnes, de chercher à savoir qui finance ou soutient autrement en pratique une liste de candidats donnée ou si tous les apports passent effectivement par les comptes de campagne etc. Il semble aussi que la CE n'agisse jamais (ou ne puisse agir) d'initiative (elle doit être saisie d'une réclamation au préalable). La situation ci-dessus a conduit à ce que la CE soit considérée en Andorre comme ayant un rôle très limité en pratique, et en tout cas bien moindre que celui du TC à qui elle transmet ses conclusions pour information et dont le travail de vérification porte, de toute façon, sur l'ensemble de l'activité des listes de candidats (du moins ceux qui ont déposé leurs comptes de campagne afin d'obtenir un remboursement des dépenses électorales).

³¹ Le TC s'en tient lui aussi strictement aux informations qui lui sont transmises, c'est-à-dire celles relatives à l'emploi des fonds des comptes de campagne. Il ne croise pas ces informations avec d'autres sources et n'est pas amené à s'intéresser à l'activité financière des partis de toute manière. Il n'exerce pas non plus un véritable suivi sur ce qu'il advient, après la campagne, des diverses formes de crédits/prêts et autres dettes contractés dans ce contexte (qui peuvent donc se transformer facilement en formes de soutiens si le créancier concède une remise totale ou partielle) ; en effet, le contrôle du TC ne va pas au-delà du délai de 4 mois imposé par la LQFE qui ne prévoit pas, au surplus, de délai pour régulariser et clore les comptes.

Rec(2003)4. Si celui-ci conservait son rôle de supervision du financement politique, il serait nécessaire de renforcer son efficacité et son autorité – y compris en matière de proposition de sanctions (ce que le Rapport d'Evaluation du second cycle appelait déjà dans le cadre du contrôle des finances publiques) – et d'introduire des garanties d'indépendance supplémentaires au plan opérationnel. Par conséquent, l'EEG recommande **de mettre en place un mécanisme de contrôle du financement des campagnes électorales et – dans le cadre des amendements à venir – des partis politiques qui soit le plus indépendant possible des partis politiques et doté de l'autorité et des moyens nécessaires à l'exercice d'un contrôle substantiel et adéquat.**

Sanctions

91. La LQFE attribue au TC une double faculté : a) en cas d'indices de commission d'un délit le TC – mais aussi la CE – doit en faire part au parquet; b) sinon, les manquements à la LQFE peuvent donner lieu à des mesures financières. Dans le contexte de la lutte contre la corruption, cette articulation avec les autorités judiciaires et la confirmation que les infractions pénales restent de rigueur sont importantes et méritent d'être conservées dans la future réglementation sur le financement des partis et des campagnes électorales, même si d'autres pénalités sont introduites comme préconisé ci-après. Pour ce qui est des mesures financières : le TC peut proposer a) la perte totale du remboursement (par exemple en cas de détection de dons d'origine illicite) ou b) un réajustement du montant des dépenses déclarées et donc du remboursement (par exemple dans le cas de dépenses sans justificatifs ou de sommes ne pouvant être assimilées à des dépenses électorales remboursables). On voit donc que le dispositif implique des mesures peu efficaces par exemple en cas de don de source non autorisé ou dont le montant dépasserait celui de l'aide publique et il manque un dispositif de sanction adapté aux divers manquements possibles, y compris ceux commis par les donateurs (par exemple le fractionnement délibéré d'un don pour échapper au plafonnement de 6000€). Lors des dernières élections de 2009, des retards importants dans la transmission des comptes ont repoussé de plusieurs mois la finalisation et la publication du rapport du TC et la liste de l'un des partis n'a tout bonnement pas déposé ses comptes alors que la LQFE l'y obligeait³² (ce qui fait au surplus que ses comptes n'ont jamais été publiés). Ces exemples montrent combien il est important de limiter les risques qu'une ou plusieurs listes (un ou plusieurs partis à l'avenir) ne bloquent ou retardent le travail de contrôle. Dans le cadre de l'introduction d'une réglementation du financement des partis politiques, il conviendra par ailleurs de s'assurer que les manquements aux exigences en la matière soient eux aussi sujets à des sanctions adéquates. Au vu des diverses considérations ci-dessus, l'EEG recommande **de compléter la législation par des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives applicables aux divers manquements (y compris par des donateurs) à la réglementation sur le financement des campagnes électorales et à celle à venir relative au financement des partis politiques.**

V. CONCLUSIONS

92. La *Loi qualifiée de financement électoral* du 15 décembre 2000 (entrée en vigueur en janvier 2001) constitue actuellement le texte de base en matière de financement politique. Elle vise à assurer une aide publique aux candidats aux élections, et ses dispositions sur la transparence et le contrôle (par la Commission Electorale et le Tribunal des Comptes) doivent assurer la bonne

³² Le libellé de l'article 11 paragraphe 3 LQFE oblige en pratique toutes les formations *qui remplissent les conditions exigées pour recevoir des subventions étatiques ou qui ont demandé des avances sur ces subventions* à présenter des comptes et donc sujettes à contrôle. Du fait que l'aide publique est attribuée à compter de la première voix obtenue, il faudrait qu'une formation n'obtienne aucune voix pour être dispensée de présenter ses comptes.

utilisation de ces fonds publics. En revanche, elle ne s'intéresse qu'à une partie des sources de financement privé et des dépenses électorales – en pratique la part qui sera remboursable par l'Etat. L'objectif de ce cadre légal n'était donc pas véritablement de permettre un contrôle social des citoyens ni d'encadrer le financement politique afin d'éviter les risques d'influences indues de l'argent sur les décisions publiques et l'exercice du pouvoir, ce qui constitue l'objectif premier de la *Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales*. Cela ressort clairement aussi du fait que le financement politique hors du contexte des élections n'est aucunement réglementé en Andorre (même pas par le biais des dispositions générales applicables aux associations et en matière comptable). Andorre doit donc procéder à des changements législatifs importants afin de combler cette lacune et faire notamment que les formations politiques publient leurs états financiers régulièrement en dehors des campagnes, y compris les noms des grands donateurs. Il conviendra, à cette occasion, de remédier à diverses imperfections concernant l'intégration dans les comptes, par exemple des apports en nature, des apports personnels des candidats ainsi que des sommes découlant d'emprunts et autres facilités financières utilisés en pratique. Parmi les autres améliorations attendues figurent la nécessité de généraliser le passage des recettes et dépenses de campagne dans les comptes bancaires électoraux (ce sont ces sommes qui font en premier lieu l'objet d'un contrôle public et d'une publication), mais aussi celle d'améliorer la transparence financière des divers candidats des listes de coalitions. Pour ce qui est du contrôle du financement de la vie politique, il conviendra de renforcer son efficacité et son autorité propre, notamment par rapport au parlement et donc aux partis politiques eux-mêmes. Dans le même esprit, un éventail plus étendu d'infractions et de sanctions (suffisamment proportionnées et dissuasives) devra être défini pour limiter les risques que la réglementation ne soit contournée.

93. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Principauté d'Andorre:

- i. **(i) introduire une réglementation visant à assurer sur un pied d'égalité la transparence dans le financement des partis politiques, en cohérence avec la réglementation du financement des campagnes et en accord avec les dispositions de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ; (ii) encadrer les relations entre d'une part le financement des groupes parlementaires et d'autre part celui des partis politiques et des campagnes électorales (paragraphe 80) ;**
- ii. **mettre en place un dispositif d'évaluation du système général de financement politique, qui permette de préciser au fur et à mesure avec les partis politiques la portée de leurs obligations et de décider des ajustements et éclaircissements législatifs ou réglementaires nécessaires (paragraphe 81) ;**
- iii. **(i) prendre les mesures nécessaires pour que des règles et un format comptables adéquats s'appliquent clairement, en dehors des élections, au financement de toutes les formations politiques et (ii) régler la question de la conservation des documents et justificatifs comptables par ces formations et les candidats aux élections (paragraphe 82) ;**
- iv. **amender la réglementation de manière à appréhender dans les comptes de campagnes et (à l'avenir) ceux des partis politiques (i) les apports en nature (qu'il s'agisse de dons ou services gratuits ou à tarif préférentiel) autres que le travail**

bénévole fourni par des non-professionnels, en prévoyant un dispositif uniforme permettant d'en évaluer et comptabiliser la valeur marchande; (ii) les apports personnels des candidats ; (iii) les crédits et autres services financiers comparables utilisés en pratique en Andorre, y compris lorsqu'ils sont consentis à des conditions avantageuses ou à titre gratuit et se traduisent ainsi par une forme de don (paragraphe 83) ;

- v. **s'assurer que la réglementation actuelle et future sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques prenne en compte de manière adéquate les diverses formes d'apports des membres et sympathisants (paragraphe 84) ;**
 - vi. **préciser dans la réglementation (i) les modalités de prise en compte des divers soutiens financiers et en nature des partis à leurs candidats et, le cas échéant, l'inclusion des sommes correspondantes dans les comptes des candidats ; (ii) que tous les apports et dépenses doivent passer autant que possible par les administrateurs électoraux et donc les comptes de campagne prévus à cet effet (paragraphe 85) ;**
 - vii. **prendre des mesures adéquates afin que les comptes de campagne des listes présentés par des coalitions reflètent de façon transparente la situation financière de chaque candidat (ou groupe de candidat, selon le cas) de ces listes (paragraphe 86) ;**
 - viii. **i) introduire une obligation pour les partis/candidats aux élections de publier les donations individuelles dont la valeur est supérieure à un certain seuil, en même temps que l'identité du donateur ; ii) prévoir, dans la future réglementation sur le financement des partis politiques, la publication régulière et en temps utile des comptes des partis politiques, assortie elle aussi de l'identification des grands donateurs (paragraphe 87) ;**
 - ix. **mettre en place un mécanisme de contrôle du financement des campagnes électorales et – dans le cadre des amendements à venir – des partis politiques qui soit le plus indépendant possible des partis politiques et doté de l'autorité et des moyens nécessaires à l'exercice d'un contrôle substantiel et adéquat (paragraphe 90) ;**
 - x. **compléter la législation par des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives applicables aux divers manquements (y compris par des donateurs) à la réglementation sur le financement des campagnes électorales et à celle à venir relative au financement des partis politiques (paragraphe 91).**
94. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités d'Andorre à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 30 novembre 2012.
95. Enfin, le GRECO invite les autorités du pays à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue officielle du pays et à rendre cette traduction publique.