



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



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

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

Strasbourg, 27 mai 2011

Public
Greco Eval III Rep (2010) 12F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la Géorgie sur la 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 Géorgie a adhéré au GRECO en 1999. Le GRECO a adopté le Premier Rapport d'Evaluation (Greco Eval I Rep (2001) 5F) concernant la Géorgie lors de sa 5^e Réunion Plénière (15 juin 2001) et le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2006) 2F) lors de sa 31^e Réunion Plénière (8 décembre 2006). Les Rapports d'Evaluation susmentionnés, ainsi que les Rapports de Conformité correspondant, peuvent être consultés sur le site internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO (lancé le 1^{er} janvier 2007) traite des thèmes suivants :
 - **Thème I - Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19 paragraphe 1, de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173)¹, articles 1 à 6 du Protocole additionnel² (STE n° 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II - Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la *Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, et – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après « l'EEG »), qui s'est rendue en Géorgie du 15 au 17 décembre 2010, était composée de M. Rovshan ISMAYILOV, Professeur, Université d'Etat de Bakou (Azerbaïdjan), et de M. Dimitar KUMURDJIEV, Conseiller juridique auprès de l'Assemblée nationale (Bulgarie), qui étaient assistés dans leur travail par l'expert scientifique, M. Karl-Heinz NASSMACHER, Professeur émérite, Université Carl von Ossietzky (Allemagne). L'EEG a bénéficié de l'assistance de Mme Tania VAN DIJK, Secrétaire du GRECO. Avant la visite, l'EEG a reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2010) 15E, Theme II) ainsi qu'un jeu des textes de loi pertinents.
4. L'EEG a rencontré le Défenseur des droits de l'homme/Ombudsman, des représentants du Ministère de la Justice et de la Commission électorale centrale (y compris un ancien membre du Groupe de contrôle financier et du Centre pour le développement, la réforme et l'étude des systèmes électoraux). En outre, l'EEG s'est entretenue avec des représentants des partis politiques : le parti au pouvoir (*Mouvement national uni*) et cinq partis de l'opposition parlementaire et extra-parlementaire (*Mouvement chrétien-démocrate*, *Nous-mêmes*, *Parti des droits nouveaux*, *Parti républicain* et *L'industrie pour sauver la Géorgie*). L'EEG a également rencontré l'un des rédacteurs de la loi sur les unions politiques de citoyens ainsi que des représentants du secteur universitaire, des médias (Imedi, Rustavi 2 et la première chaîne de l'organe public de radiodiffusion), de la Fédération des experts comptables et commissaires aux comptes de Géorgie, de l'Association des jeunes avocats géorgiens (GYLA) et de la section géorgienne de *Transparency International*.
5. Le présent rapport sur le thème du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO sur la transparence du financement des partis politiques a été préparé sur la base des réponses au questionnaire et des informations recueillies pendant la visite sur place. Le principal objectif du rapport est

¹ La Géorgie a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) le 10 janvier 2008. La Convention est entrée en vigueur eu égard à la Géorgie le 1^{er} mai 2008.

² La Géorgie n'a pas ratifié ni signé le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191).

d'évaluer les mesures adoptées par les autorités géorgiennes pour se mettre en conformité avec les normes découlant des dispositions indiquées au paragraphe 2. Le rapport présente une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Géorgie pour que ce pays améliore son niveau de conformité avec les dispositions examinées.

6. Le rapport sur le Thème I - Incriminations, figure dans le document Greco Eval III Rep (2010) 12F-Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES - PARTIE GENERALE

Cadre légal

7. La constitution de la Géorgie de 1995 contient plusieurs dispositions garantissant les droits politiques et les libertés, y compris le droit de vote, le droit à l'éligibilité et la liberté de réunion et d'association. Les partis politiques sont mentionnés à l'article 26 (paragraphe 2) qui stipule : « les citoyens de Géorgie ont le droit de former un parti politique ou une association politique et de participer à ses activités conformément à la loi ». Ce point est réitéré à l'article 5 de la loi organique de la Géorgie sur les unions politiques de citoyens (ci-après « LUPC ») qui prévoit : « Tout citoyen de Géorgie dispose du droit reconnu par la constitution de participer à la création et au fonctionnement d'un parti ». Les partis politiques jouent un rôle central dans le système politique géorgien puisque seuls les partis politiques et les « blocs électoraux » (coalitions ou listes communes de partis) et les candidats (dans le système majoritaire) ayant été désignés par un parti politique ou un bloc électoral peuvent participer aux élections parlementaires et aux élections des conseils locaux (*sakrebulo*) ; les candidats indépendants ne sont pas autorisés à se présenter aux élections (articles 96 et 97 du Code électoral). La situation est légèrement différente lors des élections présidentielles où les candidats peuvent être désignés non seulement par un parti politique mais aussi par un « groupe d'initiative électorale » composé d'au moins cinq citoyens (article 81 du Code électoral).
8. On trouve une définition des partis politiques à l'article 1 de la LUPC : « une union politique de citoyens (ci-après appelé « parti ») est une association volontaire et indépendante créée sur une base organisationnelle autour d'idées communes, déclarée conformément à la procédure établie par la présente loi et fonctionnant dans le respect de la constitution et de la législation géorgienne ».

Création et enregistrement

9. Aux termes de l'article 12 de la LUPC, pour créer un parti politique, un groupe d'au moins 300 citoyens doit tenir une réunion constituante et adopter les statuts du parti³. Dans la semaine

³ Aux termes de l'article 13 de la LUPC, les statuts du parti doivent indiquer :

- le nom officiel et le nom abrégé du parti, qui doivent être différents de ceux des autres partis politiques (y compris les partis ayant été dissous au cours des quatre années précédentes) ;
- les objectifs du parti et la manière dont ceux-ci doivent être atteints ;
- les règles d'adhésion au parti (et de renvoi du parti) ;
- les droits et obligations des membres du parti ;
- la structure organisationnelle du parti ;
- les règles de formation des organes dirigeants, exécutifs et de supervision, ainsi que leurs compétences et la durée de leur mandat ;
- les personnes autorisées à représenter le parti (en général ou à des fins spécifiques) et l'étendue de leur mandat ;
- les règles relatives à l'acquisition et à l'utilisation des avoirs du parti ;

qui suit, une demande d'enregistrement signée par le(s) dirigeant(s) du parti doit être soumise au ministère de la Justice (article 22 de la LUPC). La demande d'enregistrement doit être accompagnée d'un compte-rendu de la réunion de fondation du parti (certifié par un notaire), une liste d'au moins 1 000 membres du parti signée par le(s) dirigeant(s) du parti, les statuts du parti, un document indiquant l'adresse du siège légal et le numéro de téléphone du parti, une copie de la/les signature(s) de la/les personne(s) autorisées à représenter le parti (certifiée par un notaire) et, le cas échéant, des copies du cachet, de l'emblème et d'autres symboles utilisés par le parti.

10. Après réception des documents requis, le ministère de la Justice dispose d'un mois pour vérifier leur exactitude et accepter ou refuser l'enregistrement du parti. L'enregistrement ne peut être refusé que si les statuts et autres documents soumis par le parti sont contraires à la constitution géorgienne ou vont à l'encontre de la LUPC⁴. S'il n'est pas notifié dans le délai spécifié, un parti est considéré comme enregistré (article 23 de la LUPC). La liste des partis politiques enregistrés est publiée sur le site internet du ministère de la Justice.
11. Les partis politiques acquièrent la personnalité juridique (en tant qu'unions de citoyens) dès leur enregistrement par le ministère de la Justice. La LUPC prévoit qu'un parti peut créer des sous-unités (fédérations, filiales, organisations de jeunes, etc.) ne possédant pas une personnalité juridique distincte (article 21 de la LUPC). Dès le moment de son enregistrement, un parti est responsable des obligations qu'il encourt (à hauteur de la valeur de ses actifs). Ses membres ne sont pas responsables des obligations encourues par le parti.
12. En octobre 2010, 215 partis politiques étaient enregistrés au ministère de la Justice en Géorgie.

Participation aux élections

13. La Géorgie est une République à système semi-présidentiel multipartidaire (avec, à l'heure actuelle, un seul parti important). Le parlement de Géorgie est un parlement unicaméral comprenant 150 membres élus pour un mandat de quatre ans : 75 membres sont élus à la proportionnelle dans une seule circonscription nationale et 75 membres sont élus au scrutin majoritaire à un tour dans des circonscriptions électorales uninominales (article 91 du Code électoral)⁵.
14. Tout citoyen de Géorgie âgé d'au moins 18 ans, disposant de la pleine capacité juridique et n'étant pas détenu dans un établissement pénitentiaire de l'Etat après condamnation par un tribunal, a le droit de vote (article 28 de la constitution). Lors des élections parlementaires, chaque électeur vote à la fois dans le scrutin proportionnel et dans le scrutin majoritaire. Tout citoyen âgé d'au moins 25 ans disposant du droit de vote, vivant en Géorgie depuis au moins 10 ans et parlant géorgien peut être élu au parlement (article 92 du Code électoral). Comme indiqué plus haut au paragraphe 1, les partis politiques, les coalitions électorales et les candidats ont le droit de participer aux élections parlementaires ; cependant, les candidats (au scrutin majoritaire) doivent être désignés par un parti politique ou par une coalition électorale (article 97, paragraphe 2, du Code électoral). Les candidats indépendants ne peuvent donc se présenter au

-
- les règles d'amendement des statuts du parti ;
 - les règles de réorganisation et de dissolution du parti ;
 - la description des symboles et emblèmes du parti.

⁴ En cas de refus de l'enregistrement, un parti dispose d'un mois pour faire appel de la décision devant un tribunal.

⁵ Le candidat ayant recueilli un plus grand nombre de voix que les autres candidats et au minimum 30% des bulletins valides dans une circonscription est considéré comme élu. Si aucun des candidats n'obtient 30% des bulletins valides, un deuxième tour doit être organisé entre les deux candidats ayant recueilli le plus grand nombre de voix au premier tour (article 105, paragraphe 5, et article 106, paragraphe 1, du Code électoral).

parlement⁶. Les candidats qui se présentent au scrutin majoritaire uninominal sont appelés « candidats majoritaires » (*majoritarian candidates*) dans la traduction anglaise du Code électoral et cette expression est utilisée ci-après dans ce rapport.

15. Le seuil d'éligibilité s'appliquant aux 75 sièges élus à la représentation proportionnelle est de 5% (article 105, paragraphe 6, du Code électoral). Les listes électorales sont bloquées : le Code électoral ne prévoit pas la possibilité de votes préférentiels. Les 75 sièges de circonscription sont attribués aux candidats ayant recueilli le plus grand nombre de voix et au minimum 30% des suffrages dans leur circonscription électorale. Les dernières élections parlementaires ont eu lieu le 21 mai 2008. Le taux de participation a été de 53,9% (1 773 809 personnes ont voté).
16. Le chef d'Etat de la Géorgie est le président, qui est élu pour un mandat de cinq ans (article 70 de la constitution). Le président ne peut être élu pour plus de deux mandats consécutifs. Le pouvoir exécutif est divisé entre le président et le Premier ministre, qui est le chef du gouvernement et est nommé par le président (article 73 de la constitution). Tout citoyen né géorgien âgé d'au moins 35 ans, vivant en Géorgie depuis au moins 15 ans et résidant en Géorgie à la date des élections peut être élu président (article 70 de la constitution et article 80 du Code électoral). Comme indiqué plus haut au paragraphe 1, les partis politiques et les groupes d'initiative électorale composés d'au moins 5 personnes ont le droit de nommer un candidat à la présidence (article 81 du Code électoral) : la nomination doit être appuyée par 30 000 signatures d'électeurs. Les élections présidentielles se déroulent dans une circonscription unique couvrant l'ensemble du territoire de la Géorgie. Pour être élu au premier tour, un candidat doit obtenir la majorité absolue des bulletins valides. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue au premier tour, les deux candidats ayant recueilli le plus grand nombre de voix au premier tour s'opposent au deuxième tour (article 87 du Code électoral). Les dernières élections présidentielles ont eu lieu en janvier 2008 : sept candidats se sont présentés⁷. Mikhaïl Saakashvili a été déclaré vainqueur au premier tour avec 53,47% des voix et est donc resté en fonction pour un deuxième mandat. Le taux de participation aux élections présidentielles de janvier 2008 était de 56,19 % (1 982 318 des 3 527 964 électeurs inscrits ont voté).
17. Enfin, les élections locales servant à désigner les membres des organes de l'autonomie locale (*sakrebulo*) ont lieu tous les quatre ans. Les membres des *sakrebulo* sont élus au moyen d'un système combinant représentation proportionnelle et scrutin majoritaire dans lequel chaque électeur dispose de deux voix, l'une valant pour le scrutin proportionnel et l'autre pour le scrutin majoritaire. Tout citoyen géorgien âgé d'au moins 21 ans, enregistré dans un *sakrebulo*, vivant en Géorgie depuis au moins 10 ans et résidant en Géorgie le jour des élections peut être élu à un *sakrebulo* (article 109 du Code électoral). Comme indiqué plus haut, les partis politiques, les coalitions électorales et les « candidats majoritaires » nommés par un parti ou une coalition électorale peuvent participer aux élections locales (article 116 du Code électoral). Les dernières élections locales ont eu lieu en mai 2010.

⁶ Ces règles s'appliquent également à l'élection des conseils locaux (*sakrebulo*) : seuls les partis politiques, les coalitions électorales et les « candidats majoritaires » peuvent participer à l'élection des conseils locaux (article 116 du Code électoral) et les « candidats majoritaires » peuvent être désignés uniquement par un parti politique ou une coalition électorale (article 119, paragraphe 1, du Code électoral).

⁷ Mikhaïl Saakashvili (53,47%), Levan Gachechiladze (25,69%), Badri Patarkatsishvili (7,10%), Shalva Natelashvili (6,49%), Davit Gamkrelidze (4,02%), Gia Maisashvili (0,77%) et Irina Sarishvili-Chanturia (0,16%).

Représentation des partis au parlement

18. Lors des dernières élections parlementaires, qui ont eu lieu le 21 mai 2008, douze partis politiques et coalitions électorales (listes communes ou alliances de partis) ont participé aux élections⁸. Sur ces douze partis politiques et coalitions électorales, cinq ont obtenu des sièges au parlement. Cependant, après les élections, plusieurs organisations d'opposition ont déclaré que les élections avaient été truquées et douze représentants élus de l'opposition ont refusé pour ce motif d'occuper leur siège au parlement, composé actuellement comme suit :

Parti/coalition électorale	Nombre de sièges		
	Scrutin proportionnel	Scrutin majoritaire	Total
1. Mouvement national uni - pour la victoire de la Géorgie	48	71	119
2. Bloc électoral commun de l'opposition (Conseil national, Droits nouveaux)	15	0	15
3. Chrétiens-Démocrates	6	1	7
4. Parti travailliste	6	0	6
5. Parti Républicain	0	2	2
6. Parti démocrate national	0	1	1
Total	75	75	150

Vue d'ensemble du système de financement des partis politiques

Cadre légal

19. Les règles concernant le financement des partis politiques sont incluses dans la loi organique susmentionnée sur les unions politiques de citoyens (LUPC) qui est entrée en vigueur en 1997. Cette loi a été amendée pour la dernière fois en 2008 où les dispositions relatives au fonds pour le développement des partis politiques et des ONG ont été modifiées. La LUPC régit la création des partis, leur mode de financement et de gestion financière ainsi que les modalités de cessation de leurs activités. Elle instaure un système de financement mixte dans lequel les partis politiques reçoivent un financement public et sont autorisés à financer leurs activités à partir de certaines sources privées. Le Code électoral contient également – en sus des dispositions sur l'organisation des élections – plusieurs dispositions sur le financement des campagnes électorales des partis politiques (et des coalitions électorales) et des « candidats majoritaires » (nommés par un parti/une coalition électorale) lors des élections parlementaires et locales, et des candidats aux élections présidentielles. Les règles de financement des campagnes électorales contenues dans le Code électoral sont complétées par l'ordonnance n° 58/2003 sur la déclaration de l'utilisation des fonds électoraux. Comme on le verra plus loin, les dispositions du Code électoral sur le financement des campagnes électorales des partis politiques (et des

⁸ Ces partis et coalitions électorales étaient les suivants : 1) Mouvement national uni ; 2) Bloc électoral commun de l'opposition (Conseil national et Droits nouveaux) ; 3) Chrétiens-Démocrates ; 4) Parti travailliste ; 5) Parti républicain ; 6) Alliance des droits et Topadze-Entrepreneurs ; 7) Alliance chrétienne-démocrate ; 8) Union politique des citoyens géorgiens ; 9) Bloc électoral des traditionalistes - Notre Géorgie et Parti des femmes ; 10) Union des sportifs géorgiens ; 11) Parti national des radicaux-démocrates de toute la Géorgie ; 12) Parti « Notre pays ».

coalitions électorales) reprennent (en grande partie) les dispositions sur le financement des activités régulières des partis politiques.

Financement public

Partis politiques (activités régulières)

20. Les partis politiques peuvent recevoir un financement public direct de l'Etat à condition d'avoir recueilli au moins 4% des suffrages lors des précédentes élections parlementaires ou au moins 3% des voix lors des précédentes élections locales (article 30, paragraphe 3, de la LUPC).
21. Le financement public direct comprend plusieurs éléments :
- un montant forfaitaire : les partis politiques ayant obtenu plus de 4% des voix lors des précédentes élections parlementaires ou plus de 3% des voix lors des précédentes élections locales reçoivent 150 000 Lari géorgiens (GEL) (environ 62 500 €) par an (article 30, paragraphe 2, de la LUPC) ; les partis politiques ou coalitions électorales ayant obtenu 8% des voix lors des précédentes élections parlementaires ou 6% des voix lors des précédentes élections locales reçoivent 300 000 GEL (environ 125 000 €) par an (article 30, paragraphe 6, de la LUPC) ;
 - un montant par siège : les partis politiques ayant obtenu des sièges au parlement reçoivent 7 100 GEL (environ 2 960 €) par an pour chaque député élu à la proportionnelle, à hauteur de 30 députés ; si un parti politique obtient plus de 30 sièges au parlement sur la base de la représentation proportionnelle, il peut recevoir 1 200 GEL (environ 500 €) par an pour chacun des députés supplémentaires ;
 - un montant par voix : les partis politiques répondant aux conditions requises pour bénéficier du financement public (c'est-à-dire ayant obtenu plus de 4% des voix lors des précédentes élections parlementaires ou plus de 3% des voix lors des précédentes élections locales) reçoivent 1,5 GEL (environ 0,63 €) pour chaque voix obtenue à la proportionnelle, jusqu'à hauteur de 200 000 voix, et 1 GEL (environ 0,42 €) pour chaque voix supplémentaire obtenue également à la proportionnelle.
22. En outre, aux termes de l'article 30¹ de la LUPC, les partis politiques peuvent recevoir un financement à partir d'un fonds spécialement créé pour soutenir le développement des partis politiques et des ONG affiliées aux partis politiques. Le total de l'argent versé sur ce fonds est égal à au moins la moitié des sommes versées au titre du financement public direct prévu à l'article 30 de la LUPC (à savoir les montants forfaitaires et les montants par siège et par voix, selon les modalités décrites au paragraphe précédent), dont une moitié est répartie entre les ONG et l'autre moitié entre les partis politiques. La part attribuée aux partis politiques est répartie proportionnellement au montant forfaitaire (voir ci-dessus) alloué à chaque parti. Toutefois, ce financement doit être utilisé par les partis politiques qui en bénéficient uniquement pour financer des activités de recherche, des enquêtes, des conférences, des manifestations officielles et des projets régionaux. Le fonds est administré par le Centre pour le développement, la réforme et l'étude des systèmes électoraux, qui fait partie de la Commission électorale centrale.
23. En 2010, les partis politiques ont reçu les sommes suivantes sous forme de financement public direct (comprenant le montant forfaitaire, le montant par siège et le montant par voix) et de subventions du Fonds pour le développement des partis politiques et des ONG, conformément à l'article 30 de la LUPC⁹.

⁹ L'EEG a appris qu'en outre, en 2010, 11 partis politiques ont reçu un financement pour leur participation au contrôle des listes électorales. Ce financement s'est élevé en tout à 1 200 000 GEL/environ 500 000 €, le *Mouvement*

Parti	Financement public direct (en GEL)	Subventions du Fonds (en GEL)	Total (en GEL)	Total (environ en €)
<i>Mouvement national uni</i>	1 789 298,64	203 904,20	1 993 202,84	830 501
<i>Mouvement chrétien-démocrate</i>	334 629,75	203 904,21	538 533,96	224 389
<i>Parti travailliste</i>	391 338,00	101 952,10	493 290,10	205 538
<i>Parti populaire chrétien démocrate</i>	440 144,76	32 287,85	472 432,61	196 847
<i>L'industrie pour sauver la Géorgie – Topadze</i>	249 160,47	101 952,10	351 112,57	146 297
<i>Parti conservateur</i>	199 390,51	85 808,17	285 198,68	118 833
<i>Parti républicain</i>	186 431,72	77 736,20	264 167,92	110 070
<i>Nous-mêmes</i>	152 536,98	44 181,25	196 718,23	81 966
<i>Mouvement pour une Géorgie équitable</i>	157 626,49	32 287,85	189 914,34	79 131
<i>Parti populaire</i>	121 776,11	44 181,25	165 957,36	69 149
<i>Notre Géorgie - Démocrates libres</i>	133 702,52	24 215,88	157 918,40	65 799
<i>La voie de la Géorgie</i>	108 817,31	36 109,28	144 926,59	60 386
<i>Parti des droits nouveaux</i>	108 817,31	36 109,28	144 926,59	60 386
<i>Dasi géorgien</i>	86 607,48	22 656,01	109 263,49	45 526
<i>Parti de la liberté</i>	86 607,48	22 656,01	109 263,49	45 526
<i>Mouvement pour une Géorgie unie</i>	79 407,48	22 656,01	102 063,49	42 526
<i>Forum national</i>	79 407,48	22 656,01	102 063,49	42 526
Total	4 705 700,00	1 115 253,66	5 820 954,15	€2 425 396

24. Les partis politiques peuvent recevoir un financement public indirect dans le cadre des campagnes électorales (voir plus bas).

Campagnes électorales

25. Aucun financement public direct n'est versé dans le cadre des campagnes électorales.
26. Un financement public indirect est prévu sous la forme de temps d'antenne, d'utilisation de salles de réunion ou d'autres locaux et d'équipements d'affichage électoral. Aux termes de l'article 73¹, paragraphes 1¹ et 4¹, du Code électoral, les « sujets électoraux reconnus » peuvent bénéficier d'un temps d'antenne gratuit. L'expression de « sujets électoraux reconnus » désigne :
- les partis politiques ayant obtenu au moins 4% des voix lors des précédentes élections parlementaires ;
 - les partis politiques ayant obtenu au moins 3% des voix dans l'ensemble du pays lors des précédentes élections locales ;
 - les partis politiques ayant participé aux précédentes élections parlementaires dans le cadre d'une coalition électorale ayant recueilli au moins 4% des voix ;
 - les partis politiques ayant participé aux précédentes élections locales dans le cadre d'une coalition électorale ayant recueilli au moins 3% des voix dans l'ensemble du pays ;

chrétien-démocrate, L'industrie pour sauver la Géorgie - Topadze, le Parti conservateur, le Parti républicain, le Parti populaire, la Voie de la Géorgie, le Parti des droits nouveaux, le Dasi géorgien et le Parti de la liberté ayant reçu 111 111,11 GEL/environ 46 300 € chacun, et le *Mouvement national uni* et *Nous-mêmes* 100 000 GEL/environ 41 670 € chacun. D'autre part, six partis ont restitué une petite partie du financement public (allant de 6,7 GEL à 86 GEL/environ 1,60 € à 36 €).

- les candidats à l'élection présidentielle nommés par un parti politique bénéficiant d'un financement public direct sur la base des résultats obtenus aux dernières élections parlementaires ou locales. Les « radiodiffuseurs généraux » et les « radiodiffuseurs allouant un temps d'antenne à la publicité électorale » sont tenus d'accorder à chacun des sujets électoraux reconnus – gratuitement et en respectant l'égalité – 90 secondes toutes les trois heures ; les « radiodiffuseurs publics » et les « radiodiffuseurs communautaires allouant un temps d'antenne à la publicité électorale » sont tenus d'accorder à chacun des sujets électoraux reconnus – gratuitement et de façon égale – au moins 60 secondes toutes les heures¹⁰. En outre, l'article 74, paragraphes 5 et 6, du Code électoral stipule que des locaux gérés par l'Etat ou les collectivités locales doivent être mis gratuitement à la disposition des commissions électorales qui, en consultation avec les sujets électoraux, les mettent à leur tour à la disposition de ces derniers en vue de l'organisation de réunions publiques ou d'autres activités électorales. Enfin, les municipalités sont tenues de mettre en place en certains lieux des panneaux pour l'affichage électoral (article 75, paragraphe 4, du Code électoral).
27. Le Code électoral comprend aussi une disposition sur l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les campagnes électorales : il interdit l'utilisation des locaux appartenant à l'Etat (y compris les locaux des municipalités ou d'organisations financées par l'Etat) ainsi que des moyens de communication, des services d'information et d'autres équipements appartenant aux organes de l'Etat ou aux collectivités locales ainsi que de leurs moyens de transport si d'autres sujets électoraux ne peuvent les utiliser aux mêmes conditions (article 76 du Code électoral). L'impression de matériel électoral aux frais de l'Etat ou d'un organe des collectivités locales est aussi interdite.

Financement privé

Partis politiques (activités régulières)

28. Outre les formes de financement public susmentionnées, aux termes de l'article 25 de la LUPC, les partis politiques peuvent être financés à partir des sources privées suivantes :
- cotisations des adhérents ;
 - dons de personnes physiques ou morales ;
 - revenus tirés de la production et de la distribution des emblèmes du parti, de conférences, d'expositions et de manifestations similaires, de publications et d'autres activités prévues dans les statuts du parti, à condition que ces revenus ne remettent pas en cause le statut d'organisation à but non lucratif du parti ;

¹⁰ La loi sur la radiodiffusion de la Géorgie établit une distinction entre les « radiodiffuseurs » (personnes physiques ou morales détenant une licence de diffusion de radio ou de télévision), les « radiodiffuseurs généraux » (radiodiffuseurs dont la programmation relève d'au moins deux catégories, par exemple les actualités et un sujet d'intérêt public ou politique), les « radiodiffuseurs publics » (entités de droit public financées par l'Etat pour diffuser des programmes de télévision mais indépendantes du gouvernement) et les « radiodiffuseurs communautaires » (entités de droit public ou privé à but non-lucratif assurant la participation du public à leurs émissions). D'autre part, certains partis politiques ne répondant pas aux critères requis pour être considérés comme des « sujets électoraux reconnus » peuvent obtenir un temps d'antenne gratuit si les sondages d'opinion indiquent qu'ils obtiendront un nombre important de voix. A cette fin, le paragraphe 5 de l'article 73¹ du Code électoral stipule qu'« un radiodiffuseur peut néanmoins considérer comme sujet électoral reconnu un parti politique qui, selon les sondages d'opinion pertinents conduits sur l'ensemble du territoire de la Géorgie dans les conditions définies au présent article, obtient au moins 4% des préférences des électeurs, ces résultats devant être confirmés dans cinq sondages d'opinion réalisés pendant l'année électorale ou dans un sondage d'opinion réalisé au plus tard un mois avant les élections ». En outre, les organes de radiodiffusion publics (entités juridiques de droit public) sont tenus d'allouer un temps d'antenne pour la publicité électorale à tous les autres partis et coalitions électorales qui ne font pas partie des sujets électoraux reconnus (article 73¹, paragraphe 10, du Code électoral).

- dons reçus à l'occasion de manifestations publiques.

La loi stipule explicitement qu'un parti ne peut mener aucune autre activité commerciale que les activités susmentionnées (édition, production des emblèmes du parti, etc.).

29. Outre la liste des sources autorisées, la LUPC (article 26) inclut une liste des dons interdits (monétaires ou en nature) qui comprend :
- les dons d'entités étrangères (personnes physiques ou morales) et d'organisations internationales, sauf en relation avec l'organisation de conférences, d'ateliers et d'autres manifestations publiques ;
 - les dons d'entités publiques, de personnes morales de droit public, d'organisations publiques et d'entreprises publiques dans lesquelles l'Etat détient une participation d'au moins 10% (sauf dans les cas prévus par la loi) ;
 - les dons de personnes morales à but non lucratif et/ou d'organisations religieuses, sauf en relation avec l'organisation de conférences, d'ateliers et d'autres manifestations publiques ;
 - les dons de personnes apatrides ;
 - les dons anonymes.

En cas de réception d'un don anonyme (c'est-à-dire d'un don fourni par une entité légale sans indication de nom et d'adresse ou d'un don reçu d'une personne physique sans indication de nom, d'adresse, de numéro de carte d'identité nationale et de données personnelles), un parti est tenu de remettre immédiatement ce don au budget de l'Etat. Les dons recueillis dans le cadre de manifestations publiques (collectes, activités d'obtention de fonds, etc.) ne tombent pas sous le coup de l'interdiction des dons anonymes, à condition d'être inférieurs à 30 000 GEL (environ 12 500 €) au total par an.

30. La LUPC plafonne aussi le montant des dons reçus de donateurs individuels. Aux termes de l'article 27 de la LUPC, un parti politique ne peut recevoir d'une personne physique (y compris les entrepreneurs individuels) des dons (monétaires ou en nature) d'une valeur totale supérieure à 30 000 GEL (environ 12 500 €) par an et d'une personne morale des dons d'une valeur totale supérieure à 100 000 GEL (environ 41 667 €) par an. Ces plafonds, cependant, ne s'appliquent pas aux cotisations des adhérents. La LUPC indique explicitement à cet égard que ces plafonds incluent les services fournis au parti ou au nom du parti (article 27, paragraphe 3, de la LUPC). En outre, les dons monétaires et les cotisations d'adhérents doivent être versés par virement bancaire (à l'exception des dons de personnes physiques d'un montant inférieur à 300 GEL/environ 125 € par an). La LUPC stipule explicitement que le versement de dons au moyen d'intermédiaires est interdit (article 27, paragraphe 4, de la LUPC).

Campagnes électorales

31. Aux termes de l'article 46 du Code électoral, un fonds électoral doit être établi par tous les « sujets électoraux »¹¹, à savoir : 1) les partis et les coalitions électorales qui participent aux élections parlementaires et aux élections locales dans le cadre du système proportionnel ; 2) les partis et les coalitions électorales auxquels des « candidats majoritaires » sont affiliés et qui participent aux élections parlementaires ; 3) les partis, coalitions électorales et groupes d'initiative électorale ayant nommé un candidat aux élections présidentielles (pour le financement de leur campagne électorale). Les « candidats majoritaires » désignés par un parti ou une coalition électorale pour participer aux élections locales peuvent établir un fonds électoral de manière

¹¹ Aux termes de l'article 3 du Code électoral, l'expression « sujets électoraux » désigne « les membres des organes représentatifs des autorités publiques ou les personnes nommées à un poste au sein d'une autorité publique, les partis enregistrés auprès des commissions électorales pertinentes, les coalitions électorales et les groupes d'initiative électorale ».

volontaire. Un fonds électoral est défini comme « la somme des ressources nécessaires à la campagne électorale d'un sujet électoral et de la valeur (estimée au prix du marché) de tous les types de biens et de services obtenus gratuitement, à l'exception du coût du temps d'antenne gratuit prévu par la législation » (article 46, paragraphe 1, du Code électoral). Un sujet électoral est tenu d'ouvrir un compte dans les cinq jours suivant son enregistrement par la commission électorale pertinente et ne peut utiliser d'autres fonds ou ouvrir d'autres comptes que ceux du fonds électoral.

32. L'article 47, paragraphe 5, du Code électoral, énumère la liste des dons interdits. Les dons suivants sont interdits :
- dons d'Etats étrangers ;
 - dons de personnes physiques ou d'entités juridiques appartenant à un Etat étranger ;
 - dons de personnes apatrides ;
 - dons d'organisations et de mouvements internationaux ;
 - dons d'entités juridiques à caractère non lucratif et d'organisations religieuses ;
 - dons d'entreprises géorgiennes en partie contrôlées par l'Etat ;
 - dons anonymes¹².
33. Comme pour le financement des activités régulières des partis, la législation plafonne le montant des dons reçus de donateurs individuels. Les fonds électoraux des partis politiques et des coalitions électorales, ainsi que des candidats aux élections présidentielles, ne peuvent recevoir d'une personne physique (y compris les entrepreneurs individuels) des dons monétaires ou en nature d'une valeur supérieure à 30 000 GEL (environ 12 500 €) et d'une personne morale des dons d'un montant supérieur à 100 000 GEL (environ 41 667 €) (article 47, paragraphe 3¹, du Code électoral). Dans le cas des fonds électoraux de « candidats majoritaires » lors des élections parlementaires et de candidats aux organes de l'autonomie locale (*sakrebulo*) lors des élections locales, le montant maximum des dons d'une personne physique est fixé à 10 000 GEL (environ 4 167 €) et celui des dons d'une personne morale à 30 000 GEL (environ 12 500 €). Ces restrictions, cependant, ne s'appliquent pas aux sommes versées par un parti à partir de ses ressources propres au fonds électoral d'un sujet électoral (article 47, paragraphe 3³, du Code électoral). Tous les dons à un fonds électoral d'un montant supérieur à 300 GEL (environ 125 €) doivent être effectués par virement bancaire (article 47, paragraphe 2, du Code électoral). Le versement de dons au moyen d'intermédiaires est interdit (article 47, paragraphe 2, du Code électoral).
34. Les dépenses qu'un parti ou un autre sujet électoral peut encourir dans le cadre d'une campagne électorale ne sont soumises à aucune limite ou restriction.

Régime d'imposition

35. Les dons aux partis politiques (ou à d'autres participants aux élections) ne sont pas déductibles de l'impôt. Les dons reçus par les partis politiques ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu/les bénéfices. Les partis politiques sont soumis aux mêmes exigences d'imposition (impôt sur les bénéfices, l'impôt foncier et impôt sur le revenu pour les employés) que les organisations à but non lucratif.

¹² Un don est considéré comme anonyme s'il n'est pas accompagné du nom et/ou de l'adresse de l'entité légale concernée ou des nom et prénom(s), de l'adresse, du numéro de carte d'identité et du numéro personnel de la personne physique concernée (article 47, paragraphes 2 et 3, du Code électoral).

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES - PARTIE SPECIFIQUE

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

Comptabilité

Partis politiques (activités régulières)

36. La LUPC n'impose aux partis politiques aucune obligation en matière de comptabilité. Cependant, aux termes de l'article 41 du code des impôts, toutes les entités soumises à l'impôt – ce qui inclut les partis politiques – sont tenues de conserver la documentation relative à leurs recettes, dépenses et actifs imposables conformément aux dispositions de la législation fiscale. Ces pièces et documents doivent être conservés pendant une période de six ans.

Campagnes électorales

37. Comme indiqué plus haut (voir paragraphe 31), les sujets électoraux (à l'exception des « candidats majoritaires » lors des élections locales) sont tenus d'établir un fonds électoral qui, dans le cas des partis, doit être géré séparément de la comptabilité normale du parti. Le Code électoral ne comprend pas de règles comptables applicables au fonds de campagne électorale, mais prévoit que le gestionnaire du fonds électoral doit enregistrer toutes les transactions du fonds (article 48, paragraphe 5, du Code électoral). L'EEG a appris sur place que les dossiers de toutes ces transactions doivent être gardés le temps de la campagne uniquement.

Accès aux dossiers financiers

38. Le commissaire aux comptes chargé de vérifier la déclaration financière annuelle d'un parti/mouvement politique doit avoir accès à toute la comptabilité financière de ce parti. Les autorités géorgiennes ont indiqué que, les partis politiques étant tenus de publier une déclaration financière (voir plus bas paragraphe 40) dans les médias et de soumettre cette déclaration financière à la Commission électorale centrale (ci-après « CEC ») et aux autorités fiscales, une procédure séparée n'est pas nécessaire pour assurer l'accès des autorités chargées de l'application de la loi.
39. L'article 48, paragraphe 11, du Code électoral stipule que « l'information concernant les contributions électorales doit être ouverte, publique et accessible à tous. La CEC est tenue de fournir à toute personne intéressée des informations sur les fonds électoraux des sujets électoraux ». En pratique, cela veut dire que la CEC publie les déclarations financières reçues des sujets électoraux sur son site internet (mais elle ne serait pas en mesure d'assurer l'accès à la documentation financière à l'appui de ces déclarations).

Obligations de déclaration

Partis politiques (activités régulières)

40. Aux termes de l'article 32 de la LUPC, les partis politiques sont tenus de publier dans la presse (à savoir dans le journal national) avant le 1^{er} février une « déclaration financière annuelle » accompagnée des conclusions du commissaire aux comptes. Dans les dix jours qui suivent cette publication, la déclaration financière (et les conclusions du commissaire aux comptes) doit être

envoyée à la CEC et aux autorités fiscales locales. La déclaration financière annuelle doit inclure des informations sur :

- les revenus du parti, y compris les cotisations des adhérents, le montant des dons (à la fois le montant des dons individuels et le montant total), les coordonnées des personnes physiques et des entités juridiques ayant versé des dons, le financement accordé par l'Etat ainsi que les revenus tirés des activités d'édition ou autres du parti ;
- les dépenses du parti (y compris les dépenses électorales – c'est-à-dire les sommes versées par le parti au fonds électoral, le financement de diverses activités, les rémunérations, les déplacements officiels et d'autres dépenses) ;
- les avoirs du parti (locaux, nombre et types de véhicules, leur valeur totale, et le montant des sommes déposées sur des comptes bancaires).

Campagnes électorales

41. Aux termes de l'article 48, paragraphe 4, du Code électoral, le gestionnaire du fonds de campagne est tenu d'informer tous les mois la commission électorale compétente de l'origine et du montant des dons (ainsi que de leur date de réception)¹³. Après les élections, les sujets électoraux doivent soumettre à la commission électorale compétente un rapport sur l'utilisation du fonds électoral (qui doit être clôturé dans les 20 jours suivant les élections) et l'origine des dons versés au fonds électoral (article 48, paragraphe 6, du Code électoral). Les partis et les coalitions électorales qui obtiennent le seuil de voix requis et les candidats élus doivent soumettre ce rapport dans les huit jours suivant les élections ; les autres sujets électoraux disposent pour ce faire d'un mois à compter de l'annonce du résultat des élections. Le rapport du commissaire aux comptes (appartenant à une société d'audit opérant sur le territoire de Géorgie) doit être joint en annexe au rapport financier. Conformément à l'article 48, paragraphe 10, du Code électoral, la CEC a adopté l'ordonnance n° 58/2003 qui précise les autres éléments devant figurer dans le rapport :

- la période pendant laquelle ont été reçus les dons ;
- le montant total des dons ;
- le nombre total de donateurs (c'est-à-dire le nombre total de personnes physiques et de personnes morales) ;
- des informations sur les dons individuels, notamment la valeur de chaque don, le type de don (en espèces ou en nature, crédit ou prêt), la date du don, ainsi que le nom et l'adresse du donneur s'il s'agit d'une personne morale ou son nom, son adresse, son numéro de carte d'identité et son numéro personnel s'il s'agit d'une personne physique ;
- des informations sur les services fournis par les donateurs, notamment le type de service (spots publicitaires, panneaux d'affichage, sondages, concerts, tarifs préférentiels, etc.), sa valeur, la date de demande du service et la période pendant laquelle il a été fourni, ainsi que des renseignements permettant d'identifier le donneur (nom, adresse, etc.) ;
- des informations sur les dépenses (réparties comme suit : salaires ; impôts sur le revenu ; déplacements officiels ; autres biens et services ; spots publicitaires – y compris le coût de production ; publicités dans la presse écrite et sur panneaux d'affichage – y compris le coût de production ; grandes manifestations publiques, réunions publiques avec les citoyens, loyer des lieux de réunion, organisation de concerts, etc. ; édition de matériel électoral ; sondages d'opinion, consultations et autres enquêtes liées aux élections ; autres coûts ; dépenses d'investissement ; dépenses totales).

¹³ La CEC est la commission électorale compétente en ce qui concerne le scrutin à la proportionnelle ; la commission électorale de district est la commission compétente pour le scrutin majoritaire dans chaque circonscription.

Tierces parties

42. Les donateurs, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de personnes morales, ne sont soumis à aucune obligation de déclarer les dons versés à un parti ou à un mouvement politique.

Obligations de publication

Partis politiques (activités régulières)

43. Comme indiqué plus haut au paragraphe 40, aux termes de l'article 32 de la LUPC, les partis politiques sont tenus de publier dans la presse une déclaration financière annuelle, accompagnée des conclusions du commissaire aux comptes, au plus tard le 1^{er} février de chaque année. En outre, l'article 26, paragraphe 6, de la LUPC stipule que toutes les informations sur les dons (y compris le nom et l'adresse des donateurs) doivent être rendues publiques et que la CEC doit veiller à ce que ces informations soient accessibles au public.

Campagnes électorales

44. L'article 48, paragraphe 11, du Code électoral stipule que « la CEC est tenue d'assurer la publication des informations susmentionnées sur son site internet dans les deux jours ouvrables suivant son adoption »¹⁴.

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

Partis politiques (activités régulières)

45. La LUPC prévoit une forme de contrôle interne des finances des partis politiques en exigeant de ces derniers qu'ils créent une commission d'audit composée de trois membres et chargée du contrôle des finances du parti (article 19 de la LUPC). En outre, les partis sont tenus de faire effectuer tous les ans un audit financier de leurs activités (article 33 de la LUPC). Cet audit doit être réalisé par un commissaire aux comptes indépendant (article 33, paragraphe 2, de la LUPC) dont les conclusions doivent être jointes en annexe à la déclaration financière annuelle.
46. En ce qui concerne le contrôle externe, la déclaration financière annuelle des partis politiques doit être transmise à la CEC¹⁵ et à l'autorité fiscale locale dans les dix jours qui suivent sa publication (c'est-à-dire au plus tard le 10 février de chaque année) mais aucun de ces organes ne vérifie l'information contenue dans ce rapport.

¹⁴ Les rapports des « candidats majoritaires » sont transmis à cette fin à la CEC par les commissions électorales de district.

¹⁵ La CEC se compose de 13 membres, dont le président (article 26 du Code électoral). Cinq membres de la commission électorale sont élus par le parlement sur proposition du président et sept membres sont nommés par les partis bénéficiant d'un financement public. Le président de la commission est élu par les membres de la CEC parmi les candidats désignés par le président. Les membres de la CEC appartenant au parti ayant recueilli le plus grand nombre de voix lors des élections précédentes doivent s'abstenir lors du vote. Si aucun des candidats proposés par le président ne reçoit la majorité des voix, le président est élu par le parlement, ce qui est arrivé en janvier 2010. Par conséquent, actuellement six des 12 membres et le président de la CEC ont été nommés par ceux au pouvoir. Les cinq membres nommés par le parlement sur proposition du Président et le président de la CEC doivent être non-partisans (article 28, paragraphe 4 et article 27, paragraphe 3 du Code électoral). Aux termes de l'article 17 du Code électoral, la CEC est responsable devant le parlement.

Campagnes électorales

47. De même que la LUPC, le Code électoral prévoit une forme de contrôle interne du financement des campagnes électorales en exigeant que le fonds électoral soit soumis à un audit et que les conclusions de cet audit soient jointes en annexe au rapport que le gestionnaire du fonds électoral doit envoyer à la commission électorale pertinente (article 48, par. 6 et 6¹, du Code électoral).
48. En ce qui concerne le contrôle externe, dans les cinq jours qui suivent l'annonce de la date des élections, la CEC établit un « groupe de contrôle financier » chargé de contrôler les fonds utilisés par les sujets électoraux (article 48, paragraphe 10¹, du Code électoral). Le groupe de contrôle financier se compose de 5 membres incluant des représentants du public (appelés « représentants de la société », généralement des personnalités réputées), des juristes et des commissaires aux comptes certifiés. Le statut du groupe de contrôle financier et ses règles de procédure sont adoptés par la CEC qui lui apporte aussi une aide matérielle et technique et lui délègue un assistant pour l'aider dans son travail. Le groupe examine les rapports financiers intérimaires soumis tous les mois par les sujets électoraux¹⁶ et établit à l'intention de la CEC un rapport sur les résultats de cet examen dans un délai de deux semaines après la réception des rapports intérimaires puis des rapports finaux sur l'utilisation des fonds électoraux que doivent soumettre les sujets électoraux après les élections. Les autorités géorgiennes ont indiqué à l'EEG que, lors des dernières élections locales de mai 2010, le groupe de contrôle financier a examiné 27 rapports financiers sur l'utilisation des fonds électoraux.

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

Partis politiques (activités régulières)

49. La LUPC prévoit deux types de sanctions : la confiscation des dons et la perte du droit à un financement public. Premièrement, aux termes de l'article 28 de la LUPC, tous les dons monétaires et en nature reçus par un parti en violation des normes de la LUPC (voir plus haut paragraphes 29 et 30) doivent être remis au trésor public dans le mois suivant leur réception. En cas de non-respect de cette obligation par un parti, le(s) don(s) en question sont obligatoirement reversés au budget de l'Etat. Deuxièmement, si la valeur totale du ou des dons reçus par un parti en violation de la LUPC se situe entre 2 000 et 15 000 GEL (environ 833 à 6 250 €), le parti ne pourra recevoir de financement public pendant une période d'un an ; si la valeur totale des dons interdits se situe entre 15 000 et 50 000 GEL (environ 6 250 à 20 833 €), le parti ne pourra recevoir de financement public pendant une période de deux ans, et si cette valeur est supérieure à 50 000 GEL (environ 20 833 €), le parti en question ne pourra recevoir de financement public pendant une période de quatre ans¹⁷. En outre, aux termes de l'article 34 de la LUPC, si un parti politique néglige de publier sa déclaration financière en temps voulu (c'est-à-dire tous les ans avant le 1^{er} février), il ne recevra aucun financement public pendant une période d'un an. Aucune de ces sanctions, cependant, n'a encore été appliquée en pratique.
50. De plus, le code des infractions administratives de la Géorgie prévoit la possibilité d'imposer des amendes administratives. Aux termes de l'article 173¹⁰ du code des infractions administratives,

¹⁶ Cela inclut les rapports soumis par les sujets électoraux à la commission électorale de district, qui les transmet à son tour (sans vérifier leur contenu) à la CEC.

¹⁷ L'article 28, paragraphe 3, de la LUPC prévoit en outre que, lorsqu'un parti n'a pas droit à un financement public, la sanction (suppression du financement public pendant une certaine période) sera appliquée lorsque le parti aura acquis ce droit.

une amende de 1 000 à 1 500 GEL (environ 417 à 625 €) peut être imposée en cas d'acceptation d'un don monétaire ou en nature interdit par la loi et/ou de dissimulation de ce don par une « personne autorisée » d'un parti politique ; une amende de 3 000 à 5 000 GEL (environ 1 250 à 2 083 €) peut être imposée si la valeur totale du don en question est supérieure à 5 000 GEL (environ 2 100 €).

51. Enfin, des sanctions pénales peuvent être imposées aussi bien à un parti politique (la législation géorgienne prévoyant la responsabilité pénale des personnes morales) et à des personnes physiques membres d'un parti. L'article 204 du code pénal prévoit une amende et une peine d'emprisonnement de deux ans maximum en cas de non-respect de l'obligation de tenir une comptabilité et de conserver la documentation pertinente et l'article 204¹ du code pénal prévoit des amendes (et aussi, s'il s'agit d'une récidive ou si l'infraction a entraîné des dommages importants, une peine d'emprisonnement d'un an maximum) en cas de fabrication et d'utilisation de pièces comptables contenant des informations inexacts ou incomplètes.

Campagnes électorales

52. Le Code électoral prévoit un certain nombre de sanctions en cas de violation de la réglementation sur le financement des campagnes électorales : avertissement écrit, reversement des dons interdits au budget de l'Etat, annulation du résultat des élections (pour le sujet électoral concerné), amendes et suspension du financement public des partis politiques. En outre, des amendes et la suspension du financement public peuvent être imposées aux termes du code des infractions administratives.
53. Les sujets électoraux ayant obtenu le nombre de suffrages requis qui négligent de soumettre un rapport sur le financement de leur campagne électorale dans les délais prévus par la loi ou qui enfreignent d'une autre façon les dispositions prévues aux articles 46, paragraphes 2 à 5, 47, paragraphes 4 et 5, et/ou 48, paragraphes 4 à 6, du Code électoral¹⁸ reçoivent d'abord un avertissement écrit de la commission électorale de district pertinente ou de la CEC. Ils sont alors tenus de remédier aux infractions constatées et d'informer la commission pertinente des mesures prises à cette fin. Si la commission électorale pertinente ou la CEC considère que les infractions présentent un caractère grave et sont de nature à affecter les résultats de l'élection, la commission électorale peut saisir un tribunal pour demander l'annulation des voix obtenues par le sujet électoral concerné (article 48, paragraphe 8, du Code électoral).
54. En outre, le Code électoral et le code des infractions administratives prévoient tous deux diverses sanctions en cas d'acceptation et de dissimulation de dons interdits. Premièrement, l'article 126²³ du Code électoral prévoit, en cas d'acceptation d'un don interdit par le fonds électoral d'un *parti*

¹⁸ Ces articles définissent les obligations suivantes : créer un fonds électoral (article 46, paragraphe 2) ; ouvrir un compte bancaire spécial et y transférer des fonds dans les cinq jours suivant l'enregistrement du sujet électoral (article 46, paragraphe 3) ; soumettre les renseignements concernant le compte bancaire et le gestionnaire et le comptable du fonds électoral à la commission électorale pertinente dans les deux jours suivant l'ouverture du compte (article 46, paragraphe 4) ; ne pas ouvrir plus d'un compte pour le fonds électoral et ne pas utiliser les comptes privés du sujet électoral aux fins de la campagne électorale (article 46, paragraphe 5) ; n'utiliser aucune autre source de financement que celle constituée par le fonds électoral (article 47, paragraphe 40) ; ne pas accepter de dons d'un Etat étranger, d'une personne physique ou morale étrangère, d'une personne apatride, d'une organisation ou d'un mouvement international, d'une entité juridique à but non lucratif, d'une organisation religieuse ou d'une entité commerciale géorgienne en partie contrôlée par l'Etat (article 47, paragraphe 5) ; remettre au budget de l'Etat les dons illégaux reçus dans les dix jours suivant leur réception (article 48, paragraphe 4) ; soumettre des rapports mensuels puis un rapport final sur l'utilisation du fonds électoral en indiquant l'origine des dons, leur montant et leur date (article 48, paragraphe 4) ; enregistrer toutes les transactions du fonds électoral (article 48, paragraphe 5) et soumettre un rapport final sur l'utilisation du fonds électoral dans le délai prévu par la loi (article 48, paragraphe 6).

politique, le reversement du don interdit au budget de l'Etat (ou sa confiscation s'il s'agit d'un don en nature) et, en cas de dissimulation d'un tel don, une amende de 1 500 GEL (environ 633 €) ; si le parti politique bénéficie d'un financement public, une amende de 3 000 GEL (environ 1 250 €) peut être imposée. De plus, l'article 174¹³ du code des infractions administratives stipule qu'un parti politique recevant un financement public qui dissimule l'acceptation d'un don interdit peut être frappé d'une amende correspondant à cinq fois le montant du don dissimulé. Deuxièmement, aux termes de l'article 174¹³ du code des infractions administratives, la « *personne autorisée* » d'un parti politique peut être frappée d'une amende de 1 000 à 1 500 GEL (environ 417 € à 625 €) pour acceptation et/ou dissimulation d'un don interdit. Troisièmement, l'article 174¹³ du code des infractions administratives prévoit aussi la responsabilité des *personnes chargées du contrôle d'un fonds électoral* (à savoir le gestionnaire et le comptable du fonds) en cas d'acceptation et/ou de dissimulation de dons interdits au profit du fonds électoral. Cette infraction est punie, comme précédemment, d'une amende de 1 000 à 1 500 GEL.

55. Le Code électoral et le code des infractions administratives prévoient aussi l'un et l'autre diverses sanctions en cas de non-respect de l'obligation de soumettre un rapport sur l'utilisation du fonds électoral. Premièrement, l'article 126²⁴ du Code électoral prévoit l'imposition d'une amende de 1 500 GEL (environ 633 €) lorsqu'un *parti politique* néglige de soumettre le rapport en question ; si le parti en question bénéficie d'un financement public, une amende de 3 000 GEL (environ 1 250 €) peut être imposée. Comme précédemment, le code des infractions administratives prévoit une sanction supplémentaire pour les partis qui reçoivent un financement public : aux termes de l'article 174¹⁴, le non-respect de l'obligation de soumettre un rapport sur les dépenses électorales peut entraîner la suspension du financement public. Deuxièmement, l'article 174¹⁴ du code des infractions administratives prévoit la responsabilité de la « *personne autorisée* » du *parti politique* en cas de non-respect de cette obligation : une amende de 1 000 à 1 500 GEL (environ 417 € à 625 €) peut lui être imposée. Troisièmement, aux termes de l'article 48, paragraphe 7, un *sujet électoral* qui néglige de soumettre un rapport sur le fonds électoral peut être frappé de l'interdiction de se présenter lors des élections futures, sous réserve d'une décision judiciaire à cette fin. Cependant, la responsabilité des *personnes chargées du contrôle d'un fonds électoral* (autres que celles appartenant à un parti politique) en cas de non-respect de l'obligation de soumettre un rapport sur les dépenses électorales ne semble couverte nulle part. A cet égard, l'article 48, paragraphe 8, du Code électoral indique aussi que la responsabilité du sujet électoral ainsi que du gestionnaire et du comptable du fonds électoral, en cas d'erreurs dans le rapport sur le fonds électoral, sera établie conformément à la législation en vigueur. Toutefois, les autorités géorgiennes n'ont pas précisé à l'EEG quel texte de loi prévoit des sanctions en cas de rapport inexact.
56. Enfin, l'article 126²⁷ du Code électoral prévoit l'imposition d'une amende de 1 000 GEL (environ 417 €) en cas d'utilisation de ressources administratives en violation des normes du Code électoral (voir plus haut paragraphe 27).

Statistiques

57. Les autorités géorgiennes n'ont pas été en mesure de fournir des données sur les sanctions, ni sur les sanctions imposées à un parti politique pour des irrégularités financières ou d'autres infractions à la LUPC, ni sur celles imposées pour violation des règles sur le financement des campagnes électorales définies dans le Code électoral et le code des infractions administratives. Au cours de la visite sur place, l'EEG a appris qu'aucune sanction n'a encore été imposée au titre

de la LUPC et que, lors des trois dernières élections, la CEC a envoyé environ 15 avertissements écrits.

Immunités

58. L'ensemble des sanctions susmentionnées prévues par la LUPC, le Code électoral et le code des infractions administratives sont des sanctions administratives pouvant être imposées à une personne physique, indépendamment du fait de savoir si elle jouit de l'immunité ou non (pour les sanctions pénales possibles, voir plus haut paragraphe 51). Les articles 85 et 102 du Code électoral stipulent qu'un candidat aux élections présidentielles ou parlementaires ne peut être détenu ou arrêté et ses locaux perquisitionnés avant la publication du résultat final des élections par la CEC, sauf si cette dernière approuve une motion du ministre de la Justice à cette fin¹⁹. Une fois élu, le président et les membres du parlement jouissent de l'immunité à l'égard des poursuites pénales (mais non des enquêtes), que l'infraction alléguée ait été commise ou non dans le cadre de fonctions officielles.

Prescription

59. Aux termes de l'article 38 du code des infractions administratives, les sanctions administratives, qui comprennent les sanctions prévues par la LUPC et le Code électoral, doivent être imposées dans les deux mois suivant le moment où l'infraction a été commise (ou, s'il s'agit d'une infraction en cours, deux mois au plus tard après la détection de l'infraction).

IV. ANALYSE

60. La loi organique de la Géorgie sur les unions politiques de citoyens (ci-après « LUPC ») et le Code électoral sont les deux principaux textes législatifs régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales en Géorgie. Le premier date de 1997 et régit la création et l'enregistrement des partis, leur financement et leur gestion financière ; le second, qui date de 2001 (mais a été fréquemment amendé depuis, la dernière fois en 2010), définit les modalités de participation aux élections et de financement des campagnes électorales des « sujets électoraux » (à savoir les partis politiques/coalitions de partis, les candidats à la présidentielle et les « candidats majoritaires »)²⁰. Lors de la visite sur place, l'EEG a été frappée par le fait que les questions de financement des partis politiques et des campagnes électorales semblent présenter un caractère très sensible et donnent lieu à une forte polarisation. Elle a recueilli de nombreuses allégations d'utilisation abusive de ressources administratives et manque de distinction entre l'état et le parti achat de voix, intimidation/harcèlement des supporters des partis d'opposition, partialité des médias (qui ont également été bien documentés par les missions internationales d'observation des élections)²¹ et des ententes mettant en relation des dons avec les appels d'offres en matière de marchés publics. A cet égard, l'EEG se doit de noter que le déroulement

¹⁹ Une exception est prévue dans le cas où le candidat est pris en flagrant délit, auquel cas la Commission électorale centrale doit en être immédiatement informée. La garde à vue d'un candidat doit être levée si la Commission électorale centrale émet une motion à cette fin.

²⁰ Comme indiqué plus haut au paragraphe 14, les candidats qui se présentent au scrutin majoritaire uninominal sont appelés « candidats majoritaires » (*majoritarian candidates*) dans la traduction anglaise du Code électoral ; cette expression est utilisée dans l'analyse qui suit.

²¹ Voir par exemple le Rapport final de la Mission OSCE-BIDDH d'observation des élections présidentielles extraordinaires du 5 janvier 2008, <http://www.osce.org/odihr/élections/georgia/6664>, p. 9 à 12 ; Rapport final de la Mission OSCE-BIDDH d'observation des élections parlementaires du 21 mai 2008, <http://www.osce.org/odihr/élections/georgia/66639>, p. 11 à 14 ; et Rapport final de la Mission OSCE-BIDDH d'observation des élections municipales du 30 mai 2010, <http://www.osce.org/odihr/élections/georgia/70191>, p. 11 à 14.

des élections locales de 2010 a été considéré comme représentant un progrès très net par rapport à celui des précédentes élections parlementaires et des élections présidentielles de 2008, évolution dont l'EEG ne peut que souhaiter qu'elle se poursuive lors des prochaines élections en 2012²².

61. Le caractère sensible des questions de financement des partis politiques et des campagnes électorales ressort aussi de la manière dont a été mis en place le cadre légal actuel. A la suite d'un scandale sur le financement des partis à l'automne 2006, le gouvernement a proposé d'amender la réglementation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Les amendements proposés, cependant, ont été fortement critiqués par les partis de l'opposition, ce qui a contribué à bloquer le débat parlementaire. Ce n'est qu'en octobre 2007, après d'intenses discussions menées sous l'égide du Conseil de l'Europe, que les représentants du parti au pouvoir et des partis de l'opposition ont pu se mettre d'accord sur un ensemble de dispositions réformant le financement des partis politiques et des campagnes électorales (« accord de Strasbourg »). Les amendements introduits ultérieurement dans la LUPC et le Code électoral, qui portaient entre autres sur l'interdiction des dons anonymes, l'imposition de restrictions visant certaines sources de financement des partis politiques et des campagnes électorales, la création de fonds électoraux et la divulgation de l'information sur le financement des campagnes électorales, peuvent être considérés comme un progrès important par rapport à la législation antérieure. D'autre part, le système de financement public a été modifié de façon à permettre le financement public de tous les partis politiques ayant obtenu plus de 4% des voix lors des élections parlementaires et plus de 3% des voix lors des élections locales. Par conséquent, le financement public n'est pas attribué uniquement aux partis représentés au parlement, ce dont se félicite l'EEG²³.
62. Pour en venir de façon plus détaillée au cadre légal, il est évident que l'existence de deux lois différentes régissant le financement des partis politiques (l'une leur financement en général et l'autre celui des campagnes électorales), bien qu'elle ne soit pas exceptionnelle, n'est pas idéale, compte tenu en particulier de la difficulté à séparer clairement le financement électoral du financement normal des partis politiques. Malgré les efforts accomplis pour harmoniser la LUPC avec le Code électoral et réciproquement (par exemple en plafonnant le montant des dons au même niveau), de petites contradictions subsistent néanmoins entre les deux textes de loi²⁴. Par exemple, l'article 26 de la LUPC autorise les dons des organisations et entreprises dans lesquelles l'Etat détient moins de 10% du capital mais l'article 47, paragraphe 5, du Code électoral interdit tout don d'une entité appartenant à l'Etat, quel que soit le degré de contrôle exercé par l'Etat²⁵. Comme on le verra plus bas, ces contradictions sont plus graves s'agissant des dispositions relatives aux sanctions. L'EEG est d'avis que le manque de cohérence entre les deux textes de loi s'oppose à la compréhension et à la mise en œuvre adéquate des dispositions pertinentes. Lors de la visite sur place, l'EEG a appris que des négociations sur la réforme du

²² Voir le Rapport final de la Mission OSCE-BIDDH d'observation des élections municipales du 30 mai 2010, *loc. cit.*, p. 1.

²³ L'EEG note cependant que le montant d'une partie du financement public (« montant forfaitaire ») a été ultérieurement multiplié par deux pour les partis (ou coalitions électorales) ayant recueilli plus 8% des suffrages lors des précédentes élections parlementaires ou plus de 6% des suffrages lors des précédentes élections locales.

²⁴ Certaines de ces contradictions ont déjà été soulignées par la Commission de Venise ; voir *Avis sur la loi organique de la Géorgie portant modification de la loi organique de la Géorgie sur les unions politiques de citoyens* [Avis n° 526/2009 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), CDL-AD (2009)033], [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)033-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)033-e.pdf).

²⁵ De la même façon, l'article 47 de la LUPC autorise les organisations internationales ainsi que les organisations à but non lucratif et les organisations religieuses à faire des dons aux partis politiques dans le cadre de conférences, d'ateliers et/ou d'autres manifestations publiques, alors que de tels dons sont strictement interdits par le Code électoral. En outre, aux termes du Code électoral, les dons interdits doivent être remis au budget de l'Etat dans les dix jours qui suivent leur réception, alors que le délai correspondant prévu par la LUPC est d'un mois.

système électoral (notamment en vue d'un nouveau Code électoral) sont en cours : une table ronde a été organisée avec des représentants du parti au pouvoir et des partis de l'opposition parlementaire et extra-parlementaire pour débattre de plusieurs propositions (en consultation avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe). L'EEG se réjouit du fait que l'opposition et la majorité au pouvoir aient engagé un dialogue constructif afin de parvenir à de nouveaux amendements. La nécessité d'améliorer la réglementation sur le financement des campagnes électorales et des partis (non seulement en ce qui concerne le Code électoral mais aussi la LUPC) est reconnue par le gouvernement géorgien qui a inclus ce thème dans sa Stratégie de lutte contre la corruption et dans le Plan d'action correspondant adopté en 2010. L'EEG recommande de **poursuivre les efforts engagés afin de réviser la législation existante sur le financement des partis politiques, de manière à parvenir à un cadre légal plus homogène, notamment en harmonisant le (nouveau) Code électoral avec la loi sur les unions politiques de citoyens (et réciproquement).**

63. Dans ce contexte, l'analyse qui suit attire l'attention sur trois domaines distincts de préoccupation aux fins de la présente évaluation, à savoir : 1) la transparence du financement des partis politiques ; 2) le contrôle de ce financement ; 3) les sanctions prévues en cas de violation des règles de financement et leur application effective. En bref, l'EEG est d'avis que le cadre législatif géorgien tient effectivement compte de certaines des normes énoncées aux 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*. Néanmoins, des insuffisances manifestes subsistent, en particulier en matière de contrôle du financement des partis politiques. L'EEG espère que les points soulevés et les recommandations formulées dans ce rapport pourront contribuer en temps opportun au processus législatif susmentionné. Il convient toutefois de souligner à cet égard que, même si dans l'analyse ci-dessous l'EEG recommande l'adoption de nouveaux amendements afin d'améliorer la LUPC et le Code électoral, le plus grand progrès à souhaiter serait l'application effective, impartiale, de la législation existante.

Transparence

64. La LUPC et le Code électoral contiennent tous deux des éléments positifs visant à renforcer la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales (et à réduire l'influence de l'argent sur les processus de décision politiques) : les dons anonymes sont interdits (à l'exception cependant des dons recueillis conformément à la LUPC dans le cadre d'activités de collecte de fonds et ne dépassant pas en tout 30 000 GEL/environ 12 500 € par an), de même que les dons des organes étrangers et des organes contrôlés par l'Etat ; le montant des dons privés est plafonné à un montant total de 30 000 GEL/ environ 12 500 € par an dans le cas des personnes physiques et 100 000 GEL/environ 41 667 € par an dans le cas des personnes morales²⁶ ; les dons obtenus par le biais d'intermédiaires sont interdits et tous les dons de plus 300 GEL (environ 125 €) doivent obligatoirement être versés par virement bancaire.
65. En ce qui concerne le financement normal des partis politiques (c'est-à-dire en dehors des campagnes électorales), comme indiqué plus haut au paragraphe 40, tous les partis politiques, qu'ils reçoivent ou non un financement public, sont tenus de faire connaître leur situation financière en publiant chaque année dans la presse une déclaration financière avant le 1^{er} février et de soumettre cette déclaration à la CEC (ainsi qu'aux autorités fiscales) dans les dix jours

²⁶ Ces plafonds sont moins élevés s'agissant des fonds électoraux des « candidats majoritaires » lors des élections parlementaires et des élections locales : 10 000 GEL dans le cas des personnes physiques et 30 000 GEL dans le cas des personnes morales.

suivants²⁷. Cette déclaration doit inclure l'ensemble des revenus, dépenses et actifs du parti. En outre, l'article 26, paragraphe 6, de la LUPC stipule que toute l'information sur les dons (y compris les noms et adresses des donateurs) est publique et que la CEC doit assurer l'accès du public à cette information. Par conséquent, au minimum, l'information sur les dons devrait être publiée de façon suffisamment détaillée. Cependant, lors de la visite sur place, l'EEG a appris que, malgré ces dispositions légales, les partis politiques ne publient qu'un résumé de leur déclaration : seules les principales catégories de revenus et de dépenses (qui ne représentent pas plus d'une demi-page d'information) sont rendues publiques. Bien que la Commission électorale centrale (ci-après « CEC ») reçoive les déclarations financières annuelles complètes, qui incluent des informations sur tous les dons, il semble que même ces déclarations ne fournissent pas un tableau suffisamment précis des finances des partis (sauf en ce qui concerne les dons individuels qui doivent être déclarés de manière assez détaillée)²⁸. A cet égard, l'EEG note également que le format des déclarations financières annuelles n'a pas été défini (alors qu'un tel format a bien été établi aux fins des déclarations sur l'utilisation des fonds électoraux). Les différences entre les postes budgétaires inclus et le niveau de détail fourni rendent le contrôle et, en particulier, les comparaisons entre partis politiques et les comparaisons dans le temps très difficiles, sinon impossibles. L'EEG considère qu'il est essentiel que l'information contenue dans les déclarations financières soit suffisamment détaillée et compréhensible, en permettant les comparaisons, et qu'elle soit accessible au public, par exemple sur le site internet de la CEC. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande de : **1) définir un format standardisé pour les déclarations financières annuelles que doivent soumettre les partis politiques, en veillant à ce que l'information financière (sur les revenus, les dépenses, les avoirs et les dettes des partis) soit présentée de manière suffisamment détaillée ; 2) assurer que l'information contenue dans les déclarations financières annuelles (y compris à propos des dons dépassant un certain seuil) soit rendue publique d'une manière facilitant l'accès du public à cette information.**

66. La situation est un peu différente dans le contexte des campagnes électorales. L'article 47 du Code électoral exige des « sujets électoraux » (partis politiques/coalitions électorales, candidats aux élections présidentielles et « candidats majoritaires » lors des élections parlementaires) qu'ils créent un fonds électoral dans les cinq jours suivant leur enregistrement²⁹. Ils sont ensuite tenus de désigner un gestionnaire du fonds qui doit déclarer tous les mois à la CEC les dons reçus par le fonds et soumettre un rapport final sur les recettes et les dépenses du fonds, accompagné de l'avis d'un commissaire aux comptes. Les sujets électoraux qui « reçoivent un nombre de voix suffisant » (c'est-à-dire les partis/coalitions ayant dépassé le seuil fixé et/ou les candidats élus) doivent soumettre un rapport financier dans les huit jours qui suivent les élections ; tous les autres partis et candidats au plus tard un mois après l'annonce du résultat des élections. L'EEG se félicite en particulier du fait que, grâce à l'ordonnance n° 58/2003 émise par la CEC, un modèle commun de rapport final a été adopté qui requiert la présentation par les sujets électoraux d'informations détaillées sur leurs revenus et leurs dépenses, et aussi du fait que ces

²⁷ On notera que la législation géorgienne diffère sur ce point de celle de nombreux Etats membres du GRECO qui prévoit en général la communication de l'information d'abord à une autorité de surveillance, cette information n'étant rendue publique qu'ultérieurement.

²⁸ Aux termes de l'article 32, paragraphe 1, de la LUPC, les revenus annuels doivent inclure : les cotisations des adhérents, le montant des dons reçus, des renseignements sur les personnes physiques et les entités juridiques ayant effectué un don, le financement reçu de l'Etat et les revenus tirés des publications et des autres activités du parti. Les dépenses du parti doivent inclure : les dépenses électorales, le financement de diverses activités, les frais de rémunération, les frais liés aux déplacements officiels et d'autres dépenses. Enfin, les avoirs du parti doivent inclure des informations sur les locaux, le nombre et types de véhicules du parti, leur valeur totale, et le solde des comptes bancaires du parti.

²⁹ Lors des élections locales, les « candidats majoritaires » ne sont pas obligés de créer un fonds électoral mais peuvent décider de le faire volontairement.

rapports doivent être rendus public par la CEC³⁰. Cependant, elle note que l'article 47, paragraphe 3³, du Code électoral dispose explicitement que le plafonnement des dons privés (voir plus haut paragraphe 33) ne s'applique pas aux contributions versées par un parti politique au fonds d'un sujet électoral. Ceci montre clairement que l'absence de transparence du financement normal des partis politiques, telle que décrite au paragraphe précédent, a des répercussions très importantes du point de vue de la transparence du financement des campagnes électorales³¹. En outre, puisque les sujets électoraux doivent en général être enregistrés moins de deux mois avant les élections et que le fonds électoral doit être créé dans les cinq jours qui suivent cet enregistrement, les dons ne doivent être déclarés qu'une seule fois, un mois avant les élections. Aussi détaillée que soit actuellement l'information requise sur les dons, l'EEG considère que l'obligation de déclarer les dons bien avant les élections est impropre à fournir aux électeurs une information potentiellement importante en vue de leur décision de vote³². Cependant, l'EEG juge encore plus préoccupante l'obligation actuellement faite aux candidats/partis ayant obtenu de bons résultats de soumettre un rapport sur l'utilisation du fonds électoral dans les huit jours qui suivent les élections, ce délai étant trop court. L'EEG comprend bien que ce délai a été introduit afin de permettre l'annulation des résultats d'un sujet électoral avant l'annonce du résultat final des élections (lorsqu'il apparaît que l'infraction à la réglementation du financement des partis politiques est « substantielle et de nature à affecter le résultat des élections », comme le prévoit l'article 48 du Code électoral). Elle considère néanmoins qu'un délai aussi court fait naître le risque que la totalité des dépenses électorales non encore réglées ne soient pas incluses dans le rapport qui, par conséquent, donnerait un tableau incomplet du financement de la campagne électorale, d'autant plus que durant ce délai un commissaire doit aussi certifier l'utilisation du fonds, alors que celui-ci ne doit être clôturé que vingt jours après les élections. Par conséquent, l'EEG recommande d'**examiner l'opportunité de prendre des mesures (par exemple, étendre le délai prévu pour la soumission des rapports finaux par les partis/coalitions électorales et candidats élus ou ayant obtenu des sièges) de manière à assurer que la totalité des transactions financières effectuées dans le cadre du fonds électoral soient prises en compte de façon adéquate dans les rapports finaux sur l'utilisation des fonds de la campagne électorale.**

67. Pour en venir maintenant plus en détail aux éléments à déclarer, l'EEG note que la LUPC ne contient aucune définition des transactions devant être considérées comme « don ». La loi fournit néanmoins certains indices à ce sujet, par exemple à l'article 26, paragraphe 1, qui mentionne les « contributions matérielles et physiques » interdites et à l'article 27, paragraphe 2, qui dispose

³⁰ Voir plus haut paragraphe 41.

³¹ L'EEG a appris par exemple que, lors des élections parlementaires de 2010, le Mouvement national uni a versé une contribution de 12 millions GEL (environ 5 millions €) au fonds électoral du parti. Le parti a finalement dépensé autour de 14 millions GEL (environ 5,8 millions €) pendant les élections. Il semblerait donc – en l'absence d'informations complètes et détaillées sur les sources de financement du Mouvement national uni – que l'origine de 85% des fonds utilisés pour la campagne électorale de ce parti n'est pas transparente.

³² La Commission de Venise et l'OSCE-BIDDH ont également formulé certaines remarques à ce sujet, en indiquant que l'obligation de soumettre une déclaration uniquement un mois avant les élections est apparue en pratique inadéquate pendant les élections parlementaires de 2008. Elles ont donc recommandé la communication d'informations à la fois sur les recettes et les dépenses avant les élections, de manière à assurer « que le rapport financier soit présenté au groupe de contrôle financier de la CEC et publié quelques jours avant la date du scrutin. Cette disposition devrait également inclure une obligation de faire un rapport sur les dépenses (et pas seulement sur les recettes) pendant la période préélectorale (et pas seulement pendant la période postélectorale) » ; cf. *Avis conjoint sur le Code électoral de la Géorgie* (Avis n° 571/2010) de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et de l'OSCE-BIDDH, CDL-AD(2010)013, [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)013-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)013-f.pdf), p. 13.

que le plafonnement des dons inclut les « services fournis au parti ou au nom du parti »³³. L'article 47, paragraphe 1, du Code électoral est plus détaillé puisqu'il stipule que les dons versés au fonds électoral désignent les « moyens monétaires virés sur le compte par une personne physique ou morale ainsi que tous les types de biens et de services reçus gratuitement ». Toutefois, cette disposition ignore les biens ou services non gratuits fournis à un prix inférieur à celui du marché. Les discussions menées par l'équipe d'évaluation sur place (notamment à propos des salles de réunion et des locaux fournis à un taux de location favorable) l'ont confirmée dans ses soupçons que les dons en nature ne sont sans doute pas pris en compte de façon adéquate dans les rapports et que, en pratique, des incertitudes subsistent sur le mode d'évaluation des dons en nature. Une question connexe est celle des prêts, qui n'est couverte ni dans la LUPC, ni dans le Code électoral (non plus que dans l'ordonnance n° 58/2003 qui prescrit le format des rapports sur l'utilisation du fonds électoral). Il n'apparaît pas clairement de quelle façon les prêts doivent être déclarés dans les rapports financiers et dans quelle mesure, lorsqu'ils ont été accordés à des conditions plus favorables que celles pratiquées sur le marché ou à titre entièrement gratuit, ils doivent être considérés comme un don auquel s'appliquent les seuils susmentionnés de 30 000 et 100 000 GEL (l'absence de normes comptables – pour plus de détails, voir plus bas – ne facilite guère les choses à cet égard). Enfin, la LUPC ne contenant aucune définition des dons et des cotisations des adhérents et n'instaurant aucun plafond pour les cotisations des adhérents, les partis sont libres de décider eux-mêmes quels versements doivent être considérés comme un don ou comme une cotisation. Par conséquent, lorsqu'un membre du parti verse un montant plus élevé que celui de la cotisation obligatoire, ce montant peut néanmoins être enregistré comme cotisation (et n'apparaît donc que dans le montant total figurant dans le rapport) et non comme un don (pour la part dépassant le montant de la cotisation obligatoire), même s'il excède le plafond fixé pour les dons. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande de **prendre des mesures appropriées pour assurer que : 1) les dons en nature, y compris les prêts (lorsqu'ils sont fournis à des conditions plus favorables que celles pratiquées normalement sur le marché ou à titre gratuit) et d'autres biens et services (autres que le travail bénévole fourni par des non-professionnels) reçus à tarif préférentiel soient identifiés de façon adéquate et comptabilisés ; 2) les cotisations des adhérents ne puissent être utilisées pour contourner la réglementation sur les dons.**

68. Lors des discussions sur place, il est apparu que la conservation des documents constitue aussi (potentiellement) un problème. Comme indiqué plus bas aux paragraphes 70 et 71, l'EEG n'a pu obtenir d'informations claires sur la réglementation comptable applicable aux partis politiques mais les autorités géorgiennes lui ont indiqué après la visite sur place que les dispositions du code des impôts sur la conservation des documents, qui exige entre autres des personnes et entités assujetties à l'impôt qu'elles conservent les pièces et documents financiers se rapportant à leurs revenus, dépenses et actifs imposables pendant une période de six ans, s'appliquent aussi aux partis politiques. Toutefois, il n'est pas certain que ces dispositions couvriraient les pièces et données pertinentes au regard du financement d'un parti (facteurs, identité des donateurs, par exemple). S'agissant des fonds électoraux, l'EEG a appris que ces fonds ne sont tenus de conserver la documentation financière que pendant la durée de la campagne. L'EEG se félicite de l'adoption en mars 2011 par le président de la CEC d'une ordonnance exigeant la conservation permanente par la CEC des rapports financiers sur l'utilisation des fonds électoraux (ainsi que des déclarations financières annuelles des partis politiques). Néanmoins, le fait que les sujets électoraux soient autorisés à détruire toute la documentation financière se rapportant aux recettes et aux dépenses électorales immédiatement après la fin de la campagne électorale

³³ On notera que, dans la traduction anglaise de la LUPC, les termes « *contribution* » et « *don* » sont utilisés de façon interchangeable. Il semblerait toutefois que ces termes ne visent pas à exprimer des concepts différents puisque le texte de la LUPC en langue géorgienne emploie apparemment tout du long un terme unique.

empêche évidemment toute forme de contrôle ou d'enquête (ultérieurs) sur le financement des campagnes électorales. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande de **veiller à ce que toute la documentation financière relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales soit conservée pendant une période de temps appropriée.**

69. Comme indiqué plus haut au paragraphe 60, presque tous les interlocuteurs de l'EEG ont déclaré considérer l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les campagnes électorales comme un domaine de préoccupation important qui non seulement remet en cause l'égalité effective entre les candidats/partis mais nuit également à la transparence du financement des campagnes électorales. L'EEG note que le Code électoral contient plusieurs dispositions sur l'utilisation des ressources publiques et des postes officiels, qui prévoient notamment que l'utilisation de locaux, moyens de communication ou véhicules appartenant à l'Etat n'est autorisée qu'à condition d'accorder un accès égal à tous les sujets électoraux, que l'utilisation abusive de ces ressources est passible d'une amende de 1 000 GEL (environ 417 €) et que dès l'annonce des élections, la mise en œuvre de projets non déjà inscrits au budget de l'Etat est interdite. Ces dispositions ont été introduites dans le Code électoral après les élections présidentielles et parlementaires de 2008 qui furent marquées par de nombreuses allégations, en particulier à propos de l'utilisation abusive de fonds budgétaires à des fins électorales³⁴. Comme indiqué plus haut, les élections locales de 2010 ont marqué un « progrès évident vers (...) le respect des normes internationales » ; néanmoins, des préoccupations subsistent en général au sujet de l'absence de distinction entre l'Etat et le parti au pouvoir et, plus spécifiquement, du détournement de ressources publiques à des fins partisans³⁵. L'EEG note à cet égard que, malgré les amendements au Code électoral de 2009, l'article 76¹ du Code électoral autorise certaines personnes occupant des fonctions publiques de haut niveau à participer sans aucune restriction aux campagnes électorales³⁶. L'EEG est d'avis que des mesures supplémentaires – qui pourraient inclure, par exemple, la limitation du nombre d'agents publics autorisés à combiner activités électorales et fonctions publiques, l'interdiction claire dans le Code électoral de l'utilisation directe et indirecte de tous les types de ressources administratives (de nature financière, matérielle, technique ou humaine, en interdisant par conséquent aux employés qui remplissent des fonctions officielles et sont rémunérés par les pouvoirs publics de faire campagne pour un ministre, un parti politique ou un maire), complétée si besoin est par des directives sur l'utilisation de ressources telles que véhicules, locaux etc. et, en particulier, l'application effective, impartiale, de cette règle – sont nécessaires.³⁷ Par conséquent, l'EEG recommande de **prendre des mesures supplémentaires pour empêcher l'utilisation abusive de tous les types de ressources administratives au cours des campagnes électorales.**

³⁴ Voir le Rapport final de la Mission OSCE-BIDDH d'observation des élections présidentielles extraordinaires du 5 janvier 2008, *loc. cit.*, pp. 10-11 (qui fait état, entre autres, de la distribution de bons d'accès à certains équipements publics et à des fournitures médicales aux retraités et à d'autres groupes vulnérables en indiquant que « certains éléments montrent que la distribution a eu lieu à des fins électorales ») et le Rapport final de la Mission OSCE-BIDDH d'observation des élections parlementaires du 21 mai 2008, *loc. cit.*, pp. 11-14.

³⁵ Voir le Rapport final de la Mission OSCE-BIDDH d'observation des élections municipales du 30 mai 2010, *loc. cit.*, p. 13, ainsi que le rapport de l'Association des jeunes avocats géorgiens sur sa mission d'observation des élections locales du 3 mai 2010, p. 5-6.

³⁶ L'article 76¹ du Code électoral dispose que certains acteurs politiques de haut niveau – comme le président, les ministres, les vice-ministres, les députés et les maires – peuvent participer aux activités électorales dans le cadre de leurs fonctions officielles.

³⁷ Dans leur avis conjoint sur le Code électoral de la Géorgie, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE ont également recommandé de limiter le nombre de fonctionnaires qui bénéficient de la prestation qui leur permet d'associer des activités de campagne et des fonctions officielles et d'interdire expressément l'utilisation directe ou indirecte de tous les types de ressources administratives à des fins de campagne ; cf. *Avis conjoint sur le Code électoral de Géorgie* (Avis n° 571/2010), *loc. cit.*, p. 11.

Supervision

70. En ce qui concerne le système de supervision du financement des partis politiques en temps normal, l'EEG note que, comme dans de nombreux Etats membres du GRECO, les partis sont tenus de faire effectuer un audit financier de leurs activités (article 33 de la LUPC), les conclusions du commissaire aux comptes devant être transmises à la CEC et aux autorités fiscales en même temps que la déclaration financière annuelle de chaque parti (article 32 de la LUPC)³⁸. La loi prévoit en outre que, aux fins de la réalisation de cet audit, un parti a « le droit » de faire appel à un commissaire aux comptes indépendant. De même, en ce qui concerne le système de supervision du financement des campagnes électorales, l'article 48 du Code électoral dispose que le rapport final sur l'utilisation du fonds électoral doit être accompagné d'un rapport d'audit. Le Code électoral indique uniquement à ce sujet que l'audit doit être réalisé par un commissaire aux comptes travaillant sur le territoire de la Géorgie.
71. Les représentants des partis politiques rencontrés sur place ont indiqué à l'EEG que leurs commissaires aux comptes appliquent les normes internationales en matière d'audit, mais sans pouvoir préciser ce que ces normes impliquent, ni donner plus de détails sur les dispositions se rapportant à l'indépendance des commissaires aux comptes (telle que stipulée par la LUPC). Les discussions ultérieures ont fait apparaître que la réglementation des activités d'audit en Géorgie laisse beaucoup à désirer : la loi sur les audits de 1995 est dépassée (elle fait notamment mention de licences qui ont depuis été abolies) et il n'existe ni contrôle de qualité dans la profession, ni normes applicables aux entités à caractère non lucratif comme les partis politiques, ni dispositions régissant les conflits d'intérêts potentiels des commissaires aux comptes. Il en résulte en pratique – selon plusieurs interlocuteurs – une situation dans laquelle la qualité des audits n'est pas fiable. L'EEG est donc d'avis que des mesures supplémentaires devraient être prises pour renforcer le processus d'audit des fonds électoraux et de la comptabilité des partis politiques (au moins pour les partis recevant un financement public). L'EEG a appris à cet égard qu'a été élaborée une nouvelle loi sur les audits qui devrait mettre la législation géorgienne en conformité avec les normes internationales. L'EEG est d'avis que toute future législation devra augmenter les normes de qualité de la profession des commissaires aux comptes et fournira une base légale suffisante pour l'établissement de normes d'audit applicables au financement des partis politiques et des campagnes électorales, y compris des normes effectivement applicables pour assurer l'indépendance des commissaires aux comptes (interdiction de réaliser l'audit d'un parti ou d'un fonds électoral en cas de lien quelconque, direct ou indirect, financier ou autre avec ce parti ou ce fonds ou en cas d'intérêt particulier au résultat de l'audit, et obligation de rotation des commissaires aux comptes après avoir réalisé l'audit d'un parti ou d'un fonds après un certain nombre d'années consécutives). Par conséquent, l'EEG recommande de : **1) appliquer, en consultation avec les organes compétents, des normes d'audit appropriées au financement des partis politiques et des campagnes électorales ; 2) veiller à ce que des normes adéquates régissent l'indépendance des commissaires aux comptes chargés de vérifier les comptes des partis et des fonds électoraux.**
72. Les problèmes susmentionnés concernant les procédures d'audit sont aggravés par le fait qu'il n'existe pas de contrôle externe du financement des partis politiques et que ce contrôle est aussi assez limité s'agissant du financement des campagnes électorales. Comme indiqué plus haut au paragraphe 65, la déclaration financière annuelle (accompagnée des conclusions du commissaire aux comptes) doit être transmise à la CEC et aux autorités fiscales dans les dix

³⁸ L'EEG note que l'article 33 de la LUPC est légèrement incohérent à cet égard puisque, selon cet article, les conclusions du commissaire aux comptes doivent être communiquées uniquement à la Commission électorale centrale et non aux autorités fiscales.

jours suivant sa publication. Toutefois, la CEC est uniquement le dépositaire de cette information et n'a pas mandat pour en vérifier le contenu. Ce fait est d'autant plus surprenant que la LUPC prévoit effectivement des interdictions et des restrictions assorties de sanctions importantes telles que la suppression du financement public. Il semblerait, par conséquent, que ces dispositions n'existent que sur le papier.

73. La situation est légèrement meilleure s'agissant de la supervision des fonds électoraux. Le rapport final des sujets électoraux sur l'utilisation de leur fonds électoral (ainsi que le rapport intérimaire sur les dons) doit être vérifié par le groupe de contrôle financier, un organe créé à cette fin par la CEC. Le Code électoral ne dit rien du rôle et du mandat précis de cet organe. L'article 48, paragraphe 10¹, du Code électoral prévoit uniquement la création d'un groupe de contrôle financier sur résolution de la CEC dans les cinq jours qui suivent l'annonce des élections, en indiquant que ce groupe doit inclure des « représentants de la société » (c'est-à-dire des personnalités publiques de premier plan), des juristes et des commissaires aux comptes et que ses statuts doivent être établis dans les cinq jours suivant sa création. Lors de la visite sur place, il est apparu clairement que la surveillance exercée par le groupe de contrôle financier est uniquement de nature formelle. Les membres du groupe vérifient que tous les rapports contiennent l'information exigée par la loi, que les montants déclarés des recettes et des dépenses sont compatibles et que le plafonnement des dons a été respecté (mais uniquement sur la base de l'information fournie par les sujets électoraux eux-mêmes dans le rapport)³⁹. Le groupe de contrôle financier ne dispose ni des ressources, ni des moyens (comme l'accès aux pièces comptables des sujets électoraux) nécessaires pour procéder à un examen approfondi du contenu des rapports financiers, donner suite à d'éventuelles plaintes du public et/ou enquêter sur les allégations de pratiques irrégulières dans le financement des campagnes électorales.
74. L'EEG est d'avis que, étant donné la difficulté à séparer le financement des campagnes électorales du financement régulier des partis politiques et le fait que les partis politiques peuvent contribuer sans limites aux fonds électoraux, la supervision du financement des partis et des campagnes électorales serait plus efficace et crédible si elle était réalisée, dans la mesure du possible, par un organe unique. Il est clair que les partis de l'opposition appréhendent une telle supervision (parce qu'ils craignent qu'elle ne prenne une forme partisane). Lors des discussions sur la question de savoir quel organe pourrait néanmoins être chargé de surveiller le financement des partis politiques et des campagnes électorales, l'EEG a relevé un manque de confiance dans la CEC sous sa forme actuelle. Néanmoins, de nombreux interlocuteurs de l'EEG ont reconnu que le président actuel a beaucoup fait pour renforcer la confiance dans la CEC. L'un des interlocuteurs de l'EEG a indiqué qu'il serait de toute façon préférable de confier la supervision des questions de financement à un autre organe, afin que les problèmes touchant au financement des campagnes électorales n'affectent pas la légitimité du rôle de la CEC s'agissant des questions purement électorales. Plusieurs interlocuteurs de l'EEG se sont déclarés favorables à un renforcement du groupe de contrôle financier (mais certains ont aussi exprimé l'avis que ce groupe ne saurait être véritablement indépendant tant qu'il restera placé sous l'autorité de la CEC), tandis que d'autres ont suggéré de confier les tâches de surveillance du financement des partis politiques à la Cour des comptes. L'EEG est d'avis que (compte tenu également des préoccupations légitimes des partis de l'opposition) tout organe de supervision – qu'il s'agisse d'un organe existant ou à créer – doit avant tout fonctionner de manière impartiale et être perçu comme fonctionnant ainsi. Tout en reconnaissant que le développement de la confiance dans l'impartialité d'un tel organe en Géorgie demandera du temps, l'EEG considère

³⁹ Il a été indiqué à l'EEG que, si les comptes ne coïncident pas, le groupe de contrôle financier peut demander des explications au sujet électoral concerné, en se fiant uniquement aux réponses fournies par son représentant (gestionnaire/comptable).

qu'il est nécessaire de lui assurer dès le début, au moins sur le plan institutionnel, un niveau d'indépendance adéquat et de le libérer de toute ingérence extérieure dans son travail. En outre, un tel organe devrait être doté de ressources suffisantes pour lui permettre un contrôle proactif substantiel et – compte tenu des allégations mentionnées plus haut au paragraphe 60 – du pouvoir d'agir (c'est-à-dire d'enquêter) en cas de plaintes de partis politiques ou d'autres sujets électoraux, de citoyens ou d'organes des médias, ou sur la base d'informations reçues de sources extérieures et, le cas échéant, disposer du mandat requis pour imposer des sanctions en cas de violation de la réglementation sur le financement des partis politiques. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande de : **1) assurer la mise en place d'un organe indépendant de supervision du financement des partis politiques et des campagnes électorales, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ; 2) doter cet organe d'un mandat, de pouvoirs et de ressources adéquats pour lui permettre de superviser de manière efficace le financement des partis politiques et des campagnes électorales, d'enquêter sur les allégations de violation de la réglementation sur le financement des partis politiques et, le cas échéant, d'imposer des sanctions.**

Sanctions

75. Les sanctions prévues en cas de violation des dispositions de la LUPC et du Code électoral sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales sont réparties dans trois textes de loi : la LUPC, le Code électoral et le code des infractions administratives (les infractions comptables sont couvertes dans d'autres lois). Comme indiqué plus haut aux paragraphes 49 à 56, outre les avertissements écrits, ces trois textes de loi prévoient quatre types différents de sanctions : la confiscation (ou « remise obligatoire ») des dons, les amendes, l'invalidation du résultat des élections et la perte du droit à un financement public. Toutefois, bien que la CEC estime avoir envoyé quinze avertissements écrits pour soumission tardive de rapports financiers lors des trois dernières élections, il semblerait que les dispositions sur les sanctions soient demeurées pour l'essentiel lettre morte : en pratique, elles ne sont jamais appliquées. Cette situation s'explique principalement par l'absence d'un mécanisme efficace de supervision et d'enquête (voir plus haut) et de pouvoirs clairs d'imposer des sanctions au titre de la LUPC.
76. L'EEG a appris que les articles 126¹⁸ à 126³² du Code électoral sur les sanctions n'ont été introduits dans le Code électoral qu'en décembre 2009 afin d'assurer une meilleure transparence des sanctions relatives aux infractions électorales⁴⁰. Malgré les progrès qui en résultent, l'EEG est préoccupée par plusieurs aspects du système de sanction actuel (en sus de l'absence d'application mentionnée plus haut). En premier lieu, l'EEG note – comme indiqué plus haut à propos de la LUPC et du Code électoral – que la pluralité de lois aboutit à un régime de sanctions incohérentes, incomplètes et qui se recoupent. Certaines infractions identiques commises par une même entité peuvent faire l'objet de sanctions différentes au titre de lois différentes⁴¹. Pour d'autres infractions à la législation, aucune sanction n'est spécifiée⁴² (ou les

⁴⁰ Lors de la visite sur place, il a été indiqué à l'EEG que toutes les dispositions se rapportant au financement des campagnes électorales avaient été transférées du code des infractions administratives au Code électoral. L'EEG est d'avis que, si tel était le cas, cela représenterait un progrès par rapport à la situation actuelle. Cependant, les informations reçues depuis la visite sur place semblent indiquer qu'en fait, ce changement n'a pas eu lieu.

⁴¹ Par exemple, aux termes de l'article 126²⁴ du Code électoral, le non-respect de l'obligation de soumettre un rapport sur l'utilisation du fonds électoral d'un parti politique est passible d'une amende de 3 000 GEL lorsque le parti politique bénéficie d'un financement public ; cependant, aux termes de l'article 174¹⁴ du code des infractions administratives, la même infraction peut conduire à une sanction plus grave, à savoir la suppression du financement public. De même, aux termes de l'article 126²³ du Code électoral, en cas d'acceptation d'un don interdit par le fonds électoral d'un parti politique, ce don doit être confisqué et remis au budget de l'Etat et, en cas de dissimulation du don en question, une amende de 1 500 GEL peut

sanctions spécifiées ne peuvent être imposées aux entités assujetties à la loi)⁴³. Deuxièmement, l'EEG est sérieusement préoccupée par le fait que les sanctions pouvant être imposées ne sont pas proportionnelles à la gravité de l'infraction, comme l'exige l'article 16 de la Recommandation Rec(2003)⁴⁴. Enfin, l'EEG est d'avis que la procédure d'imposition de sanctions et de recours contre ces sanctions peut être améliorée. Aux termes de l'article 126³² du Code électoral, la CEC établit un protocole qui doit être signé par le président et transmis au tribunal administratif, ce dernier décidant en dernier ressort de la sanction (et traitant ultérieurement les recours après l'imposition d'une sanction). Cependant, comme l'article 126³² du Code électoral renvoie uniquement aux articles 126¹⁸ à 126³¹, il n'est pas évident que la procédure d'imposition de sanctions (et la procédure de recours) en d'autres cas, comme par exemple ceux prévus à l'article 48, paragraphes 7 et 8 du Code électoral soit identique (ce dont l'EEG a été informée après la visite sur place). La LUPC, en revanche, ne contient aucune disposition sur la procédure d'exécution des décisions et, en l'absence d'un mécanisme de supervision, on voit mal qui/quelle entité dispose effectivement du pouvoir d'initier la procédure et d'imposer des sanctions en cas d'irrégularités dans les activités de financement des partis politiques. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande de : **1) harmoniser les dispositions sur les sanctions actuellement contenues dans le Code électoral, la loi sur les unions politiques de citoyens et le code des infractions administratives ; 2) veiller à ce que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives puissent être imposées à toutes les personnes/entités assujetties au Code électoral et à la loi sur les unions politiques de citoyens en relation avec les diverses infractions prévues dans ces deux textes de loi ; 3) clarifier la procédure d'initiation et d'imposition de sanctions aux termes de la loi sur les unions politiques de citoyens, y compris en ce qui concerne le dépôt des plaintes et les recours/demandes de réexamen judiciaire, et examiner l'opportunité d'en faire autant à l'égard du Code électoral.**

77. D'autre part, l'EEG est quelque peu préoccupée par le délai de prescription s'appliquant aux infractions à la réglementation sur le financement des partis politiques et des campagnes

être imposée au parti (cette amende peut être portée à 3 000 GEL si le parti bénéficie d'un financement public). Cependant, aux termes de l'article 174¹³ du code des infractions administratives, la dissimulation d'un don interdit par le fonds électoral d'un parti politique peut être sanctionnée par une amende d'un montant égal à cinq fois le montant du don dissimulé.

⁴² Par exemple, l'article 48, paragraphe 8, du Code électoral prévoit l'envoi d'un avertissement écrit en cas de diverses violations des dispositions sur le financement des campagnes électorales mais il prévoit aussi que, si la commission électorale de district concernée ou la Commission électorale centrale juge l'infraction « substantielle et de nature à affecter le résultat des élections », les voix reçues par le sujet électoral seront annulées. Cependant, si un sujet électoral (ou le gestionnaire ou le comptable du fonds électoral) ne remédie pas à une infraction après réception de l'avertissement écrit et que l'infraction n'est pas suffisamment grave pour affecter le résultat des élections, il ne semble pas qu'il soit possible d'imposer une autre sanction (exception faite des sanctions prévues en cas d'acceptation d'un don interdit ou de non-respect de l'obligation de soumettre un rapport sur l'utilisation du fonds électoral). De même, la LUPC prévoit des sanctions en cas d'acceptation de dons interdits (qui sont complétées par l'article 173¹⁰ du code des infractions administratives sur la dissimulation de tels dons) et de publication tardive de la déclaration financière annuelle mais ne dit rien des autres violations possibles de la loi (comme la soumission d'une déclaration financière annuelle incomplète ou d'une déclaration incluant délibérément des données fausses ou inexacts).

⁴³ Par exemple, un parti politique et la personne autorisée à représenter un parti politique peuvent l'un et l'autre être soumis à une amende en cas de non-respect de l'obligation de soumettre un rapport sur l'utilisation du fonds électoral mais la responsabilité d'une telle négligence ne semble pas pouvoir être imputée à un sujet électoral autre qu'un parti politique (ou la personne responsable du fonds électoral d'un parti). De même, l'article 27, paragraphe 4, de la LUPC interdit le versement de dons au moyen d'intermédiaires mais – alors qu'il est possible d'imposer une amende à un parti pour avoir accepté un don interdit (ce qui inclut sans doute les dons versés au moyen d'un intermédiaire, s'ils sont jamais découverts) – il n'est pas possible de sanctionner par une amende un donneur ayant agi de mauvaise foi.

⁴⁴ Par exemple, l'article 126²⁷ du Code électoral prévoit une amende de 1 000 GEL (environ 420 €) en cas d'utilisation abusive de ressources administratives, ce qui paraît peu élevé si le détournement de ressources est important. D'autre part, l'article 34 de la LUPC prévoit qu'un parti ayant négligé de publier sa déclaration financière annuelle *en temps opportun* peut être sanctionné par la perte pendant un an du droit à un financement public, ce qui paraît assez sévère dans le cas d'un retard de quelques jours seulement.

électorales. En effet, l'équipe d'évaluation a appris qu'aux termes de l'article 38 du code des infractions administratives, l'imposition de sanctions administratives, qui incluent les sanctions prévues dans le Code électoral et la LUPC, doit avoir lieu dans un délai de deux mois après la commission de l'infraction. L'EEG considère qu'un délai de prescription de deux mois est trop court, compte tenu en particulier de la complexité de certaines des infractions en cause, des difficultés qu'il y a à enquêter sur elles et du fait que certaines infractions – par exemple l'acceptation/dissimulation d'un don interdit qui ne peut en général être établie qu'après l'envoi par un parti politique de sa déclaration financière annuelle – ne peuvent être détectées qu'une fois le délai de prescription écoulé. L'EEG recommande par conséquent d'**étendre le délai de prescription applicable aux infractions administratives de la réglementation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales.**

V. CONCLUSIONS

78. Le cadre légal régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales en Géorgie, à savoir la loi organique de la Géorgie sur les unions politiques de citoyens et le Code électoral, prend en compte plusieurs des principes énoncés dans la *Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales*. Les deux textes de loi comprennent des aspects positifs visant à améliorer la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales (par exemple l'obligation de créer un fonds électoral spécial, les dispositions exigeant des partis politiques et des fonds électoraux la fourniture de rapports sur leur financement – y compris, de manière très détaillée, les dons reçus –, ainsi que les mesures de plafonnement des dons et l'interdiction des dons anonymes). Dans la pratique, cependant, les déclarations financières annuelles des partis politiques (et les résumés qui en sont publiés) ne fournissent pas un tableau suffisamment détaillé du financement des partis et cela a des implications sur la transparence du financement des campagnes électorales⁴⁵. C'est pourquoi il est nécessaire d'assurer que les données financières relatives aux recettes, aux dépenses, aux avoirs et aux dettes des partis soient communiquées sous une forme suffisamment détaillée et que cette information soit mise à la disposition du public.
79. Plus important encore, la faiblesse fondamentale du système actuel tient à l'absence de contrôle effectif, qui nuit en pratique à l'efficacité de la réglementation pertinente. Le système actuel, dans lequel la Commission électorale centrale joue simplement le rôle de dépositaire des déclarations financières annuelles des partis politiques, le groupe de contrôle financier se contentant de vérifier que les rapports financiers sur l'utilisation des fonds électoraux contiennent l'information requise par la loi, ne satisfait pas aux exigences de l'article 14 de la *Recommandation Rec(2003)4*. Ce défaut de supervision a pour conséquence directe la non-application effective de la réglementation (cette application étant aussi rendue difficile par le régime de sanctions qui est incohérent, incomplet et dont plusieurs dispositions se recourent). La mise en place d'un dispositif de supervision efficace, en veillant à l'application effective, impartiale, des règles de financement des partis politiques et des campagnes électorales, doit donc constituer un objectif prioritaire.
80. La nécessité d'une amélioration de la réglementation actuelle sur le financement des campagnes électorales et des partis est reconnue par le gouvernement qui a inclus ce thème dans la Stratégie de lutte contre la corruption et le Plan d'action correspondant. Des négociations sur la

⁴⁵ Les contributions qu'un parti politique peut verser à son fonds électoral n'étant soumises à aucune limite, le manque de transparence du financement des activités régulières des partis politiques affecte la transparence du financement des campagnes électorales.

réforme du système électoral (en vue de l'adoption d'un nouveau Code électoral) sont en cours. Le GRECO espère que les points soulevés et les recommandations formulées dans ce rapport pourront contribuer en temps opportun à ce processus législatif et offriront une nouvelle occasion d'améliorer la confiance du public dans le système politique.

81. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Géorgie :

- i. **poursuivre les efforts engagés afin de réviser la législation existante sur le financement des partis politiques, de manière à parvenir à un cadre légal plus homogène, notamment en harmonisant le (nouveau) Code électoral avec la loi sur les unions politiques de citoyens (et réciproquement) (paragraphe 62) ;**
- ii. **1) définir un format standardisé pour les déclarations financières annuelles que doivent soumettre les partis politiques, en veillant à ce que l'information financière (sur les revenus, les dépenses, les avoirs et les dettes des partis) soit présentée de manière suffisamment détaillée ; 2) assurer que l'information contenue dans les déclarations financières annuelles (y compris à propos des dons dépassant un certain seuil) soit rendue publique d'une manière facilitant l'accès du public à cette information (paragraphe 65) ;**
- iii. **examiner l'opportunité de prendre des mesures (par exemple, étendre le délai prévu pour la soumission des rapports finaux par les partis/coalitions électorales et candidats élus ou ayant obtenu des sièges) de manière à assurer que la totalité des transactions financières effectuées dans le cadre du fonds électoral soient prises en compte de façon adéquate dans les rapports finaux sur l'utilisation des fonds de la campagne électorale (paragraphe 66) ;**
- iv. **prendre des mesures appropriées pour assurer que : 1) les dons en nature, y compris les prêts (lorsqu'ils sont fournis à des conditions plus favorables que celles pratiquées normalement sur le marché ou à titre gratuit) et d'autres biens et services (autres que le travail bénévole fourni par des non-professionnels) reçus à tarif préférentiel soient identifiés de façon adéquate et comptabilisés ; 2) les cotisations des adhérents ne puissent être utilisées pour contourner la réglementation sur les dons (paragraphe 67) ;**
- v. **veiller à ce que toute la documentation financière relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales soit conservée pendant une période de temps appropriée (paragraphe 68) ;**
- vi. **prendre des mesures supplémentaires pour empêcher l'utilisation abusive de tous les types de ressources administratives au cours des campagnes électorales (paragraphe 69) ;**
- vii. **1) appliquer, en consultation avec les organes compétents, des normes d'audit appropriées au financement des partis politiques et des campagnes électorales ; 2) veiller à ce que des normes adéquates régissent l'indépendance des commissaires aux comptes chargés de vérifier les comptes des partis et des fonds électoraux (paragraphe 71) ;**

- viii. **1) assurer la mise en place d'un organe indépendant de supervision du financement des partis politiques et des campagnes électorales, conformément à l'article 14 de la *Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales* ; 2) doter cet organe d'un mandat, de pouvoirs et de ressources adéquats pour lui permettre de superviser de manière efficace le financement des partis politiques et des campagnes électorales, d'enquêter sur les allégations de violation de la réglementation sur le financement des partis politiques et, le cas échéant, d'imposer des sanctions (paragraphe 74) ;**
- ix. **1) harmoniser les dispositions sur les sanctions actuellement contenues dans le Code électoral, la loi sur les unions politiques de citoyens et le code des infractions administratives ; 2) veiller à ce que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives puissent être imposées à toutes les personnes/entités assujetties au Code électoral et à la loi sur les unions politiques de citoyens en relation avec les diverses infractions prévues dans ces deux textes de loi ; 3) clarifier la procédure d'initiation et d'imposition de sanctions aux termes de la loi sur les unions politiques de citoyens, y compris en ce qui concerne le dépôt des plaintes et les recours/demandes de réexamen judiciaire, et examiner l'opportunité d'en faire autant à l'égard du Code électoral (paragraphe 76) ;**
- x. **étendre le délai de prescription applicable aux infractions administratives de la réglementation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales (paragraphe 77).**
82. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités géorgiennes à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations susmentionnées avant le 30 novembre 2012.
83. Enfin, le GRECO invite les autorités de Géorgie à autoriser dès que possible la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.