



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

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



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 3 décembre 2010

Public
Greco Eval III Rep (2010) 4F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur l'Arménie Transparence du financement des partis politiques

(Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 49^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 29 novembre – 3 décembre 2010)

I. INTRODUCTION

1. L'Arménie a adhéré au GRECO en 2004. Le GRECO a adopté le rapport des premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints concernant l'Arménie (Greco Eval I-II Rep (2005) 2F) à sa 27^e réunion plénière (6-10 mars 2006). Le rapport d'évaluation susmentionné et les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO (entamé le 1^{er} janvier 2007) traite des thèmes suivants :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173)¹, articles 1-6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis** : 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 sur un plan plus général, Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'équipe d'évaluation du GRECO pour le thème II (ci-après « EEG »), qui a effectué une visite en Arménie du 19 au 21 mai 2010, était composée de M. Adrian MORARU, directeur adjoint de l'Institut des politiques publiques (Roumanie) et M. Remco NEHMELMAN, maître de conférences en droit constitutionnel à l'Université d'Utrecht (Pays-Bas). L'EEG a bénéficié de l'assistance de Mme Sophie MEUDAL LEENDERS et de Mme Tania VAN DIJK du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2010) 4E, Thème II) et des copies de la législation pertinente ont été remises aux experts.
4. L'EEG a rencontré des représentants des instances gouvernementales suivantes : ministère de la Justice, ministère des Finances, Commission des recettes de l'Etat, Commission électorale centrale, ainsi que des représentants et comptables des cinq principaux partis politiques : Parti républicain, Parti de l'Arménie prospère, Parti de l'Etat de droit, Fédération révolutionnaire arménienne et Parti Héritage. Enfin, l'EEG a rencontré des représentants de *Transparency International*, de l'ONG « The Choice is Yours », de la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), du Club de la presse d'Erevan et de l'Association des comptables et commissaires aux comptes.
5. Le présent rapport sur le Thème II du troisième cycle d'évaluation du GRECO – Transparence du financement des partis – a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées au cours de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités arméniennes pour se conformer aux obligations découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Le rapport commence par une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions comportent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à l'Arménie afin que celle-ci améliore son niveau de conformité avec les dispositions en question.

¹ L'Arménie a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et son Protocole additionnel (STE 191) le 09 janvier 2006. Ces instruments sont entrés en vigueur dans le pays le 1^{er} mai 2006.

6. Le rapport relatif au Thème I – Incriminations – est présenté dans le document Greco Eval III Rep (2010) 4F, Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE GENERALE

Définitions

7. L'article 3 de la Loi de la République d'Arménie sur les partis politiques (ci-après « LPP ») définit un parti politique comme étant « une association non gouvernementale formée sur la base de l'adhésion de membres individuels, dont la vocation est de participer à la vie politique de la société et de l'Etat ».
8. Les partis politiques acquièrent le statut de personne morale après leur inscription au registre public des entités juridiques. Ils ont les droits et obligations correspondant au but de leur activité.

Enregistrement des partis politiques

9. Tout parti politique souhaitant s'enregistrer est tenu de fournir les documents suivants au Registre d'Etat auprès du ministère de la Justice, qui est l'autorité chargée de l'enregistrement, dans les trois mois suivant la tenue de l'assemblée constitutive du parti : (1) un extrait du procès-verbal de l'assemblée constitutive comportant des informations sur la création du parti, le territoire qu'il couvre, l'adoption de ses statuts et de son programme, sur les personnes responsables de l'enregistrement public au sein du parti, ainsi que sur ses organes de direction et de supervision ; (2) les statuts et le programme du parti, signés par les personnes autorisées ; (3) la demande d'enregistrement, signée par les membres de l'organe de direction du parti et comportant leur données de passeport et leur lieu de résidence ; (4) l'adresse de l'organe directeur du parti ; (5) une copie de la presse périodique dans laquelle ont été publiées les informations sur la date et le lieu de tenue de l'assemblée constitutive du parti et (6) le document attestant le versement de la taxe d'enregistrement (article 13(3), LPP). Le Registre d'Etat doit se prononcer sur la demande d'enregistrement dans le mois suivant sa présentation. S'il constate de petites irrégularités dans la demande, il peut demander au parti de les corriger. Si les irrégularités sont plus graves, la demande sera rejetée.
10. Les changements dans les statuts et programme politique du parti doivent être enregistrés mais il n'est pas nécessaire pour cela de présenter une nouvelle demande d'enregistrement.
11. Au moment de l'enregistrement, le parti doit compter au moins 200 membres et des subdivisions régionales dans au moins un tiers des 11 *marzes* (provinces) d'Arménie, y compris à Erevan. Au plus tard six mois suivant son enregistrement, le parti doit compter au moins 2000 membres et des subdivisions régionales dans toutes les *marzes*, y compris Erevan, et ne compter pas moins de 100 membres dans chaque *marz*. Le parti est tenu d'avertir par écrit l'autorité chargée de l'enregistrement lorsque ces conditions sont remplies (article 5, LPP). Un parti peut également constituer des subdivisions structurelles, hormis au sein des organes de l'Etat et de l'autonomie locale, des forces armées, de la police et de la justice, ainsi que des établissements scolaires et instituts de formation. Il peut avoir des représentations à l'étranger, mais ses organes directeurs et ses subdivisions territoriales et régionales doivent être implantés en Arménie (article 5, LPP).
12. Le registre public des partis politiques contient le nom du parti, son adresse, la date de son enregistrement, ainsi que les noms, adresses et numéros d'identité de son responsable et de ses membres fondateurs. Ces informations sont accessibles gratuitement au public sur demande écrite ou sur internet.

13. En février 2010, l'Arménie comptait 74 partis politiques enregistrés, dont deux en cours de liquidation.

Vue d'ensemble du système électoral et participation aux élections

14. Tous les citoyens ayant atteint l'âge de 18 ans ont le droit de vote.
15. Le Parlement arménien est constitué d'une chambre, l'Assemblée nationale, qui compte 131 membres élus au suffrage universel pour un mandat de cinq ans ; 90 sièges sont pourvus au scrutin proportionnel sur des listes de parti ou de coalition à l'échelle nationale, tandis que les 41 sièges restants, un pour chacune des 41 circonscriptions, sont pourvus au scrutin majoritaire direct. Chaque électeur a droit à une voix au scrutin proportionnel et une voix au scrutin majoritaire. Les candidats qui se présentent aux élections parlementaires² doivent être âgés d'au moins 25 ans, être citoyens arméniens³ et avoir leur résidence permanente dans le pays depuis au moins cinq ans.
16. Les candidats au scrutin proportionnel ne peuvent être désignés que par les partis politiques et coalitions de partis sur une liste de candidats, qui doit être enregistrée auprès de la Commission électorale centrale (ci-après « CEC »). Un cautionnement électoral égal à 2 500 fois le salaire minimum⁴, c'est-à-dire 2,5 millions AMD (environ 5 000 EUR) doit être versé ; celui-ci est restitué au parti ou à la coalition après les élections si la liste obtient au moins un mandat. Dans le cas contraire, le cautionnement est transféré au budget de l'Etat. Le seuil d'entrée au Parlement dans le cadre du système proportionnel est de 5% du total des suffrages exprimés pour les listes soumises par des partis, et de 7% pour les listes soumises par des coalitions de partis.
17. Les candidats au scrutin majoritaire peuvent se présenter en tant que candidats libres ou être désignés par les partis politiques et coalitions de partis. Les partis nomment un seul candidat par circonscription, qui n'est pas nécessairement membre du parti. Les candidatures doivent être enregistrées auprès de la Commission électorale territoriale de la circonscription concernée, et un cautionnement électoral égal à 1 000 fois le salaire minimum (1 million AMD, soit environ 2 000 EUR) doit être versé, qui est restitué au candidat après les élections si ce dernier est élu ou recueille au moins 5% du total des suffrages exprimés. Dans le cas contraire, le cautionnement est transféré au budget de l'Etat.
18. Le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République et le gouvernement. Le Président de la République est élu au suffrage universel pour un mandat de cinq ans, avec un maximum de deux mandats successifs. Les candidats à la fonction de Président de la République doivent être âgés d'au moins 35 ans, être citoyens arméniens et avoir leur résidence permanente dans le pays depuis au moins dix ans. Ils peuvent se présenter en tant que candidats libres ou être désignés par les partis politiques et coalitions de partis. Ils doivent également verser un cautionnement électoral égal à 8 000 fois le salaire minimum (8 millions AMD, soit environ 16 000 EUR) sur le compte bancaire de la CEC. Ce montant leur est restitué après les élections s'ils recueillent plus de 5% du total des suffrages exprimés. Dans

² Les membres de la Cour constitutionnelle, juges, les employés de la Police et du Service de sécurité nationale, de l'administration fiscale, de l'administration douanière et du ministère public, les militaires et les personnes occupant des fonctions politiques au sein des organes de l'Etat et de l'autonomie locale ne peuvent être élus députés. Ils peuvent toutefois quitter temporairement leurs fonctions en attendant le résultat des élections s'ils souhaitent se porter candidats (article 97, Code électoral).

³ Les personnes ayant une double nationalité ne peuvent se présenter aux élections présidentielles ou parlementaires.

⁴ Pour ce calcul, le salaire minimum est fixé à 1 000 AMD.

le cas contraire, le cautionnement est transféré au budget de l'Etat. Les élections présidentielles se tiennent dans une circonscription unique, couvrant l'ensemble du territoire : la majorité absolue des suffrages est requise pour être élu au premier tour ; si aucun candidat n'obtient la majorité absolue, une majorité relative suffit au second tour. Aux précédentes élections présidentielles, qui se sont tenues le 9 avril 2008, c'est M. Serzh SARGSYAN, candidat du parti républicain, qui a été élu Président de la République.

19. Enfin, des élections locales se tiennent tous les quatre ans, pour élire dans le cadre de deux scrutins distincts les responsables des communes et les membres des conseils municipaux. Les partis politiques ne participent pas à ces élections en tant que tels, car elles ne sont ouvertes qu'aux candidats libres. Tout citoyen arménien ayant atteint l'âge de 25 ans, ayant résidé dans une communauté donnée depuis au moins les deux dernières années et titulaire du droit de vote, peut être élu à la tête d'une communauté. Tout citoyen arménien ayant atteint l'âge de 21 ans, ayant résidé dans une communauté donnée depuis au moins les deux dernières années et titulaire du droit de vote, peut être élu membre d'un conseil de communauté⁵. Les candidats présentent une libre candidature, qui n'a pas besoin d'être soutenue par un certain nombre de signatures de citoyens. Un cautionnement électoral dont le montant varie en fonction de la taille de la commune⁶ doit être versé sur le compte bancaire de la Commission électorale centrale. Ce cautionnement est restitué au candidat s'il est élu ou s'il recueille plus de 5% du total des suffrages. Dans le cas contraire, le cautionnement est transféré au budget de l'Etat. Ces élections se déroulent au scrutin majoritaire. Les précédentes élections locales se sont tenues en 2008.

Représentation des partis au Parlement

20. Les précédentes élections parlementaires se sont tenues en mai 2007 avec la participation de 23 partis⁷, dont cinq ont obtenu des sièges :
- Parti républicain d'Arménie (HHK, conservateur) : 65 sièges, dont 41 obtenus au scrutin proportionnel et 24 au scrutin majoritaire ;
 - Parti Arménie prospère (BHK, libéral conservateur) : 27 sièges, dont 18 obtenus au scrutin proportionnel et 9 au scrutin majoritaire ;

⁵ Les membres de la Cour constitutionnelle, les juges et les employés de l'Inspection générale de la Police, de la Sécurité nationale, de la Défense et du Ministère public ne peuvent pas se présenter aux élections locales (Article 122, Code électoral).

⁶ Pour les communes de moins de 5 000 électeurs, le cautionnement électoral est de 50 fois le salaire minimum (50 000 AMD soit 100 EUR) pour la fonction de responsable de la commune et de 10 fois le salaire minimum (10 000 AMD soit 20 EUR) pour la fonction de membre du conseil municipal. Pour les communes de plus de 5 000 électeurs, le cautionnement électoral est de 100 fois le salaire minimum (100 000 AMD soit environ 200 EUR) pour la fonction de responsable de la commune et de 20 fois le salaire minimum (20 000 AMD soit 40 EUR) pour la fonction de membre du conseil municipal (article 123 du Code électoral).

⁷ Parti démocratique national (Azgayin Zhoghovrdavarakan Kusaktsutyun), Parti du consentement national (Azgayin Hamadzaynutyun Kusaktsutyun), Parti de l'unité nationale (Azgayin Miabanutyun Kusaktsutyun), Parti « Arménie prospère » («Bargavach Hayastan» Kusaktsutyun), Parti Alliance (Dashingq Kusaktsutyun), Parti Héritage (Zharangutyun Kusaktsutyun), Parti du peuple (Zhoghovrdakan Kusaktsutyun), Parti « Voie démocratique » («Zhoghovrdavarakan Ughi» Kusaktsutyun), Bloc « Impeachment » («Impeachment» Dashingq), Parti « Fédération révolutionnaire arménienne » («Hay Heghapokhakan Dashnaksutyun» Kusaktsutyun), Parti démocratique d'Arménie (Hayastani Demokratakan Kusaktsutyun), Parti des jeunes d'Arménie (Hayastani Yeritasaradakan Kusaktsutyun), Parti du peuple d'Arménie (Hayastani Zhoghovrdakan Kusaktsutyun), Parti communiste d'Arménie (Hayastani Komunistakan Kusaktsutyun), Parti républicain d'Arménie (Hayastani Hanrapetakan Kusaktsutyun), Parti marxiste d'Arménie (Hayastani Marxsistakan Kusaktsutyun), Parti de la République (Haranpetutyun Kusaktsutyun), Parti travailliste unifié (Miavorvats Ashkhatanqayin Kusaktsutyun), Parti libéral national unifié (Miatsyal Azatakan Kusaktsutyun), Parti « Temps nouveaux » («Norzhamanakner» Kusaktsutyun), Parti social-démocrate Hnchakyan (Sotsial-Demokratakan Hnchakyan Kusaktsutyun), Parti chrétien-démocrate de la renaissance (Qristonea- Zhoghovrdakan Veratsnund Kusaktsutyun) et parti de l'Etat de droit («Orinats Yerki» Kusaktsutyun).

- Parti de la Fédération révolutionnaire arménienne (ARF, socialiste) : 16 sièges obtenus au scrutin proportionnel ;
- Parti de l'Etat de droit (OEK, centre) : 8 sièges obtenus au scrutin proportionnel ;
- Parti Héritage (centre, libéral) : 7 sièges obtenus au scrutin proportionnel.

21. Les 8 sièges restants ont été pourvus par des candidats indépendants.

Vue d'ensemble du système de financement des partis

22. Les dispositions régissant le financement public des partis politiques figurent dans la loi sur les partis politiques du 3 juillet 2002 et le Code électoral du 5 février 1999. Au moment de la visite sur place, des amendements à ces deux textes étaient en cours de préparation pour renforcer le cadre juridique relatif aux partis politiques et aux campagnes électorales, notamment en ce qui concerne les questions de financement.

Financement public

23. Un financement public direct est accordé aux partis politiques et coalitions de partis dont les listes électorales ont obtenu au moins 3% du total des suffrages exprimés au scrutin proportionnel lors des précédentes élections parlementaires, proportionnellement aux votes reçus. Il est stipulé que la part du budget de l'Etat consacrée au financement public des partis politiques ne doit pas être inférieure au « nombre total de citoyens inscrits sur les listes électorales aux précédentes élections parlementaires multiplié par 0,03 fois le salaire minimum légal » (article 27, LPP). Les montants précis sont déterminés chaque année et l'aide est versée par le ministère des Finances tous les trimestres, après réception des demandes de financement des partis. Des subventions publiques sont accordées aux partis politiques et coalitions de partis pour soutenir le financement de leurs activités opérationnelles. Il n'y a pas de dotation spécifique ou de remboursement des frais prévus pour les campagnes électorales.

24. Les autorités ont fourni les informations suivantes concernant le financement public direct des partis politiques pour la période 2007-2009⁸ :

- Parti républicain d'Arménie :
 - o 2007 : 53 689 000 AMD (env. 107 378 EUR)
 - o 2008 : 27 183 000 AMD (env. 54 366 EUR)
 - o 2009 : 27 183 000 AMD (env. 54 366 EUR)
- Arménie prospère :
 - o 2007 : 7 139 000 AMD (env. 14 278 EUR)
 - o 2008 : 12 129 200 AMD (env. 24 258 EUR)
 - o 2009 : 12 129 300 AMD (env. 24 258 EUR)
- Parti de la Fédération révolutionnaire arménienne :
 - o 2007 : 10 198 100 AMD (env. 20 396 EUR)
 - o 2008 : 10 552 900 AMD (env. 21 106 EUR)
 - o 2009 : 10 552 900 AMD (env. 21 106 EUR)
- Parti de l'Etat de droit :
 - o 2007 : 7 719 000 AMD (env. 15 438 EUR)
 - o 2008 : 5 655 000 AMD (env. 11 310 EUR)
 - o 2009 : 5 654 000 AMD (env. 11 308 EUR)

⁸ Sur la base des rapports financiers annuels soumis par les partis politiques au Registre d'Etat auprès du ministère de la Justice.

- Parti Héritage :
 - o 2007 : 2 829 800 AMD (env. 5 660 EUR)
 - o 2008 : 4 807 500 AMD (env. 9 615 EUR)
 - o 2009 : 4 807 500 AMD (env. 9 615 EUR)

25. Les partis politiques, coalitions et candidats aux élections ont droit à un financement public indirect sous la forme de temps d'antenne gratuit sur les chaînes publiques de télévision et de radio et par la mise à disposition à titre gracieux de salles et d'autres locaux au cours des campagnes électorales. L'article 81(3) du Code électoral dispose que les candidats à l'élection présidentielle ont droit à 60 minutes de temps d'antenne gratuit à la télévision publique et 120 minutes de temps d'antenne gratuit à la radio publique. Ce droit est étendu aux partis politiques et coalitions qui présentent des listes de candidats aux élections parlementaires au scrutin proportionnel (article 113(2) du Code électoral). En outre, sur demande des Commissions électorales territoriales compétentes, les organismes publics sont tenus de mettre à la disposition des candidats, partis politiques et coalitions – à titre gracieux et sur un pied d'égalité – des salles et autres locaux pour l'organisation de rassemblements et d'autres activités électorales (article 1 de la Décision n°35-N de la CEC du 3 août 2005).

Financement privé

26. En ce qui concerne le financement privé des activités opérationnelles des partis politiques, la loi interdit les dons provenant des sources suivantes (article 25(2), LPP) :
- organisations caritatives et religieuses, et organisations fondées par ces dernières ;
 - organes de l'Etat et de l'autonomie locale, en dehors du financement alloué par les organes précités (voir paragraphe 23) ;
 - établissements et organisations d'organes de l'Etat et de l'autonomie locale, et organisations fondées avec la participation des organes de l'Etat et de l'autonomie locale ;
 - organes de l'administration de l'Etat ;
 - organisations publiques non commerciales ;
 - personnes morales enregistrées dans les six mois précédant la date du don ;
 - Etats, personnes morales et citoyens étrangers, et personnes morales avec une participation étrangère supérieure à 25% ;
 - organisations internationales et organisations non gouvernementales internationales ;
 - donateurs anonymes.
27. Diverses sources de financement privé suivantes sont autorisées : (1) cotisations des membres, si elles sont prévues par les statuts du parti ; (2) dons de personnes physiques ou morales et (3) transactions de droit civil et autres produits autorisés par la législation (article 24, LPP). Il n'y a pas de restrictions aux cotisations des membres, ni au montant, à l'importance ou à la fréquence des dons privés en dehors du cadre des campagnes électorales.
28. Les autorités ont indiqué qu'un projet de loi comportant des amendements à la loi sur les partis politiques devait être présenté au gouvernement d'ici la fin de l'année 2010: il prévoit des limites au montant des contributions versées annuellement aux partis politiques par les personnes physiques et morales⁹.

⁹ Selon la version du projet de loi soumise lors de l'adoption du présent rapport, les partis politiques pourraient recevoir des dons privés d'un montant maximal de 1 million de fois le salaire minimum par an (1 milliard AMD soit environ 2 millions EUR), dont 10 000 fois le salaire minimum par personne physique ou société commerciale (10 millions AMD soit environ 20 000 EUR) et 1 000 fois le salaire minimum par personne morale non commerciale (1 million AMD soit environ 2 000 EUR).

Campagnes électorales

29. L'article 25(1) du Code électoral dispose que les candidats, partis et coalitions ont le droit d'établir des fonds préélectoraux pour le financement de leur campagne électorale et le paiement du cautionnement électoral requis pour l'enregistrement de leur candidature. La constitution d'un tel fonds n'est pas obligatoire. Toutefois, toutes les dépenses de campagne devant être réglées à partir de ces fonds, dans la pratique, la plupart des partis et des candidats en créent un. Ces fonds doivent être ouverts à la Banque centrale d'Arménie pour les candidats aux élections présidentielles et à d'autres banques commerciales d'Arménie désignées par la Banque centrale pour les candidats aux autres élections, après l'enregistrement du candidat¹⁰ ou de la liste. Les fonds électoraux peuvent être composés : (1) des fonds personnels du candidat ; (2) des fonds versés au candidat/à la candidate par le parti politique l'ayant désigné(e) ; (3) des fonds propres du parti politique et (4) de dons provenant de personnes physiques et morales. Toutes les contributions aux fonds électoraux doivent être versées en espèces ou par virement bancaire, en AMD.
30. Pour les élections présidentielles, le montant des contributions personnelles versées au fonds électoral d'un candidat ne doit pas être supérieur à 10 000 fois le salaire minimum (10 millions AMD soit environ 20 000 EUR) ; le plafond est fixé à 30 000 fois le salaire minimum (30 millions AMD soit environ 60 000 EUR) pour les fonds versés par le parti politique ayant désigné le candidat, 200 fois le salaire minimum (200 000 AMD soit environ 400 EUR) pour les contributions volontaires effectuées par des personnes physiques et 500 fois le salaire minimum (500 000 AMD soit environ 100 EUR) pour les contributions volontaires effectuées par des personnes morales (article 79 du Code électoral).
31. En ce qui concerne les élections parlementaires, le plafond des contributions autorisées aux fonds électoraux des candidats et listes de candidats est fixé à 1 000 fois le salaire minimum pour la contribution personnelle du candidat (1 million AMD soit environ 2 000 EUR), 2 000 fois le salaire minimum pour les contributions versées aux listes de candidats par leur parti politique ou leur coalition (2 millions AMD soit environ 4 000 EUR), 50 fois le salaire minimum pour les dons privés effectués par des personnes physiques (50 000 AMD soit environ 100 EUR) et 150 fois le salaire minimum pour les dons privés effectués par des personnes morales (150 000 AMD soit environ 300 EUR) (article 112 du Code électoral).
32. Enfin, en ce qui concerne les élections locales, la contribution maximale autorisée au fonds électoral d'un candidat est de 25 fois le salaire minimum (25 000 AMD soit environ 50 EUR) pour les dons effectués par des personnes physiques et 150 fois le salaire minimum (150 000 AMD soit environ 300 EUR) pour les dons effectués par des personnes morales (décision n°37-N de la CEC du 3 août 2005).
33. Il n'y a pas de règles ou de limites applicables aux dons en nature aux partis politiques et aux candidats.

¹⁰ Les candidats aux élections présidentielles doivent présenter leur demande d'enregistrement à la Commission électorale centrale au plus tôt 90 jours et au plus tard 75 jours avant le jour du scrutin. La Commission électorale centrale prend une décision sur l'enregistrement d'un candidat dans les trois jours suivant la présentation de la demande (articles 72 et 89 du Code électoral). Les candidats aux élections parlementaires au scrutin majoritaire doivent présenter leur demande d'enregistrement à la Commission électorale territoriale compétente au moins 45 jours avant la date des élections.

Régime d'imposition

34. Les dons aux partis politiques effectués en espèces ou en nature par des donateurs individuels sont déductibles du revenu brut dans la limite de 5% de ce revenu (article 13 de la loi sur l'impôt sur le revenu).
35. Aucune taxe n'est due sur les sommes versées sur les fonds électoraux.

Dépenses

36. Les restrictions aux dépenses ne s'appliquent que dans le cadre des campagnes électorales, afin d'assurer l'équité entre tous les partis et candidats. Ainsi, les candidats aux élections présidentielles ne peuvent dépenser plus de 70 000 fois le salaire minimum à partir de leur fonds électoral (70 millions AMD, soit environ 140 000 EUR) (article 79 du Code électoral). Les candidats aux élections parlementaires au scrutin majoritaire ne peuvent dépenser plus de 5 000 fois le salaire minimum (5 millions AMD soit environ 10 000 EUR), tandis que les partis politiques qui se présentent au scrutin proportionnel ne peuvent dépenser plus de 60 000 fois le salaire minimum (60 millions AMD soit environ 120 000 EUR) (article 112 du Code électoral). En période de campagne électorale, les partis et candidats ne peuvent engager des dépenses qu'à partir de leur fonds électoral (articles 79(9), 112(5) et 128(2) du Code électoral).

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE SPECIFIQUE

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

Comptabilité

Partis politiques

37. Les partis politiques sont soumis aux mêmes règles de comptabilité que les autres personnes morales. La loi sur la comptabilité impose à toutes les personnes morales – et donc aux partis politiques – enregistrées en République d'Arménie de tenir une comptabilité (système de comptabilité en partie double) à compter de la date de leur enregistrement. A l'exception des registres relatifs aux dons effectués par des personnes physiques pour lesquels il n'y a pas d'exigence quant à la durée de conservation, les livres et pièces comptables doivent être conservés pendant une durée minimale de cinq ans. Le dirigeant de l'organe exécutif du parti politique est chargé de veiller à ce que la comptabilité soit tenue conformément aux dispositions de la loi sur la comptabilité (article 11 de la loi sur la comptabilité). Le parti doit préparer un état financier annuel, qui doit être présenté aux fondateurs et aux membres du parti (article 23 de la loi sur la comptabilité et article 28 de la LPP).
38. D'autres critères relatifs à l'état financier annuel des partis se trouvent dans la loi sur les partis politiques et l'ordonnance du ministre de la Justice n°39-N du 31 mars 2005. Les partis politiques sont tenus de présenter leur état financier au ministère de la Justice au plus tard le 25 mars de l'année suivant celle pour laquelle l'état financier a été établi (article 28, LPP). Aux termes de l'ordonnance n°39-N du 31 mars 2005 du ministre de la Justice, les partis sont tenus d'intégrer dans leur état financier des informations concernant les dons effectués par des personnes physiques et morales, notamment le type et le montant du don et, dans les cas où les donations excèdent 100 000 AMD (soit environ 200 EUR), l'identité du donateur et d'autres informations plus détaillées (voir paragraphe 41 ci-après).

Campagnes électorales

39. Comme indiqué ci-dessus (voir paragraphe 29), des fonds préélectoraux distincts sont créés dans le cadre des campagnes électorales (pour les élections présidentielles, parlementaires et locales). Ces fonds préélectoraux doivent être gérés séparément des comptes normaux des partis. En application de l'article 25 du Code électoral, aux fins de l'établissement de rapports (voir paragraphe 42 ci-après), il est expressément demandé aux candidats, partis et coalitions de partis ayant constitué des fonds préélectoraux de tenir un livre-journal chronologique de toutes les contributions versées au fonds (comportant les noms et adresses des donateurs, ainsi que le montant des dons) et de toutes les dépenses (avec la date et des informations sur les justificatifs des dépenses) jusqu'au jour du scrutin (date à laquelle toutes les opérations sur le fonds préélectoral doivent cesser, conformément à l'article 25(8) du Code électoral). Afin de faciliter l'enregistrement et la déclaration de ces informations, la décision n°37-N de la CEC du 3 août 2005 dispose que les personnes qui effectuent un don vers un fonds préélectoral doivent indiquer sur l'ordre de paiement en espèces ou par transaction bancaire: dans le cas des personnes morales, leur nom, la date de l'inscription au registre public, les coordonnées bancaires et le pourcentage de fonds étrangers dans leur capital, et dans le cas des personnes physiques, leur nom, prénom, date de naissance et numéro de passeport. Lorsque le donateur ne respecte pas ces dispositions, la somme lui est restituée ; lorsque cela n'est pas possible, elle est transférée à l'Etat. Si une banque constate que certaines informations sur le donateur font défaut, elle est tenue de restituer le don à ce dernier ou, s'il ne peut être identifié, de transférer la somme au budget de l'Etat.

Accès aux registres comptables

40. La loi relative à la liberté d'information ne semble pas s'appliquer aux partis politiques. Toutefois, la LPP dispose que les partis politiques doivent fonctionner en toute transparence¹¹ ce qui, d'après les autorités, implique qu'ils devraient en principe répondre aux demandes d'information des citoyens.

Obligations de déclaration

Partis politiques

41. Comme indiqué ci-dessus, conformément à l'article 23 de la loi sur la comptabilité et à l'article 28 de la LPP, les partis politiques sont tenus de présenter un compte de résultat annuel au ministère de la Justice avant le 25 mars de l'année suivant l'année au titre de laquelle le compte de résultat a été établi. L'article 28 de la LPP et l'ordonnance n°39-N du ministre de la Justice du 31 mars 2005 donnent le détail des éléments à inclure dans ce rapport financier, à savoir des informations concernant :
- le montant et le type de don en argent (y compris le nom et l'adresse du donateur, si le don est supérieur à 100 000 AMD soit environ 200 EUR) ;
 - la valeur, le type de don et d'autres informations sur les dons en biens meubles (y compris le nom et l'adresse du donateur, si le don est supérieur à 100 000 AMD soit environ 200 EUR);
 - la valeur et le type de don, l'adresse et d'autres informations sur les dons en biens immeubles (y compris le nom et l'adresse du donateur, quelle que soit la valeur du bien);
 - la valeur, le type et d'autres informations sur les revenus tirés de transactions de droit civil, tels que les fruits de la location ou de la vente de biens ;

¹¹ Par exemple les articles 8, 22 et 28.

- le montant et le type de financement public reçu ;
- les différents types de dépenses, y compris les salaires, loyers, factures d'énergie, d'eau, etc., l'acquisition de biens et les frais de transport ;
- le capital (argent, biens meubles et immeubles) du parti à la fin de l'année.

Campagnes électorales

42. Conformément à l'article 25 du Code électoral, les candidats et partis qui se présentent aux élections sont tenus de présenter deux déclarations sur les mouvements financiers de leurs fonds préélectorales à la commission électorale qui a procédé à leur enregistrement, la première dix jours après le début de la campagne électorale¹² et la seconde dans les six jours suivant la fin des élections. Ces déclarations doivent contenir :

- des informations sur les dons en argent : un registre chronologique de toutes les contributions au fonds préélectoral, les noms et prénoms de tous les donateurs, leur adresse légale et le montant de leur contribution ;
- toutes les dépenses faites à partir du fonds préélectoral, leur date et des informations sur les justificatifs des dépenses ;
- le solde du fonds préélectoral (le cas échéant).

Au cours des élections nationales, les commissions électorales précitées doivent transmettre les déclarations reçues des candidats, partis et coalitions de partis au Service de surveillance et d'audit de la CEC dans les trois jours suivant leur réception.

43. Indépendamment des déclarations faites par les candidats, les partis et les coalitions de partis, les banques auprès desquelles les comptes préélectorales ont été ouverts sont tenues de transmettre à la commission électorale compétente, au moins tous les trois jours, l'état des contributions versées et des dépenses effectuées aux/depuis les fonds préélectorales des candidats et des partis (article 25(6) du Code électoral).

Obligations de publication

Partis politiques

44. L'article 28 de la loi sur les partis impose aux partis de publier leur rapport financier annuel dans les médias¹³ avant le 25 mars de l'année suivant l'année au titre de laquelle le rapport a été établi.

Campagnes électorales

45. Les déclarations relatives aux fonds préélectorales présentées par les candidats aux élections présidentielles et par les partis et coalitions de partis participant aux élections à l'Assemblée nationale, transmises au Service de surveillance et d'audit de la CEC par les commissions électorales compétentes, sont publiées sur le site Web de la CEC dans les trois jours suivant leur réception (article 25 du Code électoral). Les déclarations des candidats qui se présentent au scrutin majoritaire, y compris aux élections locales, peuvent être mises à la disposition du public ou des médias sur demande.

¹² Selon l'article 18(5) du Code électoral, la campagne électorale débute le jour suivant l'expiration du délai d'enregistrement des candidats et partis et se termine le jour précédant le scrutin. La campagne pour les élections présidentielles débute donc 74 jours avant le jour du scrutin et celle pour les élections parlementaires 44 jours avant le jour du scrutin (voir note en bas de page 10).

¹³ Soit dans les médias publics, soit dans un support presse tiré à au moins 1 000 exemplaires.

(ii) **Contrôle (article 14 de la Recommandation Rec(2003)4)**

Partis politiques

46. Ni la loi sur la comptabilité, ni d'autres lois ne prévoient un contrôle interne obligatoire des finances des partis politiques. D'après les informations fournies à l'EEG au cours de la visite sur place, certains partis politiques ont demandé à des sociétés d'audit privées de vérifier leurs comptes, mais les rapports correspondants n'ont pas été rendus publics. Les autorités arméniennes indiquent toutefois que le plan d'action 2009-2012 pour la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption prévoit un audit obligatoire des activités financières et économiques des partis politiques financés par l'Etat, ainsi qu'un audit facultatif de tous les partis politiques (sur décision du congrès ou de l'organe de gestion du parti) après chaque élection à compter de 2012.
47. En ce qui concerne le contrôle externe, le ministère de la Justice, qui est le destinataire des rapports financiers annuels des partis politiques, les examine pour s'assurer que les délais de soumission ont été respectés et qu'aucun don n'a été reçu de sources illégales (voir paragraphe 26). Si un parti manque à son obligation de déclaration ou ne présente pas son rapport dans les délais impartis, le ministère de la Justice transmet le dossier à l'administration fiscale, afin que celle-ci applique les sanctions correspondantes (voir paragraphe 51). Si un don illégal a été reçu, le ministère de la Justice demande au parti de le restituer au donateur ; dans le cas d'un don anonyme, celui-ci est transféré au budget de l'Etat. Le ministère de la Justice ne vérifie pas l'exactitude des rapports. Toutefois, s'il considère qu'un rapport est manifestement frauduleux, il peut transférer le dossier au ministère public pour que celui-ci y donne suite.

Campagnes électorales

48. Le Code électoral prévoit la création par la CEC, le jour de l'annonce des élections, d'un Service de surveillance et d'audit (au sein de la CEC) chargé de contrôler les contributions aux fonds électoraux, leur inscription dans la comptabilité et leur utilisation (article 26 du Code électoral). Ce service vérifie les déclarations présentées à la CEC par les différentes commissions électorales concernant les fonds préélectorales des candidats, partis et coalitions de partis participant aux élections nationales (élections présidentielles et à l'Assemblée nationale). Il doit contrôler les déclarations dans les 20 jours suivant leur réception et transmettre tous les documents pertinents à la CEC. Conformément à la Décision n°27-N du 1^{er} février 2007 sur « l'établissement d'un Service de surveillance et d'audit subordonné à la CEC et la définition de la procédure concernant la formation et les activités de ce service », le Service de surveillance et d'audit est habilité, dans le cadre de son travail de vérification, à :
- examiner tous les documents financiers dont disposent les commissions électorales ;
 - demander aux banques qui tiennent les comptes préélectorales des informations, des précisions et des copies de documents concernant les mouvements (entrées et sorties) sur les fonds préélectorales des candidats, partis et coalitions de partis, si la Commission le juge nécessaire ;
 - préparer les projets de décisions sur les questions liées à ses activités et recommander leur présentation pour examen par la CEC ;
 - participer au processus de rédaction des actes juridiques par la CEC durant les élections, afin d'apporter des conseils sur les aspects financiers.

49. Le Service de surveillance et d'audit est un organe temporaire, créé uniquement dans le cadre des élections et opérationnel à compter de la date de l'annonce des élections jusqu'à 45 jours suivant l'annonce du résultat final des élections. Son personnel est composé d'un chef de service, qui est un fonctionnaire nommé par le responsable de la CEC, et de trois agents contractuels. Les autorités arméniennes ont indiqué que la législation actuelle ne prévoit aucune mesure visant à prévenir toute ingérence injustifiée dans les travaux du Service de surveillance et d'audit, par exemple des règles en matière d'incompatibilité de fonctions ou des limites au nombre de contrats/détachements.
50. La CEC reçoit et examine les conclusions du Service de surveillance et d'audit, dont un résumé est publié sur son site Web. C'est un organe collégial actuellement composé de huit membres : un pour chacun des cinq partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, un membre nommé par le Président de la République et deux membres nommés par les hautes autorités judiciaires (article 35 du Code électoral). La législation actuelle ne contient aucune disposition sur les incompatibilités de fonctions et la prévention des conflits d'intérêt. Durant la période électorale, la CEC se réunit trois fois par semaine pour examiner les documents fournis par le Service de surveillance et d'audit. Elle peut demander des informations ou documents complémentaires et recevoir des plaintes de citoyens, bien que, d'après les autorités, cette possibilité n'ait jamais été exploitée dans la pratique. Elle décide ensuite par un vote majoritaire¹⁴ s'il convient ou non de saisir le tribunal administratif de première instance en vue de sanctionner un parti ou un candidat ayant commis des irrégularités. Les sessions de la CEC sont ouvertes au public, aux médias et aux ONG, lesquelles peuvent demander à être enregistrées en tant qu'observateurs¹⁵.

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

Partis politiques

51. Une responsabilité administrative aussi bien qu'une responsabilité pénale peuvent être engagées pour faute comptable. Conformément aux articles 169(12) et 244(2) du Code des infractions administratives, l'administration fiscale peut imposer des amendes allant de 50 à 500 fois le salaire minimum (50 000 à 500 000 AMD, soit environ 100 à 1000 EUR) aux partis politiques et aux personnes responsables au sein du parti, pour défaut de tenue de registres comptables pour la période prescrite, pour erreurs dans l'état financier et défaut de présentation et de publication de ces déclarations à la date limite fixée par la loi. Ces sanctions sont imposées par le chef de l'unité territoriale compétente du Comité des recettes de l'Etat après enquête, sur signalement par le ministère de la Justice des partis n'ayant pas soumis leur rapport annuel en temps voulu. Si un parti politique ne règle pas l'amende dans les quinze jours suivant sa réception, le Comité des recettes de l'Etat peut saisir le tribunal administratif compétent pour demander le recouvrement de cette somme auprès du parti.
52. La responsabilité pénale est notamment envisagée en cas de falsification des états financiers par les partis ou de fraude fiscale. Toutefois, le Code pénal ne prévoyant pas une responsabilité pénale des personnes morales, les sanctions pénales ne peuvent être imposées qu'aux personnes responsables au sein du parti.

¹⁴ Par dérogation à la règle de la majorité, les décisions portant sur le refus ou l'invalidation de l'enregistrement d'un candidat sont prises à la majorité des 2/3.

¹⁵ Au cours des élections présidentielles de 2008, 31 ONG étaient enregistrées en tant qu'observateurs.

Campagnes électorales

53. Conformément à l'article 40(3) du Code des infractions administratives, le défaut de présentation par un candidat, un parti ou une coalition de partis d'une déclaration sur l'utilisation du fonds préélectoral est passible d'une amende de 100 à 200 fois le salaire minimum (100 000 à 200 000 AMD, soit environ 200 à 400 EUR). En outre, le Code électoral (article 25) dispose que si les partis ou les candidats utilisent des ressources autres que le fonds préélectoral pour financer leur campagne, leur enregistrement pour les élections peut être annulé. Ces sanctions sont appliquées par les tribunaux administratifs de première instance, sur requête de la CEC.

Prescription

54. La date limite pour imposer une sanction administrative (que ce soit relativement à la comptabilité ordinaire d'un parti ou à l'utilisation des fonds préélectoraux et aux déclarations correspondantes dans le cadre d'une campagne électorale) est de deux mois à compter de la commission de l'infraction ou, dans le cas d'une infraction continue, de deux mois à compter de la date de divulgation de l'infraction (article 37(1) du Code des infractions administratives).
55. La date limite pour imposer des sanctions pénales (pour falsification des états financiers et fraude fiscale) varie de cinq à dix ans, en fonction de la gravité de l'infraction.

Immunités

56. Le président et les membres de l'Assemblée nationale, ainsi que les candidats aux élections présidentielles jouissent d'une immunité (articles 56.1 et 66 de la Constitution). Le président ne peut être poursuivi ou tenu responsable d'actes liés à sa fonction pendant et après son mandat, mais peut être tenu responsable d'actes non liés à sa fonction, une fois que son mandat a pris fin. Conformément à la loi sur les règles de procédure de l'Assemblée nationale, l'immunité des membres de l'Assemblée nationale peut être levée sur requête du Procureur Général après décision adoptée à la majorité à l'Assemblée nationale (à condition que plus de la moitié des membres de l'Assemblée nationale aient participé au vote).
57. Cela étant, en période électorale, la responsabilité administrative ou pénale des candidats à la présidence peut être engagée, après autorisation de la CEC (article 78(5) du Code électoral). Cet accord est adopté à la majorité des deux tiers du total des voix des membres de la Commission.

Statistiques

58. Les autorités arméniennes indiquent qu'en 2005, 16 partis politiques se sont vu infliger une amende en application du Code des infractions administratives pour défaut de présentation d'états financiers conformément à la procédure définie par la loi. Il y a eu 12 cas de ce type en 2007 ; en 2009, quelques partis n'ont pas respecté les dispositions relatives à la présentation d'états financiers : les procédures sont en cours.
59. En ce qui concerne les campagnes électorales, les autorités arméniennes indiquent qu'au cours des élections parlementaires de 2003, plus de 10 candidats à l'Assemblée nationale au scrutin majoritaire ont été tenus (administrativement) responsables de défaut de présentation d'une déclaration sur les contributions versées à leur fonds électoral et l'utilisation qui en a été faite. En outre, l'enregistrement d'un candidat a été annulé pour défaut de présentation d'états financiers.

Aucun parti ou candidat n'a été sanctionné pour avoir dépassé les limites des dépenses autorisées.

IV. ANALYSE

60. En Arménie, le financement des partis politiques et des campagnes électorales est régi par la loi sur les partis politiques du 3 juillet 2002 et le Code électoral du 5 février 1999. Ces textes tiennent compte, dans une certaine mesure, des principes de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, notamment en ce qui concerne les campagnes électorales. Des règles sont en place pour garantir un certain degré de réglementation des ressources et des dépenses des partis et des candidats en rapport avec les élections, et il existe un système de contrôle, assorti de sanctions qui ont, dans la pratique, déjà été appliquées à des partis et candidats pour non-respect de certaines règles. Cela n'exclut pas un certain nombre de lacunes, qui seront détaillées ci-après. Des amendements à la loi sur les partis politiques et au Code électoral ont été préparés, amendements qui, s'ils sont adoptés, contribueront certainement à corriger les insuffisances relevées dans le présent rapport. Selon les informations soumises par les autorités, le projet d'amendements à la loi sur les partis politiques devait être soumis au gouvernement avant la fin de l'année 2010. Quant au projet d'amendements au Code électoral, il était, au moment de l'adoption du présent rapport, en cours d'examen par le Comité des Affaires étatiques et juridiques de l'Assemblée nationale et devait être adopté, selon les prévisions, d'ici mai 2011. De nombreux interlocuteurs rencontrés par l'EEG au cours de la visite ont toutefois souligné que ces amendements étaient en préparation depuis longtemps. Par conséquent, l'EEG recommande vivement aux autorités de traiter ce point en priorité et de procéder rapidement à l'adoption desdits amendements.
61. Bien que les taux de participation aux élections soient assez élevés (par exemple 60% aux élections à l'Assemblée nationale de 2007 ou 70% aux élections présidentielles de 2008), bon nombre d'interlocuteurs de l'EEG ont souligné que les citoyens portent généralement peu d'intérêt au débat politique et sont convaincus que le parti qui a le plus de ressources et les meilleures relations sera celui qui remportera les élections, quelles que soient ses idées ou son programme, et quel que soit leur vote. Des allégations de pratiques d'achat de voix ont également été signalées. Cette vision de la politique semble être partagée par un certain nombre d'hommes politiques ; le mauvais usage des ressources publiques au cours des campagnes électorales est un problème qui a été porté à la connaissance de l'EEG et souligné par d'autres observateurs¹⁶. Les autorités arméniennes sont invitées à mettre en place ou à développer des programmes d'éducation civique pour encourager la participation des citoyens et de la société civile à un débat politique sain.
62. Le financement public des partis politiques joue un rôle mineur en Arménie. Tous les partis représentés au Parlement, qui sont les principaux bénéficiaires du financement public direct, ont déclaré que la part de financement public dans leurs ressources était négligeable. En revanche, dans un contexte socio-économique où il est difficile pour les partis politiques de tirer des ressources des cotisations des membres, les partis politiques arméniens dépendent fortement des dons privés. Certains partis sont ouvertement financés par des donateurs riches et l'affichent avec fierté, donnant plus de crédit encore à la vision mercantile que le public a de la politique. Plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont souligné que cela pose des difficultés aux partis d'opposition, d'autant plus que certains de leurs donateurs seraient apparemment sujets à des

¹⁶ Voir notamment le rapport de *Transparency International* sur le suivi des finances de campagne lors des élections de 2007 et 2008 en Arménie : www.transparency.am.

agissements administratifs injustifiés et que les médias audiovisuels auraient tendance à favoriser les partis au pouvoir. De même, il est difficile pour de nouveaux partis d'émerger s'ils ne sont pas soutenus par de tels donateurs riches. Cette priorité donnée aux partis bien établis et riches est renforcée par les règles électorales, qui demandent des cautionnements financiers importants pour se présenter aux élections – de 5 000 EUR pour les candidats à l'Assemblée nationale élus au scrutin proportionnel¹⁷ à 16 000 EUR pour les candidats à la fonction de Président de la République. Bien que le montant de ces cautionnements ait été réduit suite aux recommandations d'observateurs internationaux¹⁸, ils peuvent encore représenter un obstacle pour les partis les moins aisés. Compte tenu de ce qui précède et bien que la question de l'équité des critères de distribution de l'aide publique sorte du cadre de la présente évaluation, l'EEG souhaite attirer l'attention des autorités arméniennes sur la Recommandation 1516(2001) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative au financement des partis politiques, selon laquelle les contributions financières de l'Etat devraient empêcher toute dépendance par rapport à des donateurs privés et permettre à de nouveaux partis d'entrer dans l'arène politique et d'affronter dans des conditions équitables les partis constitués de longue date.

Transparence

63. La législation actuelle relative au financement des partis politiques en Arménie offre aux donateurs riches de nombreuses possibilités d'apporter un soutien financier légal. Bien que des restrictions bienvenues s'appliquent au financement privé des activités opérationnelles des partis politiques, telles que l'interdiction des dons anonymes ou étrangers ainsi que des dons provenant des organes de l'Etat et de l'autonomie locale et d'organisations caritatives et religieuses, il n'y a pas de limite au montant du financement pouvant être reçu de sources légales ou pouvant être dépensé, ni au montant des cotisations des membres. Les seuls plafonds aux dons privés et aux dépenses s'appliquent dans le cadre des campagnes électorales, lors desquelles les candidats aux élections sont tenus d'ouvrir des fonds préélectorales auprès de banques bien définies, afin de financer leur campagne. Toutes les ressources utilisées pour financer la campagne – les fonds personnels du candidat, les fonds de son parti et les dons pécuniaires privés – doivent être déposées sur ce fonds et toutes les dépenses de campagne doivent se faire à partir de celui-ci. Or, en anticipant la réception de contributions ou en retardant les dépenses et en inscrivant les contributions privées en tant que cotisations des membres, les partis politiques peuvent éviter le recours aux fonds préélectorales, contournant ainsi les règles relatives au financement des campagnes. Les autorités arméniennes sont conscientes de cette lacune et, selon les informations disponibles, prévoient d'y remédier en mettant en place des plafonds annuels aux dons privés dans les futurs amendements à la loi sur les partis politiques. L'EEG soutient cette initiative et recommande **de prendre des mesures pour empêcher que les règles relatives aux plafonds de dons privés et de dépenses au cours des campagnes électorales soient contournées en effectuant ces contributions et dépenses en dehors de la période de campagne.**
64. Un autre moyen pour les donateurs de soutenir en toute légalité les partis politiques ou les candidats aux élections consiste à faire des dons en nature au cours des campagnes électorales. Bien que ces contributions doivent être inscrites dans la comptabilité ordinaire des partis, le Code électoral ne contient pas de règles sur les dons en nature effectués lors de

¹⁷ 90 des 131 membres de l'Assemblée nationale sont élus au scrutin proportionnel sur des listes de partis ou de coalition nationales. Les 41 sièges restants sont pourvus au scrutin majoritaire dans des circonscriptions à mandat unique.

¹⁸ Voir Avis conjoint de la Commission de Venise et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH/OSCE) sur le Code électoral de la République d'Arménie, CDL-AD (2008)023 : [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD\(2008\)023-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD(2008)023-f.asp).

campagnes électorales ou les biens et services proposés à un tarif réduit, car il ne traite que des contributions pécuniaires versées sur les fonds préélectoraux. Cette situation offre des possibilités évidentes et très certainement des incitations à faire des dons non déclarés aux partis politiques et aux candidats aux élections, une faille que reconnaît la Commission électorale centrale (CEC), institution chargée du suivi des campagnes électorales, et notamment de leur financement. Celle-ci a en effet proposé, dans le cadre des amendements prévus au Code électoral, que les dons en nature soient consignés à leur valeur marchande dans les déclarations financières présentées par les partis et les candidats aux élections. L'EEG soutient vivement cette idée et recommande **de veiller à ce que les dons en nature aux partis politiques et aux candidats aux élections (autres qu'un travail bénévole effectué par des non-professionnels), ainsi que les biens et services proposés à un tarif préférentiel, soient pris en considération à leur valeur commerciale et inscrits dans les déclarations relatives au financement des campagnes électorales.**

65. Comme expliqué précédemment, plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont souligné que certains partis dépendent fortement – voire même, pour l'un des partis rencontrés par l'EEG au cours de la visite, exclusivement – d'un petit nombre de personnes aisées, qui font non seulement des dons importants, mais prennent également en charge les dépenses de campagne d'un parti ou d'un candidat. Dans ce contexte, l'EEG est convaincue que la législation en vigueur ne tient pas compte de la participation de tierces personnes (c'est-à-dire d'entités ou d'individus en dehors de la structure du parti) dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, ce qui nuit considérablement à la transparence du financement des partis et à l'égalité entre les partis. L'EEG recommande par conséquent **de rechercher des moyens d'accroître la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales par des « tierces parties ».**
66. Le phénomène précité s'explique en partie par le fait que les plafonds des dépenses de campagne semblent très bas, ce qui a été signalé à plusieurs reprises à l'EEG. Avec des limites de dépenses irréalistes, il devient quasiment impossible pour les partis et les candidats de mener une campagne efficace en n'utilisant (et en ne déclarant) que des fonds compris dans les limites de dépenses prévues par la loi. Des plafonds de dépenses trop bas ont en fait, dans la pratique, un effet pervers, car ils encouragent la sous-déclaration et l'exploitation des failles précitées et contribuent à une méfiance générale du public à l'égard des documents qui sont publiés sur le financement des partis et des campagnes. A nouveau, les autorités arméniennes sont conscientes de ce problème et prévoient d'augmenter les plafonds des dépenses de campagne, ce dont se félicite l'EEG. L'EEG recommande par conséquent **d'ajuster les plafonds actuels des dépenses de campagne afin d'encourager les partis politiques et les candidats à donner une vision réelle des dépenses engagées dans le cadre des campagnes électorales.**
67. L'absence de modèle commun pour la déclaration des dépenses nuit également à la transparence du financement des campagnes électorales. La Décision n°37-N de la CEC, qui édicte des règles concernant l'établissement de rapports relatifs aux fonds préélectoraux, ne contient aucune précision sur la manière de déclarer les dépenses de campagne, et ne définit pas les catégories de dépenses à déclarer. L'EEG a été informée que cela aboutit à de grandes variations dans les postes déclarés et le degré de précision des informations, ce qui rend difficile, voire impossible, toute comparaison satisfaisante entre les données présentées, d'autant plus que les documents complémentaires ne sont pas publiés sur le site Web de la CEC, contrairement aux déclarations proprement dites. L'EEG est convaincue que la transparence serait nettement accrue si un modèle commun était établi, modèle qui indiquerait les catégories de dépenses à déclarer et serait accompagné de recommandations appropriées aux partis

politiques et aux candidats aux élections concernant l'étendue des obligations de déclaration. Elle recommande par conséquent **l'établissement d'un modèle standardisé (accompagné si nécessaire de recommandations adéquates) pour la déclaration des dépenses des campagnes électorales.**

68. La législation actuelle prévoit la publication par les partis politiques de leurs rapports financiers actuels et la publication par la CEC sur son site Web des déclarations relatives au financement de leur campagne électorale présentées par les candidats aux élections présidentielles et par les listes de candidats au scrutin proportionnel à l'Assemblée nationale. Ces obligations semblent généralement respectées, du fait de l'application de sanctions aux partis et candidats qui ne s'y conforment pas. En revanche, les déclarations financières des candidats au scrutin majoritaire à l'Assemblée nationale et des candidats aux élections locales ne sont pas publiées et ne sont mises à la disposition du public et des médias que sur demande. L'EEG ne voit aucune justification à cette différence de traitement et considère que la transparence du financement des campagnes électorales pourrait être accrue en étendant les obligations de publication aux candidats au scrutin majoritaire à l'Assemblée nationale, ainsi qu'aux candidats aux élections régionales les plus importantes. Une telle mesure pourrait être particulièrement utile dans le cadre des élections locales, où la situation est plutôt opaque et où, dit-on, de nombreuses irrégularités se produiraient. Par conséquent, l'EEG recommande **de veiller à ce que les déclarations financières des candidats au scrutin majoritaire à l'Assemblée nationale, des candidats au poste de chef d'une communauté locale et des candidats au Conseil municipal de Yerevan soient publiées de manière à être facilement accessibles au public.**

Contrôle

69. S'agissant du contrôle interne des comptes des partis politiques, l'EEG a rencontré une diversité de situations dans les partis représentés au Parlement. Les modèles de gestion financière vont du système très centralisé, dans lequel toutes les ressources et dépenses sont approuvées au niveau central, au système décentralisé, où chaque unité régionale ou locale est responsable de son propre budget et fait rapport régulièrement au niveau central. Certains partis font vérifier leurs comptes par des sociétés d'audit privé, sur la base du volontariat, mais les résultats de ces audits ne sont pas rendus publics. La législation en vigueur ne prévoit pas d'audit obligatoire des comptes des partis politiques arméniens. Cela étant, l'EEG a appris au cours de sa visite que le plan d'action 2009-2012 pour la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption prévoit un audit obligatoire des partis politiques qui bénéficient d'un financement public, ainsi qu'un audit facultatif de tous les partis politiques à compter de 2012. L'EEG salue cette idée et considère qu'un audit adéquat des comptes des partis politiques constitue un moyen de contrôle important et que cela pourrait contribuer à améliorer la supervision actuelle des partis politiques en Arménie. Dans l'idéal, une telle procédure devrait s'appliquer à tous les partis, bien qu'une approche flexible soit nécessaire pour éviter de faire peser des charges trop lourdes sur les nombreux partis de petite taille, dont les ressources et la capacité administrative sont limitées. L'EEG recommande par conséquent **d'assurer un audit indépendant et régulier des partis politiques qui reçoivent un financement public et, le cas échéant, des autres partis.**
70. Le contrôle externe des partis politiques relève de la responsabilité de plusieurs organes distincts, le ministère de la Justice et la CEC étant les principaux acteurs du système. Le ministère de la Justice reçoit les rapports financiers annuels des partis politiques et vérifie qu'ils ont été soumis dans les délais impartis et qu'aucun don illégal, par exemple de sources anonymes ou étrangères, n'a été reçu. Il transmet ensuite la liste des partis en infraction au Comité des recettes de l'Etat, qui peut mener des enquêtes, imposer des amendes ou saisir un tribunal administratif en vue du recouvrement des amendes en cas de leur non paiement par un

parti. La CEC, pour sa part, est chargée de la supervision du financement des campagnes électorales. Par l'intermédiaire de son Service de surveillance et d'audit, un organe temporaire créé pour la période électorale, elle vérifie les déclarations relatives aux fonds préélectorales présentées par les candidats, partis et coalitions de partis participant aux élections présidentielles et aux élections à l'Assemblée nationale.

71. L'EEG est d'avis que le modèle de supervision décrit ci-dessus présente des insuffisances, qui nuisent manifestement à la qualité du suivi et du contrôle de l'application des règles en matière de financement politique. Premièrement, le contrôle des rapports annuels des partis politiques et de leurs déclarations sur les campagnes électorales étant effectué par différentes institutions, et étant donné le manque de coordination entre ces dernières, aucune d'entre elles n'a une vision globale du financement politique. Cette vision est d'autant plus incomplète que les déclarations soumises par les candidats aux élections locales ne font l'objet d'aucun contrôle. Deuxièmement, l'indépendance des organes de contrôle est insuffisante. Les ministères de la Justice et des Finances ne peuvent guère être considérés comme indépendants et, bien que la CEC soit un organe indépendant, elle est composée d'une majorité de représentants de partis politiques, ce qui risque de se traduire par une absence d'approche résolue et proactive en matière de contrôle. La première étape du contrôle est assurée par le Service de surveillance et d'audit de la CEC, qui est composé de quatre fonctionnaires détachés. Aucune mesure, telle que des règles en matière d'incompatibilité de fonctions ou des limites au nombre de mandats, n'est prévue pour prévenir les conflits d'intérêt et toute ingérence injustifiée dans les travaux du Service de surveillance et d'audit ou de la CEC elle-même. Troisièmement, le Service de surveillance et d'audit, qui est un organe temporaire créé en période électorale, n'est pas doté des ressources humaines et financières nécessaires pour aller au-delà d'une simple vérification formelle des documents présentés par les partis et les candidats, et ce d'autant plus qu'il doit vérifier les déclarations relatives aux fonds préélectorales dans les 20 jours suivant leur réception. Si ce service comme la CEC peuvent demander des informations complémentaires aux partis et aux candidats et sont dotés de pouvoirs d'investigation, ayant notamment accès aux informations d'autres établissements (par exemple les banques), les éléments recueillis par l'EEG indiquent clairement que ces pouvoirs ne sont guère utilisés dans la pratique, et qu'aucun recoupement n'est effectué pour s'assurer de l'exactitude des données figurant dans les déclarations. En outre, le rôle de supervision de la CEC et du Service de surveillance et d'audit se limite aux mouvements financiers effectués sur les comptes préélectorales. Ces organes n'ont donc aucune possibilité de déterminer dans quelle mesure les campagnes électorales auraient pu être financées par des fonds non déclarés. Le contrôle des rapports annuels des partis politiques par le ministère de la Justice est lui aussi de nature strictement formelle, puisque celui-ci vérifie uniquement si les documents requis ont été remis dans les délais impartis ; tout examen plus poussé relève de la responsabilité du Comité des Recettes de l'Etat. Quatrièmement, la CEC et le ministère de la Justice n'ont pas compétence pour imposer des sanctions administratives. A la lumière de ce qui précède, l'EEG est convaincue que les mécanismes de contrôle des partis politiques et des campagnes électorales en vigueur en Arménie doivent être modifiés en profondeur. Par conséquent, elle recommande **de veiller à ce qu'un mécanisme intégré et indépendant soit mis en place pour le suivi du financement des partis politiques et des campagnes électorales, et qu'il soit doté des pouvoirs et des ressources financières et humaines nécessaires pour superviser ce financement de manière effective et proactive, enquêter sur toute violation présumée des règles de financement politique et, le cas échéant, imposer des sanctions.**
72. Une autre question préoccupante est le manque d'informations accessibles au public sur les résultats du contrôle financier des partis politiques et des campagnes électorales. Des mesures sont en place en ce qui concerne les informations soumises par les partis et les candidats eux-

mêmes, qui sont publiées sur le site Web de la CEC. Les rapports annuels des partis sont quant à eux publiés dans des quotidiens. L'EEG a également appris avec satisfaction que les sessions de la CEC sont ouvertes au public et aux organisations non gouvernementales, lesquelles peuvent s'enregistrer en tant qu'observateurs. Toutefois, la seule information accessible au public en la matière est un résumé des conclusions du Service de surveillance et d'audit, publié sur le site web de la CEC. Aucune information n'est disponible sur le contrôle des rapports annuels des partis politiques. L'EEG est convaincue que le fait de mettre à la disposition du public davantage d'informations sur le contrôle effectivement réalisé pourrait encourager un contrôle plus approfondi et inciter les partis politiques et les candidats à respecter les règles de financement. L'EEG recommande **de s'assurer que les résultats du contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales soient publiés et rendus facilement accessibles au public.**

Sanctions

73. Des sanctions sont en place pour certaines violations des règles de financement politique par les partis politiques, les responsables des partis et les candidats aux élections. Il s'agit d'une part, d'amendes d'un montant modéré – de 50 000 à 500 000 AMD (soit environ 100 à 1 000 EUR) pour défaut de comptabilité, erreurs dans l'état financier ou défaut de présentation ou de publication de l'état financier, et de 100 000 à 200 000 AMD (soit environ 200 à 400 EUR) pour défaut de présentation de déclarations sur les fonds préélectorales – et d'autre part, de mesures radicales, comme l'annulation de l'enregistrement d'un candidat ou d'une liste aux élections si d'autres moyens que le fonds préélectoral ont été utilisés pour le financement d'une campagne électorale. Les statistiques fournies par les autorités arméniennes montrent que ces sanctions, en particulier les amendes, sont appliquées et que, de ce fait, les partis et les candidats respectent effectivement les obligations de déclaration et de divulgation fixées par la législation. L'EEG est toutefois préoccupée par le fait que les violations des règles de financement politique ne sont pas toutes assorties de sanctions : ainsi, il n'existe aucune sanction autre que le transfert des dons au budget de l'Etat pour les donateurs qui dépassent le plafond des dons autorisés ou les partis qui reçoivent des dons illégaux. L'EEG considère en outre que l'ensemble de sanctions en vigueur manque de proportionnalité, car il ne se compose que d'amendes ou de mesures radicales, entraînant une cessation d'activité du parti ou du candidat concerné. Il serait utile de mettre en place d'autres sanctions, plus progressives – dans l'idéal dans la loi sur les partis politiques et le Code électoral, pour des raisons de clarté – pour couvrir de manière adéquate toute la gamme des violations possibles des règles de financement politique, de la plus grave à la moins grave. Par conséquent, l'EEG recommande **de définir clairement les violations des règles de financement politique et de mettre en place des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives pour ces violations, notamment en étendant la gamme de peines existante et le champ d'application des dispositions relatives aux sanctions, afin qu'elles s'appliquent à toutes les personnes/entités auxquelles la loi sur les partis politiques et le Code électoral imposent des obligations.**
74. Un autre obstacle à l'exécution des règles relatives au financement politique est le délai très limité pour imposer une sanction administrative, en l'occurrence deux mois à compter de la date de commission de l'infraction ou, dans le cas d'une infraction continue, deux mois à compter de la date de divulgation de l'infraction (article 37(1) du Code des infractions administratives). Ce délai de prescription peut sembler suffisant dans le système actuel, où les seules sanctions imposées dans la pratique concernent le défaut de présentation en temps voulu par le parti ou le candidat des déclarations et documents financiers requis. Une gamme plus complète de sanctions, couvrant tous les aspects des règles de financement politique, requiert toutefois un délai de prescription plus long, qui tienne compte de la complexité de certaines des infractions et

des difficultés rencontrées dans les enquêtes sur ces dernières. L'EEG recommande par conséquent **d'allonger le délai de prescription pour les violations administratives de la loi sur les partis politiques et du Code électoral.**

V. CONCLUSIONS

75. Le cadre juridique arménien relatif au financement des partis politiques et des campagnes électorales tient compte, dans une certaine mesure, des principes de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, notamment pour ce qui est des campagnes électorales. Des règles sont en place pour garantir un certain degré de réglementation des ressources et des dépenses des partis et des candidats aux élections, et il existe un système de contrôle assorti de sanctions qui ont, dans la pratique, déjà été appliquées à des partis et candidats pour non-respect de certaines règles. Cela n'exclut toutefois pas un certain nombre de lacunes, par exemple le fait que le plafonnement des dons privés et des dépenses ne s'applique que pendant les campagnes électorales, l'absence de réglementation des dons en nature et des biens et services proposés à un tarif réduit au cours des campagnes électorales, ainsi que le manque de transparence relatif au degré de participation de tierces personnes au financement des partis politiques et des campagnes électorales. La transparence doit être renforcée, notamment en ce qui concerne les campagnes pour les élections locales et les dépenses de campagne, à tous les niveaux. Le contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales présente plusieurs points faibles, et notamment un manque de coordination entre les différents organes concernés, des ressources humaines et financières insuffisantes, un manque d'indépendance et une absence de contrôle approfondi. La gamme de sanctions existantes ne couvre que certaines violations des règles de financement politique et manque de proportionnalité. Enfin, le délai de prescription pour les sanctions administratives est trop court, ce qui fait obstacle à l'exécution effective des règles. Les autorités arméniennes ont conscience de la plupart de ces problèmes et préparent des amendements à la loi sur les partis politiques et au Code électoral qui, s'ils sont adoptés, contribueront certainement à corriger certaines insuffisances relevées dans le présent rapport. L'EEG espère que le présent rapport et les recommandations qu'il contient seront utiles dans le processus de réforme : il encourage vivement les autorités arméniennes à les mettre en œuvre de manière rigoureuse.

76. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Arménie :

- i. **prendre des mesures pour empêcher que les règles relatives aux plafonds de dons privés et de dépenses au cours des campagnes électorales soient contournées en effectuant ces contributions et dépenses en dehors de la période de campagne (paragraphe 63) ;**
- ii. **veiller à ce que les dons en nature aux partis politiques et aux candidats aux élections (autres qu'un travail bénévole effectué par des non-professionnels), ainsi que les biens et services proposés à un tarif préférentiel, soient pris en considération à leur valeur commerciale et inscrits dans les déclarations relatives au financement des campagnes électorales (paragraphe 64) ;**
- iii. **rechercher des moyens d'accroître la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales par des « tierces parties » (paragraphe 65) ;**

- iv. **ajuster les plafonds actuels des dépenses de campagne afin d'encourager les partis politiques et les candidats à donner une vision réelle des dépenses engagées dans le cadre des campagnes électorales (paragraphe 66) ;**
 - v. **l'établissement d'un modèle standardisé (accompagné si nécessaire de recommandations adéquates) pour la déclaration des dépenses des campagnes électorales (paragraphe 67) ;**
 - vi. **veiller à ce que les déclarations financières des candidats au scrutin majoritaire à l'Assemblée nationale, des candidats au poste de chef d'une communauté locale et des candidats au Conseil municipal de Yerevan soient publiées de manière à être facilement accessibles au public (paragraphe 68) ;**
 - vii. **assurer un audit indépendant et régulier des partis politiques qui reçoivent un financement public et, le cas échéant, des autres parties (paragraphe 69) ;**
 - viii. **veiller à ce qu'un mécanisme intégré et indépendant soit mis en place pour le suivi du financement des partis politiques et des campagnes électorales, et qu'il soit doté des pouvoirs et des ressources financières et humaines nécessaires pour superviser ce financement de manière effective et proactive, enquêter sur toute violation présumée des règles de financement politique et, le cas échéant, imposer des sanctions (paragraphe 71) ;**
 - ix. **s'assurer que les résultats du contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales soient publiés et rendus facilement accessibles au public (paragraphe 72) ;**
 - x. **définir clairement les violations des règles de financement politique et mettre en place des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives pour ces violations, notamment en étendant la gamme de peines existante et le champ d'application des dispositions relatives aux sanctions, afin qu'elles s'appliquent à toutes les personnes/entités auxquelles la loi sur les partis politiques et le Code électoral imposent des obligations (paragraphe 73) ;**
 - xi. **allonger le délai de prescription pour les violations administratives de la loi sur les partis politiques et du Code électoral (paragraphe 74).**
77. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités arméniennes à présenter un rapport sur la mise en œuvre de ces recommandations pour le 30 juin 2012.
78. Enfin, le GRECO invite les autorités arméniennes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.