

Strasbourg, 22 mars 2012

Public
Greco Eval III Rep (2011) 6F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la Fédération de Russie Transparence du financement des partis politiques

(Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 54^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 20-23 mars 2012)

I. INTRODUCTION

1. La Fédération de Russie a adhéré au GRECO en 2007. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes (Greco Eval I/II Rep (2008) 2F) sur la Fédération de Russie lors de sa 40^e réunion plénière (5 décembre 2008). Ce Rapport d'Evaluation ainsi que le Rapport de Conformité correspondant sont disponibles sur le site Internet du GRECO (www.coe.int/greco).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation en cours (lancé le 1^{er} janvier 2007) du GRECO porte sur les thèmes ci-après :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173)¹, articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de 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 5 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après l'« EEG »), qui a effectué une visite dans la Fédération de Russie du 5 au 7 octobre 2011, était composée de M. Dimitar KUMURDJIEV, Conseiller juridique à l'Assemblée nationale (Bulgarie), M. Remco NEHMELMAN, Professeur associé en droit constitutionnel et administratif, Université d'Utrecht (Pays-Bas) et M. Hubert SICKINGER, Chargé de recherche principal, Institut de recherche sur les conflits (Autriche). L'EEG a bénéficié de l'assistance de M^{me} Liubov SAMOKHINA et M. Michael JANSSEN du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2011) 6E, Thème II) et des copies de la législation pertinente ont été remises aux experts.
4. L'EEG a rencontré des représentants des autorités suivantes : Commission électorale centrale, Bureau du Procureur général, ministère de la Justice, Service fiscal fédéral, Académie rattachée au Bureau du Procureur général et procureurs, juges de la Cour suprême, membres du Conseil fédéral de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie et membres des partis politiques Russie unie, Patriotes de Russie, Juste cause et Parti libéral-démocrate de Russie. L'EEG a également rencontré des représentants de l'Association des avocats de Russie, de la Caisse d'épargne de Russie (société anonyme à capital variable), d'organisations non gouvernementales, du milieu universitaire et des médias.
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO sur la transparence du financement des partis a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il vise avant tout à évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités russes en vue de se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Le rapport présente d'abord une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions renferment une liste de recommandations

¹ La Fédération de Russie a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 4 octobre 2006. Cet instrument est entré en vigueur en ce qui concerne la Fédération de Russie le 1^{er} février 2007. La Fédération de Russie a signé le Protocole additionnel à la Convention pénale (STE 191) le 7 mai 2009.

adoptées par le GRECO et adressées à la Fédération de Russie pour que celle-ci améliore son degré de conformité aux dispositions examinées.

6. Le rapport sur le Thème I – Incriminations – a fait l'objet du document Greco Eval III Rep (2011) 6F – Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE GÉNÉRALE

Cadre juridique

7. Dans la Fédération de Russie, les partis politiques sont régis par la Loi fédérale n° 95-FZ, du 11 juin 2001, relative aux partis politiques (LPP) et, dans une certaine mesure, par la Loi fédérale n° 82-FZ, du 19 mai 1995, relative aux associations civiles (LAC). La LPP inclut des dispositions sur le financement général des partis politiques, tandis que des règles spécifiques sur le financement des campagnes électorales sont énoncées dans la Loi fédérale n° 51-FZ, du 18 mai 2005, relative à l'élection des députés de la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie (LEDE), la Loi fédérale n° 19-FZ, du 10 janvier 2003, relative à l'élection du Président de la Fédération de Russie (LEPR) et la Loi fédérale n° 67-FZ, du 12 juin 2002, relative aux garanties essentielles des droits électoraux et du droit de participation aux référendums des citoyens de la Fédération de Russie (LGE).² En outre, les lois électorales des sujets de la Fédération de Russie réglementent le financement des campagnes électorales relatives aux autorités centrales et aux organes des sujets fédéraux et des autorités locales.
8. Depuis leur adoption, les lois susmentionnées ont été largement modifiées. Les modifications les plus importantes concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales sont notamment l'allocation d'une aide publique directe aux partis en fonction de leurs résultats électoraux puis le relèvement du niveau de cette aide, la réglementation de l'aide publique indirecte aux partis représentés au Parlement (accès équitable aux locaux publics et aux médias publics) et le relèvement des plafonds légaux en matière de dons des personnes physiques et morales aux partis politiques et en matière de dépenses couvertes par les fonds électoraux.

Définition des partis politiques

9. Un parti politique est défini à la section 3, alinéa 1 LPP en tant qu' « association civile créée aux fins de la participation de citoyens de la Fédération de Russie à la vie politique de la société à travers la formation et l'expression de leur volonté politique et la participation à des initiatives sociales et politiques, à des élections et à des référendums, ainsi qu'aux fins de la représentation des intérêts des citoyens dans les organes des autorités centrales et des autorités locales. »
10. Les partis politiques acquièrent la personnalité juridique en vertu d'une décision du ministère de la Justice et de leur enregistrement au Registre d'Etat unique des personnes morales par le Service fiscal fédéral.³ Il en va de même pour les sections régionales des partis.
11. Les activités des partis politiques doivent être fondées sur les principes du libre engagement, de l'égalité, de l'autonomie, de la légitimité et de la transparence. Les partis sont libres de choisir

² Le financement des campagnes référendaires est réglementé plus précisément par la Loi fédérale relative aux référendums de la Fédération de Russie. Le présent rapport n'examine que la réglementation sur le financement des campagnes électorales.

³ Section 15, alinéa 1 LPP. Le Registre doit être modifié dans un délai de cinq jours à compter de la date de l'agrément par l'autorité compétente en matière d'enregistrement.

leur(s) structure interne, objectifs ainsi que forme et méthode de fonctionnement, sauf restrictions établies par la LPP. Ils doivent fonctionner de manière ouverte et rendre des informations sur leurs statuts et leur programme accessibles au public.⁴ L'ingérence par les autorités publiques et les fonctionnaires dans les activités des partis politiques, ainsi que l'ingérence par les partis politiques dans les activités des autorités publiques et des fonctionnaires sont interdites.⁵

Création et enregistrement des partis politiques

12. Un parti politique peut être créé à travers une décision de son assemblée constituante établissant des sections régionales dans plus de la moitié des sujets de la Fédération de Russie, adoptant des statuts et un programme et formant des organes directeurs et d'audit, ou à travers la conversion d'une « association civile d'envergure fédérale » ou d'un « mouvement civil d'envergure fédérale »⁶ en un parti politique par l'assemblée en question.⁷ En vertu des dispositions en vigueur (en janvier 2012), un parti politique doit compter au moins 40 000 membres et des sections régionales d'au moins 400 membres dans plus de la moitié des sujets fédéraux. Les autres sections régionales doivent compter au moins 150 membres.⁸ L'adhésion est limitée aux citoyens de la Fédération de Russie âgés d'au moins 18 ans.⁹ Les organes directeurs et autres d'un parti, de ses sections régionales et de ses autres subdivisions structurelles doivent se situer sur le territoire de la Fédération de Russie. L'assemblée est l'organe directeur suprême d'un parti.
13. La section 9 LPP établit des restrictions concernant la création et les activités des partis politiques. Entre autres, les objectifs et les actions des partis doivent exclure toute dimension extrémiste et les partis ne peuvent être constitués sur la base d'une appartenance professionnelle, raciale, nationale ou religieuse. Les subdivisions structurelles des partis ne peuvent être établies et fonctionner que sur une base territoriale ; elles ne peuvent pas être établies au sein d'organes des autorités centrales ou des autorités locales, des forces armées, des services répressifs et d'autres organismes publics ou privés. La création et les activités de partis politiques issus d'Etats étrangers sur le territoire de la Fédération de Russie sont interdites.
14. Un parti politique et ses sections régionales sont enregistrés par le ministère de la Justice et ses instances territoriales après vérification de la demande, qui doit être déposée dans un délai de six mois à compter de la date de l'assemblée constituante et comprendre les signatures, noms et adresses des mandataires, les statuts et le programme du parti, une copie certifiée conforme de la décision de l'assemblée constituante de créer le parti, d'établir des sections régionales, etc., la preuve d'acquittement des droits d'enregistrement, l'adresse de l'organe directeur permanent du parti, une copie de l'avis relatif au lieu et à la date de l'assemblée constituante publié dans la presse nationale, ainsi qu'un exemplaire certifié conforme du procès-verbal de la conférence ou de l'assemblée générale respective des sections régionales du parti en question dans plus de la moitié des sujets de la Fédération de Russie, indiquant le nombre de membres du parti dans la

⁴ Voir section 8, alinéa 1 LPP.

⁵ Section 10 LPP.

⁶ L'« association civile » et le « mouvement civil » sont définis par la LAC. Le concept de « conversion » correspond aux dispositions de la Loi fédérale n° 7-FZ, du 8 décembre 1995, relative aux organisations à but non lucratif, qui stipulent qu'une organisation à but non lucratif peut être établie à travers une création ou la réorganisation d'une autre organisation à but non lucratif.

⁷ Section 11, alinéa 1 LPP.

⁸ Section 3, alinéa 2 LPP.

⁹ Un citoyen de la Fédération de Russie ne peut être membre que d'un parti politique à la fois. Un membre d'un parti politique ne peut être enregistré que dans une section régionale du parti – celle de la région où il réside en permanence ou principalement (section 23, alinéa 6 LLP).

section régionale et l'adresse de l'organe directeur.¹⁰ Les sections régionales du parti sont enregistrées par la suite, dans un délai de six mois à compter de la date d'enregistrement du parti. Au cas où les statuts du parti prévoient d'autres subdivisions structurelles, l'enregistrement de ces dernières est soumis aux règles prescrites pour l'enregistrement des sections régionales du parti. L'enregistrement peut être refusé si les dispositions des statuts du parti sont contraires à la Constitution ou à la législation fédérale, si le nom ou les symboles du parti ne sont pas conformes à la loi ou si les documents requis n'ont pas été fournis dans le délai imparti ou si leur contenu présente des lacunes.¹¹

15. En vertu de la section 19 LPP, les informations relatives à la création et à la dissolution des partis politiques doivent être publiées dans des journaux nationaux. Le ministère de la Justice doit publier sur Internet les données de l'enregistrement officiel des partis et des sections régionales. En outre, il doit publier chaque année une liste des partis politiques et sections régionales dans la presse nationale, ainsi que la date d'enregistrement de chaque parti et de ses sections régionales et les textes des statuts et du programme du parti en question, sur un site Internet spécial. En janvier 2012, le Registre d'Etat unique des personnes morales comptait sept partis politiques.

Participation aux élections

16. La Fédération de Russie est une république fédérale semi-présidentielle dotée d'un système multipartite et de pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire séparés. Elle compte 83 sujets fédéraux, dont des républiques, territoires, régions, villes fédérales, régions autonomes et localités autonomes. La Constitution en vigueur date de 1993. Les républiques au sein de la Fédération de Russie disposent chacune de leur propre constitution, tandis que les autres sujets ont leur propre statut. Chaque sujet fédéral dispose de sa propre législation. La Constitution reconnaît les autorités locales, qui fonctionnent de façon indépendante et séparée des organes du pouvoir central.¹² Le Président de la Fédération de Russie, les membres de la Douma d'Etat (chambre basse du Parlement fédéral), les membres des parlements des sujets fédéraux et les membres des conseils locaux sont élus par le peuple au suffrage universel, égal, direct et secret.¹³ Le chef d'une municipalité est élu soit selon les modalités susmentionnées soit par un organe représentatif de la municipalité parmi les membres de cet organe.¹⁴ Tous les citoyens de la Fédération de Russie âgés d'au moins 18 ans jouissent du droit de vote, hormis ceux qui sont frappés d'incapacité juridique ou placés en détention en vertu de la décision d'un tribunal.
17. Le Chef de l'Etat est le Président, qui est garant de la Constitution et des droits et libertés des citoyens, représente la Fédération de Russie dans le pays et à l'étranger et est également le commandement suprême des forces armées. En vertu des articles 83 à 90 de la Constitution, le Chef de l'Etat dispose d'un large éventail de pouvoirs, y compris celui de nommer le Premier ministre (sous réserve de l'approbation du Parlement) qui dirige le Gouvernement. Le Président est élu pour un mandat de six ans. Pas plus que deux mandats consécutifs ne peuvent être exercés. Pour être candidat au poste de Président, il faut être un citoyen de la Fédération de Russie, être âgé d'au moins 35 ans et résider dans le pays depuis au moins 10 ans. Les candidats peuvent être soit indépendants soit proposés par un parti politique. Tous les candidats,

¹⁰ Voir sections 15 à 18 LPP.

¹¹ Section 20 LPP.

¹² Article 12 de la Constitution.

¹³ Les élections des membres des conseils locaux sont régies par la Loi fédérale n° 131-FZ, du 6 octobre 2003, relative aux principes fondamentaux de l'organisation des autorités locales dans la Fédération de Russie.

¹⁴ Ibid., section 36.

exception faite de ceux qui sont proposés par les partis représentés au Parlement, doivent recueillir au moins deux millions de signatures d'électeurs en faveur de leur candidature.¹⁵

18. L'Assemblée fédérale (le Parlement de la Fédération de Russie) comprend deux chambres. Le Conseil de la Fédération se compose de deux représentants de chaque sujet de la Fédération de Russie, et la Douma d'Etat compte 450 membres qui sont élus par le peuple pour un mandat de cinq ans, à la proportionnelle sur des listes de partis. En principe, les sièges sont répartis entre les partis dont les listes fédérales de candidats recueillent au moins 7 % des voix à l'échelle nationale, à condition qu'il existe au moins deux listes de ce type et que ces listes fédérales de candidats recueillent ensemble plus de 60 % du total des voix.¹⁶ Par ailleurs, les listes fédérales de candidats qui recueillent moins de 7 % mais au moins 6 % des voix et moins de 6 % mais au moins 5 % des voix, obtiennent deux mandats et un mandat, respectivement.¹⁷ Les citoyens russes âgés d'au moins 21 ans sont éligibles à la fonction de député, hormis dans certains cas tels qu'une condamnation non éteinte pour un délit grave ou particulièrement grave. Les candidats sont désignés à travers des listes fédérales proposées par l'assemblée du parti concerné. Un parti politique non représenté au Parlement doit présenter 150 000 signatures de soutien, dont au plus 5 000 signatures en provenance d'un même sujet fédéral.¹⁸
19. 73 sujets de la Fédération de Russie ont un système électoral mixte, en vertu duquel la moitié des députés de l'organe législatif du sujet fédéral sont élus sur la base d'un système à la majorité absolue dans des circonscriptions uninominales (plurinominales) et l'autre moitié, sur la base d'un scrutin proportionnel uninominal. Le seuil est fixé par la loi à 7 % dans 73 sujets fédéraux, à 5 % dans neuf autres et à 6 % dans un sujet fédéral. L'ordre de création d'un organe représentatif au niveau local est déterminé par les statuts de la municipalité concernée selon son type.¹⁹
20. Les élections sont préparées et conduites par la Commission électorale centrale (CEC), les commissions électorales des sujets fédéraux, les commissions électorales municipales, régionales et territoriales (rayons, villes et autres) et les commissions électorales des circonscriptions. La CEC et les commissions électorales des sujets fédéraux sont chargées, entre autres, de surveiller le respect, par les participants aux élections (ci-après les « sujets électoraux »), des règles relatives au financement des campagnes électorales.²⁰ Les décisions d'une commission électorale de niveau supérieur adoptées dans les limites de ses compétences s'imposent à une commission électorale de niveau inférieur.²¹ Les décisions prises par les commissions électorales sont susceptibles de recours devant un tribunal ou une commission électorale de niveau supérieur.²²

¹⁵ Voir sections 34 à 36 LEPR.

¹⁶ En vertu de la Loi fédérale n° 287-FZ du 20 octobre 2011 portant amendement de certains actes législatifs de la Fédération de Russie concernant l'abaissement du pourcentage minimum de voix donnant accès à l'attribution de mandats au sein de la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie le seuil a été ramené de 7 % à 5 %. Cette disposition entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

¹⁷ Sections 82 et 82-1 LEDE.

¹⁸ Voir section 39, alinéa 3 LEDE. Suite aux élections parlementaires de décembre 2011, le nombre de signatures de soutien a été ramené à 120.000 pour ce qui concerne désormais les élections à la Douma d'Etat.

¹⁹ Section 34, partie 3 de la Loi fédérale relative aux principes fondamentaux de l'organisation des autorités locales dans la Fédération de Russie.

²⁰ Voir alinéas 64 à 73 ci-après.

²¹ Les définitions des termes « la commission électorale de niveau supérieur » et « la commission électorale de niveau inférieur » apparaissent à la Section 2 LGE.

²² Section 20, alinéas 10 et 11 LGE.

21. La campagne électorale démarre le jour de la publication officielle d'une décision d'un agent, organe des autorités centrales ou organe des autorités locales habilité, d'organiser les élections et prend fin le jour où une commission électorale compétente présente un rapport sur le décaissement des fonds publics alloués et utilisés pour la préparation et la tenue des élections.²³ Dans le cadre des élections fédérales, dans un délai de trois mois à compter de la publication officielle des résultats du scrutin, la CEC est tenue de présenter aux deux chambres du Parlement un rapport sur le décaissement des fonds publics et sur les recettes et les dépenses des fonds électoraux.²⁴ La période des activités de campagne commence le jour de la désignation d'un candidat ou d'une liste fédérale de candidats et prend fin un jour avant les élections. La campagne dans les médias commence 28 jours avant les élections.²⁵

Représentation des partis au Parlement

22. Les dernières élections à la Douma d'Etat ont été organisées le 4 décembre 2011, avec la participation de 7 partis politiques. En janvier 2012, la répartition des sièges au Parlement était la suivante :

Parti politique	Nombre de députés enregistrés
Russie unie (parti politique d'envergure fédérale)	238
Parti communiste de la Fédération de Russie	92
Russie juste	64
Parti libéral-démocrate de Russie	56

La dernière élection présidentielle a eu lieu le 4 mars 2012.

Vue d'ensemble du système de financement politique

Cadre juridique

23. En ce qui concerne les finances générales des partis, la section 28 LPP énonce le principe selon lequel les partis politiques ont le droit de posséder tout bien nécessaire à leurs activités telles que prévues par la LPP et les statuts du parti concerné. C'est le parti dans son ensemble qui est le propriétaire du patrimoine du parti en question, y compris le patrimoine des sections régionales et des autres subdivisions structurelles. Les sections régionales et les autres subdivisions structurelles dotées d'une personnalité juridique (subdivisions structurelles enregistrées) ont le droit d'assurer la gestion opérationnelle du patrimoine qui leur est affecté, en établissant leurs propres états financiers ou prévisions financières.²⁶ La responsabilité des activités financières du parti et de ses sections régionales et autres subdivisions structurelles enregistrées échoit aux personnes habilitées en vertu des statuts. Les sources de financement autorisées et interdites pour les partis politiques sont réglementées par les sections 29 et 30 LPP.

²³ Section 2, alinéa 19 LGE.

²⁴ Section 70, alinéa 7 LEDE et section 64, alinéa 9 LEPR.

²⁵ Section 56 LEDE, section 50 LEPR.

²⁶ En vertu de la section 216, partie 1 du Code civil, le droit d'assurer la gestion opérationnelle du patrimoine est un droit *in rem* des personnes qui n'ont pas un droit de propriété général. Cette disposition reprend les dispositions de la section 48, partie 1 du Code civil et de la section 3 de la Loi relative aux organisations à but non lucratif, qui stipulent qu'une organisation à but non lucratif établit des états financiers ou prévisions financières. Le fait de satisfaire à cette exigence garantit l'indépendance du patrimoine d'une personne morale.

24. Le financement des campagnes électorales est spécifiquement réglementé par les différentes lois électorales. Les sections 57 à 59 LGE établissent des règles de base qui s'appliquent à tous les types d'élections, autrement dit au niveau fédéral, au niveau des sujets fédéraux et au niveau local. D'après ces règles, les sujets électoraux – ou, selon le type d'élections, les associations électorales²⁷ et les candidats aux élections (sauf s'ils sont inclus dans une liste de candidats) – sont généralement tenus d'établir un fonds électoral et sont soumis à l'interdiction d'utiliser d'autres ressources pour financer leur campagne électorale.²⁸ Dans le contexte des élections à la Douma d'Etat, les sections régionales des partis peuvent établir un fonds électoral sous réserve de l'accord de l'instance supérieure du parti, si la liste fédérale de candidats contient un groupe régional de candidats correspondant au sujet fédéral en question ou à une partie de son territoire.²⁹ Les lois du sujet fédéral peuvent prévoir la possibilité que, dans le cadre des élections locales, les candidats soient exonérés de l'obligation d'établir un fonds électoral à condition qu'ils ne financent pas leur campagne et que la circonscription ne dépasse pas 5 000 électeurs.³⁰ De même, un candidat qui se présente à plusieurs élections organisées sur le même territoire ou sur des territoires dont l'un fait partie l'autre, peut établir plusieurs fonds électoraux correspondant aux campagnes électorales respectives. Dans ce cas, le plafond légal des dépenses couvertes par l'ensemble des fonds électoraux ne doit pas dépasser le plafond légal fixé pour le fonds électoral le plus important.³¹ Dans le contexte des élections fédérales, la création des fonds électoraux et les dépenses couvertes par ces fonds électoraux sont réglementées par les résolutions de la CEC.³² En règle générale, ces résolutions sont adoptées de nouveau pour chaque type d'élection.
25. Le fonds électoral est réputé établi à compter du jour de l'ouverture d'un compte électoral spécial par un sujet électoral avec l'accord de la commission électorale compétente, en principe auprès d'une succursale désignée de la Caisse d'épargne de la Fédération de Russie.³³ Toutes les sommes du fonds électoral doivent être transférées sur ce compte, sauf pour des élections locales dans le cadre desquelles les dépenses d'un candidat ne dépassent pas 3 000 RUB (environ 75 EUR).³⁴ Les candidats, les partis politiques ainsi que leurs sections régionales et subdivisions structurelles ne peuvent détenir qu'un seul compte électoral spécial.³⁵ L'ouverture, la tenue et la clôture du compte sont régies par la CEC, en consultation avec la Banque centrale de la Fédération de Russie.³⁶ Les associations électorales ont obligation de désigner un mandataire pour les questions financières enregistré auprès de la commission électorale compétente,

²⁷ C'est-à-dire, les partis politiques et leurs sections régionales et autres subdivisions structurelles enregistrées autorisées à participer aux élections pertinentes en vertu de la loi fédérale, ainsi que les autres associations civiles dont le statut prévoit la participation à des élections – section 2, alinéa 25 LGE.

²⁸ Voir section 59 LGE, section 64, alinéa 13 LEDE et section 58, alinéa 8 LEPR.

²⁹ Section 64, alinéa 1 LEDE.

³⁰ Ces candidats sont tenus d'en informer la commission électorale. Section 58, alinéa 1 LGE.

³¹ Section 58, alinéa 10 LGE.

³² En vertu de la Section 58, alinéa 12 LGE, voir, par exemple, la Résolution n° 10/87-6, du 12 mars 2011, relative aux instructions réglementant la création et les dépenses des fonds électoraux des partis politiques et de leurs sections régionales dans le cadre de l'élection des députés de la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie et la Résolution n° 10/88-6, du 12 mars 2011, relative aux instructions réglementant la création et les dépenses des fonds électoraux des candidats à l'élection du Président de la Fédération de Russie.

³³ La Caisse d'épargne est une société anonyme à capital variable, dont l'Etat est un actionnaire important.

³⁴ Section 58, alinéa 11 LGE.

³⁵ Voir, par exemple, la Résolution n° 10/85-6 du CEC, du 12 mai 2011, relative à la procédure d'ouverture, de tenue et de clôture des comptes électoraux spéciaux aux fins de la collecte de fonds électoraux pour les partis politiques et leurs sections régionales dans le cadre de l'élection des députés de la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie et la Résolution n° 10/86-6 du CEC, du 12 mai 2011, relative à la procédure d'ouverture, de tenue et de clôture des comptes électoraux spéciaux aux fins de la collecte de fonds électoraux pour les candidats à l'élection du Président de la Fédération de Russie.

³⁶ Ibid., alinéas 1.3 et 1.2, respectivement. Voir également section 65, alinéa 11 LEDE et section 60, alinéa 11 LEPR.

notamment pour la gestion du fonds électoral concerné. Les candidats à une élection peuvent, et dans les cas prévus par la loi doivent, procéder à une telle désignation.³⁷

26. Le financement des entités liées directement ou indirectement aux partis politiques ou placées autrement sous leur contrôle, ainsi que des organisations affiliées aux partis politiques, n'est pas explicitement réglementé par la LPP ou les lois électorales. Les structures des partis politiques peuvent comprendre des sections régionales et autres subdivisions structurelles enregistrées, et les partis peuvent entreprendre des activités commerciales dans les limites fixées par la LPP (voir ci-après). En vertu de la section 26, alinéa 1 LPP, les partis peuvent établir, sans les doter d'une personnalité morale, des associations et des alliances avec d'autres partis politiques et d'autres d'associations civiles. Selon les autorités, cette disposition assure le droit des citoyens à être élu dans le système électoral proportionnel et ne s'applique pas dans les activités quotidiennes d'un parti politique, y compris son financement.
27. L'abus de fonction est interdit.³⁸ L'interdiction s'applique aux candidats, aux candidats enregistrés, à toute autre personne qui occupe des positions gouvernementales ou municipales, qui est fonctionnaire, aux employés gouvernementaux et municipaux, aux membres des conseils d'administration sans tenir compte de la forme de propriété, aux journalistes, aux employés créateurs d'organisations de mass media. Un abus de fonction comprend, *inter alia*, le fait d'engager des personnes subordonnées ou dépendant d'un candidat, d'utiliser les locaux occupés par les organes gouvernementaux ou municipaux, d'utiliser le téléphone, le fax ou tout autre moyen de communication, les services d'informations, les équipements du bureau des organes ou institutions gouvernementaux or municipaux, d'utiliser les moyens de transport gouvernementaux ou municipaux sans frais ou au prix bas, pour promouvoir un candidat ou une liste de candidats.

Financement public direct

28. Les partis politiques ont droit à une aide publique sur la base de leurs résultats électoraux, au titre de la compensation des frais encourus dans le cadre des élections, égale à un montant annuel total d'au moins 20 RUB (environ 0,5 EUR) multipliés par le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales lors des précédentes élections à la Douma d'Etat ou de la précédente élection présidentielle.³⁹ Les partis, 1) s'ils ont recueilli au moins 3 % des voix des circonscriptions fédérales à l'occasion des précédentes élections à la Douma d'Etat, ont droit à une aide publique égale à un montant annuel de 20 RUB (0,5 EUR) multipliés par le nombre de voix recueillies par la liste des candidats désignés par le parti ; ou, 2) s'ils ont recueilli au moins 3 % des voix à l'occasion de la précédente élection présidentielle, ont droit à une aide publique égale à un montant non récurrent de 20 RUB (0,5 EUR) multipliés par le nombre des voix recueillies par le candidat présidentiel désigné par le parti. Le niveau du financement public fait l'objet d'une indexation annuelle tenant compte de l'inflation. Le financement est alloué 1) dans un délai de trois mois à compter de la publication officielle des résultats des élections parlementaires, puis annuellement les années suivantes de la législature de la Douma d'Etat ; ou 2) dans un délai d'un an à compter de la publication officielle des résultats de l'élection présidentielle. Le financement public constitue des recettes à finalité spéciale.

³⁷ Section 58, alinéa 3 LGE. En vertu de la section 59, alinéa 2 LEPR, un mandataire a le droit d'ouvrir un compte électoral spécial, de gérer le fonds électoral, de tenir la comptabilité du fonds électoral, d'assurer le contrôle des recettes et dépenses relevant du fonds électoral et de signer des documents de paiement.

³⁸ Section 40 LGE.

³⁹ Section 33 LPP.

Entre 2008 et 2010, un montant total de 3 235 065 365 RUB (environ 80 876 634 EUR) a été réparti entre quatre partis politiques à titre d'aide publique directe :

N°	Parti politique	2008	2009	2010
1.	Russie unie (parti politique d'envergure fédérale)	486 224 765 RUB (environ 12 155 619 EUR)	894 284 820 RUB (22 357 120 EUR)	894 284 820 RUB (22 357 120 EUR)
2.	Parti communiste de la Fédération de Russie	106 452 180 RUB (environ 2 661 304 EUR)	160 937 720 RUB (4 023 443 EUR)	160 937 720 RUB (4 023 443 EUR)
3.	Parti libéral-démocrate de Russie	63 246 665 RUB (environ 1 581 166 EUR)	113 216 460 RUB (2 830 411 EUR)	113 216 460 RUB (2 830 411 EUR)
4.	Russie juste	26 918 195 RUB (environ 672 955 EUR)	107 672 780 RUB (2 691 819 EUR)	107 672 780 RUB (2 691 819 EUR)
	Montant total	682 841 805 RUB (environ 17 071 045 EUR)	1 276 111 780 RUB (31 902 794 EUR)	1 276 111 780 RUB (31 902 794 EUR)

Financement public indirect

29. Les organisations à but non lucratif telles que les partis politiques sont, en principe, assujetties à impôt sur le revenu⁴⁰, mais les recettes à finalité spéciale – telles que les dons collectés par les partis dans les conditions énoncées à la section 30 LPP, y compris la condition d'une documentation appropriée – ne sont pas incluses dans la détermination de l'assiette fiscale.⁴¹
30. Par ailleurs, la LPP fait obligation aux organes des autorités centrales fédérales et régionales, ainsi qu'aux organes des autorités locales, de garantir un accès équitable des partis politiques aux médias publics (télévision, radio et presse écrite d'Etat ou municipales), à titre onéreux ou gratuit, et aux locaux et matériels de communication, aux mêmes conditions que celles appliquées aux autres utilisateurs publics.⁴² Lors des élections⁴³, en règle générale, une association électorale ayant recueilli moins de 3 % des suffrages lors des élections précédentes ne bénéficie ni de temps d'antenne gratuit ni d'espace gratuit dans la presse écrite.⁴⁴ De même, ne bénéficie ni temps d'antenne gratuit ni d'espace gratuit dans la presse écrite un parti politique (ou l'entité lui ayant succédé) 1) dont la liste fédérale de candidats a recueilli moins de 3 % des suffrages aux élections précédentes à la Douma et n'a pas été retenue pour la répartition des sièges⁴⁵ ; ou 2) dont le candidat a recueilli moins de 2 % des suffrages à l'élection présidentielle précédente.⁴⁶ S'ils n'atteignent pas le seuil, les partis sont tenus de rembourser les frais⁴⁷ et, en

⁴⁰ Articles 246 et 247 du Code des impôts.

⁴¹ Article 251, alinéa 2 du Code des impôts. Le même principe s'applique aux dons aux fonds électoraux – voir section 59, alinéa 12 LGE.

⁴² Voir section 32, alinéa 1 LPP.

⁴³ L'aide en matière d'information dans un contexte électoral est scindée entre la campagne en tant que telle et l'information des électeurs, qui doit être objective, sincère et non contraire au principe d'égalité des candidats aux élections – voir sections 44 et 45 LGE.

⁴⁴ Voir section 50, alinéa 1.1 LGE.

⁴⁵ Section 57, alinéa 2 LEDE.

⁴⁶ Section 51, alinéa 2.1 LEPR.

⁴⁷ Durant la visite, l'EEG a appris que les dettes vis-à-vis des médias publics représentent le poste le plus important de l'endettement général des partis politiques russes. D'après la CEC, suite aux élections de 2007 relatives à la Douma d'Etat, les montants suivants étaient dus par les partis non admis au Parlement : 170 millions RUB (environ 4 250 000 EUR) par Yabloko, 168,5 millions RUB (4 212 500 EUR) par Pouvoir civil, 161,3 millions RUB (4 032 500 EUR) par le Parti agraire, 161 millions RUB (4 025 000 EUR) par le Parti démocrate et 159 millions RUB (3 975 000 EUR) par l'Union des forces de droite.

principe, ils perdent l'accès à titre gratuit aux médias publics lors des prochaines élections pertinentes.⁴⁸

Aide publique aux partis parlementaires et aux parlementaires

31. Dans la Fédération de Russie, l'aide publique n'est pas destinée aux groupes de partis parlementaires mais aux députés individuels. Elle couvre des locaux de travail dotés d'un équipement complet dans la capitale et dans le territoire correspondant au groupe régional de la liste fédérale de candidats, les frais de communication, postaux et de transport ainsi que les services d'assistance administrative assurés par cinq conseillers. De plus, les députés reçoivent une somme forfaitaire, dont le montant est calculé chaque année par la Douma.⁴⁹
32. En outre, en vertu de la Loi fédérale n° 95-FZ, du 12 mai 2009, relative à une garantie d'égalité des partis parlementaires concernant la couverture de leurs activités par les chaînes de télévision et stations de radio d'Etat accessibles au public, les partis bénéficient d'une couverture égale par les médias susmentionnés. Le contrôle de la conformité avec la législation est confié à la CEC, qui l'assure en concertation avec les partis parlementaires, la Chambre publique et le Service fédéral de contrôle des télécommunications, des technologies de l'information et des communications de masse.

Financement privé

33. La section 29 LPP dispose que le ressources financières d'un parti politique peuvent être constituées de droits d'entrée et d'adhésion, ressources provenant du budget fédéral, dons, produits d'événements organisés par le parti et ses sections régionales et autres subdivisions structurelles, recettes tirées d'activités commerciales spécifiques (voir ci-après), produits d'opérations relevant du droit civil⁵⁰ et autres recettes non proscrites par la loi. Les ressources financières des partis doivent être déposées sur des comptes ouverts auprès d'établissements de crédit enregistrés dans la Fédération de Russie. Le parti, ses sections régionales et ses autres subdivisions structurelles enregistrées ne peuvent détenir qu'un seul compte.
34. Les sources de financement interdites sont énumérées à la section 30, alinéa 3 LPP.⁵¹ Elles incluent les dons provenant des sources suivantes : gouvernements, entités ou personnes étrangers ; apatrides ; citoyens russes âgés de moins de 18 ans ; personnes morales dans lesquelles la participation de sujets étrangers est supérieure à 30 % ; organisations internationales ; mouvements civils, organes des autorités centrales, autres organismes publics ou autorités locales, institutions ou entreprises d'Etat et municipales, personnes morales dans lesquelles la participation de la Fédération de Russie ou de sujets fédéraux ou de municipalités est supérieure à 30 %, organisations établies par des organes publics ou des autorités locales

⁴⁸ Au moment des élections parlementaires de 2011, les dettes de Yabloko et des Patriotes de Russie avaient été apparemment annulées étant donné qu'ils ont bénéficié d'un accès aux médias publics.

⁴⁹ Loi fédérale n° 3-FZ, du 8 mai 1994, relative au statut d'un membre du Conseil de la Fédération et au statut d'un député de la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, sections 6, 27, 30 à 32, 35 et 37.

⁵⁰ L'« opération de droit civil » est définie à la section 153 de la Partie 1 du Code civil. Elle recouvre les événements organisés par un parti politique, ainsi que la location, cession à bail et vente de biens – voir par exemple, section 2.8, annexe 2 de la Résolution de la CEC n° 163/1158-5, du 10 juin 2009, relative à des recommandations pour la déclaration des recettes et dépenses d'un parti politique, d'une section régionale ou d'une autre subdivision structurelle et relative à des recommandations pour la préparation du rapport financier consolidé d'un parti politique.

⁵¹ Les recettes proscrites par la loi incluent aussi les sources de financement illicites en vertu du Code pénal et de la Loi fédérale n° 115-FZ, du 7 août 2001, relative à la prévention de la légalisation des revenus illicites (blanchiment de capitaux) et du financement du terrorisme.

dans lesquelles la participation de sujets étrangers ou publics est supérieure à 30 % ; unités militaires ou organisations militaires ou services répressifs ; organisations caritatives ou religieuses ou entités établies par ces dernières ; donateurs anonymes ; personnes morales enregistrées depuis moins d'un an ; et organisations à but non lucratif ayant reçu au cours de l'année précédente des financements en provenance de sources visées (par exemple, pays, gouvernements, entités ou personnes étrangers ; organes des autorités centrales, autres organismes publics ou autorités locales ; etc.).

35. La législation n'établit aucune limite ou restriction concernant les droits d'adhésion et d'entrée, qui peuvent être fixés par les statuts du parti concerné.
36. Les dons sont réglementés par la section 30 LPP. Ils peuvent être octroyés aux partis politiques par des personnes physiques ou morales nationales, sous réserve des exceptions ci-dessus, et consister soit en don monétaire soit en « biens d'autre nature ». La loi plafonne comme suit les dons qu'une personne peut, au cours d'une année civile, effectuer à un parti politique, y compris ses sections régionales : 1) dans le cas d'une personne morale, 43,3 millions RUB (environ 1,0825 million EUR) ; et 2) dans le cas d'une personne physique, 4,33 millions RUB (108 250 EUR). Le montant total des dons annuels reçus par un parti politique et ses sections régionales ne doit pas dépasser 4,33 milliards RUB (108,25 millions EUR), tandis que la somme totale des dons annuels reçus par une section régionale ne doit pas dépasser 86,6 millions RUB (2,165 millions EUR). En cas de don non monétaire, le parti concerné ou sa section régionale doit évaluer la valeur monétaire conformément à la législation et la comptabiliser dans ses états financiers.
37. Les dons doivent, en principe, être effectués par virement bancaire sur le compte du parti politique ou de sa section régionale bénéficiaire, en mentionnant dans l'ordre de paiement les informations ci-après sur le donateur : 1) dans le cas d'une personne morale, ses numéro d'identification fiscal, nom, date d'enregistrement et coordonnées bancaires ainsi que l'indication de l'absence de restrictions stipulées par la loi ; ou 2) dans le cas d'une personne physique, ses nom patronymique, prénom, date de naissance, nationalité, lieu de domicile ainsi que série et numéro de passeport ou document équivalent (avec présentation du passeport ou document équivalent). Cependant, une personne physique peut effectuer des dons en espèces – sans passer par le système bancaire – jusqu'à concurrence de 4 330 RUB (environ 108 EUR) par an à un parti politique et à ses sections régionales. Dans ces cas, les informations susmentionnées sur le donateur doivent être indiquées sur la souche du reçu. Les dons reçus par un parti en violation des prescriptions juridiques susmentionnées – dons en provenance de sources interdites, dons en dépassement du seuil annuel global ou non-respect des obligations de transparence – doivent être restitués aux donateurs ou, en cas d'impossibilité – c'est-à-dire dans le cas des dons anonymes, doivent être transférés sur le budget de la Fédération de Russie, dans un délai d'un mois après leur réception.
38. Les partis politiques ont le droit de posséder tout bien nécessaire à l'accomplissement de leurs activités stipulées par la LPP et leur statut respectif.⁵² Un parti peut également exercer les types d'activités commerciales ci-après : a) activités d'information, de publicité, de publication et d'impression destinées à promouvoir ses convictions, buts et objectifs et à rendre publics les résultats de ses actions ; b) fabrication et vente de produits édités et imprimés ainsi que de souvenirs portant les symboles ou le nom du parti ; et c) cession à bail et vente de biens mobiliers et immobiliers du parti.⁵³ La législation dispose clairement que les recettes tirées de

⁵² Voir section 28 LPP.

⁵³ Section 31 LPP.

telles activités commerciales ne peuvent servir qu'aux fins prévues par les statuts du parti concerné, et que les partis, y compris leurs sections régionales et autres subdivisions structurelles, ne peuvent pas entreprendre d'autres activités commerciales. Les autorités ont indiqué que les activités de collecte de fonds sont autorisées sous réserve de ce qui précède et des restrictions applicables aux dons.

39. Enfin, la section 29 LPP autorise les partis à générer d' « autres recettes non prosrites par la loi », telles que les biens et les sommes en numéraire hérités et les emprunts⁵⁴. Les autorités indiquent que la souscription d'emprunts n'est pas spécifiquement réglementée et qu'elle est soumise à la législation civile et bancaire générale.
40. D'après la législation fiscale de la Fédération de Russie, les dons à un parti politique ne sont pas fiscalement déductibles.
41. S'agissant du financement des campagnes électorales, les fonds électoraux établis par les sujets électoraux ne peuvent être alimentés qu'à partir d'un nombre limité de sources, à savoir, dans le cas des élections à la Douma, les ressources du parti politique concerné (celui qui a désigné une liste fédérale de candidats) et les dons volontaires de citoyens et de personnes morales⁵⁵ et, dans le cas des élections présidentielles, les ressources propres du candidat, les fonds alloués par le parti qui a désigné le candidat et les dons volontaires de citoyens et personnes morales.⁵⁶ De plus, les associations électorales qui ont désigné des listes de candidats sont autorisées – aux fins de leur campagne – à utiliser, sans effectuer de paiements à partir du fonds électoral, des biens immobiliers et autres biens personnels (exception faite des valeurs mobilières, supports imprimés et fournitures consommables) en leur possession (y compris les biens en location) le jour de la publication officielle de la décision de tenue des élections.⁵⁷ Les autorités indiquent que des règles similaires s'appliquent aux élections relatives à des organes des sujets fédéraux et aux élections locales.
42. Les sources de financement électoral susmentionnées sont soumises à des restrictions quantitatives spécifiques selon le type d'élections. 1) Dans le cas des élections à la Douma d'Etat, le montant des ressources propres du parti ne doit pas dépasser 50 % du plafond légal des dépenses couvertes par le fonds électoral de ce parti – voir plus loin. En outre, le montant total des dons d'un citoyen ou d'une entité juridique au fonds électoral d'un parti politique (ou d'une section régionale d'un parti) ne doit pas dépasser respectivement 0,07 % et 3,5 % du plafond des dépenses applicable au fonds électoral de ce parti (respectivement 5 % et 50 % du plafond des dépenses applicable au fonds électoral d'une section régionale de ce parti).⁵⁸ 2) Dans le cas des élections présidentielles, le montant des ressources propres du candidat ne doit pas dépasser 10 % (15 % pour le deuxième tour) du plafond légal des dépenses couvertes par le fonds électoral, le montant des ressources propres du parti, 50 %, et le montant total des dons d'une personne physique ou morale, 1,5 % et 7 %, respectivement.⁵⁹
43. Les lois électorales fixent d'autres règles sur les dons aux fonds électoraux, qui sont similaires à celles qui s'appliquent aux dons aux partis politiques en vertu de la LPP. En particulier, elles stipulent des listes identiques de sources de financement interdites, elles imposent aux donateurs

⁵⁴ Les autorités ont fait observer que le droit civil réglemente essentiellement les autres types de recettes des partis politiques.

⁵⁵ Section 64, alinéas 2 et 4 LEDE.

⁵⁶ Section 58, alinéa 2 LEPR.

⁵⁷ Section 59, alinéa 6 LGE et section 64, alinéa 12 LEDE.

⁵⁸ Section 64, alinéas 2 et 4 LEDE.

⁵⁹ Section 58, alinéa 2 LEPR.

d'indiquer les mêmes informations à caractère personnel dans le document de paiement et elles disposent que les dons reçus par un sujet électoral en violation des obligations juridiques doivent être restitués aux donateurs ou, dans le cas des dons anonymes, être transférés sur le budget (d'Etat) pertinent, dans un délai de 10 jours à compter de leur réception.⁶⁰ Les dons de personnes morales doivent être effectués par virement bancaire, et les dons de personnes physiques doivent être également versés directement à l'établissement de crédit auprès duquel le fonds électoral est établi. Les autorités indiquent que des règles similaires s'appliquent aux élections relatives à des organes des sujets fédéraux de la Fédération de Russie et aux élections locales.

44. En outre, les lois électorales disposent que l'exécution de travaux, la prestation de services et la distribution de marchandises directement ou indirectement liées à la campagne électorale sont interdites si 1) elles ne sont pas accompagnées d'un document écrit attestant le consentement du candidat/parti ou de son mandataire et payées à partir du fonds électoral pertinent ; ou 2) elles sont assurées à titre gratuit ou à un prix déraisonnablement bas ou élevé par des personnes morales ou leurs succursales, bureaux de représentation et autres bureaux. Les contrats avec des citoyens et des personnes morales pour l'exécution de certains travaux ou la prestation de services liés à la campagne électorale doivent être conclus personnellement par le candidat ou par le mandataire pour les questions financières du sujet électoral concerné. Les paiements doivent respecter le plafond du fonds électoral et ne peuvent pas se faire en numéraire s'agissant des personnes morales.⁶¹ Les personnes morales et entrepreneurs individuels exécutant des travaux ou prestant des services aux fins de la production de matériels de promotion imprimés doivent offrir aux sujets électoraux des conditions de paiement égales pour la production de tels matériels.⁶² La législation autorise les citoyens à exécuter des travaux et à prester des services à titre personnel, bénévole et gratuit.⁶³

Dépenses

45. Il n'existe pas de restrictions quantitatives aux dépenses des partis politiques en général, mais seulement des restrictions qualitatives. En vertu de la section 28 LPP, le patrimoine d'un parti politique ne peut être utilisé que pour la mise en œuvre des buts et objectifs de ses statuts et de son programme. De même, la section 31 LPP établit clairement que les recettes tirées des activités commerciales d'un parti ainsi que de ses sections régionales et autres subdivisions structurelles – dans la mesure où le permet la législation, voir ci-dessus – ne doivent pas être réparties entre les membres du parti et ne peuvent être utilisées que pour les fins stipulées par les statuts.
46. En vertu de la section 59 LGE, les fonds électoraux, qui constituent des recettes à finalité spéciale, ne peuvent être utilisés par les sujets électoraux que pour couvrir les dépenses liées à une campagne électorale, à savoir a) les dispositifs techniques et organisationnels de collecte de signatures d'électeurs ; b) les activités de campagne électorale et les services de promotion et de conseil ; c) d'autres types de travaux (ou de services) exécutés (ou prestés) par des citoyens et personnes morales et d'autres dépenses directement liées à la conduite de la campagne électorale.⁶⁴

⁶⁰ Voir section 58, alinéas 6 à 9 LGE, section 61, alinéa 4 LEPR et section 67, alinéas 4 et 5 LEDE.

⁶¹ Section 59, alinéas 4 et 5 LGE.

⁶² Section 54, alinéa 1.1 LGE.

⁶³ Section 59, alinéa 5 LGE.

⁶⁴ Section 59, alinéa 2 et 3 LGE.

47. Outre ces restrictions qualitatives aux dépenses couvertes les fonds électoraux des sujets électoraux, les lois électorales spécifiques fixent des limites quantitatives différentes. Dans le cas des élections à la Douma d'Etat, le total des dépenses couvertes par le fonds électoral d'un parti politique est plafonné à 700 millions RUB (environ 17,5 millions EUR)⁶⁵ Ce chiffre n'inclut pas les dépenses couvertes par les fonds électoraux des sections régionales du parti concerné qui sont plafonnées à un montant compris en principe entre 15 millions et 55 millions RUB (375 000 et 1 375 000 EUR), en fonction du nombre d'électeurs inscrits dans le territoire respectif.⁶⁶ Dans le cas des élections présidentielles, le total des dépenses couvertes par le fonds électoral d'un candidat est plafonné à 400 millions RUB (10 millions EUR) (500 millions RUB pour le deuxième tour). Les autorités indiquent que des règles similaires (i.e. limites quantitatives différentes) s'appliquent aux élections relatives à des organes des sujets fédéraux et aux élections locales.

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE SPÉCIFIQUE

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

Comptabilité

48. La section 34, alinéa 1 LPP dispose que les partis politiques ainsi que leurs sections régionales et autres subdivisions structurelles enregistrées doivent tenir des registres fiscaux et comptables conformément aux modalités prévues par les lois pertinentes applicables aux personnes morales.⁶⁷
49. En outre, l'alinéa 2 de la même section impose aux partis politiques et à leurs sections régionales et autres subdivisions structurelles enregistrées de tenir des registres des recettes et dépenses des fonds électoraux du parti, et de les présenter aux commissions électorales compétentes – voir précisions ci-après.
50. Il n'est pas obligatoire que les comptes et rapports susmentionnés des partis politiques incluent des informations sur les activités des organisations qui leur sont liées, sauf en ce qui concerne les organisations régionales et autres du parti concerné qui sont intégrées à la structure dudit parti. Les organisations situées hors de la structure du parti (personnes morales) ont obligation de tenir des registres fiscaux et comptables séparés conformément aux règles générales.
51. Les sujets électoraux ont obligation de tenir des registres comptables pour les sommes reçues et les dépenses encourues en rapport avec leur fonds électoral. En outre, ils doivent présenter aux commissions électorales compétentes un rapport financier mentionnant la taille de leur fonds électoral, les sources à partir desquelles il a été alimenté et les dépenses qu'il a couvertes⁶⁸ – voir précisions ci-après. Les lois électorales disposent que la CEC doit approuver les règles et les formes particulières des comptes à tenir et des rapports à communiquer.⁶⁹

⁶⁵ Section 64, alinéa 3 LEDE.

⁶⁶ Voir section 64, alinéas 5 et 6 LEDE qui contient également des règles pour les cas où une liste fédérale de candidats ne correspond qu'à des parties du territoire du sujet de la Fédération de Russie.

⁶⁷ En particulier, la Loi fédérale n° 129-FZ, du 21 novembre 1996, relative aux normes de comptabilité et le Code des impôts.

⁶⁸ Voir section 59, alinéa 9 LGE, section 68, alinéa 1 LEDE et section 62, alinéa 1 LEPR.

⁶⁹ Voir, par exemple, section 68, alinéa 1 LEDE.

Conservation des registres

52. Les autorités indiquent que les registres relatifs aux finances générales des partis sont conservés dans les archives de la commission électorale pendant au moins 10 ans, après quoi ils font l'objet d'un examen d'utilité et sont alors soit détruits soit retenus pour une nouvelle période de stockage dans le Fonds d'archives de la Fédération de Russie. De même, conformément aux règles de la CEC sur la conservation et le traitement des documents internes, les rapports financiers consolidés des partis politiques, étant soumis à une obligation de divulgation (voir ci-après), sont conservés de façon permanente par la CEC.
53. Les lois électorales imposent que les rapports financiers finals sur les fonds électoraux soient conservés pendant une période d'au moins cinq ans à compter du jour de la publication officielle des résultats des élections.⁷⁰ Dans les cas où les résultats des élections sont contestés devant la justice, la période commence à courir à partir du moment où la décision du tribunal prend effet ou à partir du moment où l'affaire pénale est clôturée conformément à la loi. En outre, sont soumises à une obligation de divulgation : 1) des informations extraites des rapports financiers consolidés des partis politiques qui ont enregistré une liste fédérale de candidats, sur une période de cinq ans avant les élections à la Douma d'Etat, et 2) les déclarations de patrimoine et d'intérêts du/de la candidat(e) et de son/sa conjoint(e), sur une période respective de un an et six ans avant l'année de l'élection à la Douma d'Etat ou de l'élection présidentielle.⁷¹ En outre, les organisations des médias, indépendamment de leur régime de propriété, sont tenues de conserver une copie des temps d'antenne et des espaces imprimés fournis à titre gratuit ou payant aux sujets électoraux pendant une période d'au moins trois ans après le jour du vote.⁷²

Obligations de déclaration

54. En vertu de la section 34 LPP, les partis politiques ainsi que leurs sections régionales et autres subdivisions structurelles enregistrées doivent présenter des registres des recettes et dépenses des fonds du parti aux commissions électorales compétentes. Premièrement, ces registres doivent être présentés par les partis à la CEC ainsi que par les sections régionales et autres subdivisions structurelles à la commission électorale du sujet fédéral concerné trimestriellement, dans un délai de 30 jours après la fin du trimestre. Les registres trimestriels doivent contenir des informations sur les sources et les montants des fonds transférés sur les comptes du parti, de ses sections régionales et de ses autres subdivisions structurelles enregistrées ; sur la valeur des biens reçus sous forme de dons par le parti et ses subdivisions structurelles ; sur les donateurs ; et sur les dépenses couvertes par les fonds effectuées par le parti et ses subdivisions structurelles.
55. Deuxièmement, les partis sont tenus de présenter à la CEC annuellement, au plus tard le 1^{er} avril de l'année suivant l'exercice considéré, un rapport financier annuel consolidé sur les recettes et les dépenses du parti ainsi que de ses sections régionales et autres subdivisions structurelles. Le

⁷⁰ Voir section 88, alinéa 4 LEDE et section 81, alinéa 4 LEPR. De même, voir la Résolution n° 13/148-6 de la CEC, du 1^{er} juin 2011, relative à l'ordre de stockage et de transfert aux archives de documents sur l'organisation et la tenue des élections des députés de la sixième législature de la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale et relative à l'ordre de destruction de documents sur l'organisation et la tenue des élections des députés de la sixième législature de la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, ainsi que la Résolution n° 13/149-6 de la CEC, du 1^{er} juin 2011, relative à l'ordre de stockage et de transfert aux archives de documents sur l'organisation et la tenue de l'élection du Président de la Fédération de Russie en 2012 et relative à l'ordre de destruction de documents sur l'organisation et la tenue de l'élection du Président de la Fédération de Russie en 2012.

⁷¹ Sections 68, alinéa 10 et 38, alinéa 4.2 LEDE et section 34, alinéa 7 LEPR.

⁷² Voir section 50, alinéas 8 et 9 LGE, section 57, alinéa 16 LEDE et section 51, alinéa 14 LEPR.

rapport annuel doit contenir des informations sur les sources et montants des fonds transférés sur les comptes du parti, de ses sections régionales et de ses autres subdivisions structurelles enregistrées pendant l'année considérée ; sur les dépenses couvertes par ces fonds ; sur les éléments de l'actif du parti, en indiquant la valeur et les détails de l'enregistrement ; et, en ce qui concerne les biens reçus sous forme de dons, sur les donateurs. Les informations financières sont ventilées sur la base du parti, de ses différentes sections régionales et de ses autres subdivisions structurelles. Les dépenses du parti, de ses sections régionales et de ses autres subdivisions structurelles enregistrées aux fins de la préparation et de la tenue des élections doivent être comptabilisées séparément et également incluses dans le rapport annuel du parti.⁷³

56. Les rapports trimestriels et les rapports annuels consolidés doivent préciser les recettes et les dépenses de la manière décrite ci-après et sur la base des formulaires imprimés et du formulaire électronique de la CEC.⁷⁴ Les dons effectués par les personnes physiques ou morales sous forme monétaire ou sous forme de biens d'autre nature doivent être comptabilisés séparément. Dans le cas des dons non monétaires, leur valeur monétaire doit être évaluée en conformité avec la loi. D'autre part, les dons effectués en numéraire par des personnes physiques doivent être comptabilisés séparément. Des informations détaillées sur chaque don doivent figurer dans les annexes aux rapports financiers, y compris les montants versés et des informations à caractère personnel sur le donateur (tout comme sur les documents de paiement, voir ci-après). Les autres sources de recettes du parti également être comptabilisées individuellement, à savoir les recettes tirées des droits d'entrée et d'adhésion, les allocations du budget fédéral, les produits des événements organisés par le parti, ses sections régionales et ses autres subdivisions structurelles, les recettes tirées des activités commerciales, les produits des transactions de droit civil et les autres recettes non proscrites par la loi. En ce qui concerne les dépenses du parti, les rapports financiers doivent indiquer séparément les dépenses générales du parti, de ses sections régionales et de ses autres subdivisions structurelles, ventilées par type de dépenses ; les dépenses liées à la préparation et à la tenue des élections, ventilées par campagne électorale ; et les dons (illicites) restitués aux donateurs ou transférés au budget de la Fédération de Russie. Des informations détaillées sur chaque transaction doivent être présentées dans les annexes aux rapports financiers des partis politiques, de leurs sections régionales et de leurs autres subdivisions structurelles.
57. La section 59, alinéa 9 LGE stipule que les sujets électoraux doivent présenter à la commission électorale compétente, au plus tard 30 jours après la publication officielle des résultats des élections, un rapport financier final sur le montant, les sources et les dépenses de leur fonds électoral. Les lois électorales spécifiques peuvent imposer la présentation de rapports supplémentaires avant les élections. Ainsi, dans le contexte des élections à la Douma d'Etat et de l'élection présidentielle, un rapport financier initial doit être inclus dans le dossier de candidature.⁷⁵ Les rapports financiers doivent être présentés à la CEC, excepté les rapports des sections régionales des partis dans le cadre des élections à la Douma, qui doivent être déposés auprès des commissions électorales des sujets fédéraux.
58. Le rapport financier final sur le fonds électoral doit être présenté avec les documents financiers principaux établissant les ressources reçues et les dépenses couvertes par le fonds électoral. La liste des documents financiers principaux à annexer au rapport est déterminée par la commission électorale compétente. Pour les élections fédérales, il est stipulé que doivent être joints au rapport un état des recettes et dépenses précisant chaque transaction financière, y compris les

⁷³ Section 34, alinéa 6 LPP.

⁷⁴ Section 34, alinéa 7 LPP.

⁷⁵ Section 68, alinéa 2 LEDE et section 62 LEPR.

dons de personnes physiques et morales (en indiquant le montant de chaque don et les informations à caractère personnel sur le donateur, comme sur le document de paiement et dans le rapport annuel du parti – voir ci-dessus) ; les versements au budget de l'Etat relatifs aux dons reçus en violation de la loi ; les remboursements aux donateurs des sommes reçues en dépassement du plafond légal ; et les dépenses (en indiquant des informations détaillées sur chaque bénéficiaire de fonds, le montant transféré et le type de dépense).⁷⁶ En principe, toutes les opérations sur le compte électoral spécial prennent fin le jour du vote, et le compte doit être clôturé avant que le rapport financier final soit présenté à la commission électorale.⁷⁷

Obligations de publication

59. En vertu de la section 35, alinéa 3 LPP, la CEC doit publier sur son site Internet les rapports financiers annuels consolidés des partis politiques dans un délai de deux mois à compter de leur communication par les partis. En vertu des Résolutions de la CEC, sont soumis à une obligation de publication : 1) les dons de personnes morales supérieurs à 400 000 RUB (environ 10 000 EUR) ; 2) les dons de personnes physiques supérieurs à 20 000 RUB (500 EUR), 3) les transactions financières entre un parti politique et une entité juridique/organisation supérieures à 400 000 RUB (10 000 EUR) ; 4) les transactions financières entre un parti politique et une personne physique ou un entrepreneur individuel supérieures à 20 000 RUB (500 EUR) – pour une section régionale ou une autre subdivision structurelle enregistrée d'un parti, le seuil est fixé à 200 000 RUB (5 000 EUR) et 10 000 RUB (250 EUR) pour les transactions financières avec les personnes morales et personnes physiques, respectivement.⁷⁸
60. Pour ce qui est des informations sur le financement des campagnes électorales, la section 59, alinéa 8 LGE prévoit premièrement qu'avant les élections, les commissions électorales compétentes doivent envoyer périodiquement (au moins une fois toutes les deux semaines) aux médias, pour publication, des informations sur la réception et l'utilisation de ressources au titre des fonds électoraux. Dans un délai de trois jours à compter de leur communication, ces informations doivent être publiées dans des journaux d'Etat ou municipaux, en fonction du type d'élections. La loi détermine les informations soumises à une obligation de publication.⁷⁹ Conformément aux dispositions susmentionnées, les lois électorales spécifiques font obligation aux médias écrits périodiques d'Etat de publier les informations ci-après. Dans le cadre des élections à la Douma, sont soumis à une obligation de publication : 1) les transactions financières supérieures à 800 000 RUB (environ 20 000 EUR) pour un parti politique ou à 100 000 RUB

⁷⁶ Voir les Résolutions de la CEC n° 10/87-6 n° et n° 10/88-6, du 12 mai 2011, susmentionnées.

⁷⁷ La loi autorise la prolongation des opérations sur le compte spécial après l'élection, sous réserve de l'accord de la commission électorale, aux fins de la compensation des travaux exécutés et services prestés avant l'élection et du remboursement des fonds non décaissés. Section 65, alinéas 6 et 10 LEDE et section 60, alinéa 6 et 10 LEPR.

⁷⁸ Voir la Résolution de la CEC n° 153/1025-4, du 28 septembre 2005, relative au format d'un rapport financier consolidé de parti politique et aux informations sur les recettes et dépenses des fonds électoraux d'un parti politique, d'une section régionale et d'autres subdivisions structurelles enregistrées d'un parti politique, et la Résolution de la CEC n° 163/1158-5, du 10 juin 2009, relative à des recommandations aux fins de la production d'informations sur les recettes et dépenses des fonds électoraux d'un parti politique, d'une section régionale ou d'une autre subdivision structurelle d'un parti politique et à des recommandations aux fins de l'établissement d'un rapport financier consolidé de parti politique.

⁷⁹ Voir également la Résolution de la CEC n° 10/93-6, du 12 mai 2011, relative aux formulaires à transmettre aux médias écrits périodiques d'Etat aux fins de la publication obligatoire d'informations extraites des rapports financiers consolidés des partis politiques ayant enregistré des listes fédérales de candidats et d'informations sur l'audit de ces rapports, ainsi que d'informations sur les recettes et dépenses des fonds électoraux des partis politiques et de leurs sections régionales dans le cadre de l'élection des députés de la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, et la Résolution de la CEC n° 10/94-6 relative aux formulaires à transmettre aux médias écrits périodiques d'Etat aux fins de la publication obligatoire d'informations extraites des rapports financiers consolidés des partis politiques ayant enregistré des candidats au poste de Président de la Fédération de Russie et d'informations sur l'audit de ces rapports, ainsi que d'informations sur les recettes et dépenses des fonds électoraux des candidats à l'élection du Président de la Fédération de Russie.

(2 500 EUR) pour une section régionale de parti ; 2) les dons de personnes morales à un parti politique supérieurs à 400 000 RUB (10 000 EUR) ou à une section régionale supérieurs à 50 000 RUB (1 250 EUR) ; 3) le nombre total de citoyens ayant effectué un don supérieur à 40 000 RUB (1 000 EUR) à un parti politique ou à 20 000 RUB (500 EUR) à une section régionale. Dans le cadre de l'élection présidentielle, sont soumis à une obligation de publication : 1) les transactions financières supérieures à 200 000 RUB (5 000 EUR) ; 2) les dons de personnes morales supérieurs à 400 000 RUB (10 000 EUR) ; 3) le nombre total de citoyens ayant effectué un don supérieur à 40 000 RUB (1 000 EUR). Pour les deux types d'élections, des informations sur les dons restitués, y compris les motifs de la restitution, sur le montant total du fonds électoral accumulé et sur les dépenses totales couvertes par ce fonds doivent également être publiées.⁸⁰ Tous les rapports financiers pertinents sont accessibles sur le site Internet officiel de la CEC.

61. Deuxièmement, la section 59, alinéa 9-1 LGE fait obligation aux commissions électorales compétentes de communiquer une copie des rapports pertinents sur la collecte et l'affectation aux médias, de ressources au titre des fonds électoraux dans un délai de cinq jours à compter de leur réception. Les lois électorales spécifiques peuvent obliger des journaux d'Etat ou municipaux (en fonction du type d'élections) à publier les rapports financiers susmentionnés ou des informations extraites de ces rapports qui leur sont communiqués par les commissions électorales. S'agissant des élections à la Douma d'Etat, la LEDE contient une telle obligation pour les médias, qui impose la divulgation des rapports financiers initiaux et finals dans un délai de trois jours à compter de leur réception, ainsi qu'une obligation pour la commission électorale compétente de publier les rapports financiers sur son site Internet dans un délai de cinq jours à compter de leur réception.⁸¹
62. Troisièmement, dans le cadre des élections fédérales, la CEC doit communiquer aux deux chambres du Parlement et aux médias des informations sur les ressources collectées et dépensées au titre des fonds électoraux, dans un délai de trois mois à compter de la publication officielle des résultats des élections. Dans un délai d'un mois à compter de la communication des informations susmentionnées au Parlement, la CEC doit les publier dans son bulletin officiel et, dans le cadre des élections à la Douma, les mettre à la disposition des autres médias pour publication ou, dans le cadre des élections présidentielles, les publier sur Internet.⁸²

Accès aux registres comptables

63. Les autorités indiquent que les différents rapports financiers des partis politiques et des autres sujets électoraux sont accessibles aux organes d'audit compétents à des fins de vérification comptable (voir plus loin). D'autres organes d'Etat, à savoir les services répressifs, ont aussi accès aux registres financiers des partis politiques et des autres sujets électoraux, conformément à l'étendue de leur compétence et à la législation de la Fédération de Russie.⁸³

⁸⁰ Section 68, alinéa 10 LEDE, section 62, alinéa 8 LEPR.

⁸¹ Section 68, alinéa 6 LEDE.

⁸² Section 70, alinéa 7 LEDE et section 64, alinéa 9 LEPR. La non-communication ou la communication incomplète ou la communication tardive d'informations sur la collecte et la dépense de ressources au titre des fonds électoraux et des rapports financiers aux médias par le président d'une commission électorale est sanctionnée par une amende administrative comprise entre 1 000 et 2 000 RUB (environ 25 et 50 EUR) – voir section 5.17, alinéa 2, Code des infractions administratives de la Fédération de Russie.

⁸³ Voir par exemple, section 38, Loi fédérale relative aux associations civiles.

(ii) **Surveillance (article 4 de la Recommandation Rec(2003)4)**

Audit

64. En vertu de la section 21, alinéa 1 LPP, les statuts d'un parti politique doivent définir : 1) la procédure d'élection, le mandat et la compétence des organes de surveillance et d'audit du parti, de ses sections régionales et de ses autres subdivisions structurelles⁸⁴ ; 2) les droits du parti, de ses sections régionales et de ses autres subdivisions structurelles en matière de gestion des fonds et biens d'autre nature du parti ; 3) l'ordre de déclaration et la responsabilité financière du parti, de ses sections régionales et de ses autres subdivisions structurelles. Ni la LPP ni les lois électorales n'imposent aux partis politiques ou autres sujets électoraux de veiller à ce que leurs comptes et rapports financiers fassent l'objet d'un audit professionnel indépendant.

Contrôle

65. Le contrôle des activités financières ordinaires des partis politiques est réglementé par la LPP et la LAC. En vertu de la section 35 LPP, les registres de comptabilité générale et fiscaux des partis politiques, de leurs sections régionales et de leurs autres subdivisions structurelles enregistrées font l'objet d'un audit par le Service fiscal fédéral et ses instances territoriales. Les rapports (trimestriels) sur les recettes et dépenses des partis politiques, de leurs sections régionales et de leurs autres subdivisions structurelles sont audités par les commissions électorales compétentes, à savoir la CEC et les commissions électorales des sujets fédéraux concernés. Les rapports annuels consolidés des partis politiques sont audités par la CEC.⁸⁵
66. L'audit des rapports financiers annuels consolidés des partis politiques fait intervenir deux organismes, à savoir la CEC (concernant les sources et la valeur des biens collectés par les partis politiques, leurs sections régionales et leurs autres subdivisions structurelles sous forme de droits d'entrée et d'adhésion ainsi que de dons de personnes physiques et morales) et le Service fiscal fédéral (concernant les autres sources de recettes, montants collectés en numéraire, dépenses du parti et impôts acquittés).⁸⁶ Au niveau de la CEC, l'audit est réalisé à travers le système automatisé d'Etat « *Vybory* » (élections).⁸⁷ Il comprend deux types de vérification : 1) la vérification « interne », concernant l'exactitude arithmétique des données consolidées sur le transfert de sommes en numéraire et de biens d'autre nature ; et 2) la vérification dite « de la chambre », concernant la cohérence entre les données consolidées sur le transfert de sommes en numéraire et de biens d'autre nature et les informations extraites des annexes du rapport. Le système permet également la comparaison des rapports financiers trimestriels et des rapports financiers consolidés annuels publiés. Les commissions électorales peuvent demander aux autorités responsables de l'enregistrement des citoyens russes (Service fédéral des migrations) et aux organes exécutifs responsables de l'enregistrement des personnes morales au niveau de l'Etat ou de l'enregistrement des organisations à but non lucratif (Service fiscal fédéral et ministère de la Justice) de procéder à une vérification des antécédents des personnes physiques

⁸⁴ La section 20 LAC établit une obligation identique.

⁸⁵ Voir également les dispositions correspondantes à la section 21, alinéa 12.1 et section 23, alinéa L.1 LGE.

⁸⁶ Section 38, alinéa 1.1 et 2 LPP.

⁸⁷ Etabli en vertu de la Loi fédérale n° 20-FZ, du 10 janvier 2003, relative au système automatisé d'Etat de la Fédération de Russie « *Vybory* » (élections) et étendu à l'ensemble du territoire national, le système met en œuvre des processus d'information essentiels pour la préparation et la tenue d'élections et de référendums. Le système est géré par la CEC, qui établit les conditions requises pour son exploitation et son développement, en conformité avec les lois fédérales. Sa structure correspond au système des commissions électorales et inclut 14 volets, dont un est appelé « contrôle automatisé du financement des partis politiques ».

et morales ayant effectué des dons sur le compte d'un parti et de présenter les résultats de l'audit dans un délai de 30 jours sur les formulaires établis par la CEC.⁸⁸

67. La CEC est tenue d'attirer l'attention des partis politiques sur les résultats d'audit et de publier ces résultats sur son site Internet et dans la presse.⁸⁹ En cas de non-communication, par un parti, des rapports financiers dans le délai requis par les règles, la CEC doit en informer l'organe habilité (ministère de la Justice et ses instances territoriales), qui émet un avertissement motivé précisant les violations et établissant un délai de deux mois au minimum pour la rectification. En cas de manquement d'une section régionale de parti en matière de déclaration, la commission électorale du sujet fédéral doit en informer l'organe territorial.⁹⁰
68. D'autre part, la LAC confie au ministère de la Justice la responsabilité générale du contrôle du respect, par les associations civiles (y compris les partis politiques), des buts statutaires ainsi que de la Constitution et de la législation de la Fédération de Russie.⁹¹ En vertu de la section 38 LAC, le ministère de la Justice (et ses instances territoriales), en tant qu'organe responsable de l'enregistrement des associations civiles, peut effectuer un contrôle – pas plus d'une fois par an – de l'emploi des fonds et biens d'autre nature par les associations civiles (y compris les partis politiques). A cette fin, il peut solliciter et recevoir des informations sur les activités financières et économiques menées par des associations civiles, auprès d'offices statistiques d'Etat, du Service fiscal fédéral, d'autres organes étatiques de contrôle et de surveillance ainsi que d'établissements de crédit et financiers. En cas de manquements, par une association civile, à la Constitution et aux lois de la Fédération de Russie ou de en cas de commission d'actes contraires aux statuts, le ministère de la Justice émet un avis motivé et établit un délai d'un mois au minimum pour la rectification.
69. En vertu de la section 59, alinéa 13 LGE, les rapports financiers sur la collecte et l'emploi de ressources au titre des fonds électoraux font l'objet d'un audit par les commissions électorales compétentes, à savoir la CEC dans le cadre des élections fédérales, les commissions électorales des sujets fédéraux dans le cadre des élections au niveau des sujets mais aussi dans le cadre des élections à la Douma d'Etat en ce qui concerne les fonds électoraux des sections régionales des partis. L'audit inclut un contrôle des sources des recettes/contributions monétaires collectées par les fonds électoraux (notamment une vérification des informations sur les personnes physiques et morales ayant effectué des dons au profit du fonds électoral), un contrôle de l'exactitude de la comptabilisation des entrées et emplois de ressources (notamment une vérification des documents financiers principaux, annexés au rapport, qui confirment les dépenses) et un contrôle du remboursement de ressources publiques allouées par les commissions électorales compétentes aux fonds électoraux (si les dispositions législatives pertinentes prévoient un financement public). Un contrôle automatisé est réalisé de la même manière que celle décrite plus haut, à l'aide du système automatisé d'Etat « *Vybory* » (élections).
70. D'autres organes des autorités centrales, organes des autorités locales, institutions d'Etat et municipales, ainsi que leurs agents, sont tenus d'apporter aux commissions électorales une assistance aux fins de l'exercice de leurs pouvoirs. Les organes des autorités centrales, organes des autorités locales, associations civiles, organisations de tout type de régime de propriété, y

⁸⁸ Section 35, alinéa 4 LPP.

⁸⁹ Section 35, alinéa 3 LPP et section 20, alinéa 12.1 LGE.

⁹⁰ Le délai de rectification fixé pour la section régionale est d'un mois au minimum. Voir section 34, alinéa 8 et section 39, alinéas 1 et 2 LPP.

⁹¹ C'est le Bureau du Procureur général qui assure la surveillance générale de l'observation des lois par les associations civiles (y compris les partis politiques).

compris les organisations de télédiffusion et radiodiffusion et les journaux, ainsi que les agents de ces organes et organisations, ont obligation de fournir les informations et matériels nécessaires aux commissions. Ils doivent répondre aux demandes des commissions sans frais, dans un délai de cinq jours (ou, si la demande en question a été reçue cinq jours ou moins avant le jour du vote, au plus tard le jour précédant le jour du vote ou, si la demande en question a été reçue le jour du vote ou le jour suivant, immédiatement).⁹² Plus précisément, en vertu des lois électorales, les commissions électorales peuvent demander aux autorités responsables de l'enregistrement des citoyens russes et aux organes exécutifs responsables de l'enregistrement des personnes morales au niveau de l'Etat ou de l'enregistrement des organisations à but non lucratif, de procéder à une vérification des antécédents de personnes physiques et morales ayant effectué des dons à un fonds électoral et de présenter les résultats de l'audit dans un délai de cinq jours en utilisant les formulaires établis par la CEC.⁹³ Pour faciliter la coopération et l'échange d'informations interorganismes, la CEC a conclu des accords de partenariat avec le Service fiscal fédéral et avec le ministère de l'Intérieur ; en outre, un accord signé entre la CEC et la Cour des comptes garantit un accès réciproque aux bases de données respectives des organismes.⁹⁴

71. Par ailleurs, la section 59, alinéa 7 LGE dispose que l'établissement de crédit auprès duquel est domicilié un compte de fonds électoral doit communiquer périodiquement à la commission électorale compétente – sur demande – des informations concernant les sommes collectées et dépensées sur le compte électoral. Les lois électorales spécifiques fixent aussi des obligations en la matière. Dans le cadre des élections fédérales, il est stipulé que ces informations doivent être communiquées par la Caisse d'épargne à la commission concernée – sans demande préalable – au moins une fois par semaine ou, à moins de 10 jours avant le jour du vote, au moins une fois tous les trois jours ouvrés bancaires, en utilisant les formulaires établis par la CEC ainsi que le système automatisé public « *Vybory* » (élections) et le système automatisé « client » de la Caisse d'épargne.⁹⁵ En cas de violation des règles relatives au financement des campagnes par les sujets électoraux, la commission électorale compétente peut émettre un avertissement et le rendre public à travers les médias ou autrement.⁹⁶ Si les commissions électorales reçoivent des informations sur des dons volontaires effectués au profit de fonds électoraux en provenance de sources interdites, elles doivent en informer promptement les partis politiques concernés et leurs sections régionales (dans le cadre des élections à la Douma d'Etat) ou les candidats concernés ou leurs mandataires pour les questions financières (dans le cadre des élections présidentielles).⁹⁷
72. Les commissions électorales sont régies par la LGE et d'autres lois pertinentes au niveau fédéral et au niveau des sujets fédéraux. La section 20, alinéa 12 LGE déclare les commissions électorales indépendantes – dans les limites de leur compétence – des autres organes du pouvoir central et organes des autorités locales. La CEC et les commissions électorales des

⁹² Section 20, alinéas 16 à 19 LGE.

⁹³ Section 68, alinéa 11 LEDE, section 62, alinéa 9 LEPR, section 59, alinéa 13 LGE, ainsi que Résolution de la CEC n° 10/89-6, du 12 mai 2011, relative au format de présentation des données aux fins de l'audit des informations communiquées par les personnes physiques et morales ayant effectué des dons volontaires aux fonds électoraux des partis politiques et sections régionales des partis et relative à la présentation des résultats d'audit dans le cadre des élections des députés de la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie et Résolution de la CEC n° 10/90-6, du 12 mai 2011, relative au format de présentation des données aux fins de l'audit des informations communiquées par les personnes physiques et morales ayant effectué des dons volontaires aux fonds électoraux des candidats à l'élection du Président de la Fédération de Russie et relative à la présentation des résultats d'audit.

⁹⁴ Voir accords respectifs des 13 janvier 2011 (n° 08/137-2011/MMB-27-3/1), 21 février 2005 et 9 janvier 2002.

⁹⁵ Section 68, alinéa 7 LEDE, section 62, alinéa 6 LEPR et Résolutions de la CEC n° 10/85-6, alinéa 2.4 et n° 10/86-6, alinéa 2.4.

⁹⁶ Section 20, alinéa 5.1 LGE.

⁹⁷ Section 62, alinéa 9 LEPR et section 68, alinéa 11 LEDE.

sujets fédéraux sont des instances collégiales permanentes d'un mandat de cinq ans. Leurs activités sont financées par l'enveloppe du budget fédéral – et des budgets des sujets fédéraux concernés – allouée à ces fins pour l'exercice suivant en conformité avec les lois budgétaires pertinentes. La CEC comprend 15 membres ayant un niveau d'études supérieures. Chacun des organes ci-après en désigne cinq : 1) le Président de la Fédération de Russie ; 2) la Douma d'Etat, parmi plusieurs candidats proposés par les factions, autres associations de députés et les députés ; et 3) le Conseil de la Fédération, parmi plusieurs candidats proposés par les organes des autorités centrales et hauts fonctionnaires des sujets fédéraux (chefs d'autorités exécutives suprêmes). Les commissions électorales des sujets fédéraux comptent entre 10 et 14 membres disposant du droit de vote et sont formées sur la base de propositions des partis politiques, autres associations civiles, organes représentant les municipalités et de la commission électorale précédente. La moitié des membres sont désignés par l'organe législatif concerné et l'autre moitié, par un fonctionnaire de haut rang du sujet fédéral concerné. Le nombre de représentant issu d'un(e) même parti politique, association électorale ou autre association civile est limité à un. Les agents de l'Etat et municipaux ne peuvent pas représenter plus de la moitié des membres de la commission.⁹⁸ Au moins un membre est désigné par chaque organe sur proposition de la CEC.⁹⁹ Une liste exhaustive des raisons permettant de déloger le membre d'une commission électorale de ses fonctions apparaît à la Section 29 LGE. Les réunions de la CEC sont retransmises sur son site Internet officiel, tandis que les matériels sont publiés sur le site Internet officiel et sur les sites Internet des commissions électorales concernées.

73. Lors des élections, dans le cadre de son mandat, la commission électorale doit examiner les requêtes concernant une allégation de violation de la LGE, procéder à des vérifications et apporter des réponses écrites dans un délai de cinq jours et au plus tard le jour précédant le jour du vote, et, dans le cas des requêtes reçues le jour du vote ou le jour suivant le jour du vote, immédiatement. Lorsque les faits allégués requièrent des vérifications supplémentaires, la décision doit être prise dans un délai de dix jours. Lorsqu'une requête concerne la violation de la législation par un candidat ou une association électorale, ce candidat ou cette association électorale ou son mandataire en reçoit immédiatement notification et peut fournir des explications.¹⁰⁰
74. La section 60 LGE prévoit la mise en place de services de surveillance et d'audit au sein de la CEC et des commissions électorales des sujets fédéraux pendant la période électorale.¹⁰¹ Les services de surveillance et d'audit sont constitués de chefs et d'experts d'organes et institutions d'Etat et autres, y compris la Banque centrale, la Caisse d'épargne et les bureaux généraux (banques nationales) de la Banque centrale dans les sujets fédéraux,¹⁰² mandatés sur demande des commissions électorales au plus tard un mois après la publication officielle de la décision de tenir des élections, pour une durée de cinq mois au minimum (deux mois au minimum dans le cas des commissions électorales territoriales et de circonscription). Les services de surveillance et d'audit sont responsables, entre autres, du contrôle de l'utilisation des ressources financières allouées aux commissions pour préparer et tenir les élections, de l'audit des rapports financiers

⁹⁸ Section 22, alinéa 5 LGE.

⁹⁹ Section 23, alinéa 9 LGE.

¹⁰⁰ Section 20, alinéas 4 et 5 LGE.

¹⁰¹ Le statut des services de surveillance et d'audit est précisé par des résolutions des commissions électorales compétentes.

¹⁰² Selon les autorités, les services de surveillance et de révision ne peuvent pas inclure des candidats aux élections, mandataires de tels candidats, agents électoraux de partis politiques, sections régionales de partis et autres subdivisions structurelles autorisées à participer aux élections, ni leurs conjoint(e)s, proches parents et personnes directement subordonnées, membres de groupes d'initiative de la campagne électorale et membres de commissions électorales de rang inférieur.

des sujets électoraux, de la surveillance de l'exactitude de leurs comptes et du contrôle de l'utilisation des fonds électoraux. Les services doivent interagir avec les autorités et organisations compétentes en matière répressive, fiscale et autre. L'effectif affecté à ces services n'est pas prévu par la loi et varie entre cinq et trente membres. Le service de surveillance et d'audit de la CEC compte actuellement 46 membres (6 membres permanents et 40 membres temporaires).

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

75. La LPP, le Code pénal (CP), le Code des infractions administratives (CIA) et la LGE prévoient plusieurs types de mesures et de sanctions concernant les partis politiques, sujets électoraux et mandataires pour les questions financières des sujets électoraux et concernant les contributeurs aux fonds électoraux (personnes physiques ou morales).¹⁰³

76. Sections 39 à 45 LPP ; notification écrite, suspension et liquidation d'un parti politique, de sections régionales ou d'autres subdivisions structurelles

En cas de violation de dispositions de la LPP ou d'autres lois fédérales par un parti politique (ou une de ses sections régionales ou autres subdivisions structurelles), le ministère de la Justice (ou son organe territorial compétent) émet une notification écrite précisant les manquements et établissant un délai de deux mois ou plus (ou un mois ou plus) pour leur rectification. Si le parti (ou sa section régionale ou autre subdivision structurelle) n'a pas remédié aux manquements dans le délai imparti et que la notification n'a pas été contestée devant la justice, les activités du parti (ou de sa section régionale ou autre subdivision structurelle) peuvent être suspendues pendant six mois au maximum par la Cour suprême de la Fédération de Russie (ou la Cour suprême de la République, le tribunal territorial, le tribunal régional, le tribunal de ville à statut fédéral, le tribunal de région autonome ou le tribunal de comté autonome compétent) à la demande de l'autorité susmentionnée. Les conséquences de la suspension d'un parti incluent l'interdiction d'utiliser les médias d'Etat et municipaux, d'organiser et tenir des réunions, de participer à des élections, d'utiliser des dépôts bancaires sauf pour le paiement d'impôts et d'amendes, etc. La section 32, alinéa 3 LPP dispose que le financement public d'un parti politique est suspendu en cas de suspension de ses activités.¹⁰⁴ En outre, un parti politique (une de ses sections régionales ou autres subdivisions structurelles) peut être liquidé sur décision de la Cour suprême de la Fédération de Russie, entre autres, si, dans le délai fixé par le tribunal, il ne remédie pas aux violations ayant entraîné la suspension du parti (ou de la section régionale ou autre subdivision structurelle), à la demande de l'autorité susmentionnée. En cas de liquidation conformément à la décision d'un tribunal, le patrimoine du parti (ou de la section régionale ou autre subdivision structurelle) est versé au budget de la Fédération de Russie et le parti est radié du Registre d'Etat unique des personnes morales.

77. Article 141-1 CP : sanctions pénales dont peines d'amende et d'emprisonnement

Les violations spécifiées des règles sur le financement des campagnes électorales (telles que le transfert de sommes d'argent à *une grande échelle* à des candidats ou associations électorales dans le but d'influencer les résultats d'élections, en contournant le fonds électoral pertinent ; ou la dépense de sommes à *une grande échelle* non transférées au fonds électoral dans le but d'influencer les résultats d'élections) sont passibles d'une amende de 100 000 à 300 000 RUB

¹⁰³ S'agissant des sanctions prévues par la LAC, d'après la section 12.2, elles ne visent pas les partis politiques. Cela étant dit, les associations civiles, y compris les partis politiques, peuvent être sanctionnées en vertu de la Loi fédérale n° 113-FZ, du 25 juillet 2002, relative à la lutte contre les activités extrémistes.

¹⁰⁴ En vertu de la section 32, alinéa 4 LPP, l'appui de l'Etat aux partis politiques (ou leurs sections régionales ou autres subdivisions structurelles) prend fin à compter de la date à laquelle prend effet la décision de leur liquidation prise par un tribunal.

(environ 2 500 à 7 500 EUR) ou d'une somme équivalente au salaire ou à d'autres revenus de l'auteur de l'infraction sur une période d'un à deux ans ou de travaux d'intérêt général de 180 heures au maximum ou d'une peine de rééducation par le travail d'un an au maximum ou d'une peine d'emprisonnement d'un an au maximum. Les violations plus graves (telles que les dépenses à *une grande échelle* couvertes par des dons interdits par les lois électorales et transférés sur le compte du fonds électoral) sont passibles de sanctions plus sévères, y compris une amende comprise entre 100 000 et 500 000 RUB (2 500 à 12 500 EUR) ou une somme équivalente au salaire ou à d'autres revenus de l'auteur de l'infraction sur une période d'un à trois ans et d'une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum. L'article 141-1 inclut une note selon laquelle l'expression « à une grande échelle » correspond à une somme d'argent ou à des biens ou autres avantages matériels dont la valeur dépasse un dixième du plafond légal des dépenses autorisées du fonds électoral d'un sujet électoral et est supérieure ou égale à 1 million RUB (25 000 EUR). Cette définition établit la démarcation entre les infractions pénales et les infractions administratives (voir ci-après). Les sanctions pénales ne peuvent être imposées qu'à des personnes physiques, en particulier des candidats à une élection, mandataires pour les questions financières d'un sujet électoral et donateurs individuels.

78. Articles 5-17 à 5-20 CIA : amendes administratives

Ces articles définissent les infractions administratives concernant le défaut de communication ou de publication de rapports financiers relatifs au fonds électoral, l'emploi illicite de ressources financières pour la campagne électorale (par exemple, ressources financières non transférées au fonds électoral ou ressources financières en dépassement du plafond réglementaire), l'emploi d'une aide matérielle illicite pour la campagne électorale et le financement illicite de la campagne électorale ou l'apport illicite d'une aide matérielle à la campagne électorale, à condition que ces actes ne constituent pas des infractions pénales. Ces infractions administratives sont passibles d'une amende comprise entre 1 000 et 2 500 RUB (environ entre 25 et 62,5 EUR) dans certains cas impliquant des citoyens, et entre 10 000 et 100 000 RUB (entre 250 et 2 500 EUR) dans certains cas impliquant des personnes morales, et d'une confiscation de l'objet de l'infraction le cas échéant. Ces sanctions peuvent être imposées, notamment, à des candidats à une élection, associations électorales, mandataires pour les questions financières de sujets électoraux et contributeurs à des fonds électoraux (personnes physiques et morales).

79. Sections 20, alinéa 5.1, 76 et 77 LGE : avertissement, annulation de l'enregistrement de candidats à une élection/listes de candidats et annulation de la décision relative à des résultats d'élections

La commission électorale compétente peut adresser un avertissement à des sujets électoraux ayant enfreint les règles relatives au financement d'une campagne et le rendre public à travers les médias ou autrement. L'enregistrement d'un candidat (ou d'une liste de candidats) peut être annulé par un tribunal sur la base d'une requête de la commission électorale qui a enregistré le candidat (ou la liste de candidats) ou d'un sujet électoral, entre autres si apparaissent des faits nouveaux qui constituent un motif de refus d'enregistrement (excepté pour le non-établissement d'un fonds électoral), si des sujets électoraux ou leurs mandataires dépassent de plus de 5 % le plafond légal de dépenses du fonds électoral ou s'ils emploient des ressources financières autres que celles du fonds électoral pour un montant excédant de plus de 5 % le plafond légal des dépenses du fonds électoral. Un tribunal peut annuler les décisions d'une commission électorale concernant les résultats d'élections ou (dans le cas d'élections basées sur des listes de candidats) autorisant l'attribution de sièges à des associations électorales, entre autres si les dépenses couvertes par le fonds électoral d'un sujet électoral dépassent de plus de 10 % le plafond légal.

80. Les notifications écrites du ministère de la Justice en vertu de la LPP sont susceptibles de recours devant un tribunal de district, tandis que les décisions de suspension des activités ou de liquidation d'un parti politique par la Cour suprême sont susceptibles de recours devant le Conseil de cassation de la Cour suprême. Les avertissements des commissions électorales en vertu de la LGE sont susceptibles de recours devant des tribunaux spécifiés ou des commissions électorales d'échelon supérieur. Les autres sanctions susmentionnées sont imposées par des juges de paix¹⁰⁵ ou tribunaux de droit commun, dont les décisions sont susceptibles de recours devant des tribunaux d'échelon supérieur. Le 31 mars 2011, l'Assemblée plénière de la Cour suprême de la Fédération de Russie a adopté l'Arrêt n° 5 relatif aux pratiques des tribunaux en matière d'examen des affaires relatives à la protection des droits électoraux et du droit de participer à un référendum des citoyens de la Fédération de Russie. C'est la première fois qu'un tel arrêt a résumé les pratiques judiciaires pertinentes et a formulé des recommandations visant à promouvoir une interprétation et une application uniformes de la législation électorale par les tribunaux.

Immunités et délai de prescription

81. D'après la Constitution et d'autres actes, plusieurs catégories de responsables de haut rang jouissent d'une immunité dans le cadre d'une procédure pénale, dont le Président et les membres du Parlement (le Conseil de la Fédération et la Douma d'Etat). Le Président ne peut être mis en examen par le Conseil de la Fédération que sur la base d'accusations de haute trahison ou autres infractions graves portées par la Douma d'Etat et confirmées par un avis judiciaire de la Cour suprême de la Fédération de Russie. L'immunité des membres de la Douma d'Etat peut être levée par la Douma d'Etat à la demande du Procureur général. Sans le consentement de la Douma d'Etat, ses membres ne peuvent voir leur responsabilité pénale ou administrative mise en cause dans le cadre d'une procédure judiciaire, être arrêtés, être placés en détention, faire l'objet d'une perquisition (sauf en cas de flagrant délit), être soumis à un interrogatoire ou faire l'objet de fouilles au corps sauf en cas de nécessité aux fins de la sûreté d'autrui, en vertu de la législation fédérale.

82. En outre, le Code de procédure pénale de la Fédération de Russie prévoit une « procédure spéciale » et des privilèges en matière pénale pour plusieurs catégories de responsables, y compris les députés et candidats à la députation à la Douma d'Etat, les députés et candidats à la députation à des organes législatifs des sujets de la Fédération de Russie, ainsi que les députés, membres ou responsables élus d'organes des autorités locales. La « procédure spéciale » implique le consentement d'un organe ou responsable – par exemple, le président de la Commission d'enquête de la Fédération de Russie, en ce qui concerne les candidats enregistrés aux élections à la Douma d'Etat – pour l'utilisation de mesures coercitives et l'ouverture d'une procédure pénale.¹⁰⁶

83. Le délai de prescription général prévu par le CP¹⁰⁷ et le CIA¹⁰⁸ s'applique aux infractions pénales et administratives susmentionnées, comme suit :

- violation de l'article 141-1 CP : deux ans à compter de la date de la commission ;
- violation des articles 5-17 à 5-20 CIA : un an à compter de la date de la commission.

¹⁰⁵ Pour les infractions administratives, sauf celles visées par une enquête administrative (article 23, alinéa 3 et article 21.1 CIA).

¹⁰⁶ Voir sections 447 et 448 du Code de procédure pénale. Voir également le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes du GRECO sur la Fédération de Russie, document Greco Eval I-II (2008) 2F, paragraphes 167 à 172.

¹⁰⁷ Article 78 CP en association avec l'article 15 CP.

¹⁰⁸ Article 4-5 CIA.

84. D'autre part, le délai de prescription suivant s'applique à l'imposition de sanctions en vertu de la LGE. Une demande d'annulation de l'enregistrement de candidats à des élections/listes de candidats peut être soumise à la justice huit jours avant le jour du vote au plus tard et le tribunal est tenu d'arrêter une décision cinq jours avant le jour du vote au plus tard.¹⁰⁹ Une requête alléguant la violation des droits électoraux de citoyens durant la campagne électorale peut être soumise à la justice dans un délai d'un an à compter de la publication officielle des résultats des élections.¹¹⁰

Statistiques

85. Les autorités déclarent que depuis l'introduction en 2003 de l'article 141-1 CP relative à la violation des règles sur le financement des campagnes électorales jusqu'à 2010, cinq personnes ont été condamnées pour une telle infraction. En ce qui concerne les infractions administratives à la réglementation sur le financement des campagnes, les autorités indiquent qu'au cours de la période allant de 2007 à 2010, 6 personnes morales et 59 personnes physiques ont été condamnées pour utilisation illicite de ressources financières (article 5-18 CIA), 2 personnes morales et 3 personnes physiques, pour utilisation d'aide matérielle illicite (article 5-19 CIA) et 7 personnes morales et 12 personnes physiques, pour financement illicite de campagne électorale (article 5-20 CIA).
86. Pour ce qui est des sanctions prévues par la LPP, les autorités indiquent que, par exemple, les violations des règles sur le financement et la transparence des partis peuvent consister en une communication tardive de rapports financiers par des sections régionales de partis mais que ces dernières remédient généralement à ces irrégularités après avoir reçu une notification écrite des autorités compétentes. S'agissant des sanctions prévues par la LGE, les autorités évoquent deux exemples dans lesquels l'enregistrement de listes de candidats a été annulé pour utilisation illicite de ressources de fonds électoral.

IV. ANALYSE

Considérations générales

87. Ces deux dernières décennies, la législation russe sur les partis politiques et les campagnes électorales a subi des modifications notables. Par exemple, dans le domaine des élections, la Loi fédérale n° 56-FZ, du 6 décembre 1994, relative aux garanties essentielles des droits électoraux des citoyens de la Fédération de Russie ne contenait que trois sections très succinctes traitant spécifiquement du financement des campagnes électorales. En comparaison, la Loi fédérale du 18 mai 2005 relative à l'élection des députés de la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie (LEDE) comprenait déjà sept sections très détaillées. En 2001, la Loi fédérale n° 95-FZ relative aux partis politiques (LPP) – la première loi de ce type dans l'histoire récente de la Russie – a été adoptée. Par rapport aux années 1990, époque où il était habituel que le financement des campagnes électorales des candidats soit assuré par l'État, la LPP a introduit un principe nouveau d'attribution d'une aide de l'Etat en fonction des résultats électoraux. Aujourd'hui, la Fédération de Russie dispose d'un cadre réglementaire complet, qui couvre à la fois le financement général des partis et le financement des campagnes électorales, ainsi que les règles de transparence pertinentes. La législation adoptée au niveau fédéral – la LPP, la Loi relative aux garanties essentielles des droits électoraux et du droit de participation

¹⁰⁹ Section 78, alinéa 5 LGE.

¹¹⁰ Section 78, alinéa 3 LGE.

aux référendums des citoyens de la Fédération de Russie (LGE), la Loi fédérale relative à l'élection du Président de la Fédération de Russie (LEPR) et la LEDE – est plutôt complexe, détaillée et stricte. On note une évolution de la législation vers un système multipartite concurrentiel, qui requiert, entre autres, une réglementation des flux financiers. La législation russe se distingue aussi par des dispositions visant à s'assurer que les partis sont bien ancrés dans la société russe et sur l'ensemble du vaste territoire national, et que des principes cohérents et uniformes s'appliquent à l'organisation et à la tenue des élections à tous les échelons. A ce propos, l'EEG note que les exigences contraignantes en matière d'enregistrement des partis politiques, qui ont été mises en place et entravent le droit à participer aux élections, ont été critiquées par la Cour européenne des droits de l'homme et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, entre autres.¹¹¹ Dans ce contexte, l'EEG note également la proposition d'entreprendre une réforme complète du système politique russe, incluse dans l'allocution prononcée par le Président de la Fédération de Russie devant la Douma d'Etat de la sixième législature le 22 décembre 2011.¹¹² Le 28 décembre 2012, le projet de loi relatif aux amendements de la loi fédérale sur des partis politiques ayant pour but la libéralisation des exigences concernant la création et les activités des partis politiques, a été adoptée en première lecture par la Douma d'Etat.

88. La législation russe prévoit un système de financement mixte (public et privé) des partis politiques et campagnes électorales. Le rôle de l'Etat dans le façonnage du système politique du pays, notamment à travers l'aide financière directe et indirecte, est désormais important et a été reconnu par l'ensemble des quatre partis politiques que l'EEG a rencontrés. Les partis politiques qui recueillent au moins 3 % des voix aux élections à la Douma d'Etat ont droit à un financement de l'Etat et à un accès limité aux médias publics à titre gratuit lors d'une campagne électorale. L'aide financière directe est passée de 50 kopecks (environ 0,0125 EUR) par voix en 2002 à 5 RUB (0,125 EUR) par voix en 2005, puis à 20 RUB (0,5 EUR) par voix en 2008. L'augmentation la plus récente a sensiblement amélioré la situation financière générale des partis. D'après les informations obtenues par l'EEG, la part du financement de l'Etat dans le budget annuel des partis a progressé : pour le Parti communiste, il est passé d'environ 40 % à plus de 50 % ; pour Russie juste, de 7 % à 25 % ; pour le Parti libéral-démocrate de Russie, de moins de 40 % à plus de 83 % ; et pour Russie unie, de 23 % à 36 %.
89. La législation réglementant le financement politique dans la Fédération de Russie est, à plusieurs égards, en conformité avec la Recommandation Rec(2003) 4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (ci-après, la « Recommandation »). Il existe des régimes juridiques distincts qui régissent, d'une part, le financement général des partis et, d'autre part, le financement des campagnes électorales, ainsi que des règles de transparence pertinentes. Néanmoins, des principes et règles similaires sont souvent appliqués, notamment concernant les sources de financement interdites et les informations à communiquer sur les donateurs (personnes physiques et morales). S'agissant des dons, la législation exige que tous les dons collectés par un parti ou par un sujet électoral¹¹³ soient mentionnés dans les registres. Les états

¹¹¹ Voir, par exemple, affaire *Parti républicain de Russie c. Russie*, 2011, requête n° 12976/07 ; le rapport de l'APCE intitulé *Respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie*, du 3 juin 2005, Doc. 10568, paragraphe 37 (<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc05/FDOC10568.htm>).

¹¹² Le Président de la Fédération de Russie a proposé, entre autres, d'adopter une procédure moins contraignante en matière d'enregistrement des partis politiques, de prévoir l'élection directe des chefs des sujets fédéraux et de renforcer le contrôle des partis sur les commissions électorales – voir <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/369899/>. Le 23 décembre 2011 et le 16 février 2012, des propositions pertinentes ont été présentées à la Douma d'Etat.

¹¹³ C'est-à-dire, les candidats aux élections et les associations électorales. En vertu de la section 2, alinéa 25 LGE, les associations électorales incluent les partis politiques, leurs sections régionales et leurs autres subdivisions structurelles

pertinents devraient non seulement mentionner la nature et la valeur de chaque don mais aussi les dons qui dépassent le seuil en vigueur. Un ensemble de données unique à présenter sur chaque donateur – personne physique et morale – est aussi clairement défini. S’agissant des personnes morales, un document a été spécialement conçu pour la présentation de telles informations (à savoir l’ordre de virement transmis par l’entité juridique à la banque). Le fait de communiquer des informations incomplètes rend automatiquement illicite le don concerné. Une interdiction stricte et identique s’applique aux dons effectués au profit de partis et de fonds électoraux par des entités étrangères (gouvernements, entreprises, fondations et ONG) ainsi que par des entreprises nationales dans lesquelles l’Etat ou des sujets municipaux détiennent une participation de plus de 30 %. Par essence, seul les citoyens russes âgés de 18 ans au minimum et les entités russes (enregistrées depuis plus d’un an avant la date du don et contrôlées à hauteur de 30 % au maximum par l’Etat ou des sujets fédéraux ou municipaux russes ou par des sujets étrangers), y compris les associations à but non lucratif non financées par des sources étrangères, sont autorisés à effectuer des dons. Le montant des ressources financières qui peuvent être collectées auprès d’une source licite et dépensées au cours d’une année civile donnée (pour un parti politique) ou au cours d’une campagne électorale (pour un sujet électoral) est aussi déterminé. En fonction de l’échelon des élections et de la taille de la population d’un territoire, des plafonds différents s’appliquent en ce qui concerne les dons, fonds électoraux et plafond des dépenses. Les associations électorales ont généralement obligation d’établir un fonds électoral qui ne peut servir qu’à l’organisation et à la tenue d’une élection. Toute aide financière ou matérielle contournant le fonds électoral est clairement interdite. Cela inclut l’exécution de travaux et la prestation de services par des personnes physiques ou morales. De plus, il est explicitement interdit aux candidats qui font partie d’une liste de candidats fédérale ou régionale d’établir leur propre fonds électoral. La législation confie la gestion des fonds électoraux et des comptes électoraux spéciaux correspondants à des « mandataires pour les questions financières » des associations électorales et, le cas échéant, aussi des candidats aux élections. Ne prévoyant que quelques exceptions, la loi a fixé de strictes obligations de déclaration des dépenses encourues, à travers l’établissement de rapports trimestriels et annuels en ce qui concerne les partis politiques et, dans le cas des élections à l’échelon fédéral, l’établissement d’un premier rapport financier et d’un rapport financier final en ce qui concerne les sujets électoraux. Les rapports financiers annuels des partis politiques consolident les données financières du parti politique, de ses sections régionales et de ses autres subdivisions structurelles. Le contrôle des rapports financiers consolidés et des rapports financiers des sujets électoraux est assuré dans une large mesure par les commissions électorales, c’est-à-dire la Commission électorale centrale (CEC) et les commissions électorales des sujets fédéraux. En outre, différentes lois établissent une responsabilité pénale, administrative et autre en cas d’infraction aux règles relatives au financement politique.

90. L’EEG tient à souligner que si le financement ordinaire des partis politiques est régi par la LPP, la réglementation relative au financement des campagnes électorales est actuellement dispersée entre plusieurs lois et un grand nombre d’actes normatifs. Ainsi, au niveau fédéral, le cadre juridique comprend au moins trois instruments différents (la LGE, la LEDE et la LEPR). Même si la législation en vigueur ne comporte pas une définition juridique du « financement électoral », on s’accorde généralement à considérer qu’une telle notion inclut : 1) le financement et l’aide matérielle aux fins de l’organisation et de la tenue d’élections ; 2) l’aide financière et matérielle aux sujets électoraux, y compris les partis politiques ; 3) les règles de procédure ; 4) les garanties

enregistrées autorisées à participer aux élections pertinentes conformément à la législation fédérale, ainsi que les autres associations civiles dont le statut prévoit la participation aux élections.

pertinentes et 5) les responsabilités.¹¹⁴ Au niveau régional, des dispositions législatives distinctes règlent le financement des campagnes électorales relatives aux organes des sujets fédéraux et des autorités locales. En outre, de nombreuses questions d'ordre organisationnel et technique sont régies par des résolutions et décisions des commissions électorales et établissements bancaires, qui sont adoptées de nouveau pour chaque élection à venir et dont l'objet premier est de fournir des instructions pour une application uniforme des dispositions législatives. Alors que la Fédération de Russie continue d'optimiser son système politique, cela a une forte incidence sur la stabilité de sa législation. Par exemple, depuis son adoption en 2002, la LGE a été modifiée plus de trente fois.¹¹⁵ Une analyse comparative des actes législatifs montre que non seulement la plupart des lois électorales se chevauchent les unes les autres mais aussi que les résolutions et les règles adoptées par la CEC citent largement les lois ainsi que les propres instruments antérieurs de la CEC. L'EEG n'a pas spécifiquement analysé les dispositions législatives au niveau régional et local, mais suppose que la situation est similaire à celle qu'elle a observée au niveau fédéral. La plupart des interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont convenu que les dispositions législatives en vigueur sont trop détaillées. Les modifications successives ont sensiblement augmenté le volume des lois électorales, en les transformant, en effet, en une compilation d'actes et instructions normatifs. Cela a incité de nombreux interlocuteurs à soutenir que les dispositions législatives et réglementaires en vigueur sont trop complexes, au détriment de la précision et de la clarté.¹¹⁶ L'EEG partage ce point de vue.

91. Il n'est dès lors pas étonnant que les modifications fréquemment apportées à la législation aient rendu caduques ou archaïques de nombreuses dispositions et, d'une manière générale, créé des incohérences dans les actes législatifs en vigueur. On pourrait illustrer cela par plusieurs exemples. La section 58, alinéa 5, sous-alinéa d LGE stipule que les fonds électoraux peuvent être alimentés, entre autres, par des contributions des commissions électorales, si la loi le permet. Même si les représentants de la CEC ont insisté sur le fait que cette disposition n'est plus appliquée (et, en fait, l'EEG se félicite de ce que cette source de financement est explicitement interdite dans le cadre des élections fédérales), il n'a pas pu être confirmé qu'il est clairement interdit de collecter des ressources financières auprès des commissions électorales dans le cadre des autres types d'élections. De même, différents actes juridiques continuent de faire référence aux « blocs électoraux » (autrement dit, les blocs constitués entre des partis politiques et avec d'autres associations civiles en vue de concourir à des élections) malgré la suppression de ceux-ci en 2005. L'EEG comprend qu'il s'agit de dispositions transitoires préservées à la fin de 2011 pour permettre la modification des lois pertinentes, notamment le Code Pénal.¹¹⁷ D'autre part, l'EEG a relevé certaines divergences entre les exigences contenues dans la LGE et celles contenues dans les lois électorales spéciales. Par exemple, tandis que la LGE impose à la fois l'obligation aux commissions électorales de transmettre aux médias publics des informations sur la collecte et l'utilisation de ressources au titre des fonds électoraux et l'obligation aux médias publics de publier ces informations dans un délai de trois jours, les dispositions correspondantes des lois électorales spéciales n'incluent pas l'obligation aux médias publics de publier ces informations dans un délai de trois jours.¹¹⁸ Par ailleurs, en ce qui

¹¹⁴ Voir, par exemple, l'ouvrage de V. O. Luchin relatif à la législation électorale de la Russie (Moscou, 2010, p. 449) ; l'ouvrage de V. N. Belonovsky relatif à la législation électorale de la Fédération de Russie (Moscou, 2010, p. 813) ; l'ouvrage de I. V. Vydrin relatif à la législation électorale de la Fédération de Russie (4^e édition, Moscou, 2011, p. 220).

¹¹⁵ Depuis son adoption en 2001, la LPP a été modifiée plus de vingt fois.

¹¹⁶ Voir également le rapport de l'APCE intitulé *Observation des élections législatives dans la Fédération de Russie (4 décembre 2011)*, Doc. 12833, 23 janvier 2012, paragraphe 23. (<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc12/FDOC12833.htm>).

¹¹⁷ Les autorités indiquent que les derniers amendements concernant les « blocs électoraux », inclus dans le Code Pénal, ont entre en vigueur le 5 août 2011.

¹¹⁸ Section 59, alinéa 8 LGE, section 68, alinéa 10 LEDE et section 62, alinéa 8 LEPR.

concerne les obligations de divulgation publique, l'EEG a identifié certaines incohérences entre les dispositions correspondantes des lois électorales spéciales et entre les règles régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales (voir paragraphe 99 ci-après). Des dispositions incohérentes apparaissent également dans ces mêmes lois, notamment ce qui concerne, la durée des activités de campagne comme prévues dans le LGE (voir paragraphe 102 ci-après). L'EEG est consciente du fait que certains experts russes appellent à l'élaboration d'une loi séparée sur le financement électoral.¹¹⁹ Sans préjuger des conclusions de ce débat interne important, l'EEG recommande, aux fins d'une plus grande sécurité juridique, **d'examiner les différentes lois et règles relatives au financement des campagnes électorales au niveau fédéral de sorte à éliminer les doublons et les incohérences, et d'établir un cadre juridique clair et robuste.** De l'avis de l'EEG, cela améliorerait la compréhension et la mise en œuvre générales de la législation.

92. Même si le cadre juridique semble être complet, l'EEG a noté auprès de plusieurs interlocuteurs qu'il existe de sérieux doutes sur le fait de savoir si la législation permet d'appréhender, dans les faits, le coût réel de la compétition politique et des activités de campagne ou ne serait-ce que la majeure partie du financement politique dans la Fédération de Russie. L'EEG a été très préoccupée par une conviction apparemment partagée par de nombreux interlocuteurs selon laquelle, dans le système politique contemporain russe, des flux financiers considérables, en particulier des flux liés aux élections, échappent au champ de la réglementation. D'après certaines estimations, dans le contexte des élections, ce financement occulte se chiffrerait à pas moins de 60 % du volume des fonds électoraux et procéderait d'abus ayant trait aux dons privés et dons de candidats aux élections, ainsi que d'un abus de fonctions publiques manifestement étendu.¹²⁰ De même, une bonne partie des travaux exécutés et des services prestés par des personnes morales seraient payés en espèces, en violation des règles, et échapperaient ainsi aux registres officiels. Dans le bilan qu'elle a dressé des avant-dernières élections à la Douma d'Etat, la section russe de Transparency International (Center for Anti-Corruption Research and Initiative – Transparency International Russia) a cité plusieurs facteurs qui poussent à penser que la majeure partie du financement des campagnes est occulte. Il s'agit des dons en espèces qui facilitent la corruption entre les donateurs et les partis ou candidats ; l'abus d'autorité et de moyens publics pour harceler et intimider les donateurs de partis ou candidats défavorisés ; et l'absence d'un mécanisme visant à dépister les dépenses en dehors des fonds électoraux¹²¹. L'EEG estime que l'existence alléguée d'un financement occulte de grande envergure dans le système politique nuit au développement d'un système multipartite axé sur une compétition équitable et constitue un terreau manifestement fertile pour la corruption politique. Il est urgent d'instaurer davantage de clarté dans ce domaine. Par conséquent, l'EEG recommande **de réaliser une enquête indépendante sur le financement politique (incluant le financement général des partis et le financement des campagnes électorales) en ce qui concerne les flux financiers hors du champ d'application de la réglementation et, sur la base des conclusions d'une telle enquête, concevoir les mesures correctives nécessaires.**

¹¹⁹ V. N. Belonovsky, op.cit., p. 845 ; ouvrage relatif à la législation électorale de la Russie, op.cit., p. 439, 599 et 621. L'EEG a également appris qu'une organisation non gouvernementale a élaboré un projet de code électoral.

¹²⁰ L'abus de fonctions publiques a été défini comme l'utilisation de pouvoirs et ressources de l'Etat (y compris des moyens coercitifs, agents ainsi que ressources financières, matérielles et autres) par des responsables politiques et des partis politiques au pouvoir pour améliorer leurs perspectives électorales en violation des normes et responsabilités formelles et/ou informelles régissant l'exercice d'une fonction publique dans une démocratie – voir *Monitoring the misuse of administrative resources during the campaigning for the December 2003 Russian Federal State Duma Elections* [document sur la surveillance de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le contexte de la campagne des élections de décembre 2003 relatives à la Douma d'Etat de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie], Center for Anti-corruption Research and Initiative – Transparency International Russia, Moscou, 2004, p. 18.

¹²¹ Ibid., p. 52 et 53.

93. D'autre part, l'EEG est particulièrement préoccupée par l'abus de fonctions publiques apparemment étendu. De surcroît, l'EEG a été informée des sérieux obstacles à la collecte de ressources financières auprès des personnes morales. Les représentants des quatre partis politiques rencontrés lors de la visite dans la République fédérale de Russie ont affirmé à l'EEG que la plus grande partie des financements provenant des personnes morales bénéficie actuellement au parti au pouvoir. Cela semble coïncider avec les informations fournies par le porte-parole de Russie unie, qui a admis que les dons de personnes morales représentent quelque 50 % du budget du parti. En comparaison, un parti politique de l'opposition tire moins de 5 % de ses recettes annuelles de dons de personnes morales. L'analyse des rapports annuels consolidés des partis montre qu'en général, les partis d'opposition ont beaucoup de mal à collecter des contributions financières auprès des milieux d'affaires nationaux. D'après les explications avancées à l'EEG, une des principales raisons réside dans la peur de la pression de la part des autorités administratives et fiscales. L'EEG condamne vigoureusement l'abus du pouvoir de l'Etat à des fins d'intimidation des opposants politiques et de ceux qui les soutiennent. Un tel détournement de l'autorité et des ressources publiques n'est pas du tout acceptable dans une démocratie et, en outre, contribue à rendre occulte le financement politique. Ce phénomène est accentué par plusieurs lacunes juridiques et techniques. Par exemple, dans des cas où des personnes morales nationales seraient disposées à effectuer un don de manière tout à fait licite, les formalités en vigueur peuvent les en dissuader. L'EEG a appris que le programme bancaire utilisé pour traiter les dons de personnes morales n'a pas prévu assez d'espace pour inclure toutes les données pertinentes sur une entité juridique prévues par la loi. Cela oblige les agents bancaires à inscrire ces informations au dos du formulaire de l'ordre de virement, en violation des règles. En outre, étant donné que les dons volontaires ne constituent pas une opération bancaire courante, les formulaires de virement remplis par les agents bancaires à des fins de don comportent souvent des erreurs (c'est également le cas en ce qui concerne les donateurs qui sont des personnes physiques). En conséquence, environ 20 à 30 % de la totalité des formulaires de virement relatifs aux dons par les personnes physiques et morales aux fonds électoraux contiendraient apparemment des informations incomplètes ou erronées, ce qui rend les dons illicites et passibles de restitution.¹²² Les autorités russes ne sont pas d'accord avec ce chiffre. Enfin, l'EEG constate que, comme les entités juridiques ont obligation d'attester, sur le formulaire de virement, leur conformité avec les restrictions spécifiques fixées par la législation (voir paragraphe 43 ci-dessus), le format exact dans lequel cette information doit être fournie n'est pas suffisamment clair et se prête ainsi à des interprétations différentes par les commissions électorales.¹²³
94. Par ailleurs, l'attention de l'EEG a été attirée sur l'abus des médias publics et des équipements publics, qui constituerait un phénomène étendu. Alors que des dispositions législatives très détaillées en vigueur garantissent une couverture équitable et impartiale des partis politiques et des parlementaires par les médias d'Etat, les règles seraient souvent non observées dans les faits.¹²⁴ De même, malgré le droit des sujets électoraux à utiliser certains équipements publics à

¹²² Voir, par exemple, l'ouvrage de S. V. Yusov relatif au cadre juridique des élections fédérales et régionales (Rostov-sur-le-Don, 2011, p.190 et 191). L'EEG note que l'auteur de cette publication est le Président de la commission électorale de la région de Rostov et que la publication contient une introduction par le Secrétaire de la CEC.

¹²³ A. Buzin, *Administrativnye Izbiratel'nye Tekhnologii i Bor'ba s Nimi* [Administrative electoral technologies and the fight against them], Moscou, 2007, p. 158.

¹²⁴ Voir, par exemple, le rapport de l'APCE intitulé *Observation des élections législatives dans la Fédération de Russie (4 décembre 2011)*, op.cit., paragraphes 49 à 55 ; des méthodes d'utilisation abusive des médias publics ont aussi été décrites dans *Monitoring the misuse of administrative resources during the campaigning for the December 2003 Russian Federal State Duma Elections*, op.cit. D'après cette publication, à l'occasion des élections à la Douma d'Etat de 2003, la couverture médiatique de Russie unie à elle seule dépassait le plafond légal des dépenses de campagne, p. 9.

titre gratuit à des fins de campagne, ainsi que l'interdiction d'abuser du statut d'un fonctionnaire,¹²⁵ les candidats qui sont des élus en fonction semblent utiliser régulièrement de façon abusive les ressources publiques qu'ils ont à leur disposition (par exemple, véhicules de fonction, équipements de communication, services de secrétariat, etc.) aux fins de leurs activités de campagne. Dans l'ensemble, à la lumière des informations recueillies, y compris le travail pertinent réalisé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'EEG est préoccupée par ce qui s'apparente à une faiblesse relative des partis politiques (et des parlements fédéraux et régionaux), qui ne sont pas perçus comme des acteurs indépendants, face aux pouvoirs substantiels dont dispose l'exécutif, y compris le secteur public bien doté en moyens.¹²⁶ Tenant compte des garanties pertinentes contre l'abus de fonction (cf. paragraphes 11 et 27 ci-dessus), l'EEG est préoccupée par l'absence de leur propre application. L'EEG invite les autorités russes à s'engager de façon claire et ferme en faveur de la neutralité de l'appareil de l'Etat et à adhérer pleinement aux principes d'égalité et de compétition équitable en matière politique. L'EEG recommande donc **d'adopter des mesures appropriées pour s'assurer que la réglementation du financement des partis et des campagnes électorales ne soit pas rendue vaine par le phénomène d'abus de fonctions publiques.**

Transparence

95. En vertu de la section 29, alinéa 1 LPP, les « droits d'entrée et d'adhésion » représentent une des sources de financement autorisées pour les partis politiques. Les droits d'adhésion sont distincts des dons, visés par la section 30 LPP, et ne sont apparemment soumis à aucun plafond, à la différence des dons monétaires et dons sous forme de « biens d'autre nature » qui sont eux soumis à des plafonds spécifiques. Aujourd'hui, seul deux partis politiques ont fixé des droits d'adhésion obligatoires et un seul parti a fixé le montant exact des droits d'adhésion annuels dans ses statuts.¹²⁷ Par rapport au volume de l'aide financière d'Etat disponible, les droits d'adhésion représentent une source de recettes plutôt faible pour les partis. Néanmoins, l'EEG a été informée que des sommes d'argent importantes sont versées à titre volontaire sous forme de droits d'adhésion à des partis politiques par des opérateurs économiques influents et des parlementaires élus. Il est ressorti des discussions avec les représentants des partis que dans la pratique, les membres des partis sont individuellement libres de déterminer la somme qu'ils souhaitent apporter en contribution au budget du parti et le classement de leur contribution en tant que droits d'adhésion ou don. L'EEG conclut que le cadre juridique en vigueur crée une marge de manœuvre importante pour contourner les règles de divulgation des dons et les règles de plafonnement des dons versés aux partis politiques par les personnes physiques (qui fixent actuellement le plafond à 4,33 millions RUB soit environ 108 250 EUR par personne et par an). En conséquence, l'EEG recommande **d'adopter des mesures adéquates pour garantir que les droits d'adhésion ne servent pas à contourner les règles de transparence applicables aux dons.**
96. En vertu de la section 30 LPP, outre les dons monétaires, un parti politique ou une de ses sections régionales a le droit d'accepter des « biens d'autre nature » en provenance de personnes physiques et de personnes morales, à condition que ces dons et leur source soient dûment enregistrés. Le parti ou sa section régionale doit évaluer les dons en nature et inclure les

¹²⁵ Section 40 LGE.

¹²⁶ Voir, par exemple, le rapport de l'APCE, du 20 décembre 2007, intitulé *Observation des élections législatives dans la Fédération de Russie (2 décembre 2007)*, Doc. 11473, paragraphes 28, 29 et 42 ; et le rapport de l'APCE, du 17 mars 2008, intitulé *Observation de l'élection présidentielle en Fédération de Russie (2 mars 2008)*, Doc. 11536, paragraphes 17, 21 et 22.

¹²⁷ Sur les sept partis politiques, seul Yabloko et le Parti communiste prévoient des droits d'adhésion obligatoires dans leurs statuts. Dans le cas du Parti communiste, ces droits sont fixés à 1 % du revenu annuel du membre.

données pertinentes, y compris les renseignements sur les donateurs, dans son rapport financier consolidé annuel et son rapport (comptable) financier. Etant donné qu'en vertu de la section 15, alinéa 1 LPP, le parti politique et sa section régionale exercent des activités en tant que personne morale à part entière, ils sont visés par les dispositions légales sur l'évaluation des dons en nature, qui sont les suivantes. La section 11 de la Loi fédérale n° 129-FZ, du 21 novembre 1996, relative aux normes de comptabilité dispose qu'une entité juridique procède à une évaluation des biens aux fins de leur inscription dans les registres et – sous forme monétaire – dans le rapport comptable. En vertu de la Réglementation relative à la comptabilisation, à la tenue des registres et à l'établissement de rapports comptables dans la Fédération de Russie, approuvée par l'Ordonnance du ministère des Finances n° 34n du 29 juillet 1998, la valeur marchande actuelle d'un bien reçu à titre gratuit est calculée sur la base des prix en vigueur sur le marché pour ce bien ou un type de bien similaire à la date de l'enregistrement du bien dans les registres d'une entité juridique. Les informations sur la valeur actuelle du bien doivent être documentées ou confirmées par des experts indépendants – dans le deuxième cas, en conformité avec la Loi fédérale n° 135-FZ, du 16 juillet 1998, relative aux activités d'évaluation dans la Fédération de Russie. La valeur monétaire du don en nature et le type de bien reçu sont ensuite inscrits dans le rapport financier consolidé, tandis que seul la valeur monétaire du don est incluse dans le rapport (comptable) financier.

97. Malgré ces dispositions apparemment claires, l'EEG n'a pas obtenu de réponse claire de la part des partis politiques quant à ce en quoi consiste la « documentation » de la valeur marchande du bien (telle que requise par la Réglementation susmentionnée) et quant aux modalités de l'évaluation du bien dans la pratique. De même, il est nettement apparu que les partis n'ont pas beaucoup utilisé la possibilité que leur offre la Loi fédérale n°135-FZ (à savoir recourir à une évaluation professionnelle indépendante). En outre, informée de l'existence d'écarts notables dans l'évaluation de dons en nature similaires entre les différents partis politiques, l'EEG n'a pas pu identifier une méthodologie ou des lignes directrices qui aideraient les partis dans le processus d'évaluation. Enfin, l'EEG a appris qu'il n'est pas rare que certains types de dons matériels soient exclus des registres des partis, en particulier s'il s'agit d'équipements appartenant à des élus parlementaires qui les ont apportés à leur parti aux fins d'activités politiques spécifiques. L'EEG est tout à fait en désaccord avec l'opinion exprimée par les autorités russes dans leur communication écrite, selon laquelle les dons en nature sont de faible importance (d'après les rapports financiers consolidés des partis politiques pour 2010, la valeur monétaire des dons en nature reçus par l'ensemble des sept partis a totalisé 21,9 millions RUB (environ 547 500 EUR). L'EEG estime que des pratiques d'évaluation plus cohérentes empêcheraient l'utilisation de dons en nature pour contourner les règles de plafonnement des dons et promouvraient une plus grande transparence de ce type de financement. Par conséquent, dans le souci d'une transparence optimale, l'EEG recommande **d'élaborer des lignes directrices pratiques à l'intention des partis politiques en matière d'évaluation des dons en nature.**
98. Outre les droits d'entrée et d'adhésion, allocations du budget fédéral, dons, produits d'événements organisés par les parti, recettes tirées d'activités commerciales spécifiques et produits de transactions de droit civil, la section 29 LPP autorise les partis politiques à générer d' « autres recettes non prosrites par la loi ». Le concept d' « autres recettes » n'est pas défini mais d'après les autorités russes et d'autres interlocuteurs rencontrés, il englobe, entre autres, les biens et les sommes d'argent acquis par héritage et la souscription d'emprunts. Au terme de l'examen des rapports financiers annuels des partis, l'EEG conclut que les emprunts, y compris ceux contractés auprès d'associations civiles, représentent une importante source de

financement politique dans la Fédération de Russie.¹²⁸ Les autorités indiquent que les modalités et conditions de la souscription d'emprunts par les partis, telles que le montant maximum de l'emprunt, les prêteurs agréés, l'enregistrement des emprunts, la date limite de souscription d'un emprunt avant des élections, les modalités de remboursement, etc., ne sont pas explicitement réglementées et où la législation civile et bancaire générale s'applique. De même, il semble qu'aucune exigence particulière n'ait été fixée concernant la mention des conditions des emprunts souscrits dans les rapports financiers établis par les partis politiques. Au cours de la visite dans la Fédération de Russie, l'EEG a été informée de situations, par exemple, où des emprunts ont été accompagnés d'une remise ou d'une annulation de créance où les partis ont souscrit des emprunts à des conditions plus avantageuses que celles pratiquées sur le marché. A ce propos, l'EEG tient à souligner que ces situations sont contraires aux principes fondamentaux du financement politique, qui consistent notamment à plafonner les contributions des donateurs individuels et à assimiler à des dons les prêts consentis à des conditions particulièrement avantageuses ou préférentielles, éloignées des conditions généralement pratiquées sur le marché, ainsi que les prêts passés par pertes et profits. Tenant compte du fait que les partis politiques contractent des emprunts aux conditions commerciales ou non-commerciales, l'EEG recommande **d'assurer que les prêts accordés aux partis politiques ne soient pas utilisés pour contourner les règlements de financement politique, en particulier lorsque les conditions auxquelles ils ont été consentis s'éloignent des conditions habituelles du marché et lorsqu'ils s'accompagnent d'une remise ou annulation de créance.**

99. En ce qui concerne les dons aux partis politiques, l'EEG a relevé qu'en vertu de la section 35, alinéa 3 LPP, sont assujettis à une obligation de divulgation publique les dons de personnes morales supérieurs à 400 000 RUB (environ 10 000 EUR) et les dons de personnes physiques supérieurs à 20 000 RUB (500 EUR). S'agissant des dons aux sujets électoraux, dans le cas des personnes morales, un seuil identique de 10 000 EUR a été fixé par la LEDE (section 68, alinéa 10) et la LEPR (section 62, alinéa 8) pour l'échelon central d'un parti. Par ailleurs, la LEDE a établi des seuils de divulgation distincts pour les dons aux sections régionales des partis : 50 000 RUB (1 250 EUR) dans le cas des personnes morales et 20 000 RUB (500 EUR) dans le cas des personnes physiques. En comparaison, pour ce qui est des personnes physiques, la LEPR impose seulement de publier des informations sur le nombre de citoyens ayant effectué un don volontaire supérieur à 40 000 RUB (1 000 EUR) à un fonds électoral. L'EEG est d'avis que les seuils de publication de 10 000 EUR pour les personnes morales et 1 000 EUR pour les personnes physiques (dans les élections présidentielles) sont trop élevés et ne sont pas de nature à garantir un niveau de transparence suffisant dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, notamment au niveau local où les sphères politique et économique sont beaucoup plus étroitement liés et où des plafonds sensiblement réduits pourraient jouer sur les interactions. Par ailleurs, il importe peut-être de veiller à davantage de cohérence non seulement entre les dispositions correspondantes des lois électorales spéciales mais aussi entre les exigences de divulgation incluses dans les règles régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Par conséquent, l'EEG recommande **d'envisager de réduire, à un niveau approprié, les seuils de divulgation actuels de 10 000 EUR (dons de personnes morales à un parti politique) et 1 000 EUR (dons de personnes physiques au fonds électoral d'un candidat à une élection présidentielle).**

¹²⁸ En vertu des Résolutions de la CEC No. 153/1025-4 du 28 septembre 2008 et No. 163/1158-5 du 10 juin 2009 mentionnées ci-dessus, l'information sur les emprunts est contenue dans les rapports annuels des partis politiques sous le titre « Autres recettes non proscrites par la loi ». Elle contient des autres recettes dont le montant total pour une année donnée est égal ou supérieur à 400 000 RUB/environ 10 000 EUR.

100. En vertu de section 26, alinéa 1 LPP, les partis politiques peuvent former des alliances avec des associations civiles sans établir une entité juridique. Apparemment, certains partis politiques bénéficient d'un soutien plutôt substantiel de la part de mouvements et associations civiles, en particulier dans le contexte des campagnes électorales. L'EEG tient à souligner deux exemples. Le premier concerne Nashi, une organisation de jeunesse, qui n'a pas de liens formels avec Russie unie mais entretient des liens étroits avec ce parti.¹²⁹ Le deuxième concerne le Front populaire panrusse, organisation de la société civile non enregistrée établie en mai 2011 par le Premier ministre.¹³⁰ Le Front populaire panrusse a été assez fortement impliqué dans les élections parlementaires de décembre 2011, ses membres constituant alors un quart de la liste fédérale de candidats de Russie unie.¹³¹ Le Front a également joué un rôle important dans la campagne de l'élection présidentielle de mars 2012. Dans le contexte de la préparation de ces deux élections, diverses activités de ce mouvement ont bénéficié d'une large couverture médiatique. Cependant, le financement des entités susmentionnées et entités de type similaire n'est spécifiquement réglementé ni par la LPP ni par les lois électorales. Ainsi, leurs comptes ne sont pas inclus dans les comptes et registres des partis politiques, et leurs dépenses relatives aux élections (par exemple, au titre d'activités de campagne) ne sont pas couvertes par les rapports établis sur les fonds électoraux.
101. Les autorités russes ont expliqué que les organisations soutenant les objectifs d'un parti politique, telles que des associations de jeunes ou de femmes et fondations de recherche, sont des entités économiques indépendantes, enregistrées sous la forme d'organisations à but non lucratif. Elles sont soumises à l'obligation de présenter leurs propres registres comptables et ne sont pas financièrement liées aux partis politiques. En ce qui concerne les associations civiles non-enregistrées, les autorités ont confirmé qu'elles peuvent opérer sans comptes grâce à leur statut spécifique. A ce propos, l'EEG rappelle que l'article 11 de la Recommandation, en association avec l'article 6, impose explicitement que les comptes d'un parti politique devraient être consolidés, le cas échéant, les comptes des entités directement ou indirectement liées à ce parti politique ou placées autrement sous son contrôle. Lors de la visite, il n'a pas pu être confirmé que les règles de divulgation (notamment, l'information sur les donateurs et les dépenses) et le régime de contrôle applicables aux partis politiques s'appliquent également à ce type d'entités ; il était également clair que leurs finances ne sont pas incluses dans les rapports financiers annuels consolidés des partis politiques. L'EEG estime que la situation juridique actuelle peut être exploitée pour acheminer un « financement intéressé » à travers des associations ou fondations en faveur d'un candidat ou d'une liste de candidats en dehors des restrictions établies pour les sujets électoraux et les partis politiques. Bien que de telles associations ou fondations puissent ne pas être placées sous le contrôle stricto sensu d'un candidat ou d'un parti politique, elles peuvent de toute évidence y être étroitement associées dans le but de soutenir leurs campagnes, ce qui veut dire qu'il existe des possibilités de contournement des règles de transparence du financement général des partis et du financement des campagnes électorales. Cela explique peut-être l'opinion qui prédomine actuellement, selon laquelle le financement des partis politiques et des campagnes électorales serait essentiellement occulte. En conséquence, l'EEG recommande **de (i) clarifier le concept d'une alliance entre un parti politique et une association civile ; et (ii) explorer les possibilités d'améliorer la transparence du financement des entités, telles que les groupes d'intérêt et associations civiles non enregistrées, qui ont pour but de soutenir un parti politique, y compris pendant les campagnes électorales.**

¹²⁹ Voir <http://www.nashi.su/>.

¹³⁰ Voir <http://narodfront.ru/>.

¹³¹ En vertu de la section 36, alinéa 6 LEDE, la liste fédérale de candidats proposée par un parti politique peut être composée de personnes non membres de ce parti à hauteur de 50 % au maximum.

102. D'après la section 49, alinéa 1 LGE section 50, alinéa 1 LEPR et section 56, alinéa 1 LEDE, les activités de campagne commence le jour de la désignation d'un candidat ou d'une association électorale et s'achève 24 heures avant le jour du vote, et les dépenses ne peuvent être encourues qu'à compter du jour de l'établissement d'un fonds électoral et d'un compte électoral spécial pertinent.¹³² Cependant, la section 2, alinéa 4 LGE définit les « activités de campagne électorale » comme les activités réalisées durant la « campagne électorale », concept qui couvre une durée beaucoup plus longue.¹³³ Il a été confié à l'EEG que dans la réalité, les activités de campagne d'un candidat donné commencent bien avant la période des activités de campagne (par exemple, à partir du moment où ce candidat décide de se présenter à une élection ou du moment de la désignation de son équipe électorale), et ces activités échappent ainsi en partie au champ d'application de la réglementation. A ce propos, l'EEG conclut que les dispositions actuelles de la LGE créent une confusion en ce qui concerne le début de la période des activités de campagne, ce qui a des répercussions directes sur la complétude et l'exactitude des rapports financiers pertinents. L'EEG recommande donc **d'adopter des dispositions claires déterminant le commencement de la période des « activités de campagne » afin de pouvoir enregistrer de façon exacte et détaillée l'ensemble des activités financières qui ont lieu pendant cette période.**

Surveillance

Contrôle interne et audit

103. D'après la section 11 LPP, la mise en place d'organes de contrôle interne est une des conditions requises pour l'établissement d'un parti politique. Les statuts d'un parti non seulement définissent la procédure d'élection, le mandat et la compétence de ces organes mais aussi intègrent le principe de la rotation obligatoire des chefs des organes en question au niveau fédéral et régional.¹³⁴ Le contrôle des activités financières d'un parti politique ou de ses sections régionales est exercé par les commissions de surveillance et d'audit élues par les assemblées respectives à intervalles réguliers. Pour ce qui est des autres subdivisions structurelles des partis, les fonctions d'audit sont confiées à des contrôleurs individuels ou aux assemblées de ces subdivisions.¹³⁵ Les commissions de surveillance et d'audit ont pour objectif principal d'assurer le contrôle interne des activités financières et, plus généralement, de veiller à ce que la comptabilité soit mise en œuvre correctement et conformément aux prescriptions en vigueur pour les personnes morales. Les statuts de tous les partis politiques prévoient des audits financiers internes annuels et ponctuels ainsi que la communication des résultats de ces audits aux assemblées et/ou instances supérieures concernées du parti.¹³⁶ La responsabilité de la mise en œuvre des activités financières d'un parti politique échoit aux personnes spécialement désignées à cet effet et/ou au chef comptable.
104. Ni les règles sur le financement général des partis ni les règles sur le financement des campagnes électorales n'obligent les partis politiques ou les sujets électoraux à faire réaliser un audit (indépendant) de leurs comptes et rapports financiers par des experts. Seul deux partis politiques, dans leur statut respectif, mentionnent explicitement le droit d' « inviter des experts

¹³² Section 58, alinéa 1 LGE.

¹³³ La section 2, alinéa 19 LGE stipule que la campagne électorale démarre le jour de la publication officielle d'une décision d'un agent, organe des autorités centrales ou organe des autorités locales habilité, d'organiser les élections.

¹³⁴ Section 24, alinéa 5 LPP.

¹³⁵ Statuts de Russie unie, alinéa 15.14, de Juste cause, alinéa 38.1 et du Parti communiste, alinéa 3.7.

¹³⁶ Statuts de Russie unie, alinéa 13.11.1, du Parti libéral-démocrate, alinéa 15.8, de Russie juste, section 25, de Yabloko, alinéa 13.10.8 et 13.10.6 et de Juste cause, alinéa 38.6.3.

(auditeurs) indépendants ». ¹³⁷ Les discussions qu'a eues l'EEG lors de la visite dans la Fédération de Russie ont révélé que les partis ne recourent pas à un audit professionnel de façon régulière, et n'ont pas permis de confirmer qu'en cas de recours à des auditeurs, ces derniers jouissent de l'indépendance nécessaire vis-à-vis du parti dont ils vérifient les comptes. De plus, l'EEG n'a pas pu s'assurer que des conclusions d'audit disponibles ont déjà été rendues publiques ou communiquées, avec d'autres documents, aux organes de surveillance désignés. A cet égard, l'EEG rappelle que cinq partis politiques sont bénéficiaires d'une aide publique substantielle en 2012. Dans ce contexte, un audit en bonne et due forme des comptes des partis et des campagnes électorales pourrait devenir un moyen de contrôle important et contribuer à améliorer le système de surveillance actuel. D'autre part, l'EEG est convaincue que le volume des recettes collectées annuellement par les partis politiques, ainsi que le volume des ressources financières dont disposent les sujets électoraux (du moins, dans le cadre des élections fédérales) remplissent en général les critères retenus par la Loi fédérale n° 307-FZ, du 30 décembre 2008, relative aux activités d'audit, pour un audit obligatoire. ¹³⁸ L'EEG comprend qu'en principe, cette loi devrait s'appliquer aux partis politiques. Par conséquent, l'EEG recommande **de i) veiller à ce que les partis politiques soient assujettis à un audit indépendant des comptes relatifs au parti et des comptes relatifs aux campagnes électorales, réalisé par des auditeurs agréés, conformément à la législation fédérale ; et ii) veiller à la conformité d'un tel audit avec les normes internationales.** L'EEG admet, cependant, qu'un équilibre raisonnable soit nécessaire pour que des partis politiques, aux ressources et capacités administratives limitées, ne soient pas disproportionnellement accablées.

Contrôle externe

105. La Fédération de Russie dispose d'un système plutôt complexe en matière de surveillance des comptes des partis politiques et des dépenses relatives aux campagnes électorales. S'agissant des finances générales des partis, deux formes de contrôle sont exercées, à savoir un contrôle financier spécialisé et un contrôle général. Le contrôle spécialisé se répartit entre la CEC (et les commissions électorales des sujets fédéraux), d'une part, et le Service fiscal fédéral (et ses instances territoriales), d'autre part. La CEC contrôle les rapports trimestriels sur les recettes et dépenses et les rapports financiers annuels, en ce qui concerne les sources et la valeur des biens reçus sous forme de droits d'entrée et d'adhésion et de dons émanant de personnes physiques et morales. Le Service fiscal fédéral contrôle les rapports (comptables) financiers et les rapports financiers consolidés annuels, en ce qui concerne les autres sources de recettes, les montants collectés en espèces ainsi que les dépenses et impôts acquittés par le parti. Le contrôle d'ensemble est assuré par le ministère de la Justice (et ses organes territoriaux), en qualité d'instance responsable de l'enregistrement des associations civiles. A ce titre, le ministère de la Justice est habilité à inspecter – pas plus d'une fois par an – l'emploi des ressources financières et des biens d'autre nature par les associations civiles que sont les partis politiques. Ainsi que l'a constaté l'EEG, la contribution actuelle du ministère de la Justice à la surveillance des finances générales des partis semble être très limitée.

¹³⁷ Statuts de Russie unie, alinéa 12.17.6 et de Yabloko, alinéa 13.10.11.

¹³⁸ En vertu de la section 5, alinéas 4 et 5, un audit est obligatoire notamment pour les : 1) organisations dont les recettes issues de la vente de produits, de l'exécution de travaux et de la prestation de services au titre de l'exercice précédant l'exercice de référence sont supérieures à 400 millions RUB (environ 10 000 000 EUR) ou dont l'actif total au titre de l'exercice précédant l'exercice de référence est supérieur à 60 millions RUB (1 500 000 EUR) ; et 2) organisations publiant leurs rapports (financiers) comptables consolidés. Ne sont pas visés par cette disposition les organes et organismes des autorités centrales et autorités locales, les entreprises d'Etat et municipales, les fondations d'Etat à caractère extrabudgétaire, les coopératives agricoles et les alliances de telles coopératives.

106. La division de la fonction de contrôle externe entre la CEC et le Service fiscal fédéral est peut-être justifié et raisonnable compte tenu du contexte particulier de la Fédération de Russie. Cependant, l'EEG préférerait une structure plus consolidée et émet de sérieuses réserves à propos de la fragmentation actuelle des responsabilités entre les différents organes de surveillance. En effet, l'EEG a pris note de l'opinion exprimée par certains experts russes, d'après laquelle il existe dans une certaine mesure des doubles emplois entre les tâches assignées aux commissions électorales et les tâches attribuées au Service fiscal fédéral.¹³⁹ De même, l'EEG est préoccupée par le fait que ni les commissions électorales ni le Service fiscal fédéral ne peuvent imposer de sanctions directement. Au cas où ils constatent une infraction, ils sont obligés de demander au ministère de la Justice (ou à son organe territorial) d'émettre une notification écrite. Les statistiques disponibles (voir paragraphes 85 et 86 ci-dessus) montrent le très faible nombre de sanctions imposées, qui pourrait refléter les faiblesses structurelles du dispositif répressif. Enfin, il convient de rappeler que l'article 14 de la Recommandation impose aux Etats d'assurer un contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales. A ce propos, l'EEG note qu'en ce qui concerne la fonction de contrôle du ministère de la Justice, il existe un risque latent de conflits d'intérêts et d'influence politique, étant donné que le ministère de la Justice, en tant que composante du Gouvernement, ne peut pas être considéré comme indépendant dans ce rôle (au sujet de l'indépendance des commissions électorales, voir plus loin).
107. En ce qui concerne le financement des campagnes électorales, le contrôle est concentré entre les mains d'un seul organe de l'Etat – la CEC et les commissions électorales des sujets fédéraux, et plus précisément leurs services de surveillance et d'audit. Les tâches, activités et méthodes de travail des services de surveillance et d'audit sont déterminées par les arrêts des commissions électorales compétentes, tandis que la CEC appuie leur travail à travers des recommandations et des lignes directrices méthodologiques. D'autres organes des autorités centrales et des autorités locales, institutions d'Etat et municipales, ainsi que leurs agents ont obligation de fournir aux commissions électorales un appui dans l'exercice de leurs compétences. Dans le but de faciliter les échanges d'informations, permettre des consultations mutuelles, mener des travaux de recherche conjoints et émettre des actes normatifs et lignes directrices conjoints, la CEC a conclu des accords de coopération avec différents organismes publics (voir paragraphes 70 et 71 ci-dessus). De plus, la CEC coopère étroitement avec la Caisse d'épargne, ce qui lui permet de recevoir, pratiquement en temps réel, des informations sur les flux financiers entrants et sortants des comptes électoraux spéciaux.
108. L'EEG note qu'en vertu de la loi, la CEC est un organe permanent indépendant, composé de 15 membres. Le Président de la Fédération de Russie, la Douma d'Etat et le Conseil de la Fédération désignent chacun cinq membres de la Commission. Les commissions électorales des sujets fédéraux ont une composition comparable (de 10 à 14 membres), la moitié des membres étant désignés par l'organe législatif concerné et l'autre moitié par un fonctionnaire de haut rang du sujet fédéral concerné. Malgré l'inclusion des garanties d'indépendance pertinentes au sein de la LGT, l'EEG doute sérieusement que l'on puisse considérer les commissions comme des organes indépendants au sens de la Recommandation, eu égard aux modalités de la désignation de leurs membres. En outre, l'EEG a été informé d'un manque de confiance général à l'endroit des commissions électorales, en raison de leur soumission alléguée à l'influence de l'appareil d'Etat.¹⁴⁰ De l'avis de l'EEG, il est clairement nécessaire de renforcer davantage l'indépendance

¹³⁹ Ouvrage de S.A. Avakian relatif au statut constitutionnel et juridique des partis politiques en Russie (Moscou, 2011, p. 234).

¹⁴⁰ A propos de l'indépendance des commissions électorales, voir également le rapport de l'APCE intitulé *Observation des élections législatives dans la Fédération de Russie (4 décembre 2011)*, op.cit., paragraphe 33 ; au sujet de l'indépendance

et l'impartialité des commissions électorales.¹⁴¹ Pour ce qui est des pouvoirs et des ressources des commissions électorales, le système automatisé d'Etat « Vybory » (élections) géré par la CEC (voir paragraphe 65 ci-dessus) permet des vérifications croisées non seulement des fonds électoraux mais aussi des activités financières quotidiennes des partis politiques. La plupart des vérifications, y compris une certaine forme de contrôle des dons effectués par les personnes physiques et morales, sont réalisées automatiquement, alors que les données saisies dans le système sont recoupées avec les données présentées sur papier. Néanmoins, les informations collectées par l'EEG indiquent fortement que ce contrôle automatisé est de nature purement formelle, c'est-à-dire qu'il se limite à l'exactitude arithmétique des chiffres. Par ailleurs, l'EEG est préoccupée par le fait que cette forme de contrôle ne permet pas d'identifier les flux financiers qui ne seraient pas inclus dans les documents comptables officiels et qui, comme indiqué tantôt, seraient très importants. Enfin, l'EEG doute que l'effectif du service de surveillance et d'audit de la CEC, qui s'élève actuellement à six membres permanents, soit suffisamment élevé et qualifié pour mener des vérifications approfondies et des analyses complexes. A la lumière de la situation décrite aux paragraphes 104 à 107 ci-dessus, l'EEG recommande **de i) désigner un organe indépendant pour surveiller de façon efficace la mise en œuvre du financement ordinaire des partis politiques, et le doter de pouvoirs (dont le pouvoir d'imposer des sanctions) et ressources appropriés ; ii) renforcer l'indépendance des commissions électorales en matière de surveillance du financement des partis et des campagnes électorales ; iii) augmenter les ressources financières et humaines dont disposent les commissions électorales afin que ces dernières puissent assurer un contrôle plus consistant et dynamique des rapports financiers relatifs au financement général des partis et au financement des campagnes électorales.**

Sanctions

109. Les atteintes aux règles relatives au financement général des partis et au financement des campagnes électorales sont visées par deux régimes de sanction distincts. La LPP établit la responsabilité (constitutionnelle) des partis politiques en cas de manquements relevant de leurs activités financières ordinaires. La LGE, les lois électorales spéciales, le Code des infractions administratives (CIA) et le Code pénal (CP) établissent la responsabilité constitutionnelle (ou électorale), administrative et pénale en cas d'infractions relevant spécifiquement du financement de campagnes électorales. L'EEG a identifié des lacunes dans les deux régimes en question. S'agissant du financement général des partis, de l'avis de l'EEG, il est urgent d'améliorer le cadre législatif en vigueur. Premièrement, les dispositions législatives ne définissent pas concrètement les infractions aux règles relatives au financement des partis. Les sanctions ne peuvent être déclenchées que par une violation des dispositions de la LPP, de la Constitution et des lois fédérales de la Fédération de Russie, ce qui se prête à une interprétation assez large. Deuxièmement, le champ d'application des sanctions semble être trop étroit. Les sanctions ne visent que les personnes spécifiquement désignées, mais ne visent pas nécessairement les auteurs réels, tels que des responsables de parti, comptables ou membres individuels qui sont exonérés de responsabilité en cas de manipulation des comptes du parti. Troisièmement, la législation établit un éventail limité et inflexible de sanctions en cas de manquements, y compris la non-communication ou la communication tardive de rapports financiers trimestriels et rapports

du Parlement russe vis-à-vis du pouvoir exécutif, voir, par exemple, le rapport de l'APCE intitulé *Respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie*, en date du 3 juin 2005, op.cit., paragraphes 102 à 104..

¹⁴¹ L'EEG tient à attirer l'attention des autorités russes sur le Code de bonne pratique en matière électorale, adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit, qui dispose, entre autres, que les organes désignant les membres des commissions électorales ne doivent pas être libres de révoquer ces derniers à leur gré. Cela inclut également les partis politiques – CDL-AD(2002) 23 rev, 23 mai 2003, paragraphe 3.1, sous-alinéa f ([http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023-f.pdf)).

financiers consolidés annuels. Les sanctions incluent une notification écrite et, après deux notifications de ce type, la suspension des activités pendant six mois et la liquidation du parti politique en défaut. Cette panoplie de sanctions est probablement trop sévère pour être d'une utilité réelle. Par conséquent, de l'avis de l'EEG, il conviendrait d'adopter un éventail de sanctions plus large, y compris des amendes administratives proportionnées à la gravité des infractions. La réduction ou la suspension du financement public (par exemple, jusqu'à ce que les lacunes aient été comblées) n'est pas prévue, même si la suspension des activités d'un parti mettrait automatiquement fin à l'aide de l'Etat. Cela signifie, dans la pratique, que même en cas d'opérations frauduleuses, un parti politique peut toujours bénéficier d'une aide financière de l'Etat. Par conséquent, des mesures telles qu'une suspension du financement public pourraient aussi être utilement envisagées.

110. S'agissant du financement des campagnes électorales, l'EEG a constaté avec satisfaction que toutes les obligations juridiques majeures sont assorties de sanctions, qui visent les candidats aux élections et les associations électorales. Selon qu'un acte est commis à *une grande échelle* ou pas (voir paragraphe 76 ci-dessus), il peut être qualifié soit d'infraction pénale soit d'infraction administrative.¹⁴² La plupart des interlocuteurs que l'EEG a rencontrés ont indiqué que la distinction entre responsabilité administrative et responsabilité pénale ne pose aucun problème, même si, dans des cas particuliers, peut se poser la question de savoir sous quelles dispositions, administratives ou pénales, les procédures doivent être initiées. Pour ce qui est des sanctions administratives, l'EEG note que les sanctions prévues à l'article 5.19 CIA ne visent pas tous les sujets énumérés dans les dispositions pertinentes. De même, il existe une distorsion manifeste entre l'intitulé et le contenu de l'article 5.20 CIA, sachant que l'intitulé vise le financement illicite d'une campagne électorale, tandis que le contenu de l'article vise la campagne électorale d'un candidat ou d'une association électorale.¹⁴³ Par ailleurs, considérant le plafonnement à 2 500 RUB (62,5 EUR) pour les personnes physiques et 100 000 RUB (2 500 EUR) pour les personnes morales, l'EEG estime que les sanctions administratives en vigueur ne sont pas assez dissuasives.¹⁴⁴ S'agissant de la sanction prévue à la section 20, alinéa 5.1 LGE (notification émise par la commission électorale compétente et adressée aux sujets électoraux via des médias ou autrement), l'EEG n'est pas du tout convaincue de son efficacité – isolément ou en association avec les sanctions administratives – dans les cas ayant spécifiquement trait au financement d'une campagne électorale.
111. L'EEG conclut que les régimes de sanction prévus en cas d'infraction aux règles relatives au financement des partis politiques et au financement des campagnes électorales ne peuvent pas être considérés comme suffisamment efficaces, proportionnés et dissuasifs et, par conséquent, ne satisfont pas pleinement aux critères de l'article 16 de la Recommandation. De même, comme indiqué tantôt, l'EEG est préoccupée par les carences en termes d'application effective de la loi.¹⁴⁵ L'EEG pense que l'application effective de sanctions est essentielle pour renforcer la confiance du public et garantir l'intégrité du processus politique. Etant donné les relations entre le financement des campagnes électorales et le financement des partis politiques, une approche

¹⁴² L'EEG rappelle qu'en vertu de la législation russe, la responsabilité pénale des personnes morales ne peut pas être engagée.

¹⁴³ Dans chacun de ces cas, une méthode différente est utilisée pour calculer la durée de la période de campagne et, en même temps, le délai de l'établissement du rapport financier (voir paragraphe 21 ci-dessus).

¹⁴⁴ Certains experts russes partagent cette opinion – voir, par exemple, la législation électorale russe, op.cit, p. 539.

¹⁴⁵ En ce qui concerne les personnes morales, y compris les partis politiques, qui commettent des infractions au regard de la législation électorale, un spécialiste russe a admis que l'application de mesures de responsabilité juridique collective dans les pratiques électorales contemporaines est un engagement nouveau et un défi – voir la législation électorale de la Russie, op. cit., p. 547 ; voir également le rapport de l'APCE intitulé *Observation des élections législatives dans la Fédération de Russie (4 décembre 2011)*, op.cit., paragraphes 56 à 60.

cohérente est requise dans ces deux domaines. A la lumière de ce qui précède, l'EES recommande **de i) définir les infractions aux règles relatives au financement général des partis politiques; ii) veiller à ce que les représentants des partis pertinents soient tenus pour responsables des infractions aux règles relatives au financement des partis et au financement des campagnes ; iii) revoir les sanctions en vigueur pour les infractions aux règles relatives au financement politique dans le but de s'assurer qu'elles sont efficaces, proportionnées et dissuasives.**

V. CONCLUSIONS

112. Le système du financement politique dans la Fédération de Russie se caractérise par sa complexité et ses contradictions. D'un côté, il existe un ensemble plutôt complet de lois qui régissent le financement des partis politiques et des campagnes électorales et, d'un autre côté, tout semble indiquer que nombre de dispositions ne sont pas mises en œuvre dans la pratique. Au niveau fédéral, la Loi fédérale relative aux partis politiques, la Loi fédérale relative aux garanties essentielles des droits électoraux et du droit de participation aux référendums des citoyens de la Fédération de Russie, la Loi fédérale relative à l'élection des députés de la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie et la Loi fédérale relative à l'élection du Président de la Fédération de Russie établissent des règles détaillées, bien pensées mais aussi très strictes concernant la transparence du financement politique et la surveillance externe de ce financement, et rendent les manquements aux règles relatives au financement politique passibles d'un ensemble de sanctions. Même si nombre de dispositions semblent être en conformité avec les principes pertinents contenus dans la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, il convient de les améliorer encore. La réglementation relative au financement des campagnes électorales est actuellement dispersée entre plusieurs lois et un grand nombre d'actes et règles normatifs, qui sont devenus trop complexes et très détaillés suite à de nombreuses modifications. Bien que la législation en vigueur soit le résultat de modifications fréquentes, il convient de procéder à de nouvelles modifications en vue d'éliminer les incohérences et les doublons et d'établir un cadre cohérent et solide qui soit compréhensible par tous les participants aux élections ainsi que par les électeurs. D'autre part, il apparaît clairement que des efforts suffisants n'ont pas été faits pour mettre en œuvre de manière effective les différentes lois. Ainsi, l'ampleur du phénomène allégué de financement occulte des partis politiques et des campagnes électorales constitue une source de préoccupation importante et menace de rendre vaine toute tentative résolue de réglementation. Le détournement d'autorité publique et de ressources publiques, qui revêt plusieurs formes, constitue clairement un des principaux facteurs qui font glisser le financement politique dans une zone grise. Par ailleurs, il convient d'analyser et de traiter comme il se doit les sources et l'ampleur des flux financiers en provenance d'entités telles que les groupes d'intérêt, les associations civiles non enregistrées dont le but est de soutenir un parti politique, y compris durant les campagnes électorales. De même, le contrôle externe du financement politique n'est pas satisfaisant. En ce qui concerne le financement général des partis, la fonction de contrôle externe est exercée par plusieurs organes, dont deux ne sont pas autorisés à imposer des sanctions, tandis que le rôle du troisième, en l'occurrence le ministère de la Justice, n'est de toute évidence pas conforme aux exigences d'un mécanisme de contrôle indépendant, tel que défini par la Recommandation. S'agissant du financement des campagnes électorales, la composition actuelle des commissions électorales soulève également de sérieux doutes quant à leur indépendance et impartialité. Enfin, les peines en vigueur semblent être rigides et insuffisantes pour répondre à toutes les violations possibles des lois et règles relatives au financement politique. En conséquence, une nouvelle révision et un renforcement des peines en

question sont nécessaires pour établir un régime de sanctions efficace, proportionné et dissuasif visant toutes les infractions pertinentes, qui doivent être elles-mêmes clairement définies.

113. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Fédération de Russie :

- i. **examiner les différentes lois et règles relatives au financement des campagnes électorales au niveau fédéral de sorte à éliminer les doublons et les incohérences, et établir un cadre juridique clair et solide** (paragraphe 91) ;
- ii. **réaliser une enquête indépendante sur le financement politique (incluant le financement général des partis et le financement des campagnes électorales) en ce qui concerne les flux financiers hors du champ d'application de la réglementation et, sur la base des conclusions d'une telle enquête, concevoir les mesures correctives nécessaires** (paragraphe 92) ;
- iii. **adopter des mesures appropriées pour s'assurer que la réglementation du financement des partis et des campagnes électorales ne soit pas rendue vaine par le phénomène d'abus de fonctions publiques** (paragraphe 94) ;
- iv. **adopter des mesures adéquates pour garantir que les cotisations ne servent pas à contourner les règles de transparence applicables aux dons** (paragraphe 95) ;
- v. **élaborer des lignes directrices pratiques à l'intention des partis politiques en matière d'évaluation des dons en nature** (paragraphe 97) ;
- vi. **assurer que les prêts accordés aux partis politiques ne soient pas utilisés pour contourner les règles de financement politique, en particulier lorsque les conditions auxquelles ils ont été consentis s'éloignent des conditions habituelles du marché et lorsqu'ils s'accompagnent d'une remise ou annulation de créance** (paragraphe 98) ;
- vii. **envisager de réduire, à un niveau approprié, les seuils de divulgation actuels de 10 000 EUR (dons de personnes morales à un parti politique) et 1 000 EUR (dons de personnes physiques au fonds électoral d'un candidat à une élection présidentielle)** (paragraphe 99) ;
- viii. **(i) clarifier le concept d'une alliance entre un parti politique et une association civile ; et (ii) explorer les possibilités d'améliorer la transparence du financement des entités, telles que les groupes d'intérêt et associations civiles non enregistrées, qui ont pour but de soutenir un parti politique, y compris pendant les campagnes électorales** (paragraphe 101) ;
- ix. **adopter des dispositions claires déterminant le commencement de la période des « activités de campagne » afin de pouvoir enregistrer de façon exacte et détaillée l'ensemble des activités financières qui ont lieu pendant cette période** (paragraphe 102) ;
- x. **i) veiller à ce que les partis politiques soient assujettis à un audit indépendant de leurs comptes et des comptes relatifs aux campagnes électorales, réalisé par des**

auditeurs agréés, conformément à la législation fédérale ; et ii) veiller à la conformité d'un tel audit avec les normes internationales (paragraphe 104) ;

- xi. i) désigner un organe indépendant pour superviser de façon efficace la mise en œuvre du financement ordinaire des partis politiques, et le doter de pouvoirs (dont le pouvoir d'imposer des sanctions) et ressources appropriés ; ii) renforcer l'indépendance des commissions électorales en matière de surveillance du financement des partis et des campagnes électorales ; iii) augmenter les ressources financières et humaines dont disposent les commissions électorales afin que ces dernières puissent assurer un contrôle plus consistant et proactif des rapports financiers relatifs au financement général des partis et au financement des campagnes électorales (paragraphe 108) ;**
 - xii. i) définir les infractions aux règles relatives au financement général des partis politiques; ii) veiller à ce que les représentants pertinents des partis soient tenus pour responsables des infractions aux règles relatives au financement des partis et au financement des campagnes ; iii) revoir les sanctions en vigueur pour les infractions aux règles relatives au financement politique dans le but de s'assurer qu'elles sont efficaces, proportionnées et dissuasives (paragraphe 111).**
114. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de la Fédération de Russie à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 30 septembre 2013.
115. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Fédération de Russie à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.