

Strasbourg, 19 mars 2025

Public : 9 avril 2026
Greco Eval III Rep (2024) 1F
Thème II

Troisième Cycle d'Évaluation

Rapport d'Évaluation sur le Kazakhstan « Transparence du financement des partis »

(Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 99^e réunion plénière
(Strasbourg, 17-19 mars 2025)

I. INTRODUCTION

1. Le Kazakhstan a rejoint le GRECO EN 2020. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints ([Greco Eval I-II Rep \(2021/1\)](#)) sur le Kazakhstan lors de sa 90^e réunion plénière (25 mars 2022). Le Rapport d'Évaluation susmentionné est disponible sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO (entamé le 1^{er} janvier 2007) est en cours et porte sur les thèmes suivants :
 - Thème I – Incriminations : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17 et 19, paragraphe 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 : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et les campagnes électorales et, plus généralement, Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'équipe d'évaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après « l'EEG ») qui s'est rendue au Kazakhstan (Astana) du 9 au 13 septembre 2024 était composée de M. Yves Marie DOUBLET, ancien directeur adjoint, Assemblée nationale, service des Affaires financières (France) et M. Fernando JIMENEZ SANCHEZ, Département des sciences politiques et de l'administration publique, Université de Murcie (Espagne). L'EEG a bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO en les personnes de Mme Laura SANZ-LEVIA, secrétaire exécutive adjointe, et Mme Sophie MEUDAL-LEENDERS, conseillère juridique principale. Avant sa visite sur place, l'EEG a reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2024) 1E, Thème II) ainsi que des copies des textes de loi pertinents.
4. L'EEG a rencontré des responsables des organismes gouvernementaux suivants : Agence de lutte contre la corruption, Chambre suprême des comptes, Commission électorale centrale, Bureau du procureur général, Agence de surveillance financière, ministère de la Justice, ministère des Finances, ministère de l'Économie nationale. L'EEG a également échangé avec les représentants des partis politiques suivants : Amanat, le Parti démocrate du Kazakhstan « Ak Zhol », le Parti populaire du Kazakhstan, le Parti patriotique national-démocrate « Auyl », Respublica et le Parti vert Baytak. Enfin, l'EEG a rencontré des ONG, des journalistes et des universitaires (université KIMEP).
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Évaluation 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 a pour objectif principal d'évaluer les mesures adoptées par les autorités kazakhes pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 2. Le rapport commence par une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées au Kazakhstan pour que ce pays améliore son niveau de conformité aux dispositions examinées.

¹ Le Kazakhstan n'a pas encore signé, ni ratifié, la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et son Protocole additionnel (STE 191).

6. Le rapport sur le Thème I – Incriminations figure dans le document Greco Eval III Rep (2024) 1F Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE GÉNÉRALE

Cadre juridique

7. Au Kazakhstan, les partis politiques sont régis par la Constitution, la Loi constitutionnelle sur les partis politiques (ci-après la LPP), la loi sur les associations publiques, la Loi constitutionnelle sur les élections, la réglementation de la Commission électorale centrale (CEC) et la législation financière (questions fiscales, budgétaires et comptables). En outre, le Code pénal et le Code administratif s'appliquent en matière de sanction.
8. Le cadre juridique électoral a été remanié en profondeur après les élections législatives de 2021. Les amendements constitutionnels de 2022 ont modifié le système électoral, ce qui a entraîné des changements dans la structure et le travail de l'administration électorale, l'enregistrement des candidats et des partis, les procédures de vote le jour du scrutin et les dispositions relatives au financement des campagnes électorales.

Définition des partis politiques

9. Selon la définition énoncée à l'article 1.1 de la LPP, est reconnue comme parti politique toute association volontaire de citoyens de la République du Kazakhstan qui exprime la volonté politique des citoyens et de divers groupes sociaux aux fins de représenter leurs intérêts au sein des organes représentatifs et exécutifs du pouvoir central et de l'autonomie locale et de participer à leur formation.
10. Les partis politiques acquièrent la personnalité juridique après leur enregistrement par le ministère de la Justice. Leur enregistrement, leur réenregistrement ainsi que l'enregistrement de leurs subdivisions structurelles (sections et bureaux de représentation) doivent se faire selon les modalités et dans les délais prévus par la législation sur l'enregistrement officiel des personnes morales et l'enregistrement des succursales et des bureaux de représentation (article 10 de la LPP).
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 déterminer leur structure interne, leurs objectifs, leurs formes et leurs modes de fonctionnement, sauf restrictions établies par la LPP (article 5 de la LPP).

Création et enregistrement des partis politiques

12. La décision de fonder un parti politique est prise lors de son assemblée constituante (article 6 de la LPP). Un parti politique est créé à l'initiative d'un groupe de citoyens composé d'au moins 700 personnes qui représentent les deux tiers des régions, les villes d'importance nationale et la capitale. Ce groupe de citoyens convoque l'assemblée constituante. Les citoyens participent personnellement à l'assemblée constituante ; la représentation par procuration est interdite.
13. L'assemblée constituante d'un parti politique adopte ses statuts et son programme et élit ses organes directeurs. Un parti politique ne peut commencer à fonctionner qu'après avoir été officiellement enregistré. L'adhésion est strictement réservée aux citoyens et citoyennes de la République du Kazakhstan âgés d'au moins 18 ans. Les organes directeurs et autres d'un parti politique, ses sections régionales et ses autres subdivisions structurelles doivent se situer sur le territoire de la République du Kazakhstan.

14. L'article 5 de la LPP établit des restrictions relatives à la création et aux activités des partis politiques. Entre autres, les objectifs et les actions des partis doivent exclure toute visée de modification forcée du système constitutionnel, d'atteinte à l'intégrité de la République du Kazakhstan, de subversion de la sécurité de l'État et de division sociale, raciale, nationale, religieuse et de classe. Par ailleurs, 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 créées au sein d'organes des autorités centrales ou des autorités locales. Les partis politiques militaires ainsi que les unités sécessionnistes paramilitaires au sein des partis politiques sont interdits, de même que la création et les activités de partis politiques issus d'États étrangers.
15. Un parti politique est enregistré par le ministère de la Justice après vérification de la demande qui doit être présentée dans un délai de quatre mois à compter de la date de l'assemblée constituante. Les éléments requis pour l'enregistrement sont le document de la demande, les statuts et le programme du parti signés, le procès-verbal de l'assemblée constituante, les listes de membres et la preuve d'acquittement des droits d'enregistrement (article 10 de la LPP, combiné à l'article 6 de la LPP). Les sections régionales du parti sont enregistrées par la suite, dans un délai de douze mois à compter de la date d'enregistrement du parti. En janvier 2025, sept partis politiques étaient enregistrés au Kazakhstan.
16. L'enregistrement peut être refusé si les dispositions des statuts du parti sont contraires à la loi ou si des irrégularités sont constatées dans les documents. Selon l'article 10.6 de la LPP, pour être enregistré, un parti politique doit compter au moins 5 000 membres, dont 200 doivent représenter chacune des régions du pays, les villes d'importance républicaine et la capitale².

Participation aux élections

17. La République du Kazakhstan est une république présidentielle unitaire avec un système multipartite et des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire séparés. Le Président ou la Présidente de la République, les membres du Parlement, les membres des conseils locaux (*maslikhats*) et les maires (*akims*) sont élus au suffrage universel, égal, direct et secret. Tous les citoyens et citoyennes du Kazakhstan âgés d'au moins 18 ans ont le droit de vote, à l'exception des personnes qui ont été déclarées juridiquement incapables ou qui purgent une peine pénale dans le cadre d'une condamnation judiciaire.
18. La Présidente ou le Président est le chef de l'État, garant de l'indépendance de l'État et de la sécurité nationale. Il ou elle représente l'État dans les relations avec les pays étrangers et remplit les fonctions de commandant en chef des forces armées du pays. Conformément à l'article 44 de la Constitution du Kazakhstan, le chef de l'État dispose de pouvoirs étendus, notamment celui de s'adresser annuellement à la nation, de convoquer des élections législatives régulières et extraordinaires et de nommer et révoquer la Première ministre ou le Premier ministre (avec l'accord du Parlement), qui dirige le gouvernement. La Présidente ou le Président joue également un rôle important dans la nomination et la révocation des membres du gouvernement et d'autres fonctionnaires importants. Elle ou il est aussi responsable de la création et de la dissolution des organes nationaux qui lui sont directement subordonnés. Elle ou il est élu au suffrage universel

² À la suite des changements législatifs intervenus en 2022, le nombre minimum de membres requis pour l'enregistrement d'un parti a été ramené de 20 000 à 5 000. En outre, la création d'un parti politique doit désormais être initiée par un groupe d'au moins 700 personnes et non plus 1 000 comme auparavant. Enfin, les sections régionales d'un parti doivent compter au moins 200 membres dans chaque région au lieu de 600.

pour un mandat de sept ans maximum, non renouvelable. Les candidats à la présidence de la République doivent être citoyens de naissance, être âgés d'au moins 40 ans, parler couramment la langue officielle, résider dans le pays depuis quinze ans et être titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur.

19. Le Parlement du Kazakhstan se compose de deux chambres : le Sénat (la chambre haute) et le Majlis (la chambre basse). Les membres des deux chambres sont élus au moyen d'un système électoral mixte, qui combine la représentation proportionnelle et le scrutin uninominal à un tour.
20. Le Sénat est composé de 50 sénateurs et sénatrices – deux personnes élues pour chaque région, villes d'importance nationale et la capitale, dont dix sont nommées par le Président ou la Présidente. Les membres du Sénat sont élus indirectement par les citoyennes et citoyens députés au sein des maslikats. Les candidatures au Sénat sont proposées lors des sessions des maslikats de région, de villes d'importance républicaine et de district, ainsi que par les candidates et candidats eux-mêmes. Les membres du Sénat doivent être âgés d'au moins 30 ans, avoir fait des études supérieures, avoir cinq ans d'expérience professionnelle et résider dans la zone géographique concernée depuis au moins trois ans.
21. Après la réforme constitutionnelle de 2022, le Majlis est devenu une chambre entièrement élue au suffrage direct, composée de 98 membres. Les deux tiers de la chambre (69 sièges) sont élus dans une circonscription électorale nationale unique selon un système proportionnel à liste fermée, avec un seuil électoral de 5 % ; et 29 parlementaires sont élus dans des circonscriptions électorales à mandat unique selon un scrutin uninominal majoritaire à un tour. Pour les élections au scrutin proportionnel, les mandats sont attribués aux candidats par chaque parti vainqueur, et les partis ne sont pas tenus de respecter l'ordre des candidats sur leur liste. Pour le scrutin majoritaire, des candidats indépendants ont été autorisés à se présenter pour la première fois en 2004³. Tous les citoyens et citoyennes kazakhs âgés d'au moins 25 ans qui jouissent du droit de vote, résident au Kazakhstan depuis dix ans avant la date du scrutin et n'ont jamais été condamnés pour crime intentionnel peuvent être élus députés au sein du Majlis.
22. L'autonomie locale est garantie par l'article 85 de la Constitution et organisée en organes représentatifs au niveau des régions, des villes et des districts. Les organes exécutifs locaux, dirigés par des akims (maires ou gouverneurs), sont responsables de la mise en œuvre des politiques nationales et de la gestion des affaires locales. Les akims des régions, des villes d'importance républicaine et de la capitale sont nommés par la Présidente ou le Président de la République avec l'accord des députés des maslikhats situés sur le territoire de la région, ou des députés des maslikhats des villes d'importance républicaine et de la capitale, respectivement.
23. Les autorités soulignent les efforts déployés ces dernières années pour améliorer la gouvernance et la redevabilité au niveau local et précisent que des réformes sont en cours dans ce domaine, notamment par le biais d'une réglementation plus efficace des fonds électoraux locaux. Les *maslikats* sont élus (et non plus nommés comme c'était le cas auparavant) par suffrage universel, égal, direct et secret, pour un mandat de cinq ans. Les membres des maslikats des régions, des villes d'importance républicaine et de la capitale sont élus selon un système électoral mixte : la moitié des membres est élue selon le système de la représentation proportionnelle sur le territoire d'une circonscription territoriale unique, et l'autre moitié dans des circonscriptions territoriales à siège unique. L'âge minimum requis pour être élu au sein d'un maslikat est de vingt ans. Chaque

³ Alors que seuls les partis politiques enregistrés peuvent désigner des candidats pour un scrutin proportionnel, les candidats des circonscriptions électorales à mandat unique ont été désignés par des partis politiques enregistrés et des associations publiques, ou se sont présentés en tant que candidats indépendants.

citoyenne ou chaque citoyen de la République du Kazakhstan ne peut être député que d'un seul maslikat. Les akims des districts, des villes d'importance régionale, des villes importantes des districts, des villages, des localités et des districts ruraux sont élus pour quatre ans par la population de l'unité administrative et territoriale correspondante au suffrage universel, égal, direct et secret, parmi les citoyennes et citoyens âgés d'au moins vingt-cinq ans qui remplissent les conditions prévues par la loi sur l'administration et l'autonomie locales dans la République du Kazakhstan et par la législation en matière de service public.

24. Les élections sont organisées par la CEC et par les commissions électorales territoriales, de district et de circonscription. Ces commissions sont chargées, entre autres, de veiller au respect des principes électoraux consacrés par la Constitution et les lois électorales par les partis politiques, les candidats et les autres acteurs du processus électoral. Leurs décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant la justice (tribunal administratif et Cour suprême) ou une commission électorale de niveau supérieur.
25. Une campagne électorale commence dès la clôture de l'enregistrement des candidats et se termine à minuit, heure locale, la veille du scrutin. En cas d'organisation d'une nouvelle élection, la campagne préélectorale commence le jour de désignation de la date du nouveau scrutin et se termine à minuit, heure locale, la veille de l'élection.

Représentation des partis au Parlement

26. Les dernières élections législatives ont eu lieu le 19 mars 2023. Au total, sept partis ont participé à ces élections et six d'entre eux ont obtenu des sièges parlementaires, répartis comme suit :

Parti	Nombre de parlementaires enregistrés
Parti Amanat	40
Parti patriotique national-démocrate « Auyl »	8
Parti démocratique du Kazakhstan « Ak Zhol »	6
Parti Respublica	6
Parti populaire du Kazakhstan	5
Parti social-démocrate national	4

Vue d'ensemble du système de financement politique

Cadre juridique

27. En ce qui concerne les finances générales des partis, l'article 17 de la LPP pose 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 des partis. Le parti dans son ensemble est propriétaire de son patrimoine, y compris le patrimoine des sections régionales et des autres subdivisions structurelles. L'article 18 de la LPP définit les sources de financement autorisées et interdites pour les partis politiques.
28. Le financement des campagnes électorales des partis politiques (ou des blocs électoraux) et des candidats aux élections est spécifiquement réglementé par les articles 33 à 36 de la Loi constitutionnelle sur les élections. Ce financement est limité à deux sources, à savoir 1) les fonds issus du budget de l'État et des budgets locaux qui sont gérés par les commissions électorales territoriales ; et 2) les fonds électoraux mis en place par les candidats individuels ou les partis politiques.

29. 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 expressément réglementé par la LPP ou la Loi constitutionnelle sur les élections.

Financement public direct

Activités régulières des partis politiques

30. Des fonds publics sont alloués chaque année aux partis politiques représentés au Majlis en fonction des résultats aux dernières élections des députés figurant sur les listes des partis.
31. Le montant des fonds budgétaires alloués au financement des activités des partis politiques est déterminé dans la loi sur le budget républicain pour l'année concernée à raison de 0,65 indice de calcul mensuel (ICM)⁴, soit 2 556 KZT (5€) pour chaque voix exprimée par les électeurs en faveur des partis représentés au Majilis du Parlement à la suite des dernières élections. Les fonds budgétaires sont alloués aux partis politiques par le ministère des Finances qui procède à plusieurs versements égaux au cours de l'année fiscale sur un compte ouvert à cet effet dans une banque de second rang⁵.
32. Le financement commence à partir du mois d'enregistrement par la CEC des députés du Majilis élus sur les listes des partis et cesse le jour de l'ouverture de la première session du Parlement de la prochaine convocation ou le jour de la convocation d'élections extraordinaires pour les députés du Majilis.
33. Les fonds budgétaires ne peuvent pas être utilisés par les partis politiques pour des campagnes électorales, y compris pour payer des apparitions dans les médias, l'organisation d'événements publics liés aux élections, la publication de documents de campagne et les frais de déplacement des candidats – ni des activités commerciales et des œuvres de charité. Par ailleurs, les subventions publiques ne peuvent pas être distribuées entre les membres du parti.

Financement des campagnes électorales

34. La Loi constitutionnelle sur les élections prévoit des subventions publiques pour les candidats majoritaires. L'Etat garantit aux candidats une répartition équitable des fonds pour présenter leurs programmes. Les montants de ces subventions sont déterminés par la CEC et publiés sur le site web de la CEC. Après un processus de vérification, les paiements dus sont effectués directement aux prestataires de services à partir des comptes des organes exécutifs locaux.
35. Les subventions publiques couvrent des dépenses spécifiques, telles que l'organisation des commissions électorales, les indemnités de déplacement, les salaires, les discours des candidats dans les médias, les activités préélectorales publiques, les frais de transport et l'impression de documents d'information. Le budget local couvre des dépenses similaires pour les candidats akims.

⁴ Pour référence, selon la loi du 10 décembre 2024 qui a approuvé le budget de la République pour 2025-2027, l'indice de calcul mensuel (ICM) s'élève à 3 932 KZT (7€) à compter du 1^{er} janvier 2025.

⁵ Le Kazakhstan a un système bancaire à deux niveaux. La Banque nationale du Kazakhstan représente le niveau supérieur (premier niveau) et fait office de banque centrale. Toutes les autres banques du pays sont considérées comme des banques de second rang.

Financement public indirect

36. La Loi constitutionnelle sur les élections et une résolution de la CEC obligent les médias à assurer une couverture objective des candidats, à s'abstenir de publier des contenus susceptibles de porter atteinte à l'honneur et à la dignité des candidats, à publier des sondages d'opinion réalisés uniquement par des organismes agréés ayant au moins cinq ans d'expérience et à assurer l'égalité des conditions dans l'attribution d'espaces et de temps de parole gratuits.
37. La loi autorise la CEC et les commissions électorales territoriales à organiser des débats entre les partis politiques et entre les candidats majoritaires. Pour les élections parlementaires et présidentielles, la CEC est chargée d'organiser les débats et d'en déterminer la date, l'heure, le lieu et les règles.
38. L'État, par l'intermédiaire des autorités exécutives locales, met à la disposition de tous les partis et candidats des espaces désignés (panneaux) pour afficher les documents de campagne.

Financement privé

39. L'article 18 de la LPP énonce que les fonds d'un parti politique peuvent être constitués par les droits d'entrée et d'adhésion, les recettes tirées d'activités commerciales et les dons privés (de particuliers, d'organisations non gouvernementales et d'entreprises).
40. La législation n'établit aucune limite ou restriction concernant les droits d'adhésion et d'entrée, qui peuvent être fixés par les statuts des partis.
41. Il n'existe pas de définition claire des dons. La LPP évoque des « dons de bienfaisance » tandis que la Loi constitutionnelle sur les élections mentionne les « dons volontaires des particuliers et des organisations ». Les dons en nature comme la fourniture de services, l'exécution de travaux, la mise à disposition gratuite de moyens de transport ou la publicité gratuite ne sont pas prévus par la législation.
42. Les partis politiques ont le droit de posséder tout bien nécessaire à l'exercice de leur activité prévue par la LPP et leurs statuts. Un parti peut également utiliser des « revenus d'entreprise », bien que le type d'activité commerciale que ces revenus impliquent ne soit pas précisé. Lors de sa visite sur place, l'EEG a été informée que ces activités comprennent généralement la location de locaux, des travaux d'impression et des services éditoriaux. Un parti a également indiqué qu'il avait obtenu des fonds par le biais d'un travail de conseil sur des projets environnementaux. Pour que des revenus d'entreprise puissent être utilisés comme source de financement, ils doivent respecter deux conditions établies par la loi : ils ne doivent pas provenir de sources de financement interdites par la législation (voir ci-dessous les sources de financement interdites) et ils doivent être autorisés par les statuts du parti concerné (c'est-à-dire qu'ils ne peuvent être utilisés qu'aux fins énoncées par les statuts du parti et ne peuvent pas être distribués entre les membres du parti). Il n'existe pas de dispositions spécifiques sur les activités de collecte de fonds ni sur le parrainage.
43. Les sources de financement interdites sont énoncées dans la LPP et dans la Loi constitutionnelle sur les élections. Il s'agit des dons provenant des sources suivantes : gouvernements étrangers, ONG, personnes bénéficiaires de subventions et d'autres ressources d'organisations internationales ou étrangères, personnes apatrides, personnes morales dans lesquelles des sujets étrangers détiennent une participation, organisations internationales, organes des autorités centrales, organisations caritatives, organisations religieuses ou donateurs anonymes.

44. Comme expliqué ci-dessus, les dons des organismes gouvernementaux sont interdits. Notons toutefois que l'utilisation abusive des ressources publiques constitue une infraction pénale. La Loi constitutionnelle sur les élections interdit aux candidats à des postes d'État d'user de leurs fonctions officielles à leur avantage au cours de la campagne. Il est illégal pour les agents des organes centraux et des collectivités locales de faire campagne dans l'exercice de leurs fonctions. La loi ne fait pas référence aux dons provenant d'entreprises publiques ou d'entreprises dans lesquelles l'État détient une participation⁶ et l'EEG n'a pas pu obtenir une réponse sans équivoque à ce sujet.
45. La Loi constitutionnelle sur les élections fixe un plafond pour les dons privés pendant les campagnes électorales. En particulier, les dons privés au fonds d'un parti politique ne peuvent pas dépasser le SMM multiplié par dix mille (850 000 000 KZT – soit environ 1 650 000 EUR), tandis que les dons individuels sont plafonnés à cent fois le SMM (8 500 000 KZT – environ 16 500 EUR) et les dons des personnes morales à cinq cents fois le SMM (42 500 000 KZT – soit environ 82 500 EUR). Les fonds excédentaires sont retournés aux contributeurs et les frais de remboursement sont à leur charge. Aucun plafond n'est fixé pour le financement privé en dehors de la période de campagne électorale.
46. D'après la législation fiscale, les dons à un parti politique ne sont ni imposables ni fiscalement déductibles. Les partis politiques ne sont pas soumis à l'impôt (ils sont exclus de l'impôt sur les sociétés), à l'exception des frais de personnel qui sont soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Dépenses

47. Les dépenses sont soumises à des limites qualitatives et quantitatives. En ce qui concerne les restrictions qualitatives, les fonds budgétaires ne peuvent pas être utilisés pour la campagne électorale, y compris pour les apparitions dans les médias, les événements publics de la campagne, la production de supports de campagne, les frais de transport des candidats, ni pour des activités commerciales et caritatives. En outre, ces fonds ne peuvent pas être distribués entre les membres du parti.
48. La Loi constitutionnelle sur les élections fixe également des limites quantitatives aux dépenses : un parti politique ne peut pas dépenser plus du SMM multiplié par cinq mille, soit 425 000 millions KZT – environ 792 000 EUR – de fonds propres pour une campagne électorale, tandis que le montant total des dons provenant des particuliers et des organisations ne doit pas dépasser le SMM multiplié par dix mille : 850 millions KZT – environ 1 650 000 EUR.

⁶ Les entreprises publiques jouent un rôle crucial dans l'économie kazakhe, en particulier dans des secteurs tels que l'énergie et l'exploitation minière. Elles sont présentes dans au moins 20 des 30 secteurs de l'économie et représentent environ 6,2 % de l'emploi national (Source : [OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Kazakhstan](#), 15 février 2024).

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE SPÉCIFIQUE

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

Comptabilité

49. Au Kazakhstan, la comptabilité des partis politiques est régie par les normes comptables générales et les règles spéciales relatives au financement des partis politiques. Ainsi, conformément à la loi n° 234 sur la comptabilité et les rapports financiers du 28 février 2007, toutes les personnes morales, y compris les partis politiques, sont tenues de tenir des registres comptables et d'établir des états financiers.
50. Il existe également des règles spéciales pour les partis politiques, telles que définies dans le Règlement sur le financement des partis politiques, approuvé par la résolution n° 166/314 de la CEC du 3 septembre 2009. Ces règles définissent la procédure de financement, y compris les exigences en matière de comptabilité des recettes et des dépenses des partis. Ces règles comptables concernent : (1) Sources de financement : cotisations des membres : les partis sont tenus de rendre compte des recettes provenant de leurs membres ; dons : comptabilisation des contributions volontaires des personnes physiques et morales ; et financement public : les fonds alloués par le budget de l'État doivent être comptabilisés séparément. (2) Dépenses : les coûts des activités quotidiennes du parti et les dépenses liées aux campagnes électorales doivent être détaillés. (3) Rapports : les partis sont tenus de soumettre des états financiers aux autorités compétentes dans les délais prescrits.
51. Il n'existe pas d'obligation légale expresse pour les partis politiques de soumettre leurs comptes à un audit indépendant. Toutefois, dans certains cas, un audit des états financiers du parti peut être exigé.
52. Les fonds des partis doivent être placés sur des comptes ouverts à cet effet auprès d'établissements de crédit enregistrés au Kazakhstan (article 18.3 de la LPP).
53. Des comptes bancaires temporaires spéciaux (fonds électoraux) doivent être ouverts par les partis politiques ou les candidats après leur enregistrement. Ces comptes sont exclusivement réservés à l'utilisation des fonds électoraux. Les banques sont tenues de soumettre des rapports hebdomadaires sur les transferts de fonds et les dépenses aux commissions électorales concernées, et de fournir les données à la demande, dans un délai de 24 heures. La CEC détermine la procédure d'ouverture des comptes et de dépense des fonds ainsi que les institutions bancaires.

Conservation des documents comptables

54. Conformément au paragraphe 5 des Règles de conservation des documents électoraux (approuvées par la décision n°11/236 de la CEC le 14 juillet 2014), les documents qui ne sont pas soumis à conservation après l'expiration de la période établie sont détruits.

Obligations de déclaration

55. Les partis politiques doivent soumettre à l'administration fiscale un rapport sur leurs activités financières dans les conditions et pour le montant fixés par la législation pertinente (article 15.4 de

la LPP).

56. En ce qui concerne les fonds électoraux, l'article 34 de la Loi constitutionnelle sur les élections exige que les banques où des comptes de campagne ont été ouverts soumettent à la commission électorale compétente un rapport hebdomadaire sur les dons et les dépenses et fournissent les données à la demande, dans un délai de 24 heures. Le rapport sur la réception des fonds doit indiquer, pour chaque donateur volontaire, le nom complet, le numéro d'identification de l'émetteur (IIN), le nom de l'organisation et son numéro d'identification bancaire (BIN).

Obligations de publication

57. L'article 18.5 de la LPP dispose que les états financiers annuels d'un parti politique sont publiés chaque année dans la presse écrite nationale. La loi ne précise pas, toutefois, la méthode et le délai de publication du budget, ni la forme sous laquelle elle doit être effectuée.
58. En ce qui concerne les informations sur le financement des campagnes électorales, la CEC/commission électorale territoriale est tenue de publier dans les médias des rapports financiers sur la réception des fonds sur des comptes spéciaux ainsi que sur leur dépense avant (deux fois par mois pendant la période électorale) et après (cinq jours après la publication des résultats de l'élection).

Accès aux documents comptables

59. Les autorités indiquent que les rapports financiers des partis politiques et des sujets électoraux sont accessibles aux organes d'audit compétents (Chambre suprême des comptes, CEC/commission électorale territoriale), ainsi qu'à l'administration fiscale et aux autres autorités de l'État, le cas échéant. En conséquence, l'accès aux documents comptables peut être accordé aux services répressifs, notamment l'Agence de lutte contre la corruption et le ministère de l'Intérieur, dans le cadre des enquêtes pénales en cours.
60. Les partis politiques sont tenus de donner à tous les citoyens et citoyennes la possibilité de prendre connaissance des documents, décisions et sources d'information qui ont une incidence sur leurs droits et intérêts (article 15.2.2 de la LPP).

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

Audit

61. Ni la LPP ni la Loi constitutionnelle sur les élections n'exigent des partis politiques ou des candidats aux élections qu'ils veillent à ce que leurs comptes et rapports financiers fassent l'objet d'un audit professionnel indépendant.

Contrôle

62. La Chambre suprême des comptes est la principale institution de contrôle du financement public des partis politiques. Elle se compose de neuf personnes (le président et huit membres de la Chambre) et est subordonnée directement au Président de la République. Le président et deux membres sont nommés par le Président de la République ; les six autres sont nommés par le Parlement, à raison de trois membres par chambre parlementaire.

63. La CEC est investie de la responsabilité principale du contrôle du financement des campagnes et des dépenses dans les scrutins proportionnels, tandis que les commissions électorales territoriales et de district contrôlent le financement des campagnes dans les scrutins majoritaires.
64. La CEC est composée de sept membres, dont trois sont nommés par le Président de la République et les quatre autres par le Parlement, à raison de deux par chambre parlementaire.
65. L'article 10 de la Loi constitutionnelle sur les élections définit la structure des commissions électorales. À l'exception de la CEC (décrite ci-dessus), la composition des commissions électorales est déterminée par les maslikats correspondants et leur mandat est de cinq ans. Les membres des commissions électorales territoriales, de district et de circonscription sont élus par les maslikats sur la base des propositions des partis politiques, qui ont chacun le droit de désigner une candidate ou un candidat. Les partis peuvent désigner des candidats qui ne leur sont pas affiliés. Si les partis ne proposent pas de candidats dans le délai imparti, les maslikats peuvent élire des commissions sur la base des propositions d'autres associations publiques et de commissions électorales de rang supérieur. Les personnes dont la candidature a été proposée doivent donner leur accord pour participer à l'élection, et le président, le vice-président et le secrétaire sont élus pendant les réunions de la commission. Les membres des commissions électorales territoriales doivent répondre aux critères de qualification fixés par la Commission électorale centrale.

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

66. Le Code des infractions administratives, la LPP et la Loi constitutionnelle sur les élections prévoient une série de sanctions administratives qui peuvent être infligées soit aux partis politiques, soit aux membres individuels des partis, aux responsables des partis ou aux candidats aux élections en cas de violation des dispositions relatives au financement des partis ou des campagnes électorales (voir plus loin). Il n'existe pas de sanctions pénales pour les violations des dispositions relatives au financement des partis ou des campagnes électorales.
67. L'article 115 du Code des infractions administratives traite de l'omission de soumettre ou de publier des rapports sur les dépenses des fonds électoraux. Les contrevenants, y compris les candidats, les élus ou les partis politiques, s'exposent à des amendes de quinze indices de calcul mensuels (ICM⁷) pour les personnes physiques (105 EUR) et de cinquante-cinq ICM pour les personnes morales (385 EUR). L'article 116 concerne le financement des campagnes électorales en dehors des fonds électoraux désignés. Les personnes physiques, les petites entreprises, les organisations à but non lucratif, les moyennes et les grandes entreprises risquent des amendes qui vont de vingt-cinq à cinquante ICM (175 EUR à 350 EUR). L'article 117 traite de l'acceptation par les candidats ou les partis de dons provenant d'entités étrangères. Les amendes s'élèvent à cinquante ICM pour les personnes physiques (350 EUR) et à cent ICM pour les personnes morales (700 EUR), avec la confiscation des dons. L'article 118 traite de la prestation de services liés à des activités électorales par des personnes physiques et morales pour des candidats ou des partis sans leur consentement écrit ; il prévoit à ce titre des amendes qui vont de vingt à cinquante ICM (140 à 350 EUR) en fonction de la taille de l'entité. L'article 125 sanctionne le détournement de fonds publics à des fins de campagne. Les candidats s'exposent à des amendes cinq fois supérieures à l'amende standard, qui équivaut à cinq ICM (35 EUR).
68. Si un parti enfreint le droit budgétaire et détourne des subventions publiques, son financement pour l'année en cours peut être suspendu. En outre, les partis sont également tenus de restituer au

⁷ L'indice de calcul mensuel pour 2023 a été fixé à 3 692 KZT, soit environ 7 EUR.

budget de l'État les fonds dépensés illégalement. Toutefois, l'État peut rétablir le financement public si le parti a remédié à toutes les violations (article 13 de la LPP).

69. La LPP prévoit la dissolution d'un parti politique en cas de non-respect des exigences légales (article 14.3.5.1 de la LPP), ainsi que dans d'autres cas prévus par des actes législatifs de la République du Kazakhstan – sans préciser lesquels (article 14.3.8 de la LPP). Elle détaille ensuite plusieurs infractions à la LPP susceptibles de conduire à la dissolution, notamment le financement par des personnes morales et physiques étrangères, des États étrangers et des organisations internationales, ainsi que l'acceptation de dons de bienfaisance (article 14.3.5.7 de la LPP). Les autorités ont ajouté sur place que le Code civil s'appliquait aussi dans ce domaine, puisque certaines violations entraînent la dissolution (par exemple, actes contraires aux statuts, faillite, absence de représentants légaux pendant plus d'un an, violations flagrantes, etc.).
70. En outre, les sanctions pour la violation par un parti politique des procédures d'utilisation des fonds électoraux en vertu de l'article 34 de la Loi constitutionnelle sur les élections (financement privé des élections) impliquent la radiation de la liste du parti. Par ailleurs, si des violations sont constatées après une élection et avant l'enregistrement de la candidate ou du candidat à la présidence de la République ou en tant que membre du Parlement, d'un maslikat ou d'autres organes de l'autonomie locale, elles entraînent l'invalidation des résultats de l'élection dans la circonscription concernée (article 34.10 de la Loi constitutionnelle sur les élections).
71. Les tribunaux et les parquets doivent accepter les requêtes des membres des commissions électorales, des citoyens et des représentants d'associations publiques enregistrées conformément à la procédure établie par la loi, qui ont été reçues pendant la préparation et la conduite des élections à propos du déroulement des élections, y compris les violations de la législation sur les élections, et les examiner dans un délai de cinq jours ou – si elles ont été reçues cinq jours ou moins avant le jour du scrutin – immédiatement, sauf disposition contraire de la Loi constitutionnelle. Les décisions et actions des organes de l'administration locale et du gouvernement local, des entreprises et des organisations, ainsi que de leurs agents, qui enfreignent la législation électorale, peuvent faire l'objet d'un recours devant la justice.

Immunités

72. Sans l'accord de la CEC, aucune candidate ni aucun candidat à la présidence de la République et au Parlement ne peut être détenu, placé en garde à vue, assigné à résidence, forcé de comparaître devant un tribunal, soumis à des sanctions administratives prévues par la loi ni voir sa responsabilité pénale engagée, à l'exception de la détention en cas de commission d'une infraction grave ou particulièrement grave, dès le jour de son enregistrement et jusqu'à la publication des résultats des élections, ainsi que jusqu'à son enregistrement en tant que Présidente ou Président de la République ou membre du Parlement (article 47.3 de la Loi constitutionnelle sur les élections).
73. Une procédure spéciale régit la responsabilité administrative des parlementaires et des candidats. Les parlementaires ne peuvent pas faire l'objet d'une demande de caution ou de sanctions administratives infligées par les tribunaux sans l'accord de la chambre du Parlement concernée, conformément à l'article 870 du Code des infractions administratives. De même, les candidats au Parlement sont protégés contre de telles mesures depuis leur enregistrement jusqu'à la publication des résultats des élections ou jusqu'à leur enregistrement en tant que parlementaires, avec l'accord requis de la Commission électorale centrale, conformément à l'article 871.
74. En règle générale, l'article 62 du Code des infractions administratives prévoit que les individus ne

peuvent être tenus administrativement responsables au-delà de deux mois à compter de la date à laquelle ils ont commis une infraction.

Statistiques

75. Le Code pénal ne comporte pas d'article consacré aux violations de la réglementation sur le financement politique. Cependant, l'analyse statistique de l'article 189 (détournement ou soustraction de biens confiés) de 2015 à 2023 n'a révélé aucune condamnation de parlementaires pour des infractions liées au financement politique.
76. Aucune personne n'a vu sa responsabilité administrative engagée en vertu des articles 115, 116, 117 et 125 (infractions liées aux élections) du Code des infractions administratives au cours de la même période.

IV. ANALYSE

77. L'EEG tient à souligner d'emblée que si le présent rapport se concentre sur les normes examinées dans le cadre du Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO (Thème II), il doit être replacé dans le contexte plus large de la réforme de la démocratie et de la gouvernance au Kazakhstan. La mise en œuvre des recommandations incluses dans le présent rapport contribuera à faire avancer les processus de réforme en cours au Kazakhstan, qui ont également été constatés par le GRECO dans ses Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints. Ainsi, ces recommandations doivent être mises en œuvre en conjonction avec des normes démocratiques plus complètes consacrées par le Conseil de l'Europe, y compris la poursuite du développement du système de partis et du processus de création de partis. À cet égard, l'EEG se réfère également aux observations faites par l'OSCE/BIDDH au cours des missions d'observation des élections à propos de certains défis clés à relever et des domaines critiques dans lesquels des efforts supplémentaires sont nécessaires pour garantir des élections démocratiques, y compris, le droit de se présenter aux élections, la liberté d'association, de réunion pacifique et d'expression, la dimension pluraliste de la vie politique, etc.⁸
78. Un certain nombre de réformes positives ont été introduites ces dernières années, comme indiqué et reconnu dans la partie descriptive du présent rapport : le seuil quantitatif pour l'enregistrement des partis politiques a été réduit (de 20 000 à 5 000 membres), le nombre de bureaux de représentation régionale des partis politiques a été réduit (de 600 à 200 personnes), et le nombre de groupes d'initiative citoyenne pour la création d'un parti politique a été réduit de 1 000 à 700 personnes. Le délai pour la tenue du congrès constitutif d'un parti politique a été allongé (de deux à trois mois). En outre, le seuil d'entrée des partis politiques à la chambre basse du Parlement (le Mazhilis) a été réduit de 7 % à 5 %.
79. Le financement des campagnes électorales et des partis politiques est principalement régi par la Loi constitutionnelle sur les élections) et la loi sur les partis politiques (LPP). Les partis représentés au Majlis reçoivent un financement du budget de l'État pour leurs activités régulières. Ces fonds ne peuvent pas être utilisés pour des dépenses électorales, mais, comme l'EEG le signale au paragraphe 95, la frontière entre les activités régulières d'un parti politique et une campagne

⁸ Voir les rapports des missions d'observation de l'OSCE/BIDDH sur les élections au Kazakhstan. Dans son dernier [Rapport de la mission d'observation des élections législatives anticipées de mars 2023](#), l'OSCE/BIDDH a relevé « des éléments de compétitivité » dans les élections, mais a également signalé « des irrégularités procédurales importantes » et souligné que « la capacité des citoyens à participer pleinement à la vie politique reste entravée par les restrictions imposées à la liberté d'association, de réunion pacifique et d'expression ».

électorale est souvent difficile à tracer. Des subventions de l'État sont également prévues pour les dépenses spécifiques encourues lors des campagnes des scrutins majoritaires (frais médiatiques, impression des documents de campagne, rassemblements et frais de transport). Elles prennent la forme de versements effectués directement depuis les comptes des organes exécutifs locaux aux prestataires de services. En ce qui concerne le financement public indirect, la Loi constitutionnelle sur les élections garantit aux candidats un accès égal au temps d'antenne et aux espaces de campagne gratuits. La Commission électorale centrale (CEC) et les commissions électorales territoriales (CETs) peuvent organiser des débats entre les partis politiques et entre les candidats majoritaires. L'État, par l'intermédiaire des autorités exécutives locales, met à la disposition de tous les partis et candidats des espaces désignés (panneaux) pour afficher les documents de campagne.

80. Le financement public des activités régulières des partis politiques a été mis en place en 2009. Certaines voix critiques font valoir que, comme les fonds budgétaires sont alloués uniquement en fonction du nombre de voix obtenues par les partis représentés au Parlement, le système a renforcé la position dominante du parti au pouvoir (88 % du financement public versé depuis 2009 a été perçu par le parti au pouvoir⁹, c'est-à-dire le parti actuel Amanat, anciennement connu sous le nom de Nour Otan¹⁰) et celle des partis parlementaires qui soutiennent largement le programme du gouvernement¹¹, plutôt que d'assurer des conditions équitables et d'ouvrir des possibilités de concurrence politique (y compris pour l'opposition et les nouveaux partis).
81. Bien que la présente évaluation ne porte pas sur la question de l'équité des critères de répartition des aides publiques, l'EEG souhaite attirer l'attention des autorités kazakhes sur la Recommandation 1516 (2001) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative au financement des partis politiques, selon laquelle les contributions financières de l'État devraient, d'une part être calculées au prorata du soutien politique dont jouissent les partis, évalué selon des critères objectifs tels que le nombre de voix obtenues ou de sièges parlementaires remportés et, d'autre part, permettre à de nouveaux partis d'entrer dans l'arène politique et d'affronter dans des conditions équitables les partis constitués de longue date. La question de l'égalité des chances en matière de financement public des partis politiques ou des campagnes électorales a également été soulevée à plusieurs reprises par la Commission de Venise, par exemple dans ses Lignes directrices sur le financement des partis politiques (CDL-PP(2000)6) et son Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)23), qui soulignent le fait que le financement public ne peut se limiter aux partis représentés au Parlement, mais qu'il doit être étendu à des formations politiques qui représentent une partie significative du corps électoral et présentent des candidats aux élections.
82. En ce qui concerne les subventions publiques, qui ne sont versées qu'aux candidats dans les scrutins majoritaires (dépenses des candidats) - un système introduit en 2022 - la CEC a fourni des informations sur son site web lors des dernières élections afin de sensibiliser les candidats aux règles applicables. Selon ces règles, le candidat doit soumettre aux CETs un contrat avec le prestataire de services, des registres des travaux ou services effectués, des factures signées par le candidat (ou son mandataire) et une facture qui lui est adressée. À cet égard, et en ce qui concerne les dernières élections législatives tenues en 2023, l'OSCE-BIDDH a observé que si ce

⁹ *Money Rules: Parties, Oligarchs and Funding Regulation in Post-Soviet Countries*. Routledge Studies on Political Parties and Party Systems (2024).

¹⁰ En 2022, le nom du parti a été changé par un vote de Nour Otan à Amanat.

¹¹ Voir aussi [Rapport final de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH \(2021\)](#). À l'exception de Nour Otan, les partis en lice se considèrent comme une « opposition constructive » au gouvernement et soutiennent largement le programme du Président de la République.

type de financement a le potentiel de garantir des conditions de concurrence plus équitables, son fonctionnement s'est avéré dans la pratique trop lourd et trop long, inadapté à la dynamique du processus électoral et insuffisamment réglementé par la loi¹². En outre, il semble que, dans leur état actuel, les subventions directes de l'État pour les activités de campagne soient devenues insuffisantes pour couvrir les besoins des candidats pendant les élections. Lors des élections législatives anticipées de 2023, un certain nombre de candidats indépendants se sont inquiétés du manque de ressources dont ils disposaient pour faire campagne dans leurs très vastes circonscriptions électorales, ce qui limitait leur accès aux électrices et électeurs¹³. Ces réclamations pourraient bien se répéter lors des prochaines élections, puisque les changements intervenus en 2022 devraient se traduire par une augmentation du nombre de candidats susceptibles de bénéficier de ces subventions. L'EEG encourage les autorités à surveiller l'utilisation effective des subventions de l'État et à procéder aux ajustements nécessaires, le cas échéant, afin de s'assurer qu'elles contribuent davantage à soutenir des élections pluralistes et des conditions de concurrence équitables pour tous les candidats (y compris les nouveaux candidats).

83. En outre, pour continuer à soutenir le développement du système des partis, il convient d'accorder une attention particulière aux procédures d'enregistrement (et de radiation) des partis. L'EEG a été informée de préoccupations récurrentes à ce sujet, en particulier à propos des obstacles administratifs, des procédures complexes, des pouvoirs discrétionnaires étendus des autorités au cours du processus d'enregistrement et de l'absence de recours judiciaire effectif. Les exigences légales en matière d'enregistrement des partis ont été assouplies en 2022, ce qui constitue un pas dans la bonne direction pour la création de nouveaux petits partis. L'EEG encourage les autorités à surveiller de près ce sujet clé.
84. Les partis et les candidats peuvent également s'autofinancer, être financés par des associations publiques¹⁴ et par des dons privés. Il n'existe pas de définition du concept de don (la LPP évoque des « dons de bienfaisance », tandis que la Loi constitutionnelle sur les élections mentionne les « dons volontaires des particuliers et des organisations »). Les dons en espèces, les dons provenant de sources étrangères ou anonymes, ainsi que ceux provenant d'organisations étatiques et religieuses sont interdits. Les fonds ne peuvent être utilisés qu'aux fins prévues par les statuts du parti ; ils ne peuvent être transmis à des membres individuels du parti. Les dépenses sont soumises à des limites qualitatives et quantitatives. Les partis politiques et les dons qu'ils perçoivent ne sont pas soumis à l'impôt (à l'exception des frais de personnel qui sont soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques).
85. L'EEG considère que plusieurs zones d'ombre restent à éclaircir dans les règles actuelles sur les dons privés, notamment : les dons en nature, le parrainage, les prêts (complètement absents des règles en vigueur), les activités entrepreneuriales, la collecte de fonds, les dons du secteur parapublic (entreprises dans lesquelles l'État détient une participation, par exemple les entreprises gazières) et les dons provenant d'entités liées (par exemple les fondations des partis). Il en va de même pour les dons de bienfaisance effectués par les partis, une pratique qui, comme l'a constaté l'EEG, est plutôt répandue et utilisée par les partis politiques à des fins sociales, par exemple pour

¹² [Rapport final de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH \(2023\).](#)

¹³ [Rapport final de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH \(2023\).](#)

¹⁴ Conformément à l'article 2 de la loi sur les associations publiques : Les associations publiques de la République du Kazakhstan sont définies comme les partis politiques, les syndicats et d'autres associations de citoyens, établis sur une base volontaire pour atteindre leurs objectifs généraux, dans le respect de la législation. Les associations publiques sont des organisations non commerciales.

aider les citoyens dans des situations d'urgence¹⁵. L'EEG a des doutes sur cette pratique. Elle considère que ce type d'action sociale devrait être assurée par l'État lui-même ; les paiements directs versés par les partis à divers groupes de population devraient être interdits pour éviter tout risque d'achat de voix. Par ailleurs, les autorités sont également encouragées à rester attentives aux nouveaux défis qui apparaissent dans l'économie d'aujourd'hui et qui peuvent constituer un moyen de contourner les règles et les restrictions applicables, en particulier les dons par le biais de cryptomonnaies, le financement étranger secret/l'influence induite par le biais des réseaux sociaux et l'intelligence artificielle.

86. En outre, s'il existe désormais des plafonds pour les dons individuels aux campagnes politiques (instaurés en 2022), ce n'est pas le cas pour les dons privés aux partis politiques pour leurs activités régulières. Cette pratique ouvre la voie à l'exercice d'une influence induite de la part des donateurs privés. Ces lacunes et ambiguïtés, associées à l'opacité des finances des partis (décrite ci-dessous en relation avec la transparence), présentent des risques d'abus. Le GRECO recommande de modifier et de préciser la législation relative au financement politique afin de combler les lacunes existantes et de garantir la mise en place d'une réglementation complète pour toutes les sources de financement.

Transparence

Comptabilité et obligations en matière d'audit

87. En dehors de l'obligation de tenir une comptabilité distincte (pour les activités régulières des partis et le financement des campagnes), la LPP et la Loi constitutionnelle sur les élections ne décrivent aucune autre exigence en matière de comptabilité et de conservation des documents comptables. Cependant, les autorités ont indiqué, après la visite sur place, que les partis politiques sont soumis aux obligations comptables des personnes morales. Lors de l'examen de cette question particulière sur place, l'EEG n'a pas pu obtenir de réponses sans équivoque de la part des autorités ou des partis rencontrés concernant les règles ou pratiques communes à cet égard.
88. Pour cette raison, l'EEG estime que ce domaine pourrait bénéficier d'une plus grande clarté sur les questions clés spécifiques à la comptabilité et à l'audit des partis politiques. L'obligation de présenter des états financiers aux autorités compétentes concerne les sources de financement et les dépenses. Si la loi prévoit la ventilation des dépenses, rien n'est dit concernant la ventilation de l'ensemble des sources de financement potentielles. En ce qui concerne les sources de financement, la loi ne mentionne que les subventions de l'État, les cotisations des membres et les dons privés (voir également le paragraphe 84 concernant les zones d'ombre relatives aux dons privés). En outre, il n'existe pas de règles spécifiques concernant la personne chargée de l'ouverture et de la clôture des comptes dédiés, les questions de responsabilité qui y sont liées, ni l'obligation de comptes consolidés incluant ceux des entités liées (voir également le paragraphe ci-dessous sur la pratique actuelle des partis politiques, qui n'est pas établie par la loi). Le GRECO recommande (i) d'instaurer des règles comptables pour les partis politiques et les campagnes électorales qui prévoient une tenue complète et adéquate des comptes ; et (ii) de veiller à ce que les recettes, les dépenses et les divers éléments de l'actif et du passif soient comptabilisés en détail et dans leur intégralité et présentés dans un format cohérent.
89. En outre, la législation est imprécise ou muette sur les exigences en matière de comptabilité professionnelle et d'audit (externe indépendant). À cet égard, les partis ont indiqué que leurs

¹⁵ Lors de sa visite sur place, l'EEG a appris que plusieurs partis politiques avaient eu recours à cette pratique à la suite d'une récente catastrophe naturelle (inondations dévastatrices de 2024 dans plusieurs régions du Kazakhstan).

comptes étaient consolidés (de façon à inclure les sections locales) et plusieurs d'entre eux ont fait état de comités d'examen ou de contrôle internes qui vérifient les comptes du parti avant de les présenter à l'assemblée du parti. Un seul parti politique a fait appel à un auditeur externe. 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 qui contribuerait à améliorer le système de surveillance actuel (dont les graves lacunes sont décrites ci-dessous). Le GRECO recommande (i) de mettre en place des mécanismes de contrôle financier interne des partis politiques, en étroite coopération avec les sections locales et régionales de ces derniers ; (ii) d'établir des dispositions relatives aux obligations qui s'imposent aux partis politiques en matière de vérification comptable ; et (iii) de garantir la nécessaire indépendance des professionnels qui auront à vérifier leurs comptes, conformément aux normes internationales.

90. Une autre question à régler concerne l'établissement d'une période fixe pour la campagne électorale. Actuellement, alors que la campagne se termine officiellement à 18 heures la veille des élections, la date de début varie en fonction de l'inscription d'un candidat ou d'un parti. De même, le GET se demande si le délai de trois jours pour rendre compte des finances de la campagne (après l'établissement des résultats des élections) est suffisant pour garantir que l'activité financière pendant cette période de référence est enregistrée de manière précise et exhaustive et pour accorder l'égalité des chances aux candidats. Le GRECO recommande (i) de définir une période fixe de campagne électorale, y compris des dispositions claires pour déterminer le début de cette période ; et (ii) de veiller à ce que le délai pour rendre compte des finances de la campagne après l'établissement des résultats des élections permette de comptabiliser de manière précise et exhaustive toute l'activité financière (recettes et dépenses) des campagnes électorales.

Publication

91. La LPP prévoit la publication annuelle dans la presse écrite nationale des états financiers annuels des partis politiques. Toutefois, la loi ne précise pas la méthode et le délai de publication de ces budgets, ni la forme sous laquelle elle doit être effectuée. Les partis ont indiqué qu'ils publiaient des rapports sur leurs sites internet (conformément aux exigences en matière d'accès à l'information¹⁶), mais qu'il n'existait pas de format commun pour ces rapports. L'EEG a reçu les rapports financiers des différents partis, dont le contenu était très hétérogène avec, le plus souvent, des chiffres agrégés (même si certains partis fournissent beaucoup plus de détails que d'autres à cet égard) et aucune information sur les donateurs. Il est rappelé que la Rec(2003)4 prévoit expressément qu'en cas de dons supérieurs à un certain montant, les donateurs doivent être identifiés dans la comptabilité (article 12.b).
92. Conformément à la Loi constitutionnelle sur les élections, les rapports sur les revenus perçus et les dépenses effectuées à des fins de campagne doivent être publiés par la CEC/les commissions électorales territoriales avant (rapports réguliers pendant la campagne, ce qui est une mesure positive) et après le scrutin. L'EEG considère que la période de déclaration après les élections, qui est actuellement fixée à trois jours après les résultats officiels du scrutin, est trop courte et peut s'avérer insuffisante pour permettre l'enregistrement exhaustif/complet de tous les flux financiers pendant la période de campagne. L'EEG observe que, dans cette situation, certaines dépenses peuvent être remboursées dans la pratique après la période légale de déclaration sans être

¹⁶ Conformément à l'article 6 de la loi sur l'accès à l'information, les bénéficiaires de fonds budgétaires doivent assurer la publication d'informations sur l'utilisation des fonds budgétaires sur leurs sites web.

enregistrées.

93. La CEC a mis au point un format commun (quatre types de formulaires – rapports intermédiaires/finaux) pour présenter les rapports de campagne. Toutefois, ces rapports ne fournissent que des données agrégées. Pour les dons importants, les informations sur l'identité du donateur ne sont pas communiquées.
94. La transparence du financement politique est un aspect essentiel de l'obligation de rendre des comptes et de la prévention de la corruption. Ainsi, à la lumière des lacunes décrites ci-dessus, il est évident que des améliorations importantes doivent être apportées dans ce domaine. En conséquence, le GRECO recommande de veiller à ce que des informations plus pertinentes sur les comptes des partis politiques (activités régulières et campagnes électorales), notamment sur les dons privés supérieurs à un certain montant et sur l'identité des donateurs, soient publiées d'une manière qui permette au public d'y accéder facilement et en temps utile.

Contrôle

95. En ce qui concerne le financement public des activités régulières des partis politiques, la Chambre suprême des comptes est la principale institution de contrôle. La Commission électorale centrale (CEC) est chargée de superviser le financement et les dépenses de campagne dans les scrutins proportionnels, tandis que les commissions électorales territoriales et les commissions électorales de district supervisent le financement des campagnes dans les scrutins majoritaires. Une vive inquiétude se fait jour dans ce domaine à propos de l'indépendance des organes de contrôle existants du fait de leur composition partisane, mais aussi du type de contrôle effectué qui porte davantage sur la forme que sur le fond.
96. Alors que la loi permet à l'administration électorale de collecter des informations détaillées sur les recettes et les dépenses de campagne des partis et des candidats auprès des banques et par le biais des rapports des candidats, les commissions électorales se contentent de recouper les données des rapports avec les données communiquées par la banque dans ses rapports hebdomadaires à la commission électorale concernée. Les banques sont donc considérées comme l'organe de contrôle principal, même si, en réalité, elles ne font que contrôler – et refuser – l'anonymat des sources ou des fonds provenant de donateurs étrangers. À cet égard, l'EEG considère que le délai hebdomadaire de soumission des rapports ne permet pas aux banques de procéder à une vérification approfondie. Quant au contrôle effectué par la Chambre suprême des comptes sur les partis politiques, il s'agit d'un contrôle aléatoire fondé sur le risque. Le dernier contrôle a eu lieu en 2020.
97. La CEC et la Chambre suprême des comptes concentrent leur contrôle sur les fonds publics. Le contrôle des fonds privés est laissé aux banques (comme indiqué ci-dessus) et aux autorités fiscales (dont la compétence est limitée au contrôle du respect de la législation fiscale par les partis politiques). Il s'agit là d'une autre lacune importante. Par ailleurs, il n'existe pas de coordination globale des différents types de contrôle qui sont répartis entre différents organes et on observe une délimitation artificielle entre les activités régulières et les campagnes électorales – et de leurs financements – alors que, dans la pratique, ces deux éléments se recoupent et bénéficieraient d'une approche holistique commune de la surveillance. Enfin, l'EEG estime que, dans le cadre de l'amélioration de la surveillance du financement des partis, il convient de renforcer les ressources affectées à cette tâche essentielle afin qu'elles soient à la fois qualifiées et en nombre suffisant pour effectuer des vérifications approfondies et des analyses complexes. Le GRECO

recommande de veiller à ce qu'un mécanisme indépendant soit mis en place pour effectuer un contrôle bien coordonné du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Ce mécanisme doit être doté du mandat, de l'autorité et des ressources financières et humaines nécessaires pour assurer un contrôle substantiel et adéquat de ce financement.

Sanctions

98. Le Code des infractions administratives, la Loi constitutionnelle sur les élections et la LPP prévoient des sanctions en cas de violation des règles de financement des partis et des campagnes. Ces sanctions comprennent des amendes, la confiscation éventuelle des fonds et leur reversement au budget de l'État, la dissolution des partis politiques et la radiation des candidates ou candidats, jusqu'à l'invalidation des résultats des élections. Ces sanctions doivent être décidées par des tribunaux spécialisés dans les infractions administratives de district et assimilés. Les dispositions respectives sont parfois très détaillées (par exemple, les infractions concernant le financement privé, en particulier le financement étranger), parfois très vagues (par exemple, les infractions liées à la LPP). De même, les sanctions peuvent être légères (amendes administratives comprises entre 100 et 700 EUR) ou très lourdes (dissolution, radiation). La loi ne fixe pas de critères spécifiques pour l'application de ces sanctions et laisse aux autorités un vaste pouvoir d'appréciation, ce qui laisse la porte ouverte à d'éventuelles applications disproportionnées pour des violations mineures. À cet égard, l'EEG renvoie aux Lignes directrices de la Commission de Venise de 2020 sur la réglementation des partis politiques (CDL-AD (2020)032), qui soulignent que les sanctions doivent avoir un rapport avec la violation et respecter le principe de proportionnalité. L'EEG relève en outre qu'il y a peu de marge pour une gradation des sanctions, y compris par la rectification d'irrégularités mineures. Il n'existe pas de sanctions pénales pour les infractions en matière de financement politique.
99. En vertu de la Loi constitutionnelle sur les élections, l'éventail des personnes qui peuvent déposer une plainte est large. Les plaintes relatives aux infractions électorales peuvent être déposées auprès des tribunaux et des bureaux des procureurs. La LPP ne donne aucune indication quant aux mécanismes de plainte ou de recours, si ce n'est que les décisions relatives à l'enregistrement peuvent faire l'objet d'un recours dans le cadre d'une procédure judiciaire. Les autorités ont néanmoins précisé que les sanctions administratives, y compris celles liées aux règles de financement des partis et des campagnes, peuvent faire l'objet d'un recours devant une juridiction supérieure.
100. Le bureau du procureur a également compétence exclusive pour engager d'office des procédures sur un large éventail d'infractions liées aux élections. En outre, le Code de procédure administrative prévoit la présence de procureurs dans toutes les audiences relatives aux élections. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont conseillé aux autorités kazakhes de reconsidérer le rôle des procureurs dans les procédures administratives¹⁷.
101. La CEC dispose d'un droit de veto sur l'inflexion de sanctions (très sévères), ce qui pose de sérieuses questions quant à l'équité du système et au système d'équilibre des pouvoirs. Dans l'ensemble, l'EEG a été informée d'un certain manque de confiance dans l'impartialité et l'indépendance du système actuel, en particulier en ce qui concerne les obstacles qui empêchent les nouvelles candidates ou les nouveaux candidats d'entrer dans l'arène politique (par exemple, l'annulation de leur enregistrement en raison d'irrégularités mineures et d'inexactitudes dans les

¹⁷ [Rapport final de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH \(2023\). Venice Commission opinion on Administrative Procedure and Justice Code of Kazakhstan](#), paragraphes 27 et 28 (CDL-AD(2018)020-e).

rapports financiers des partis).

102. En outre, le délai de prescription actuel (deux mois à compter de la date de commission de l'infraction) est beaucoup trop court au regard du contrôle qui doit être exercé sur le financement politique et de la difficulté d'enquêter sur de telles infractions. À la lumière de ce qui précède, le GRECO recommande (i) de réviser en profondeur le régime de sanctions en vigueur pour les infractions liées au financement politique afin de prévoir des sanctions appropriées (graduées et proportionnelles) ; (ii) de veiller à ce que le système par lequel ces sanctions sont infligées, ainsi que le processus de contrôle/recours correspondant, soient indépendants, impartiaux et effectifs ; et (iii) d'allonger le délai de prescription pour les violations des dispositions relatives au financement des partis et des campagnes électorales.
103. Enfin, une procédure spéciale régit la responsabilité administrative des parlementaires et des candidats. Le [Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints sur le Kazakhstan](#) comprend des recommandations à cet égard qui prévoient un examen approfondi du système actuel d'immunité, afin qu'il soit assorti de garanties plus solides contre les abus (recommandations ix et x). Au moment de l'adoption du présent rapport, la mise en œuvre de ces recommandations était en cours (voir le [Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints sur le Kazakhstan](#)).

V. CONCLUSIONS

104. Le Kazakhstan a établi un cadre juridique pour régir le financement politique, qui comprend des dispositions sur le financement des partis et des campagnes. La législation principale dans ce domaine comprend la loi sur les partis politiques (LPP) et la Loi constitutionnelle sur les élections. Bien que plusieurs réformes positives aient été mises en place ces dernières années, dont la dernière en 2022, des lacunes et ambiguïtés notables nuisent à l'efficacité du cadre juridique, qui gagnerait à être affiné et développé plus avant. Les obligations déclaratives actuelles doivent être considérablement renforcées afin de garantir l'actualité, la facilité d'accès et la comparabilité des informations fournies, ainsi qu'une ventilation adéquate des données pour permettre l'identification des sources de dons. En outre, une surveillance et des sanctions efficaces sont indispensables pour préserver l'intégrité du financement politique. À cet égard, une réforme importante est nécessaire pour assurer un contrôle indépendant, substantiel et systématique du financement des partis, ainsi que des sanctions proportionnées et efficaces en cas d'infraction à la loi.
105. Dans l'ensemble, et plutôt que de s'attaquer aux allégations de corruption dans ce domaine (dont il n'existe aucune preuve ni aucun cas connu/jugé à ce jour), la principale préoccupation du Kazakhstan en matière de financement politique est de garantir des conditions équitables dès le début du processus (avec un point de départ commun pour l'enregistrement des partis et des candidatures) jusqu'à son achèvement (dissolution/radiation) afin de permettre à tous les candidats et candidates de faire campagne en même temps. En comblant les lacunes réglementaires, en améliorant les pratiques de déclaration et en prévoyant des mécanismes de contrôle et de répression indépendants, effectifs et proportionnés, le Kazakhstan peut créer un environnement politique plus équitable et plus fiable. Ces mesures sont essentielles pour renforcer la confiance du public et garantir le respect des principes démocratiques du pays. Elles vont de pair avec l'intention déclarée du pays de faire progresser la démocratie et de mettre en place un système de

partis multipolaire fondé sur une compétition politique libre et équitable¹⁸. Le GRECO est convaincu que les recommandations formulées dans le présent rapport et leur mise en œuvre adéquate favoriseront davantage ce processus.

106. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Kazakhstan :

- i. de modifier et de préciser la législation relative au financement politique afin de combler les lacunes existantes et de garantir la mise en place d'une réglementation complète pour toutes les sources de financement (paragraphe 86) ;
- ii. (i) d'instaurer des règles comptables pour les partis politiques et les campagnes électorales qui prévoient une tenue complète et adéquate des comptes ; et (ii) de veiller à ce que les recettes, les dépenses et les divers éléments de l'actif et du passif soient comptabilisés en détail et dans leur intégralité et présentés dans un format cohérent (paragraphe 88) ;
- iii. (i) de mettre en place des mécanismes de contrôle financier interne des partis politiques, en étroite coopération avec les sections locales et régionales de ces derniers ; (ii) d'établir des dispositions relatives aux obligations qui s'imposent aux partis politiques en matière de vérification comptable ; et (iii) de garantir la nécessaire indépendance des professionnels qui auront à vérifier leurs comptes, conformément aux normes internationales (paragraphe 89) ;
- iv. (i) de définir une période fixe de campagne électorale, y compris des dispositions claires pour déterminer le début de cette période ; et (ii) de veiller à ce que le délai pour rendre compte des finances de la campagne après l'établissement des résultats des élections permette de comptabiliser de manière précise et exhaustive toute l'activité financière (recettes et dépenses) des campagnes électorales (paragraphe 90) ;
- v. de veiller à ce que des informations plus pertinentes sur les comptes des partis politiques (activités régulières et campagnes électorales), notamment sur les dons privés supérieurs à un certain montant et sur l'identité des donateurs, soient publiées d'une manière qui permette au public d'y accéder facilement et en temps utile (paragraphe 94) ;
- vi. de veiller à ce qu'un mécanisme indépendant soit mis en place pour effectuer un contrôle bien coordonné du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Ce mécanisme doit être doté du mandat, de l'autorité et des ressources financières et humaines nécessaires pour assurer un contrôle substantiel et adéquat de ce financement (paragraphe 97) ;
- vii. (i) de réviser en profondeur le régime de sanctions en vigueur pour les infractions liées au financement politique afin de prévoir des sanctions appropriées (graduées et proportionnelles) ; (ii) de veiller à ce que le système par lequel ces sanctions sont infligées, ainsi que le processus de contrôle/recours correspondant, soient indépendants, impartiaux et effectifs ; et (iii) d'allonger le délai de prescription pour

¹⁸ Voir [State-of-the-Nation Address by President of the Republic of Kazakhstan Kassym-Jomart Tokayev. New Kazakhstan: the path of renewal and modernisation \(16 mars 2022\)](#).

les violations des dispositions relatives au financement des partis et des campagnes électorales (paragraphe 102).

107. Conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités kazakhes à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus d'ici le 30 septembre 2026.
108. Enfin, le GRECO invite les autorités kazakhes à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.