



Strasbourg, le 12 Décembre 2016
Avis n° 843/2016
Avis du BIDDH n°:
POLIT-ARM/299/2016

CDL-AD(2016)038
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME
DE L'OSCE
(OSCE/BIDDH)

ARMÉNIE

AVIS CONJOINT
SUR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE SUR LES PARTIS
POLITIQUES

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
à sa 57^e réunion
(Venise, 8 décembre 2016)

et par la Commission de Venise
à sa 109^e session plénière
(Venise, 9 et 10 décembre 2016)

élaboré sur la base des observations de :

M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
Mme Paloma BIGLINO CAMPOS (membre suppléante, Espagne)
M. Srdjan DARMANOVIC (membre, Monténégro)
Mme Barbara JOUAN-STONESTREET (groupe restreint d'experts
sur les partis politiques de l'OSCE/BIDDH)
M. Richard KATZ (groupe restreint d'experts sur les partis
politiques de l'OSCE/BIDDH)

Cadre de coopération programmatique
pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la République de Moldova, l'Ukraine et le Bélarus

Programmatic Cooperation Framework for
Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



COUNCIL OF EUROPE



Implemented
by the Council of Europe

I. Introduction

1. Le 15 octobre 2016, Mme Arpine Hovhannisyan, ministre de la Justice de la République d'Arménie, a demandé à la Commission de Venise un avis sur le projet de loi constitutionnelle sur les partis politiques de la République d'Arménie (CDL-REF(2016)063). Le 18 octobre 2016, la Commission de Venise s'est déclarée prête à élaborer un avis conjoint sur ce projet avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (ci-après « OSCE/BIDDH »), les deux organisations ayant déjà eu l'occasion de coopérer dans ce domaine.

2. Les 14 et 15 novembre, une délégation de la Commission de Venise composée de MM. Barrett et Darmanovic, de Mmes Granata-Menghini et Ubeda de Torres, ainsi que de M. Knäbe, de l'OSCE/BIDDH, a tenu à Erevan plusieurs réunions avec différentes parties prenantes, à savoir notamment l'ensemble des groupes parlementaires, la Commission électorale centrale, la Cour constitutionnelle, la ministre de la Justice, des membres de la société civile, des députés indépendants et des représentants d'institutions internationales et de missions diplomatiques.

3. Le présent avis conjoint a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 57^e réunion (Venise, 8 décembre 2016) et par la Commission de Venise lors de sa 109^e session plénière (Venise, 9 et 10 décembre 2016).

II. Portée de l'avis

4. Le présent avis conjoint porte uniquement sur le projet de loi soumis pour contrôle. Il ne s'agit donc pas d'un examen complet de l'ensemble du dispositif juridique et institutionnel réglementant les partis politiques et leurs activités, ou la conduite des élections et le financement des campagnes.

5. Le présent avis conjoint soulève des questions importantes et exprime certaines préoccupations. Dans un souci de concision, il se limite aux dispositions appelant des améliorations et formule des recommandations sans mentionner les aspects positifs du projet de loi.

6. Le présent avis conjoint se fonde sur une traduction anglaise non officielle du projet de loi, dans laquelle des erreurs ont pu se glisser.

7. Eu égard à ce qui précède, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise précisent que le présent avis conjoint ne préjuge en rien de futures recommandations ou observations écrites ou verbales additionnelles de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise portant sur ce texte législatif ou des textes connexes.

III. Observations générales

8. Le projet de loi a été élaboré à la suite de l'adoption, par l'Arménie, d'une nouvelle Constitution en décembre 2015. La loi sur les partis politiques figure parmi les lois constitutionnelles énumérées dans l'article 210, paragraphe 2 de la Constitution qui, aux termes de cet article, doivent entrer en vigueur avant l'ouverture de la première session de la prochaine Assemblée nationale qui sera convoquée (vers juin 2017). L'adoption d'une nouvelle loi sur les partis politiques destinée à remplacer la loi de 2002 actuellement en vigueur répond en conséquence à un mandat constitutionnel. Le projet soumis pour contrôle est un projet de loi constitutionnelle dont l'adoption, conformément à l'article 103, paragraphe 2 de la Constitution, requiert une majorité qualifiée des 3/5èmes des membres de l'Assemblée.

9. L'Arménie compte actuellement 79 partis politiques enregistrés. Aucun interlocuteur n'a exprimé de préoccupations quant aux conditions actuelles d'enregistrement des partis politiques. Toutefois, il a été souligné que très peu des partis enregistrés étaient en activité et

que seuls dix d'entre eux tout au plus participaient régulièrement aux élections. Les autorités ont expliqué que le projet de loi visait à assouplir la formation et le fonctionnement des partis politiques et à introduire des dispositions concernant la démocratie interne au sein des partis. L'assouplissement envisagé est une mesure positive, conforme aux recommandations¹ de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH en matière de partis politiques. Cependant, le projet de loi n'est pas accompagné d'une note explicative qui aurait fourni des informations complémentaires sur l'application de la législation actuelle et qui aurait été de nature à faciliter l'évaluation de l'applicabilité du projet de loi après son adoption, eu égard notamment au nombre élevé de partis politiques déjà en activité en Arménie.

10. Le présent avis conjoint analyse le projet de loi au regard de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme² (CEDH), de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques³ (PIDCP), des engagements contractés à l'égard de l'OSCE tels qu'ils figurent notamment dans le Document de Copenhague⁴, et des avis, rapports et recommandations antérieurs de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, en particulier :

- les avis sur la nouvelle Constitution de la République d'Arménie, CDL-AD(2015)037 et CDL-AD(2015)038;
- le *rapport sur le mode de désignation des candidats au sein des partis politiques*, CDL-AD(2015)020, et le *tableau comparatif sur la méthode de désignation des candidats au sein des partis politiques*, CDL(2015)008 ;
- les lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, préparées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, CDL-AD(2010)024 ;
- l'avis conjoint sur le projet de code électoral du 18 avril 2016, CDL-AD(2016)019, et le deuxième avis conjoint sur le code adopté dans sa version modifiée le 30 juin 2016, AD(2016)031.

IV. Résumé

11. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH tiennent tout d'abord à se féliciter du projet de loi, qui est dans l'ensemble clairement rédigé, qui est conforme au mandat constitutionnel et qui faciliterait la formation et l'enregistrement des partis politiques en Arménie s'il était adopté. La nécessité de revoir à la baisse les critères géographiques et les conditions d'adhésion ayant déjà été évoquée par le passé, la modification des dispositions pertinentes dans le projet de loi est une mesure positive.

12. Ce projet n'en gagnerait pas moins à être ajusté et complété. Dans la plupart des démocraties, les partis politiques sont considérés et traités comme des entités ne relevant pas du droit constitutionnel. En la matière, l'excès de réglementation est toujours dangereux, et si la loi peut dans une certaine mesure instituer un cadre juridique susceptible de contribuer au renforcement de la démocratie interne, celui-ci pourrait n'avoir rien à gagner d'un excès de réglementation de l'organisation interne des partis. En particulier, le projet de loi contient des dispositions réglementant dans le détail le fonctionnement interne des partis politiques, mais il ne couvre pas certains aspects de leur financement et il n'encourage et ne promeut pas l'égalité des sexes en leur sein.

¹ CDL-AD(2010)024, Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84e session plénière (octobre 2010), paras. 76 et 77.

² Conseil de l'Europe, Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, entrée en vigueur le 3 septembre 1953.

³ Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (adopté par la Résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966). L'Arménie a adhéré à ce Protocole le 23 juin 1993.

⁴ Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la Dimension Humaine de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, 10 juin 1990, <http://www.osce.org/fr/odhr/elections/14304?download=true>.

1. Recommandations principales

- (a) Envisager de réduire le nombre de dispositions portant sur les procédures et le fonctionnement internes des partis politiques, notamment en ce qui concerne leurs organes dirigeants ; inclure le principe de liberté des partis politiques dans l'article 4 du projet de loi.
- (b) Améliorer les règles encadrant les dons aux partis politiques;
- (c) Clarifier les règles de suspension des partis politiques en définissant strictement le sens de l'expression « violation flagrante de la loi » et en élargissant l'éventail des sanctions proportionnées susceptibles d'être prononcées.
- (d) Envisager d'introduire d'autres mesures visant à promouvoir l'égalité des sexes et la diversité en général au sein des structures internes des partis, conformément aux dispositions pertinentes du code électoral adopté en juillet 2016. En particulier, l'article 4 devrait également mentionner le principe de l'égalité des sexes.

2. Autres recommandations

- (e) Envisager de modifier le projet de loi de façon à ce que la possibilité pour les candidats indépendants de figurer sur des listes de partis y soit clairement prévue.
- (f) Conférer au service de contrôle et d'audit des pouvoirs pour assurer la transparence des rapports de tous les intéressés.

13. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH restent à la disposition des autorités arméniennes pour toute assistance complémentaire dont elles pourraient avoir besoin.

V. Analyse et recommandations

14. Le présent avis conjoint se base sur l'importance de reconnaître la liberté de tous de former des partis politiques et d'y participer et sur l'autonomie interne des dits partis une fois qu'ils ont été établis. Les deux éléments découlent de la liberté d'association et de participation aux affaires publiques. Ils ne sont pas, cependant, absolus, surtout en ce qui concerne l'autonomie interne des partis politiques, qui doit être mise en équilibre avec d'autres principes fondamentaux tels que l'égalité, la transparence et la nécessité de rendre compte.

A. Normes internationales

15. Le projet de loi suit de façon générale les standards internationaux détaillés dans cette section, et l'avis conjoint met donc l'accent seulement sur les dispositions qui doivent être améliorées. Le présent avis conjoint analyse la compatibilité du projet de loi avec les normes internationales sur les partis politiques et les engagements contractés à l'égard de l'OSCE. Les principales normes internationales relatives aux partis politiques sont l'article 25 du PIDCP et l'article 11 de la CEDH, qui protègent tous deux la liberté d'association. Il convient également de tenir compte du droit à des élections libres garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH ainsi que des engagements contractés à l'égard de l'OSCE, tels qu'ils figurent notamment dans le Document de Copenhague de 1990, en ce qui concerne en particulier la protection de la liberté d'association (paragraphe 9.3), le droit des individus et des groupes de créer leurs partis ou autres organisations politiques (paragraphe 7.6), la nécessité de faire en sorte que les campagnes politiques se déroulent dans un climat d'équité et de liberté (paragraphe 7.6), et le libre accès aux médias (paragraphe 7.8).

16. Les recommandations pertinentes des organes et institutions des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE contiennent elles aussi des normes sur les partis politiques. Il convient à cet égard de mentionner l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme de l'Onu sur le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, le droit de

vote et le droit d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques⁵, la Recommandation (2003) 4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales⁶, ainsi que les *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* formulées conjointement par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise (ci-après « *Lignes directrices*⁷ »). Il est également tenu compte dans le présent avis du code de bonne conduite en matière de partis politiques, adopté par la Commission de Venise en 2008, et de son rapport explicatif⁸.

B. Définition, principes et droits des partis politiques

17. Les partis politiques jouent un rôle central dans les démocraties authentiques en ce qu'ils constituent un moyen de promouvoir le pluralisme dans la vie publique. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont à maintes reprises souligné l'importance des partis politiques. Par exemple, les *Lignes directrices* indiquent que « [I]es partis politiques sont des associations privées qui jouent un rôle essentiel en tant qu'acteurs politiques dans la sphère publique⁹ ». À cet égard, ils constituent un élément-clé de la formation de la volonté du peuple. Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a souligné que les partis politiques figurent au nombre des formes d'association relevant de la protection offerte par l'article 11 de la CEDH¹⁰.

18. L'article 2 du projet de loi définit les partis politiques. Il fait référence à une union de citoyens. L'article 12, paragraphe 2, complète cette disposition en précisant que seuls les citoyens arméniens peuvent appartenir à un parti politique, les autres personnes titulaires du droit de vote – catégorie non définie – étant autorisées à adhérer à un parti politique sans pouvoir toutefois exercer toutes les prérogatives reconnues aux membres à part entière. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH reconnaissent que l'article 28 de la Constitution établit un lien identique entre la citoyenneté et l'appartenance à un parti politique. Toutefois, il pourrait être envisagé de repenser cette approche, les non-citoyens d'un pays pouvant avoir un intérêt à participer à la vie politique de celui-ci, en particulier s'ils y vivent depuis un certain temps. À cet égard, les *Lignes directrices*¹¹, qui renvoient sur ce point à la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local¹², indiquent que « [I]nterdiction générale d'être membre des partis politiques imposée aux citoyens étrangers et aux apatrides n'est pas justifiée. Les citoyens étrangers et les apatrides doivent être en mesure de participer d'une certaine façon à la vie politique de leur pays de résidence, tout au moins dans la mesure où ils peuvent participer aux élections. À

⁵ Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies (droit de prendre part à la direction des affaires publiques, droit de vote et droit d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques), disponible à l'adresse suivante:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAd d.7&Lang=fr.

⁶ Recommandation (2003) 4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les *règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, disponible à l'adresse suivante: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec\(2003\)4&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorIntranet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec(2003)4&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorIntranet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&direct=true).

⁷ *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (2010) par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, disponibles à l'adresse suivante :

[www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-f).

⁸ *Code de bonne conduite en matière de partis politiques*, adopté par la Commission de Venise lors de sa 77^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008) et Rapport explicatif adopté par la Commission de Venise lors de sa 78^e session plénière (Venise, 13-14 mars 2009), disponibles à l'adresse suivante :

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)021-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)021-f)

⁹ CDL-AD (2010)024, paragraphe 6.

¹⁰ *Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues. Rapport explicatif*. CDL-INF (2000)001, paragraphe 8.

¹¹ CDL-AD(2010)024, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*, par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (octobre 2010), paragraphe 120.

¹² Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (entrée en vigueur le 1^{er} mai 1997). 5.II.1992, STE n°144, disponible à l'adresse suivante :

<https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144> >.

tout le moins, l'État de résidence doit permettre à ces personnes d'être membres de partis politiques¹³ ».

19. L'article 4 du projet de loi énonce les principes applicables aux partis politiques. À cet égard, *il est recommandé, en vue de satisfaire aux normes internationales relatives à la réglementation des partis politiques¹⁴, d'introduire deux principes fondamentaux.* Le premier de ces principes, à savoir la liberté des partis politiques, figure dans la loi de 2002 actuellement en vigueur, laquelle énonce que « les partis sont libres de déterminer leur structure interne, leurs objectifs, les moyens et les méthodes à employer ainsi que les formes qu'ils entendent donner à leurs activités, sauf exceptions prévues par la présente loi ». En conséquence, *il conviendrait de réintroduire dans l'article 4 du projet de loi la liberté ainsi reconnue aux partis politiques.* Le second principe fondamental a trait à la promotion et à l'encouragement de l'égalité des sexes et de l'intégration en général, y compris en ce qui concerne les personnes handicapées. Ce principe fera l'objet de plus amples explications ci-dessous (voir les paras. 36 et 54).

20. Par ailleurs, le projet de loi prévoit en son article 21 que seuls les partis politiques peuvent présenter des candidats aux élections législatives. Le code électoral contient une disposition identique. Dans leur premier avis sur le projet de code électoral, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH avaient noté avec regret que le projet « ne prév[oyait] pas la possibilité de se présenter en candidat indépendant aux élections législatives et aux élections aux conseils des sages d'Erevan, de Gumri et de Vanadzor¹⁵ ». En outre, ils ont relevé que « [l]a possibilité pour des candidats non membres d'un parti de figurer sur des listes de partis politiques (article 83.4) ne reméd[iait] pas à cette restriction, la décision revenant en dernier ressort au parti politique¹⁶ ». Bien que l'article 22, paragraphe 4, du projet de loi permette aux indépendants de se faire désigner candidat aux fonctions de chef de communauté et de membre d'un conseil des sages, il conviendrait de modifier le reste de cette disposition pour refléter le libellé de l'article 83, paragraphe 4, du code électoral. En outre, *comme il a déjà été indiqué dans le premier avis conjoint sur le projet de code électoral, il conviendrait d'envisager de permettre non seulement aux partis politiques mais aussi à des groupes citoyens de présenter des listes de candidats.*

21. Le projet de loi prévoit également que nul ne peut être membre de plus d'un parti politique (article 12, paragraphe 4). Cette interdiction ne devrait pas être expressément prévue par la loi mais laissée à l'appréciation des partis, à qui il devrait revenir de décider s'ils accordent aux personnes la qualité de membre à titre exclusif ou non. Au lieu de cela, la disposition en question pourrait prévoir que nul ne peut être membre fondateur de plus d'un parti politique (tant que les deux partis sont enregistrés et en activité). *Il est recommandé de reformuler cette disposition en conséquence.*

22. L'article 23, paragraphe 2, du projet de loi mentionnant les partis politiques qui participent aux élections, il conviendrait de préciser si la participation aux élections, par exemple à des intervalles à définir, doit être considérée comme une condition supplémentaire de reconnaissance de la qualité de parti politique.

C. Formation et enregistrement des partis politiques

23. Lors de la visite de la délégation en Arménie, les autorités ont souligné que le projet de loi visait à assouplir les conditions de formation des partis politiques. Par rapport à la législation actuellement en vigueur, cet objectif a été atteint de deux manières.

24. En premier lieu, le nombre minimum de fondateurs devant être présents à l'assemblée constitutive d'un nouveau parti a été ramené de 200 à 100 dans les articles 7, paragraphe 2, et

¹³ CDL-AD (2004)007rev, Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques, point « D ».

¹⁴ CDL-AD(2010)024, Lignes directrices sur les partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (octobre 2010), paras. 61, 97 et suivants.

¹⁵ CDL-AD(2016)019, paragraphe 50.

¹⁶ *Ibid*, paragraphe 51.

8, paragraphe 2, du projet de loi. En outre, l'article 9, paragraphe 2, dispose qu'au moment de l'enregistrement d'État, un parti politique doit compter au moins 1000 membres, au lieu de 2000 en vertu de la législation actuelle, tandis que l'article 9, paragraphe 5, ramène de six à trois mois le délai dans lequel l'enregistrement doit être demandé.

25. En second lieu, les critères de représentation territoriale ont été assouplis. La législation actuelle exige que les partis politiques soient représentés dans tous les *marze* (provinces). Aux termes de l'article 9, paragraphe 2, du projet de loi, « au moment de l'enregistrement d'État, un parti politique doit compter au moins 1000 fondateurs représentant la ville d'Erevan ou un tiers au moins des *marze* [provinces] de la République d'Arménie, ou un tiers au moins de la ville d'Erevan et les *marze* de la République d'Arménie, et avoir des sections territoriales dans la ville d'Erevan ou dans un tiers au moins des *marze* de la République d'Arménie, ou dans un tiers au moins de la ville d'Erevan et dans les *marze* de la République d'Arménie ». Bien que cette disposition manque de clarté, faute peut-être d'avoir été correctement traduite, elle paraît impliquer que les partis doivent être représentés dans un tiers au moins des *marze* et à Erevan. En outre, bien que la traduction anglaise emploie le terme « or [ou] », il est ressorti des réunions tenues avec les différents interlocuteurs que ces conditions sont cumulatives. Il conviendrait de revoir le libellé de cette disposition pour que cela soit clair. Il conviendrait également de remplacer le terme « fondateur » par le terme « membre », comme cela a également été précisé lors des réunions, pour éviter toute confusion avec l'article 7, paragraphe 2, du projet de loi, qui dispose que les partis politiques sont constitués par une assemblée constitutive composée d'au moins 100 fondateurs.

26. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent dans l'ensemble des mesures prises pour assouplir les conditions de formation des partis politiques. En ce qui concerne les conditions de représentation territoriale, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se sont exprimés ainsi : « [l]'exigence d'une répartition géographique des membres d'un parti peut également constituer potentiellement une sérieuse limitation à la participation politique aux niveaux régional et local et s'analyser par conséquent en une violation du droit à la liberté d'association¹⁷ ». En outre, l'impossibilité actuelle de former un parti actif uniquement à l'échelon local « pourrai[t] encore réduire la diversité politique¹⁸ ». Dans sa jurisprudence, la CEDH a exprimé des préoccupations analogues en ce qui concerne les conditions de représentation territoriale imposées aux partis politiques¹⁹. Toutefois, aucun des interlocuteurs de la délégation n'a exprimé de préoccupations à ce sujet. La plupart d'entre eux ont fait valoir que compte tenu de la taille de l'Arménie, il était raisonnable d'exiger des partis politiques qu'ils soient représentés dans un tiers au moins du territoire. Dans ces conditions, bien que la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH aient par le passé recommandé d'éviter toute exigence à caractère territorial, les conditions d'enregistrement ne leur apparaissent pas trop contraignantes dans le contexte actuel.

27. L'article 5, paragraphe 2, du projet de loi interdit la formation de partis politiques au sein des « autres organes de l'État et des établissements préscolaires ou scolaires et autres institutions éducatives ». Il conviendrait de clarifier ce membre de phrase en précisant que les partis ne peuvent se constituer seulement au sein d'institutions éducatives, pour éviter par exemple une situation où ces partis ne défendraient que les intérêts des institutions en question.

28. En vertu de l'article 8, paragraphe 2, du projet de loi, les décisions portant sur la formation du parti, l'approbation de son programme et de ses statuts et la constitution de ses organes de direction et de contrôle sont adoptées à l'unanimité des 100 fondateurs présents à l'assemblée constitutive du parti. *La règle de l'unanimité est excessive. Il est en conséquence recommandé*

¹⁷ CDL-AD(2010)024, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84e session plénière (octobre 2010), paragraphe 81. À cet égard, voir l'arrêt rendu par la CEDH en 2011 dans l'affaire *Parti républicain de Russie c. Russie*, 12 avril 2011, n° 12976/07, paragraphes 124-131.

¹⁸ CDL-AD(2016)019, paragraphe 106.

¹⁹ Voir l'arrêt rendu par la CEDH en 2011 dans l'affaire *Parti républicain de Russie c. Russie*, 12 avril 2011, n° 12976/07, paragraphes 124-131.

de remplacer la règle de l'unanimité par la règle de la majorité, déjà appliquée dans la loi de 2002 actuellement en vigueur.

29. En outre, le projet de loi mentionne dans son article 9, paragraphe 3, l'« autorité administrative publique habilitée par le gouvernement » responsable de l'enregistrement. Bien qu'il soit apparu clairement au cours des réunions que l'autorité en question était le ministère de la Justice, cela ne ressort pas du libellé actuel de cette disposition. *Le ministère de la Justice devrait donc être plus explicitement mentionné.*

30. Enfin, il convient de relever qu'en vertu de l'article 10, paragraphe 2, du projet de loi, le délai de trois mois dans lequel l'enregistrement doit être demandé continue à courir même lorsqu'une nouvelle demande d'enregistrement doit être présentée en raison d'erreurs dans la demande initiale. Cela peut être problématique lorsque la demande d'enregistrement initiale est présentée peu avant la fin du délai de trois mois, celui-ci risquant alors d'expirer avant que la demande ne puisse être redéposée. L'article 10, paragraphe 2, devrait être revu de façon à ce que le délai puisse être interrompu lorsque l'organe compétent doit retourner une demande comportant des erreurs.

D. Liberté et démocratie interne

31. En tant qu'associations, les partis politiques jouissent en vertu des normes internationales d'un certain degré d'autonomie en ce qui concerne leur fonctionnement interne et externe. Selon ce principe, les partis politiques doivent être libres de se doter de leurs propres règles et de leur propre organisation en ce qui concerne la sélection de leurs chefs et candidats, cela faisant partie intégrante de l'autonomie associative²⁰. En outre, comme il a été souligné dans le *rapport sur le mode de désignation des candidats au sein des partis politiques*, la démocratie interne est un élément essentiel pour le bon fonctionnement des partis politiques²¹. L'impératif démocratique s'applique non seulement au fonctionnement externe des partis, mais aussi à leur structure et à leurs processus de décision internes.

32. À cet égard, deux considérations fondamentales doivent entrer en ligne de compte : d'une part, la liberté des partis politiques doit être garantie et, d'autre part, la démocratie interne est essentielle à leur fonctionnement²². Il existe en Europe deux modèles de réglementation des partis politiques. Dans certains États, qui ont une position libérale sur cette question, il n'existe pas de réglementation précise sur les partis politiques. D'autres États ont tendance à réglementer le fonctionnement des partis politiques, de manière parfois très détaillée. Ils doivent dans ce dernier cas ménager un juste équilibre entre la liberté des partis politiques et l'impératif de démocratie interne.

33. Comme l'indique le *rapport de la Commission de Venise sur le mode de désignation des candidats au sein des partis politiques*, l'impératif de respect de la démocratie présente un double aspect : « [n]on seulement le discours et les actions des partis politiques ad extra doivent être conformes aux principes démocratiques et à la prééminence du droit énoncés dans les dispositions constitutionnelles et juridiques du pays, mais leur organisation et leur fonctionnement internes doivent aussi observer au fond les principes de la démocratie et de la légalité. Il n'est pas satisfait aux principes fondamentaux de la démocratie par une adhésion formelle, ni par une reconnaissance superficielle dans les statuts du parti ; une application au fond ad intra est nécessaire²³ ». En outre, les *Lignes directrices* énoncent que la réglementation des fonctions internes d'un parti, lorsqu'elle est appliquée, doit être interprétée strictement afin de ne pas interférer indûment avec l'exercice du droit à la liberté d'association dudit parti et lui permettre de gérer lui-même ses affaires internes²⁴. La plupart

²⁰ *Rapport sur le mode de désignation des candidats au sein des partis politiques* (CDL-AD(2015)020), paragraphe 5.

²¹ Paragraphe 5.

²² Voir l'article 8 de la Constitution.

²³ *Rapports sur le mode de désignation des candidats au sein des partis politiques* (CDL-AD(2015)020), paragraphe 13, p. 5.

²⁴ *Lignes directrices*, paragraphe 97.

des États membres du Conseil de l'Europe et des États participants de l'OSCE laissent l'interprétation de l'impératif constitutionnel de respect des principes démocratiques à l'appréciation des partis politiques²⁵.

34. Le projet de loi respecte globalement cet impératif et les interlocuteurs arméniens de la délégation se sont déclarés d'accord pour faire de ces principes fondamentaux de fonctionnement des partis politiques un point de départ et de les énoncer comme tels, en vue de renforcer la démocratie interne. À cet égard, on relèvera que les limitations apportées à la liberté des partis politiques par certains articles du projet de loi ne paraissent pas nécessaires. Une loi sur les partis politiques doit réglementer les procédures de formation, d'enregistrement, de contrôle financier et – le cas échéant – d'interdiction des partis, mais elle doit se limiter à des dispositions fondamentales en ce qui concerne leur fonctionnement interne. Dans cette perspective, les autorités arméniennes devraient revoir les articles 18 et 19 du projet de loi, qui réglementent des procédures et des activités qui devraient par définition être laissées à l'appréciation de la direction et des membres des partis politiques, notamment la fréquence des congrès des partis et les processus internes de prise de décision. Il s'agit là de questions qui ne devraient pas être réglementées par l'État. La ministre de la Justice a expliqué au cours d'une réunion que les règles en question reflétaient les prescriptions du code électoral (l'article 81, paragraphe 4, de ce code imposant par exemple que la décision d'un parti d'adhérer à une coalition soit adoptée par son congrès). Toutefois, le projet de loi paraît aller au-delà de certaines questions réglementées par le code électoral. Par exemple, la disposition de l'article 17 du projet de loi, qui exige que le programme d'un parti politique expose les moyens de réaliser les buts et les objectifs du parti, est trop précise. *Il est en conséquence recommandé de limiter autant que possible les règles de fonctionnement interne des partis politiques contenues dans ces articles et de renvoyer ces questions aux processus internes de prise de décision de chaque parti politique.*

E. Mesures visant à renforcer la participation des femmes à la vie politique

35. Les principes fondamentaux énoncés à l'article 4 du projet de loi incluent aussi le principe de non-discrimination, ce qui est bienvenu. Cependant, le projet de loi ne comporte aucune disposition sur la promotion de l'égalité des sexes au sein des structures internes des partis. À l'heure actuelle, les 131 députés ne comptent que 14 femmes dans leurs rangs, soit 10,7 % de leurs effectifs, proportion nettement inférieure à la moyenne de l'OSCE (25,7 %)²⁶.

36. Pour cette raison, et afin de faire face aux obligations internationales de l'Arménie, le projet de loi devrait développer davantage le principe d'égalité des sexes au sein des partis politiques. À cet égard, il convient de rappeler que la décision n° 7/09 du Conseil ministériel de l'OSCE sur la participation des femmes à la vie politique et publique²⁷ « encourag[e] tous les acteurs politiques à promouvoir une participation égale des femmes et des hommes dans les partis politiques, en vue d'assurer une représentation plus équilibrée entre les sexes aux fonctions publiques électives à tous les niveaux de décision ». Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans sa recommandation Rec(2003)3 sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique, renforce également ce principe²⁸. Le Programme d'action de Beijing²⁹ invite lui aussi les partis politiques à éliminer tous les

²⁵ À l'exception notamment de l'Allemagne, dont la loi sur les partis politiques réglemente de façon détaillée leur gouvernance interne.

²⁶ Compendium of Good Practices for Advancing Women's Political Participation in the OSCE Region <http://www.osce.org/odihr/224206?download=true>.

²⁷ MC.DEC/7/09, 2 décembre 2009, <http://www.osce.org/mc/40710?download=true>.

²⁸ En ce qui concerne les mesures de soutien spécifique que les partis politiques pourraient développer, voir le point B de cette recommandation.

²⁹ La quatrième conférence mondiale sur les femmes, qui s'est tenue à Beijing en 1995, a constaté que peu de progrès avaient été accomplis pour atteindre l'objectif fixé par l'OSCE de parvenir en 1995 à une proportion de 30 % de femmes dans les fonctions de direction. Dans le Programme d'action de Beijing, adopté lors de cette conférence, les gouvernements s'étaient engagés à rééquilibrer la proportion d'hommes et de femmes dans les organes gouvernementaux, les administrations publiques et les services judiciaires, notamment en fixant des objectifs précis et en appliquant des mesures visant à augmenter substantiellement le nombre de femmes dans la fonction

obstacles qui entravent directement ou indirectement la participation des femmes et à envisager des initiatives qui permettent aux femmes de participer pleinement à tous les processus internes d'élaboration des politiques et de nomination. Il préconise également l'incorporation de la problématique hommes-femmes dans les programmes des partis politiques. La Résolution 1898(2012) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe indique en outre que dans les démocraties pluralistes, les acteurs clés que sont les partis politiques « ont un rôle décisif à jouer pour accroître la représentation politique des femmes : non seulement il leur appartient de veiller au strict respect de la législation électorale, notamment des dispositions législatives imposant des quotas, et d'adopter des mesures volontaires, mais ils sont aussi les mieux placés pour promouvoir un changement de culture favorable à l'égalité entre les femmes et les hommes en politique et dans la société en général » (paragraphe 5).

37. Faisant écho à la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)³⁰, les *Lignes directrices* énoncent des principes analogues, précisant que la législation devrait s'efforcer de garantir aux femmes la capacité de participer pleinement à l'activité des partis politiques dans la mesure où cette fonction revêt une importance fondamentale sous l'angle de l'exercice intégral par les intéressées de leurs droits politiques³¹. Cet objectif peut être atteint de différentes façons, par la réglementation interne des partis et/ou par la législation. La promotion de l'égalité des sexes peut se traduire par la création d'une « section réservée aux femmes » ou d'une « division des sexes » au sein d'un parti politique³², par l'instauration de quotas électoraux en vue d'accroître la représentation des femmes au Parlement³³, par l'établissement de programmes de formation et de renforcement des capacités conçus pour les candidates potentielles³⁴, et/ou par l'adoption, la mise en œuvre et l'évaluation de stratégies, plans et autres programmes d'égalité des sexes à différents niveaux, y compris des programmes d'action visant spécifiquement à assurer une participation et une représentation équilibrées des femmes et des hommes sous l'angle de la vie interne du parti³⁵, ou encore par la reconnaissance et la prise en considération des responsabilités familiales des membres du parti³⁶. Il est aussi recommandé d'envisager l'allocation d'un financement public supplémentaire aux partis politiques qui promeuvent la participation des femmes au niveau central et au niveau local.³⁷

38. En résumé, il est recommandé d'envisager d'introduire dans le projet de loi des dispositions spécifiquement consacrées à la promotion de l'égalité des sexes. Les dispositions du code électoral relatives à l'égalité des sexes peuvent fournir des orientations utiles à cet égard³⁸. *Il est recommandé d'introduire dans l'article 4, paragraphe 2, du projet de loi un principe général encourageant une représentation équilibrée des sexes* (voir également les recommandations incluses au paragraphe 47 de cet avis). Il conviendrait également de compléter l'article 12 du projet de loi en y mentionnant la nécessité de veiller à ce que la composition des instances dirigeantes des partis politiques respecte l'équilibre entre les hommes et les femmes.

publique, au besoin par des mesures de discrimination positive (OSCE/ODIHR *Opinion on Draft Amendments to Ensure Equal Rights and Opportunities for Women and Men in Political Appointments in Ukraine*, 19 December 2013, GEND-UKR/242/2013 (AIC).

³⁰ Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (ci-après « CEDAW »), adoptée par l'Assemblée des Nations Unies dans sa Résolution 34/180 le 18 décembre 1979. La République d'Arménie a ratifié la CEDAW le 13 septembre 1993. Voir aussi la recommandation générale du Comité de la CEDAW n.º 23 sur la vie publique et politique.

³¹ Lignes directrices, paragraphe 101.

³² Lignes directrices, paragraphe 100.

³³ Lignes directrices, paragraphe 102.

³⁴ Lignes directrices, paragraphe 103.

³⁵ Lignes directrices, paragraphe 104.

³⁶ Lignes directrices, paragraphe 105.

³⁷ Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH relatif à des projets de modification de quelques textes législatifs de l'Ukraine concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention, CDL-AD(2015)025, paragraphe 61.

³⁸ *Premier avis conjoint sur le projet de code électoral de la République d'Arménie* (CDL-AD(2016)019), paragraphe 122.

F. Financement des partis politiques

39. Le projet de loi comporte quelques dispositions relatives au financement des partis politiques. Ces dispositions sont bienvenues ; à cet égard, il est indispensable d'envisager tous les aspects du financement des partis politiques, y compris la prévention de la corruption³⁹, faute de quoi l'effet concret des règles portant sur la limitation des dépenses des partis, sur le contrôle de celles-ci et sur les obligations de transparence s'en trouverait amoindri.

40. Le projet de loi contient une disposition spécifique sur les dons faits aux partis politiques, à savoir l'article 25, qui plafonne les dons en question. Cette disposition ne mentionne pas les formes moins apparentes de dons aux partis que sont les prêts, les crédits et le recours à l'endettement. *Il conviendrait d'envisager de préciser que ces opérations constituent des dons relevant de l'article 25 afin d'éviter qu'elles ne servent à réaliser des « dons déguisés » destinés à contourner les règles actuelles de plafonnement des dons.*

41. En outre, l'article 24, paragraphe 2 1), du projet de loi ne plafonne pas les cotisations annuelles et les frais d'adhésion. Or la prudence s'impose en la matière, car le fait de laisser le montant des cotisations à la discrétion des partis et de leurs membres peut conduire à un contournement du plafonnement des dons. Ce risque a été signalé dans les *Lignes directrices*, selon lesquelles l'une des méthodes envisageables pour prévenir pareil abus consisterait à traiter les cotisations des membres comme des contributions⁴⁰. En conséquence, l'article 24 du projet de loi pourrait être modifié de façon à préciser que les dons individuels et les plafonds auxquels ils sont soumis comprennent les cotisations annuelles et les frais d'adhésion.

42. Le plafond des dons annuels est fixé à un million de fois le salaire minimum légal. Selon les informations obtenues au cours des réunions, le salaire minimum à retenir aux fins du calcul du plafond s'élève à 1 000 Drams (soit moins de deux euros). Le montant du plafond annuel correspond donc à environ deux millions d'euros, ce qui paraît raisonnable eu égard à la taille et à la situation de l'Arménie.

43. L'interdiction de recevoir des dons d'organisations caritatives ou religieuses « ainsi que d'organisations participantes » prévue à l'article 25, paragraphe 4 1), paraît excessivement restrictive. On ne sait pas au juste si cette disposition interdit de recevoir des dons de toutes les organisations partenaires d'organisations caritatives ou religieuses, de toutes les organisations auxquelles participent des organisations caritatives ou religieuses, ou de ces deux catégories d'organisations. En tout état de cause, *il conviendrait de revoir cette disposition*. De la même manière, la disposition de l'article 25, paragraphe 4 (5), du projet de loi qui interdit de recevoir un don d'une personne morale immatriculée moins de six mois avant la date de réalisation du don appelle des explications complémentaires.

44. Les alinéas 5 et 6 du paragraphe 4 de l'article 25 du projet de loi interdisent de recevoir des dons en provenance de l'étranger, disposition en principe conforme aux normes internationales. Ils devraient toutefois préciser si cette interdiction s'étend à la coopération internationale entre les partis, car une exception devrait être prévue en la matière. En outre, cette interdiction risque d'entrer en conflit avec l'article 30 du projet de loi, car il pourrait être difficile en pratique d'opérer une distinction entre des dons et des opérations relevant de la coopération avec des organisations internationales ou de l'assistance fournie par de telles organisations.

45. Enfin, les dons anonymes sont interdits par l'article 25, paragraphe 4 (8), du projet de loi. Si pareille interdiction n'est pas en soi contraire aux normes internationales, l'autorisation des dons anonymes à concurrence d'un certain montant pourrait contribuer à inciter les particuliers à soutenir les partis politiques (mesure dont les petits partis seraient les principaux

³⁹ Comme le prévoit la Convention des Nations Unies contre la corruption, ratifiée par l'Arménie le 8 mars 2007, http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-f.pdf. Voir aussi la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption et la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption, ratifiées par l'Arménie en 2005.

⁴⁰ *Lignes directrices*, paragraphe 163.

bénéficiaires). L'article 25, paragraphe 8, autorisant la remise d'espèces pour les dons d'un montant inférieur à cent fois le salaire minimum, soit 200 euros environ, *il paraîtrait logique de fixer le même plafond pour les dons anonymes (lesquels, de par leur nature même, ne se conçoivent que sous la forme d'une remise d'espèces).*

46. Il existe bien des manières de contrôler et de faire appliquer les règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes, et il appartient en principe à l'État de choisir le ou les organes chargés de cette mission. Cependant, les *Lignes directrices* énoncent que « [q]uel que soit l'organe de contrôle retenu, celui-ci doit revêtir un caractère non partisan et répondre aux critères d'indépendance et d'impartialité⁴¹ ». Le projet de loi place le service de contrôle et d'audit de la Commission électorale au cœur du dispositif de contrôle des activités financières des partis politiques⁴². Toutefois, l'article 29 du code électoral ne définit pas clairement le statut de ce service. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà fait état des avantages qu'il y a à confier le contrôle du financement des campagnes à un organisme institutionnellement indépendant et ont recommandé de *préciser le statut institutionnel du service de contrôle et d'audit dans le code électoral*⁴³. À cet égard, il importe de rappeler la recommandation formulée dans le rapport définitif de la mission d'observation des élections déployée en Arménie par l'OSCE/BIDDH en 2012, selon laquelle le service de contrôle et d'audit pourrait adopter une attitude plus proactive en vue de veiller à ce que les comptes rendus par tous les candidats aux élections soient transparents. La désignation d'auditeurs par les partis politiques devrait être rendue obligatoire, le coût de cette mesure pouvant être imputé sur le budget de l'État⁴⁴. *Il pourrait aussi être envisagé d'introduire dans l'article 31 des dispositions conférant à cet organe de contrôle des pouvoirs supplémentaires en la matière, par exemple celui d'entendre des témoins sous serment et de requérir l'assistance d'autres organismes publics (tels que les autorités fiscales ou de lutte contre la corruption) pour la réalisation de ses missions, notamment par la communication d'informations ou la fourniture de services d'expertise.*

47. Par ailleurs, l'ordre des termes de l'article 29, paragraphe 3, du projet de loi devrait être inversé. Les partis politiques devraient être appelés à satisfaire à leurs obligations en matière de reddition de comptes avant de pouvoir prétendre à un financement public. En outre, cette disposition ne prévoit aucun délai pour la publication des états comptables. *Il est recommandé de reformuler l'article 29, paragraphe 3, en conséquence et de prévoir des délais en matière de reddition de comptes.*

48. Enfin, le montant total des fonds alloués par le budget de l'État tel que fixé dans l'article 27 du projet de loi paraît très faible, sinon inexistant. La durée pour laquelle ce financement limité est accordé (par exemple, une année, un mois, une législature, etc.) n'est pas précisée. S'il n'existe pas d'approche uniforme sur ces questions dans les pays du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, il faut souligner que le financement public peut être un instrument utile de promotion des partis, en particulier pour les plus petits d'entre eux. De manière générale, l'attribution transparente, objective et équitable de fonds publics est une arme essentielle de lutte contre la corruption, et elle réduit la dépendance des partis politiques à l'égard des personnes fortunées⁴⁵. Dans cette mesure, elle accroît aussi la participation du public et contribue à ce que tous les partis se mesurent à armes égales⁴⁶. Comme indiqué ci-dessus, le financement public peut aussi constituer un instrument de promotion de l'égalité des sexes, par exemple lorsque l'attribution d'un financement public est non seulement subordonnée au respect des

⁴¹ *Lignes directrices*, paragraphe 219; Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme, paragraphe 20.

⁴² Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi relatif au financement des activités politiques de la République de Serbie, 20 décembre 2010, paragraphes 5 et 40, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)048-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)048-f)

⁴³ Premier avis sur le projet de code électoral, paragraphe 77; deuxième avis sur le projet de code électoral, paragraphe 56.

⁴⁴ Republic of Armenia, Parliamentary Elections, 6 May 2012, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Recommendation 14, p. 26.

⁴⁵ *Lignes directrices*, paragraphe 170.

⁴⁶ Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH relatif à des projets de modification de quelques textes législatifs de l'Ukraine concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention, CDL-AD(2015)025, paragraphe 22.

obligations en matière de représentation des femmes mais sert aussi à promouvoir une éducation politique en faveur de l'égalité des sexes⁴⁷. *Il conviendrait en conséquence d'envisager d'augmenter les ressources allouées au financement public.*

G. Suspension et interdiction des partis politiques

49. Les articles 32 à 34 du projet de loi réglementent la procédure d'interdiction et de suspension des partis politiques. L'Assemblée nationale et le gouvernement sont seuls habilités à solliciter cette mesure auprès de la Cour constitutionnelle, conformément aux articles 168 et 169 et de la Constitution. Il convient de souligner qu'au cours de sa visite à Erevan et de la réunion qu'elle a tenue avec des représentants de la Cour constitutionnelle, la délégation a été informée qu'aucun parti politique n'avait jamais été suspendu ou interdit en Arménie.

50. L'article 33 du projet de loi énumère les motifs de suspension des partis politiques. La suspension de ses activités constitue pour un parti une grave ingérence dans son fonctionnement. L'article 33, paragraphe 3, dispose qu'un parti politique ne peut avoir aucune activité pendant la période de suspension, sauf celles qui s'imposent pour remédier à des infractions ou s'acquitter d'autres obligations en souffrance.

51. Au regard des normes internationales énoncées par le PIDCP et la CEDH, auxquelles renvoient certains rapports du GRECO⁴⁸, les motifs de suspension énumérés dans le projet de loi sont insuffisamment précis dans la mesure où ils emploient l'expression « infraction flagrante ». L'infraction flagrante y est définie comme suit : « toute infraction aux dispositions concernant les dons et la publication de l'arrêté annuel des comptes des partis ou aux dispositions régissant leur formation et leur enregistrement ». Cette définition est très vague, car elle couvre un large éventail d'infractions sans opérer de distinction entre, par exemple, les infractions mineures et les infractions plus graves. La suspension d'un parti politique est une mesure particulièrement intrusive et exceptionnelle, qui ne doit être prononcée que dans les cas les plus graves mettant en cause de sérieuses infractions aux règles relatives aux dons ou à la reddition des comptes, et si d'autres mesures moins intrusives se sont révélées inefficaces. L'expression « infraction flagrante à la loi » devrait refléter la gravité de l'infraction en tenant dûment compte du principe de proportionnalité énoncé dans le deuxième avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le code électoral⁴⁹. *Il est recommandé de circonscrire expressément la définition donnée dans l'article 33, paragraphe 2, du projet de loi à cette catégorie d'infractions.*

52. En outre, dès lors que l'article 33, paragraphe 7, du projet de loi autorise la Cour constitutionnelle à prolonger la suspension aussi longtemps qu'il n'a pas été remédié à l'infraction, la définition trop vague de l'« infraction flagrante » pourrait conduire à une suspension illimitée assimilable à une interdiction de fait. Il conviendrait d'envisager d'autres moyens d'obliger les partis politiques à respecter la loi (par exemple, des peines d'amende) en vue de la levée de la suspension. Les *Lignes directrices* recensent un large éventail de sanctions possibles, parmi lesquelles figurent les amendes administratives et la perte du financement public⁵⁰.

⁴⁷ Voir, entre autres, CDL-AD(2010)048, Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi de financement des partis politiques de Serbie, paragraphe 32; voir aussi recommandation principale D; CDL-AD(2011)043, Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de Code électoral de la Géorgie, paragraphe 35.

⁴⁸ Conseil de l'Europe, Deuxième Rapport de Conformité sur l'Arménie « Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) », « Transparence du financement des partis politiques », Greco RC-III (2014) 26F, 12 décembre 2014, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)26_Second_Armenia_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)26_Second_Armenia_FR.pdf)
Conseil de l'Europe, Rapport de Conformité sur l'Arménie « Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) », « Transparence du financement des partis politiques », Greco RC-III (2012) 21F, 7 décembre 2012, [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)21_Armenia_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)21_Armenia_FR.pdf)

⁴⁹ Paragraphes 54 et suivants, page 11, CDL-AD(2016)031 (<http://www.osce.org/odihr/elections/armenia/275511?download=true>)

⁵⁰ Lignes directrices, paragraphes 224 et suivants.

53. L'article 34 du projet de loi, qui porte sur l'interdiction des activités des partis politiques, doit être lu en combinaison avec l'article 80 de la loi sur la Cour constitutionnelle, qui pose des critères clairs pour débattre de la question de l'interdiction d'un parti politique et la trancher. Les motifs d'interdiction des partis politiques semblent donc satisfaire aux normes énoncées par la Commission de Venise dans ses *Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues*⁵¹, dont le paragraphe 3 indique que « [l']interdiction ou la dissolution forcée de partis politiques ne peuvent se justifier que dans le cas où les partis prônent l'utilisation de la violence ou l'utilisent comme un moyen politique pour faire renverser l'ordre constitutionnel démocratique, mettant en danger de ce fait les droits et libertés protégés par la constitution ». Ce dispositif est également conforme à l'avis rendu par la Commission de Venise sur la Constitution de la République d'Arménie⁵².

H. Autres questions

54. L'article 22 du projet de loi mentionne le principe de l'égalité et de la non-discrimination en matière d'accès aux médias. Il serait utile de mentionner d'autres lois dans cet article, au premier chef la loi sur la radio et la télévision, et de préciser la réglementation encadrant l'accès des partis, des coalitions, etc.

55. Comme il a été indiqué dans le premier avis conjoint sur le code électoral, le projet de loi et le code électoral devraient promouvoir l'intégration au sein des partis politiques, au profit par exemple des personnes handicapées, comme l'exige l'article 29 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées⁵³.

56. L'article 13 du projet de loi interdit à certaines catégories de titulaires de fonctions publiques d'adhérer à un parti politique, mais pas dans les mêmes termes que la Constitution, dont l'article 28 opère une distinction entre deux catégories de personnes, à savoir celles qui ont l'interdiction d'adhérer à un parti politique et celles dont les activités politiques peuvent être limitées par la loi. *Il est recommandé de modifier l'article 13 en conséquence et de veiller à ce que le projet de loi emploie la même terminologie que la Constitution.*

⁵¹ CDL-INF(2000)1.

⁵² CDL-AD(2015)037, paragraphe 51.

⁵³ L'Arménie a ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées en 2010.