



Strasbourg, Varsovie, le 20 mars 2020

CDL-AD(2020)004

Avis n° 984 / 2020
Avis BIDDH n° : Avis n° POLIT-
ARM/368/2020[JG]

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

BUREAU POUR LES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES ET LES DROITS DE L'HOMME
DE L'OSCE
(OSCE/BIDDH)

ARMENIE

AVIS CONJOINT
SUR LES PROJETS D'AMENDEMENTS A LA LEGISLATION
RELATIVE AUX PARTIS POLITIQUES

Adopté par la Commission de Venise le 20 mars 2020
selon une procédure écrite remplaçant la 122^e Session plénière

sur la base des commentaires de

M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
M. Nicolae ESANU (membre suppléant, République de Moldova)
M. Pere VILANOVA TRIAS (membre, Andorre)
M. Fernando CASAL BÉRTOA (expert, OSCE/ BIDDH)
Mme Lolita CIGANE (experte, OSCE/BIDDH)

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Contexte et portée de l'avis conjoint	4
III.	Normes internationales relatives à la réglementation des partis politiques.....	4
IV.	Analyse.....	6
A.	Création et enregistrement des partis politiques	6
B.	Démocratie interne et structure	8
C.	Adhésion à un parti politique	8
D.	Financement des partis politiques	9
E.	Contrôle.....	15
F.	Sanctions	16
1.	Proportionnalité et flexibilité des sanctions	16
2.	Sanctions administratives et pénales.....	17
3.	Suspension des activités d'un parti politique	17
G.	Observations diverses	18
V.	Conclusion.....	18

I. Introduction

1. Le 18 février 2020, le Président de l'Assemblée nationale de la République d'Arménie a demandé au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (ci-après « l'OSCE/BIDDH ») et à la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (ci-après « la Commission de Venise ») de fournir un avis juridique sur le projet de loi constitutionnelle portant amendements et compléments à la loi de la République d'Arménie sur les partis politiques ([CDL-REF\(2020\)015](#), ci-après « la loi » ; pour les projets d'amendements, voir : [CDL-REF\(2020\)012](#)), le projet de loi constitutionnelle portant amendements et compléments au Code de la République d'Arménie sur les infractions administratives ([CDL-REF\(2020\)014](#)) et le projet de loi portant amendements et compléments au Code pénal de la République d'Arménie ([CDL-REF\(2020\)013](#)) (désignés ci-après collectivement « les projets d'amendements »), du point de leur conformité avec les normes juridiques internationales et les engagements pris auprès de l'OSCE. Les projets d'amendements découlent d'un processus de consultation conduit ces derniers mois en Arménie.

2. MM. Richard Barrett, Nicolae Eșanu et Pere Vilanova Trias ont été nommés rapporteurs pour la Commission de Venise ; M. Fernando Casal Bértoa et Mme Lolita Cigane ont été nommés experts juridiques pour l'OSCE/BIDDH.

3. Une délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, composée de M. Eșanu, M. Casal Bértoa et Mme Cigane, ainsi que de M. Pierre Garrone, chef de la Division des élections et des partis politiques du Secrétariat de la Commission de Venise, et M. Marcin Walecki, chef du Service de la démocratisation de l'OSCE/BIDDH, s'est rendue à Erevan, en Arménie, le 2 mars. La délégation a rencontré des représentants du ministère de la Justice, de la commission permanente des affaires publiques et juridiques, des groupes parlementaires et de partis non représentés au Parlement, de la commission pour la prévention de la corruption et des ONG. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont reçu également des observations écrites de la part de partis d'opposition parlementaires et non parlementaires. Le présent avis conjoint prend en considération les informations obtenues lors de la visite susmentionnée.

4. En 2016, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont rédigé un avis sur un précédent projet de loi constitutionnelle sur les partis politiques (ci-après « l'avis conjoint de 2016 »)¹. Certaines observations faites dans l'avis conjoint de 2016 ont trait également à des questions réglementées dans le Code électoral ou la loi sur la commission pour la prévention de la corruption. En outre, l'OSCE/BIDDH a rédigé en 2019 un avis juridique sur la loi constitutionnelle sur les partis politiques alors en vigueur en Arménie (ci-après « l'Avis de l'OSCE/BIDDH de 2019 ») et a présenté ses recommandations en octobre 2019 lors d'une audience publique devant le Parlement².

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats de la visite en Arménie. Il a été adopté par la Commission de Venise le 20 mars 2020, selon une procédure écrite remplaçant la 122^e Session plénière en raison de l'épidémie de COVID-19 et après consultation du Conseil des élections démocratiques.

¹ avis conjoint OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur le projet de loi constitutionnelle sur les partis politiques d'Arménie, 12 décembre 2016 ([CDL-AD\(2016\)038](#)), également disponible (en anglais) à l'adresse <https://www.legislationline.org/documents/id/20087>.

² Avis de l'OSCE/BIDDH sur la loi constitutionnelle de la République d'Arménie sur les partis politiques, 11 octobre 2019 (<https://www.legislationline.org/documents/id/22549>, en anglais).

II. Contexte et portée de l'avis conjoint

6. Le présent avis conjoint porte exclusivement sur les projets d'amendements soumis pour examen et sur les textes législatifs qu'ils visent à amender. Ainsi limité, l'avis conjoint ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les partis politiques en Arménie.

7. L'avis conjoint mentionne les principaux aspects problématiques et signale certains sujets de préoccupation. Dans un souci de concision, l'accent est mis davantage sur les domaines qui nécessitent des modifications ou des améliorations, plutôt que sur les aspects positifs des projets d'amendements. Les recommandations découlant de cet examen sont fondées sur les normes et obligations juridiques du Conseil de l'Europe et d'autres instances internationales, les engagements pris auprès de l'OSCE et les bonnes pratiques nationales, ainsi que sur les recommandations antérieures, le cas échéant.

8. En outre, conformément aux engagements pris par l'OSCE et le Conseil de l'Europe d'intégrer une perspective de genre dans toutes leurs politiques, mesures et activités³, l'avis conjoint tient compte également de l'impact potentiellement différent des projets d'amendements pour les femmes et les hommes.

9. Le présent avis conjoint se fonde sur une traduction anglaise non officielle des projets d'amendements fournie par l'autorité requérante. Il n'est pas exclu que cette traduction soit à l'origine de certaines erreurs.

10. Compte tenu de ce qui précède, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise souhaitent souligner que le présent avis conjoint ne porte pas sur l'intégralité du cadre juridique et institutionnel et qu'il ne saurait les empêcher de formuler, à l'avenir, des recommandations ou des observations écrites ou orales supplémentaires sur les lois en question ou sur des textes législatifs connexes de l'Arménie.

III. Normes internationales relatives à la réglementation des partis politiques

11. L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁴ et l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)⁵ fixent des normes concernant le droit à la liberté d'association, lequel protège les droits des partis politiques en tant que types spécifiques d'associations et les droits de leurs membres. Aux termes de l'article 7, paragraphe 3, de la Convention des Nations Unies (ONU) contre la corruption⁶, « [c]haque État Partie envisage également d'adopter des mesures législatives et administratives appropriées, compatibles avec les objectifs de la présente Convention et conformes aux principes fondamentaux de son droit interne, afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis

³ Voir le paragraphe 32 du Plan d'action de l'OSCE pour la promotion de l'égalité entre les sexes, adopté par la Décision n° 14/04, MC.DEC/14/04 (2004) (<http://www.osce.org/mc/23295?download=true>, en anglais) qui mentionne l'engagement à intégrer une perspective de genre dans les activités de l'OSCE ; et la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2014-2017 (<https://www.coe.int/fr/web/genderequality/gender-equality-strategy>), qui inclut, parmi ses cinq objectifs stratégiques, l'intégration des questions d'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes les politiques et mesures.

⁴ Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies par la résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966. L'Arménie a adhéré à la Convention le 23 juin 1993.

⁵ La Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales est entrée en vigueur le 3 septembre 1953. La Convention a été ratifiée par l'Arménie le 26 avril 2004.

⁶ Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée le 31 octobre 2003, ratifiée par l'Arménie le 8 mars 2007 (https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/united_nations_convention_against_corruption/unca_c_french.pdf).

politiques ». L'article 29 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) énonce des obligations pour les États dans le domaine de la participation des personnes handicapées⁷. La Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes exige des États qu'ils « prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays », notamment dans les domaines du droit de vote, de l'exercice de fonctions publiques et de la participation aux organisations et associations s'occupant de la vie publique et politique du pays (article 7)⁸. Outre ces obligations découlant de traités, le présent avis prend également en considération les engagements de l'OSCE, en particulier le document de Copenhague, paragraphes 5.4, 7.6 et 9.3)⁹. Dans le contexte de l'OSCE, la décision 7/09 du Conseil ministériel sur la participation des femmes à la vie politique et publique doit également être mentionnée¹⁰.

12. D'autres normes dans le domaine de la réglementation des partis politiques figurent dans les recommandations des organes et institutions de l'ONU, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE : au niveau des Nations Unies, citons notamment l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, relative au droit de participer aux affaires publiques, au droit de vote et au droit à l'égalité d'accès aux fonctions publiques¹¹, et la Recommandation générale n° 23 de la CEDAW, relative à la vie politique et publique¹² ; pour le domaine du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, les textes pertinents sont la Recommandation 2003(4) du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales¹³, la Recommandation 2003(3) sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique¹⁴ et les Lignes directrices conjointes OSCE/BIDDH-Commission de Venise *sur la réglementation des partis politiques* (en cours de révision)¹⁵. Tout au long de l'avis, il sera aussi fait référence aux avis antérieurs de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, ainsi qu'aux rapports de précédentes activités d'observation

⁷ Convention relative aux droits des personnes handicapées, 13 décembre 2006, entrée en vigueur le 3 mai 2008 (<https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>) ; l'Arménie a ratifié cette convention le 20 septembre 2010.

⁸ *Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (ci-après « la CEDAW »), adoptée par la résolution 34/180 de l'Assemblée générale le 18 décembre 1979. La République d'Arménie a adhéré à cette Convention le 13 septembre 1993.

⁹ Document de Copenhague de l'OSCE (29 juin 1990) 29 ILM 1305 (<http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>, en anglais) ; 5.4 « une séparation nette entre l'État et les partis politiques ; en particulier, les partis politiques ne seront pas confondus avec l'État. » ; 7.6 « respecter le droit des individus ainsi que des groupes ou groupements de créer, en toute liberté, leurs propres partis ou autres organisations politiques, et fournir à ces partis et organisations les garanties légales nécessaires pour leur permettre de se mesurer sur la base d'une égalité de traitement devant la loi et les autorités » ; 9.3 « le droit d'association est garanti ».

¹⁰ Décision 7/09 du Conseil ministériel de l'OSCE, 2 décembre 2009, Participation des femmes à la vie politique et publique (<https://www.osce.org/fr/node/294506?download=true>) (ci-après « Décision 7/09 du CM »).

¹¹ Observation générale 25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit d'accéder aux fonctions publiques*, Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 de l'ONU (<http://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>, en anglais).

¹² Recommandation générale n° 23 du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Vie politique et publique, doc A/52/38 de l'ONU.

¹³ 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 (<https://rm.coe.int/16806cc1f2>) (ci-après : « la Recommandation 2003(4) »).

¹⁴ Recommandation 2003(3) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e0828) (ci-après : « la Recommandation 2003(3) »).

¹⁵ *Lignes directrices* de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise *sur la réglementation des partis politiques* (2010) (<https://www.osce.org/fr/odihr/91398>) (ci-après « les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques »).

électorale de l'OSCE/BIDDH et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) en Arménie¹⁶.

IV. Analyse

13. Premièrement, le BIDDH et la Commission de Venise se félicitent que des consultations publiques aient été menées lors de la préparation des projets d'amendements. La tenue effective de discussions publiques et d'un débat ouvert et pluriel permet à toutes les parties concernées de mieux comprendre les enjeux et renforce l'adhésion à la législation adoptée et plus largement la confiance envers les institutions publiques compétentes. En particulier, la législation susceptible d'avoir un impact sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales, comme c'est le cas ici, devrait faire l'objet de vastes consultations tout au long du processus de rédaction et d'adoption, afin de s'assurer que les organisations de défense des droits de l'homme et le grand public, y compris les groupes marginalisés, soient pleinement informés et puissent présenter leurs points de vue avant l'adoption des amendements. Rappelons à ce sujet que les engagements souscrits auprès de l'OSCE requièrent que « les lois soient élaborées et adoptées au terme d'une procédure ouverte exprimant la volonté du peuple, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants élus » (Document de Moscou de 1991, paragraphe 18.1), tandis que la Liste des critères de l'État de droit élaborée par la Commission de Venise prévoit que la procédure d'adoption des lois doit être transparente, démocratique, inclusive et soumise à l'obligation de rendre des comptes¹⁷. Le législateur est encouragé à veiller à ce que les projets d'amendements fassent l'objet d'une vaste consultation jusqu'à leur adoption.

A. Création et enregistrement des partis politiques

14. L'article 11 de la CEDH entraîne que les États ne doivent pas indûment interférer avec le droit des partis politiques de gérer eux-mêmes leurs affaires internes¹⁸. Les projets d'amendements reprennent certaines des recommandations formulées précédemment dans l'avis conjoint de 2016 et l'avis du BIDDH de 2019. L'article 2 du projet d'amendements supprime de l'article 8, paragraphe 2, de la loi l'obligation d'une décision « unanime » d'au moins cent fondateurs d'un parti politique en tant que condition préalable pour sa création. Bien que la disposition selon laquelle la décision doit être adoptée par cent fondateurs facilite considérablement la création d'un parti politique et doit être saluée, il n'est pas indiqué clairement si une majorité est nécessaire¹⁹. Les autorités ont informé l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise que ce que le projet exige, c'est que cent personnes décident de créer un parti, indépendamment du nombre de participants. Cette précision devrait figurer explicitement dans la loi. En outre, au moment de l'enregistrement, les partis politiques doivent encore avoir au moins 800 membres. Cependant, le projet n'indique pas clairement si l'État vérifie, et le cas échéant de quelle manière, que le nombre de personnes requis étaient présentes lors du congrès de fondation, ce qui semble être une condition nécessaire. Afin de promouvoir la participation politique et le pluralisme, et d'éviter tout risque de confusion, il est recommandé de ne pas instaurer une procédure en deux étapes pour l'enregistrement des partis politiques.

¹⁶ Tous les rapports des activités d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH en Arménie peuvent être consultés (en anglais) à l'adresse : <http://www.osce.org/odihr/elections/armenia>. Pour les rapports de l'APCE, voir : <http://semantic-pace.net/default.aspx?search=dHlwZV9zdHJfZn6lJhcnBvcnQgZOKAmW9ic2VydMf0aW9uIGTiqJnDqWxY3Rpb24i&lang=fr>.

¹⁷ Liste des critères de l'État de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), I.A.5 ; en particulier, l'alinéa ii préconise que les projets de loi fassent l'objet d'un débat public au Parlement et soient dûment justifiés.

¹⁸ Voir la jurisprudence basée sur l'article 11 de la CEDH et en particulier *Yabloko Russian United Party et autres c. Russie* (requête n° [18860/07](#)), 8 novembre 2016, paragraphe 79, et *Parti républicain de Russie c. Russie* (requête n° 12976/07, 12 avril 2011, paragraphe 88 ; Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, paragraphe 98.

¹⁹ Voir aussi l'avis de 2019 de l'OSCE/BIDDH, paragraphe 18.

15. L'article 3 du projet d'amendements abroge également les restrictions géographiques au moment de l'enregistrement imposées actuellement par l'article 9, paragraphe 2, l'article 16, paragraphe 2 (6-7), et l'article 19, paragraphe 1, de la loi. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont déclaré précédemment que « [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'association »²⁰. Il est donc souhaitable que cette disposition soit supprimée.

16. Dans son avis de 2019, l'OSCE/BIDDH considérait que les conditions de documentation requises pour la création d'un parti politique étaient trop détaillées et complexes²¹. L'article 8, paragraphe 4, aux termes duquel « un mois au moins avant la tenue du congrès fondateur d'un parti politique, ses organisateurs doivent publier une notification sur la date et le lieu de ce congrès, ainsi que les dispositions générales des projets de statuts et de programme du parti politique sur le site web officiel destiné aux notifications publiques de la République d'Arménie », et que l'avis de 2019 jugeait disproportionné, a maintenant été modifié. L'obligation de tenir un congrès incluant des précisions sur les projets de statuts et de programme constitue un obstacle logistique et économique excessif à la création d'un parti politique. L'OSCE/BIDDH renouvelle par conséquent sa recommandation. Si la transparence des activités, des procédures et des objectifs des partis politiques est importante, la disposition introduit cependant une condition disproportionnée qui peut avoir pour effet de ralentir l'inscription des partis politiques. Elle doit donc être supprimée.

17. Par ailleurs, le congrès fondateur peut lui-même être utilisé pour élaborer le programme et d'autres documents du parti de manière participative, ce qui dans certains cas peut rendre illogique l'obligation de publier ces documents préalablement au congrès. Un parti ne doit pas être tenu de communiquer lors de sa création un trop grand nombre de détails qu'il n'est pas en mesure de fournir à ce moment. Par exemple, conformément à l'article 3 du projet d'amendements, l'article 9 requiert maintenant également des partis qu'ils soumettent « les vues du parti politique en matière d'organisation de la vie publique » et « des dispositions concernant la participation des femmes, des jeunes et des représentants des minorités nationales et d'autres groupes sous-représentés aux activités du parti politique ». Si la promotion de la diversité et de la participation politique des divers groupes sociétaux est essentielle pour la démocratie pluraliste, il semble cependant excessif de l'inscrire dans la réglementation des partis politiques. La législation électorale est sans doute plus appropriée pour garantir la représentation effective de ces groupes au sein des instances électives et il peut être souhaitable de ne pas inclure ces dispositions dans la législation relative aux partis politiques. Enfin, il est excessif d'imposer, comme le prévoient l'article 8, paragraphe 4, et l'article 9, paragraphe 7, de publier les documents des partis respectivement sur le site officiel destiné aux notifications publiques et sur celui du ministère de la Justice. En règle générale, la simple publication des documents sur le site web du parti ou sur le site officiel du pays destiné aux notifications publiques devrait suffire. Les projets d'amendements imposent en outre maintenant diverses précisions relatives au genre et à la diversité et requièrent un niveau de détail que certains partis politiques ne pourront ou ne souhaiteront peut-être pas fournir au moment de leur création.

18. Une évolution positive est l'ajout, à l'article 11 de la loi (au moyen de l'article 4 des projets d'amendements), d'une disposition indiquant que « si l'organe public compétent ne rejette pas l'enregistrement par l'État d'un parti politique dans le délai prescrit par la présente loi, ce parti politique est réputé être enregistré à partir du jour suivant l'expiration du délai visé à l'article 9, paragraphe 6, de la présente loi ». Cette disposition est conforme aux Lignes directrices conjointes OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques,

²⁰ [CDL-AD\(2010\)024](#), *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84^e Session plénière (octobre 2010), paragraphe 81. Voir, à ce sujet, l'arrêt de 2011 de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Parti républicain de Russie c. Russie (requête n° 12976/07), 12 avril 2011, paragraphes 124-131.

²¹ Avis de 2019 de l'OSCE/BIDDH, paragraphe 20.

selon lesquelles les délais pour statuer sur les demandes d'enregistrement doivent être raisonnables afin de ne pas faire indûment obstacle aux droits individuels à la liberté d'association et à la participation politique²². Autre point positif, les projets d'amendements mentionnent explicitement le droit de recours d'un parti politique en cas de refus d'enregistrement, dans des délais permettant la participation aux élections.

B. Démocratie interne et structure

19. L'article 6 des projets d'amendements modifie l'article 16 de la loi, en réduisant le niveau de détail requis dans les statuts d'un parti politique. Il s'agit d'un changement positif.

20. L'article 7 des projets d'amendements modifie l'article 17 de la loi, en indiquant que les organes directeurs d'un parti politique sont le congrès, le conseil et l'organe de direction permanent. La loi impose maintenant l'existence d'un conseil en tant que troisième organe obligatoire d'un parti politique. Le congrès (réunion, conférence, assemblée) est l'organe de direction suprême d'un parti politique et doit être convoqué au moins tous les trois ans. Le conseil d'un parti politique (bureau, présidence, etc.) est défini comme « l'organe déterminant la stratégie pour les activités ordinaires du parti ». Le projet de loi délimite clairement les responsabilités et missions des organes. Cependant, comme il est indiqué dans l'avis de 2019 de l'OSCE/BIDDH et l'avis conjoint de 2016, la loi, y compris en y incluant les nouvelles propositions contenues dans les projets d'amendements, régleme de manière trop détaillée des aspects qui devraient être laissés à l'appréciation interne du parti²³. Par exemple, le nouvel article 17, paragraphes 6 et 8, paraît constituer un cadre excessivement rigide : aux termes de l'article 17, paragraphe 6 (1), le conseil « détermine la direction générale des activités ordinaires ». Les partis doivent pouvoir décider de l'attribution des fonctions de manière autonome.

21. L'article 17 de la loi dans son ensemble semble réglementer de manière excessive la structure interne des partis politiques, en imposant l'existence de trois organes et un nombre minimal de membres pour le conseil (la loi devrait indiquer simplement qu'il doit s'agir d'un organe collégial et non pas composé d'une seule personne). Les autorités ont expliqué que ce nombre découlait de l'usage selon lequel les organes de décision collégiaux doivent compter un nombre impair de membres, ainsi que de la nouvelle exigence de composition d'au moins 40 % de membres de chaque sexe. On ne sait pas précisément si les termes de « bureau » ou « présidence » ne sont qu'un autre nom pouvant être donné au conseil ou s'il s'agit d'un organe supplémentaire pouvant être créé ; les paragraphes 6 et 8, ainsi que la condition relative au scrutin secret contenue dans le paragraphe 10, paraissent également trop directifs.

C. Adhésion à un parti politique

22. L'article 5 des projets d'amendements, modifiant l'article 12, paragraphe 2, de sorte qu'une « capacité juridique active » n'est plus requise pour pouvoir adhérer à un parti politique, est un changement positif. Il marque un progrès important vers la conformité de la législation arménienne avec l'article 29 (b) (i) de la CDPH, selon lequel les États parties doivent promouvoir activement un environnement dans lequel les personnes handicapées peuvent effectivement et pleinement participer à la conduite des affaires publiques, notamment par le biais de leur participation « aux activités et à l'administration des partis politiques »²⁴. De plus, les États parties à la CDPH, en vertu de son article 12, « reconnaissent

²² CDL-AD(2010)024, Lignes directrices conjointes OSCE/BIDDH-Commission de Venise *sur la réglementation des partis politiques*, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84^e Session plénière (octobre 2010), paragraphe 69.

²³ Avis de 2019 de l'OSCE/BIDDH, paragraphes 21-22 ; avis conjoint de 2016, paragraphe 34.

²⁴ Voir la note 7 ci-dessus (CDPH).

que les personnes handicapées jouissent de la capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres ».

23. Cependant, l'article 12, paragraphe 2, des projets d'amendements requiert encore que les membres des partis politiques soient des citoyens arméniens. De même, l'article 2 de la loi définit un parti politique comme une union de citoyens. Comme l'indiquaient l'avis conjoint de 2016²⁵ et l'avis de 2019 de l'OSCE/BIDDH²⁶, l'interdiction 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 élections²⁷. Puisque la législation arménienne prévoit que les étrangers peuvent participer, sous certaines conditions, aux élections locales, et bien que l'article 46 de la Constitution mentionne le droit des « citoyens » de fonder un parti, il est recommandé d'amender la loi de telle sorte que les partis soient autorisés à associer des étrangers à leurs activités.

D. Financement des partis politiques

Interdiction de certains dons spécifiques, limitations des dons

24. L'un des principaux changements contenus dans les projets d'amendements (à l'article 12, paragraphes 1 et 3 (1) des projets d'amendements) interdiraient les dons émanant de personnes morales. Les interdictions des dons d'entreprises aux partis politiques et aux candidats sont de plus en plus fréquentes et ne sont pas en tant que telles contestables. Pour que ces interdictions soient effectives, il faut cependant veiller à ce qu'elles couvrent aussi les dons aux structures juridiques liées aux campagnes électorales et aux partis politiques. De plus, s'il est interdit à toute personne morale de faire un don à un parti politique, il est d'autant plus important de rédiger soigneusement la législation afin d'éviter que cette interdiction puisse être contournée au moyen de prêts, de crédits et de dettes. Le fait que l'article 24 mentionne déjà ce type de contributions est un point positif, mais il peut être souhaitable d'inclure d'autres dispositions sur le remboursement ou l'annulation de prêts (tant de la part d'organismes de crédit que d'autres personnes morales telles que des sociétés), de crédits ou de dettes²⁸. Les autorités sont prêtes à introduire des règles plus détaillées dans la version finale des amendements.

25. L'article 12 des projets d'amendement modifie l'article 24, paragraphe 2, de la loi, en abaissant considérablement le montant annuel qu'une personne physique peut donner à un parti politique : ce montant passe de 10 000 à 250 fois le salaire minimal prescrit par la loi, lequel est fixé pour ce calcul à 1 000 drams (équivalant à moins de deux euros). Le projet de loi propose donc de plafonner les dons à 250 fois le montant du salaire minimal prescrit par la loi. Toutefois, les autorités ont informé l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise qu'il devrait en réalité s'agir de 2 500 fois le montant du salaire minimal (soit moins de 5 000 EUR). L'existence d'une législation fixant une limite raisonnable au montant qu'une personne physique peut donner à un parti politique a montré son efficacité pour faire reculer la corruption politique et prévenir la dépendance d'un parti vis-à-vis de personnes fortunées²⁹. Comme l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise l'ont déclaré précédemment, « toute législation limitant le montant des contributions devrait viser à instaurer un délicat équilibre entre la prévention des distorsions du processus politique en faveur de personnes ou de groupes d'intérêts fortunés d'une part et l'encouragement de la participation politique (y compris par le biais de contributions au parti de

²⁵ Avis conjoint de 2016, paragraphe 18.

²⁶ Avis de 2019 de l'OSCE/BIDDH, paragraphe 15.

²⁷ Voir l'article 16 de la CEDH et *Perinçek c. Suisse*, Cour européenne des droits de l'homme [GC] (requête n° 27510/08), 15 octobre 2015, paragraphes 118 et suivants.

²⁸ Voir aussi l'avis de l'OSCE/BIDDH sur les lois réglementant le financement des partis politiques en Espagne, 30 octobre 2017, <https://www.legislationline.org/documents/id/21441> paragraphes 43-45.

²⁹ Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, paragraphe 175.

leur choix) d'autre part³⁰. Il est toutefois rappelé au législateur que la réglementation des partis politiques doit permettre un équilibre adéquat entre les financements publics et privés³¹. La législation doit garantir que les nouveaux partis ou les plus petits d'entre eux sont en mesure de recevoir des financements – privés ou publics – leur permettant de participer effectivement au processus politique et de faire entendre leurs idées.

26. Par ailleurs, un autre problème est celui du financement indirect des partis politiques, c'est-à-dire par des personnes morales ou physiques qui ne souhaitent pas que leur identité soit connue et font leur don par l'intermédiaire d'une tierce personne. L'article 161.3 des projets d'amendements au Code pénal, intitulé « Dépassement du plafond légal des dons à un parti politique par la tromperie » mentionne en particulier le fait de « déclarer [un don] comme un don à d'autres personnes ». Le texte pourrait également mentionner le fait de « déclarer [un don] comme un don *provenant* d'autres personnes ».

27. Aux termes de l'article 12, paragraphe 3, des projets d'amendements, l'article 24 de la loi préciserait que les dons obtenus d'une personne non autorisée à faire un don à un parti politique seraient automatiquement versés au budget de l'État dans un délai de deux semaines, tandis que pour les dons dépassant la limite autorisée, il serait d'abord tenté de restituer le montant excédentaire – ou la totalité de la contribution – au donateur ; en cas d'impossibilité d'effectuer cette restitution, le montant serait versé au budget de l'État. Un don injustifié n'est pas toujours le résultat d'une décision de mauvaise foi. Puisque les dons privés sont une forme de participation politique, il peut être souhaitable de tenter de restituer le don dans les deux cas avant de le verser au budget de l'État, sauf s'il a été établi que le donateur avait intentionnellement tenté de contourner la réglementation financière relative aux partis politiques.

28. L'article 12, paragraphe 3, des projets d'amendements introduirait aussi une nouvelle disposition dans l'article 24 de la loi, exigeant des donateurs qu'ils divulguent « leur nom, leur prénom, les données figurant sur leurs documents d'identité et leur lieu de travail ». L'article 27 de la loi, qui énonce les obligations des partis politiques en matière de rapports, de divulgation et de publication, dispose dans ses paragraphes 4 et 5 que « [la] déclaration d'un parti politique pour une année donnée doit contenir des informations sur l'origine et les montants des fonds déposés sur son compte, la manière dont ces fonds ont été dépensés et les biens que le parti possède, ainsi qu'une indication de la valeur de ces biens. La provenance des dons reçus par un parti politique doit, quelle qu'en soit la valeur, être indiquée dans sa déclaration ». Bien que la périodicité de ces rapports et les modalités de leur publication soient réglementées de manière détaillée dans l'article 27, celui-ci ne précise pas les informations devant être publiées concernant les donateurs. Les autorités ont informé l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise que la version finale du projet d'amendement ne mentionnerait plus la publication du lieu de travail ni de l'identité personnelle.

29. L'article 7, paragraphe 3, de la Convention des Nations Unies contre la corruption requiert des États parties qu'ils envisagent « d'adopter des mesures législatives et administratives appropriées (...) afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques »³². La Recommandation 2003(4) aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales exhorte les États à énoncer des règles spécifiques pour « assurer la transparence des dons et éviter les dons occultes »³³. Comme l'indiquent les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, « [l]a transparence dans le financement des partis et des campagnes (...) joue un

³⁰ Ibid.

³¹ Voir aussi l'avis de l'OSCE/BIDDH sur les lois réglementant le financement des partis politiques en Espagne, 30 octobre 2017, <https://www.legislationline.org/documents/id/21441> paragraphe 21.

³² Voir la note 6 ci-dessus (Convention des Nations Unies contre la corruption).

³³ Article 3 a Recommandation 2003(4).

rôle important dans la protection des droits des électeurs ainsi que dans la prévention de la corruption. La transparence est également importante car le public a le droit de recevoir des informations pertinentes et d'être informé. Les électeurs doivent avoir des informations pertinentes sur les soutiens donnés aux partis politiques afin de déterminer la responsabilité des partis »³⁴. Cependant, « [m]ême si l'obligation d'indiquer l'identité des donateurs pourrait favoriser la transparence, le législateur devra mettre en balance ce but légitime et des facteurs tels que la protection de la vie privée et la lutte contre l'intimidation »³⁵. Il paraît disproportionné d'exiger que les donateurs indiquent leur lieu de travail, surtout si cette information est accessible publiquement : une telle obligation pourrait avoir un effet dissuasif sur les donateurs et porter atteinte de manière injustifiée à leur droit à la vie privée ; de plus, elle ne paraît pas nécessaire pour leur identification. Il conviendrait en outre de préciser la signification des « données contenues dans le document d'information » et s'il s'agit seulement du numéro du document ou d'informations plus détaillées, par exemple l'adresse ou le lieu de résidence des donateurs, lesquels ne devraient pas être rendus publics. Il est recommandé que la loi indique clairement quelles informations relatives aux donateurs doivent être publiées par les partis politiques, en gardant à l'esprit la nécessité de préserver l'équilibre entre les impératifs de transparence et de respect de la vie privée ; que soit supprimée l'obligation de soumettre (et de rendre publiques) les informations sur le lieu de travail des donateurs ; enfin, que la loi précise que les données provenant des documents d'identité se limitent au numéro du document.

Contributions en nature

30. Les projets d'amendements indiquent, dans l'article 12, paragraphe 5, que « le travail effectué par des bénévoles, y compris en utilisant leurs biens personnels (à l'exception de moyens de transport ou de biens immobiliers), ainsi que les dépenses pertinentes remboursées aux partis politiques et à leurs membres pour la participation à des sessions de formation ou de reconversion, des conférences, des séminaires ou d'autres événements similaires, ne sont pas considérés comme des dons ». Il est positif que les projets d'amendements précisent que l'aide financière utilisée pour des activités de formation et d'éducation ne doit pas être considérée comme un don. Cependant, le fait d'exclure indistinctement toute activité bénévole de la définition du don pourrait être utilisé pour contourner le plafonnement des dons et leur interdiction de la part de personnes morales. Les services relevant du domaine d'activité des bénévoles et pour lesquels ceux-ci recevraient habituellement une rémunération s'ils étaient fournis à d'autres clients devraient être considérés comme des contributions en nature, du moins lorsqu'ils sont proposés de manière régulière pendant les heures de travail. Les dons en nature peuvent être définis ainsi : « tous les cadeaux, services ou biens fournis gratuitement ou comptabilisés à un prix inférieur à sa valeur marchande »³⁶. Les dons en nature faits sous la forme d'une assistance professionnelle telle que définie ci-dessus devraient être soumis aux mêmes restrictions que les dons financiers s'ils dépassent une certaine valeur marchande devant être définie par la loi³⁷. À cette fin, la valeur monétaire des dons en nature devrait être déterminée d'après leur valeur marchande et précisée dans les états financiers. Il est recommandé d'amender la loi dans ce sens.

³⁴ Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, paragraphe 194.

³⁵ Ibid. paragraphe 202.

³⁶ Manuel de l'OSCE/BIDDH sur l'observation du financement des campagnes (2015) p. 20.

³⁷ Les Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques (paragraphe 170) indiquent ce qui suit : « Le financement des partis politiques est une forme de participation politique, de sorte que les partis sont fondés à rechercher des contributions privées. En fait, la législation devrait exiger que tous les partis politiques soient financés, au moins partiellement, par des moyens privés considérés comme l'expression d'un soutien minimum. À l'exception des sources de financement interdites par la législation pertinente, tous les individus devraient être autorisés à exprimer librement leur soutien à un parti politique de leur choix en lui apportant une aide- financière ou en nature. Cependant, des limites raisonnables devraient être fixées au montant total des contributions ainsi versées. »

Interdiction de l'activité commerciale

31. L'article 10 des projets d'amendements vise à modifier l'article 21 de la loi, en interdisant aux partis politiques d'avoir une activité commerciale, de louer des biens leur appartenant et de créer une société commerciale ou d'y avoir des parts. Aux termes de l'article 22 des projets d'amendements, leur article 10 entrerait en vigueur après le reste de la loi, le 1^{er} décembre 2021. S'il est possible – et peut-être souhaitable – de limiter les activités commerciales des partis politiques, de telles limitations doivent cependant être proportionnées et appliquées de manière uniforme à tous les partis. Plutôt qu'une interdiction générale de la mise en location de biens, il faudrait envisager d'interdire uniquement la location à des entités publiques ou semi-publiques³⁸ et d'indiquer que le montant des loyers ne peut pas être supérieur, de manière significative ou disproportionnée, aux prix du marché. De plus, afin d'éviter que la location de biens ne soit utilisée pour contourner les restrictions des dons provenant de personnes morales, la Commission de prévention de la corruption devrait être autorisée à examiner et contester tout document financier, y compris les termes et le montant des contrats. La réglementation sur les financements politiques ne devrait pas être utilisée pour traiter indirectement des conduites abusives concernant les privatisations, lesquelles devraient être régies par leur propre réglementation. Cet aspect devrait être révisé afin de veiller à la conformité avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme : même si elles poursuivent un but légitime, les restrictions relatives aux biens acquis avant l'entrée en vigueur de la loi devraient respecter le principe de proportionnalité et ne pas être discriminatoires.

32. Le principe de l'égalité des chances pourrait également justifier que le montant des revenus que les partis politiques tirent de la location de biens soit pris en compte pour le calcul du montant du financement public qu'ils reçoivent (voir les paragraphes 36 et suivants ci-dessous)³⁹. Au-dessus d'un certain plafond de revenus de location, le financement public pourrait être diminué voire supprimé, dans un objectif d'égalité des chances entre les partis politiques.

33. L'interdiction de l'activité commerciale prévue à l'article 10 des projets d'amendements s'applique également aux activités des partis politiques dans le domaine des médias. Si la loi permet encore aux partis politiques de « créer des médias et des maisons d'édition » (article 21, paragraphe 1(3), de la loi), l'article 10 des projets d'amendements interdira probablement aux partis politiques de posséder ou de gérer des médias commerciaux. Lors de la mission d'observation électorale menée en 2018 par l'OSCE/BIDDH en Arménie, de nombreux interlocuteurs de la délégation ont indiqué que bon nombre d'organes de médias privés de portée nationale étaient fortement associés à un parti politique, y compris financièrement. Le BIDDH a recommandé des mesures visant à garantir une transparence totale de la propriété des médias, en exigeant que leur propriétaire effectif soit clairement identifié⁴⁰. Les partis politiques doivent absolument éviter d'utiliser leurs ressources financières dans le but d'exercer une influence disproportionnée dans les médias. Il est donc acceptable que les partis politiques n'aient pas le droit de posséder des médias commerciaux.

34. Pour autant, il est tout aussi important que les partis politiques puissent décider librement des moyens et des formes de communication qu'ils jugent les plus utiles pour communiquer avec leur électorat, leurs membres et le grand public. Il convient donc de garantir qu'ils restent

³⁸ Voir le Document de Copenhague, 5.4.

³⁹ Voir les Lignes directrices, paragraphes 176, 177 ; voir aussi (en anglais) l'avis de l'OSCE/BIDDH sur la loi portant amendement de la loi du budget d'État de la République de Bulgarie pour 2019, 3 décembre 2019, paragraphe 24, <https://www.legislationline.org/documents/id/22613>.

⁴⁰ République d'Arménie, Élections législatives anticipées, 9 décembre 2018, Rapport final de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, p. 14 et Recommandation 15 ; voir aussi, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Doc. 14801, Observation des élections législatives anticipées en Arménie (9 décembre 2018), paragraphe 83.

en mesure de créer, de posséder et de gérer des organes de médias non commerciaux et des maisons d'édition afin de publier leurs matériels de campagne ou des messages d'information sur leurs activités, objectifs et programmes statutaires. D'après les autorités, cette possibilité est en effet garantie. Afin de favoriser l'égalité des chances entre tous les partis, il faudrait envisager d'inclure dans les projets d'amendements l'obligation pour les médias privés, en période de campagne électorale, de proposer un temps d'antenne gratuit suffisant. De même, et dans le même but, le législateur pourrait aussi prévoir des obligations de divulgation et de rapport pour d'autres types de financement indirect, comme la mise à disposition de bureaux ou l'affranchissement gratuits ou à prix réduit. Les autorités sont disposées à prendre ces recommandations en considération.

Participation de tiers

35. Le législateur pourrait envisager d'inclure la participation de tiers dans les projets d'amendements. Le terme « tiers » désigne les personnes physiques et morales – y compris les fondations politiques – n'ayant aucun lien juridique avec un candidat ou un parti et qui, lors d'une élection, font campagne pour ou contre un candidat ou un parti politique. Si la participation de tiers contribue en elle-même à l'expression du pluralisme politique et à la participation des citoyens aux processus politiques, elle doit cependant être limitée, conformément au principe de proportionnalité, afin de prévenir le contournement des règles sur le financement et en particulier l'interdiction du financement de la part de personnes morales. Pour ce faire, divers moyens sont envisageables : plafonner le montant des contributions individuelles ; inclure dans l'article 24 les tiers qui agissent pour le compte de personnes non autorisées à effectuer des dons ; introduire des obligations de rapport détaillées pour les tiers et en particulier les fondations politiques. Afin de promouvoir la transparence, la législation devrait obliger les partis politiques à rendre compte de leurs dépenses. Le législateur pourrait envisager d'introduire des obligations de rapport similaires pour les tiers non directement associés à des partis politiques⁴¹.

Financement public

36. L'article 14 des projets d'amendements modifie l'article 26 de la loi : il abroge le dispositif de financement public en vigueur en Arménie, qu'il remplace par un nouveau système de distribution des fonds publics. Actuellement, l'article 26, paragraphe 2, de la loi dispose que « le montant total des fonds fournis sur le budget de l'État de la République d'Arménie pour le financement des partis politiques ne peut pas être inférieur au produit de 4 % du salaire minimal prévu par la loi par le nombre total des citoyens inscrits sur les listes électorales lors des dernières élections à l'Assemblée nationale ». La nouvelle proposition établit qu'un parti politique doit avoir remporté au moins deux pour cent des voix aux dernières élections législatives pour pouvoir recevoir un financement public (au lieu des trois pour cent prévus actuellement dans l'article 26, paragraphe 3) et introduit un mécanisme échelonné selon lequel le montant des fonds publics alloué représente un salaire minimal par voix pour les partis ayant obtenu entre 2 et 5 % des voix, et diminue ensuite lorsque le nombre de voix augmente⁴². L'abaissement du pourcentage de voix requis pour recevoir un financement public est un amendement positif et conforme aux Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, de même que le fait que le dispositif d'attribution des fonds proposé soutienne plus particulièrement les petits partis et, par conséquent, le pluralisme politique⁴³. L'article 23, comme l'indique la note explicative fournie aux autorités, permet à tous les partis ayant pris part aux dernières élections législatives d'obtenir un financement de l'État jusqu'à la prochaine convocation de telles élections.

⁴¹ Lignes directrices, paragraphe 205.

⁴² Article 14, paragraphe 3, des projets d'amendements.

⁴³ Les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques affirment, au paragraphe 187 : « il est dans l'intérêt du pluralisme politique d'avoir un seuil inférieur pour le financement politique à celui requis pour l'attribution d'un mandat au parlement. »

37. L'article 14, paragraphe 4, des projets d'amendements assujettit le versement de fonds publics à l'établissement d'un rapport trimestriel portant sur le trimestre précédent. Cette disposition reprend une recommandation essentielle de l'avis de 2019 du BIDDH, selon lequel il était « recommandé d'assujettir l'attribution d'un financement public à la bonne exécution des obligations de rapport ainsi qu'au respect des normes de tenue et de vérification des comptes préalablement à l'octroi du financement »⁴⁴. Le fait d'assujettir ainsi l'octroi d'un financement public à la bonne exécution des obligations de rapport est une mesure positive, essentielle pour garantir l'intégrité du système de financement de la politique et pour accroître la transparence et la responsabilité⁴⁵. Ces objectifs ne peuvent être atteints sans exiger la remise fréquente et régulière de rapports : pour que cela soit fait de manière effective, des ressources financières et humaines adéquates doivent être fournies à l'organe de supervision, afin qu'il puisse s'acquitter de ses tâches avec exactitude et en temps utile⁴⁶.

38. L'article 14, paragraphe 6, des projets d'amendements dispose que les partis politiques doivent « affecter au moins 15 % de leurs aides publiques à la conduite, la publication et la diffusion de leurs études sur leur idéologie, leur programme et leur politique publique, ainsi qu'aux actions contribuant à la participation des femmes, des minorités nationales et des jeunes à leurs activités ». Aux termes des projets d'amendements, les résultats des études conduites au moyen de financements de l'État doivent être accessibles au public. Il est positif – et conforme aux bonnes pratiques internationales – de réserver une part des aides publiques à des initiatives favorisant la participation politique des femmes et d'autres groupes qui, par le passé, ont été marginalisés de ce point de vue. Ces initiatives sont conformes notamment à la CEDAW⁴⁷, à la Déclaration et au Programme d'action de Beijing⁴⁸, à la Recommandation 2003(3)⁴⁹ et à la Décision 7/09 du CM⁵⁰, ainsi qu'aux Lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques⁵¹. Cependant, cette disposition demeure vague et rapproche deux questions (d'une part la communication sur l'idéologie et les objectifs du parti et d'autre part la promotion des femmes, des minorités nationales et des jeunes) d'une manière qui, en définitive, ne garantit pas que la seconde recevra l'attention nécessaire. Aux termes de l'article 29 de la CDPH, l'Arménie est aussi tenue de créer un environnement dans lequel les personnes handicapées peuvent exercer leur droit de participation politique. Il est donc recommandé de séparer les initiatives de sensibilisation de celles qui visent à renforcer la participation politique des femmes, des minorités nationales et des jeunes (ainsi que des personnes handicapées) et d'allouer une part distincte du financement public à ces deux types d'initiatives, ou uniquement à celles qui visent à renforcer la participation politique des groupes spécifiques. Plus globalement, il pourrait être difficile de déterminer si les activités sont menées dans l'intérêt du parti ou dans celui des différents groupes. De plus, la loi doit définir précisément l'organe chargé de vérifier si les obligations sont respectées. Les autorités ont indiqué être prêtes à distinguer les financements destinés à ces deux fins spécifiques et à mentionner également les personnes handicapées. De plus, la loi ne doit pas être interprétée comme obligeant les partis politiques

⁴⁴ Recommandation essentielle E et paragraphe 34, avis de 2019 de l'OSCE/BIDDH ; Voir aussi le paragraphe 192 des Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques.

⁴⁵ Voir aussi la Recommandation 2003(4), articles 11 et 13.

⁴⁶ Voir aussi le Rapport du Quatrième Cycle d'évaluation du GRECO sur l'Arménie, 8 décembre 2017, GrecoRC4(2017)15, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680775f13>, paragraphe 27, et le Deuxième Rapport de conformité du Quatrième Cycle d'évaluation du GRECO sur l'Arménie, 6 décembre 2019, GrecoRC4(2019)21, paragraphes 25-31.

⁴⁷ Voir la note 8 ci-dessus (CEDAW).

⁴⁸ Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, « Déclaration et Programme d'action de Beijing », dans le Rapport (17 octobre 1995) UN Doc A/CONF.177/20, 4.

⁴⁹ Recommandation 2003(3) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe *sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique*, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e0828.

⁵⁰ Décision 7/09 du Conseil ministériel de l'OSCE, 2 décembre 2009, La participation des femmes à la vie publique et politique, voir <https://www.osce.org/mc/40710?download=true>.

⁵¹ Voir paragraphe 61 des Lignes directrices.

à affecter leur financement de base à des activités spécifiques, mais plutôt comme assurant l'octroi de fonds additionnels aux activités citées.

39. L'article 7 des projets d'amendements reformule l'article 17 de la loi. Dans cette nouvelle version, l'article 17, paragraphe 5, dispose que « le conseil (bureau, présidence, etc.) est l'organe chargé de définir la stratégie relative aux activités ordinaires du parti politique. Les membres du conseil sont élus par le congrès selon les modalités et pour la durée prévues par les statuts du parti. Le conseil doit compter au moins cinq membres, dont au moins 40 % de représentants de chaque sexe ». En cas de non-respect de ces quotas, le financement public est suspendu conformément à l'article 14, paragraphe 6, des projets d'amendements (nouvel article 26, paragraphe 8, de la loi). Le fait d'assujettir l'octroi d'un financement public au respect de l'équilibre entre les hommes et les femmes dans la composition du conseil, tel que requis par les projets d'amendements, est un point positif. Cependant, du fait que la suspension du financement public est une mesure draconienne et afin d'éviter toute possibilité d'abus de cette disposition, il est recommandé de préciser dans le projet de loi que la suspension ne s'appliquera qu'après un certain laps de temps (par exemple quatre ou six mois) afin de laisser le temps aux partis politiques de corriger la situation et de justifier les cas où des circonstances imprévues (par exemple la maladie) contraignent des membres du conseil à abandonner leur mandat. Les autorités sont prêtes à amender le projet afin d'accorder aux partis politiques un certain temps avant de suspendre leur financement public.

40. Le nouvel article 27, paragraphe 6(1), de la loi aligne les obligations des membres des conseils et autres organes de direction, en matière de déclaration de patrimoine, sur celles des fonctionnaires. S'il est en effet justifié d'attendre de ces personnes qu'elles fassent une déclaration en lien avec leur mandat, celle-ci doit être compatible avec leurs droits politiques et le principe de proportionnalité doit être appliqué. De plus, le texte proposé risque d'estomper la délimitation entre les partis politiques et la fonction publique.

E. Contrôle

41. Les projets d'amendements prévoient que la Commission pour la prévention de la corruption exerce un contrôle des activités financières des partis politiques, conformément au nouvel article 30, paragraphe 1(1), de la loi. Cette fonction est assurée actuellement par le Service de contrôle et d'audit de la Commission électorale centrale⁵². La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont souligné précédemment l'intérêt d'un contrôle institutionnel indépendant du financement des campagnes et recommandé que le Code électoral précise le statut institutionnel du Service de contrôle et d'audit⁵³. Comme indiqué plus haut, il est indispensable que la Commission pour la prévention de la corruption dispose de ressources financières et d'un personnel qualifié suffisants pour remplir son mandat de manière adéquate. Les propositions d'amendements n'offrent pas une garantie suffisante de ce point de vue.

42. Par ailleurs, la loi régissant les travaux de la Commission pour la prévention de la corruption devrait définir clairement sa fonction de contrôle du financement des partis politiques, ce qui ne semble pas être le cas de la loi sur la Commission pour la prévention de la corruption. De plus, les projets d'amendements ne délimitent pas assez clairement les responsabilités respectives de la Commission pour la prévention de la corruption nouvellement créée et du Service de contrôle et d'audit de la Commission électorale centrale. Ce dernier, en vertu du Code électoral, conservera la responsabilité du contrôle du financement des campagnes. Le Code électoral autorise le Service de contrôle et d'audit à

⁵² Voir la Rapport d'évaluation du Conseil de l'Europe sur l'Arménie – Transparence du financement des partis politiques (Thème II) Greco Eval III Rep (2010 4F) 3 décembre 2010, <https://rm.coe.int/16806c2b34>, paragraphes 48-50, 70.

⁵³ Premier avis conjoint sur le projet de Code électoral de l'Arménie (CDL-AD(2016)019), paragraphe 77 ; second avis conjoint sur le Code électoral (CDL-AD(2016)031), paragraphe 56 ; voir aussi paragraphe 46 de l'avis conjoint de 2016.

demander des informations aux banques, aux partis politiques et à d'autres entités, à recevoir, contrôler et publier les comptes de campagne et à imposer des sanctions administratives. Le cadre juridique, si les projets d'amendements sont adoptés, répartira les fonctions de contrôle entre deux organes : la Commission pour la prévention de la corruption pour ce qui est des finances statutaires et le Service de contrôle et d'audit pour ce qui concerne le financement des campagnes, ce qui risque de créer la confusion et certaines incohérences dans l'application des dispositions légales. Les autorités ont informé l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise qu'il était envisagé de confier, à l'avenir, l'ensemble des responsabilités de contrôle – tant sur le financement des campagnes que sur celui des partis – à la Commission pour la prévention de la corruption.

43. En l'état actuel, le projet ne garantit pas l'existence d'un dispositif effectif de contrôle de l'activité financière des partis politiques. Le projet doit être développé afin de prévoir la création de mécanismes précis et une délimitation claire des mandats de la Commission pour la prévention de la corruption. Un personnel et un budget suffisants devraient être affectés à cette Commission, et des dispositions transitoires devraient régir le transfert de dossiers du Service de contrôle et d'audit de la Commission électorale centrale à la Commission pour la prévention de la corruption.

44. L'article 28 de la loi décrit les conditions et la procédure des contrôles des finances des partis politiques. Aux termes de l'article 28 en vigueur, « les partis politiques possédant des biens dont la valeur excède 10 000 fois le salaire minimum légal sont tenus de publier leurs états financiers uniquement après la réalisation d'un contrôle de leurs comptes, en accompagnant le rapport de l'avis issu de ce contrôle ». Aux termes de son paragraphe 3, « les partis politiques ayant reçu des fonds provenant du budget de l'État, tels que prescrits par la présente loi, sont tenus de publier leurs états financiers uniquement après la réalisation d'un contrôle de leurs comptes, en accompagnant le rapport de l'avis issu de ce contrôle, lorsque le financement de l'État au cours de l'exercice concerné a dépassé 3 000 fois le salaire minimum légal ».

45. Les projets d'amendements confieraient la responsabilité de ces contrôles à la Commission pour la prévention de la corruption, et ajouteraient un paragraphe 4 disposant ce qui suit : « le contrôle visé au paragraphe 3 du présent article doit être financé au moyen de fonds provenant du budget de l'État et effectué par un organisme de contrôle répondant aux normes définies par un organe autorisé de l'État, en choisissant de manière aléatoire un tel organisme pour chaque parti politique ». Cette disposition est conforme aux recommandations antérieures du BIDDH appelant à ce que le coût des contrôles soit pris en charge par l'État⁵⁴. Cependant, le mode de sélection aléatoire d'un organisme de contrôle pour chaque parti devrait être clarifié. De plus, la loi devrait préciser les conditions exigées d'un tel organisme pour qu'il puisse participer à la sélection. Si seuls les organismes de contrôle nationaux sont envisagés, il peut être prudent de s'assurer que l'Arménie compte en nombre suffisant des organismes qui répondent aux critères et qui soient habilités et qualifiés pour effectuer les contrôles susmentionnés. La loi devrait préciser plus clairement les modalités de la sélection : la Commission pour la prévention de la corruption sélectionnera-t-elle un organisme pour chaque parti ou établira-t-elle une liste d'organismes entre lesquels les partis pourront choisir ? Dans le cas où aucun organisme de contrôle n'accepterait d'être l'objet d'une telle évaluation, celle-ci devrait être rendue obligatoire. Les autorités sont prêtes à préciser la loi dans ce domaine.

F. Sanctions

1. Proportionnalité et flexibilité des sanctions

⁵⁴ République d'Arménie, Élections législatives, 6 mai 2012, Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Recommandation 14, p. 26.

46. L'article 17 des projets d'amendements, modifiant l'article 30 de la loi, prévoit une liste de sanctions progressives, incluant la possibilité de rectifier les inexactitudes, la suspension préventive des aides publiques et des poursuites pénales. Les sanctions proposées semblent proportionnées et dissuasives et peuvent être efficaces dans le respect de la Recommandation 2003(4)⁵⁵ et des recommandations antérieures du BIDDH⁵⁶.

2. Sanctions administratives et pénales

47. Les textes législatifs soumis pour examen incluent aussi des propositions d'amendements à la fois du Code pénal et du Code des infractions. Les sanctions pénales devraient ne devraient être imposées qu'en cas de violation grave portant atteinte à l'intégrité publique, tandis qu'un éventail de sanctions administratives devrait être prévu pour l'acquisition ou l'utilisation impropre de fonds par les partis⁵⁷. Un État peut établir des infractions pénales ou administratives liées spécifiquement à la réglementation des partis politiques. Cependant, de nouvelles dispositions pénales ne doivent être établies qu'après une évaluation détaillée des besoins, dans un souci de sécurité juridique. Notons également que les sanctions financières/administratives sont dans de nombreux cas aussi efficaces que les sanctions pénales. Quel que soit le type de sanction imposée à un parti politique, la législation devrait définir les voies de recours contre une décision affectant les droits d'un parti politique⁵⁸.

3. Suspension des activités d'un parti politique

48. L'article 18 du projet de loi propose d'amender l'article 32 de la loi, relatif à la suspension d'un parti politique. Le fait que les projets d'amendements abrogent l'article 32, paragraphe 2, qui prévoyait la suspension des activités d'un parti politique, entre autres motifs, en cas de non-participation à deux élections successives, est un point positif. Les projets d'amendements visent aussi à définir plus précisément le terme de « caractère flagrant de la violation de la loi » entraînant la suspension des activités d'un parti politique. La définition suivante est proposée : « violation, de mauvaise foi, de la part d'un parti politique, des exigences ou de la procédure prescrites par la loi concernant la restriction des activités économiques, la réception et l'utilisation de dons, la publication des rapports annuels du parti politique ou la présentation des documents prévus par la loi, s'il n'est pas mis fin à la violation dans un délai de 40 jours après l'engagement de la responsabilité du parti conformément à la législation de la République d'Arménie et après soumission par la Commission pour la prévention de la corruption d'un ordre écrit d'élimination de la violation »⁵⁹. Les projets d'amendements présentent deux aspects positifs : (1) le caractère plus concret de la disposition et (2) l'ajout d'un élément moral du fait que la violation visée doit avoir été commise de mauvaise foi, avec extension du délai accordé pour corriger la situation donnant lieu à l'infraction au titre de l'article 32 et obligation pour la Commission pour la prévention de la corruption de soumettre un avertissement écrit au parti politique concerné. L'article 18, paragraphe 6, des projets d'amendements introduirait aussi dans l'article 18 un nouveau paragraphe 9 précisant ce qu'un parti politique peut ou ne peut pas faire pendant la

⁵⁵ Article 16 de la Recommandation 2003(4).

⁵⁶ Recommandation clé H et paragraphes 39-42 de l'avis de 2019 de l'OSCE/BIDDH ; Recommandation (c) et paragraphe 52 de l'avis conjoint de 2016 ; voir aussi Lignes directrices sur les partis politiques, paragraphe 215.

⁵⁷ Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, paragraphe 217.

⁵⁸ Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, paragraphe 233.

⁵⁹ Dans sa formulation actuelle, l'article 32, paragraphe 2, de la loi dispose ce qui suit : « Aux fins du paragraphe 1 du présent article, le terme « violation flagrante de la loi » désigne (1) une violation de la procédure prescrite par la loi pour l'utilisation des dons ou la publication des rapports annuels du parti politique ou pour la présentation des documents prévus par la loi, s'il n'est pas mis fin à la violation dans un délai de 30 jours après l'engagement de la responsabilité du parti conformément au Code des infractions administratives de la République d'Arménie ; ou (2) la commission d'une telle infraction lors de la fondation d'un parti politique ou de son enregistrement officiel, infraction en raison de laquelle le parti politique n'aurait pas été enregistré si elle avait été connue au moment de l'enregistrement officiel ».

suspension de ses activités et indiquant que les activités d'un parti politique ne peuvent pas être suspendues lorsqu'il a soumis une demande de participation aux prochaines élections. Ce sont des précisions et garanties importantes qui améliorent la clarté de la législation pour les partis politiques.

49. Cela étant, les projets d'amendements ne prennent pas en considération certaines des critiques formulées précédemment⁶⁰. Comme on l'a vu, la disposition ne fait toujours pas de distinction entre les violations majeures et celles qui sont relativement mineures, même lorsqu'elles sont commises de mauvaise foi. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont indiqué par le passé que « [l]a suspension d'un parti politique est une mesure particulièrement invasive et exceptionnelle et ne devrait être imposée que dans les cas les plus graves impliquant des violations particulièrement flagrantes des règles relatives aux dons ou à l'établissement de rapports, lorsque d'autres mesures moins invasives se sont avérées inefficaces »⁶¹. À cet égard, on ne sait pas précisément si la liste de sanctions introduites dans le nouvel article 30, paragraphe 2, est liée à la sanction de suspension visée à l'article 32. Par conséquent, conformément à la recommandation contenue dans l'avis de 2019 du BIDDH et l'avis conjoint de 2016, le terme de « caractère flagrant de la violation de la loi » contenu dans l'article 32 devrait refléter la gravité de la violation, en considération du principe de proportionnalité énoncé dans l'article 22 du PIDCP et l'article 11 de la CEDH, tel qu'exposé dans le second avis conjoint de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur le Code électoral »⁶². Ces recommandations sont réitérées ici : même si la suspension est interdite « en période électorale », certains de ses effets négatifs pourraient être difficiles à surmonter. Les sanctions financières paraissent être une mesure plus proportionnée.

G. Observations diverses

50. La nouvelle disposition contenue dans l'article 27, paragraphe 2, oblige les partis à faire état de l'assistance dont ils ont bénéficié dans le cadre de la coopération internationale. Une disposition transitoire serait utile.

51. La nouvelle disposition contenue dans l'article 13 des projets d'amendements modifie l'article 25 de la loi, précisant que l'État met à disposition des bureaux locaux où les partis politiques peuvent organiser « des rencontres entre les citoyens et les partis politiques ayant un groupe à l'Assemblée nationale conformément aux prescriptions du Gouvernement de la République d'Arménie ». Cette disposition risque de conduire à une plus grande identification des partis avec l'autorité de l'État. Il est à noter que les bureaux ne sont pas mis à la disposition des partis dans un but général mais à une fin précise. Le contrôle de la bonne utilisation des bureaux pourrait se muer en une forme de contrôle de la part de l'État. Une autre option serait de financer la location des bureaux. Les autorités sont prêtes à réexaminer cette disposition.

V. Conclusion

52. En conclusion, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise saluent un grand nombre des propositions contenues dans les projets d'amendements. Si elles sont mises en œuvre convenablement, ces propositions pourraient contribuer à renforcer le pluralisme politique conformément aux normes internationales relatives à la réglementation des partis politiques.

53. Cela étant, certaines révisions et améliorations des projets d'amendements permettraient de garantir que l'enregistrement des partis politiques ne soit pas une procédure trop lourde, que les processus internes des partis ne soient pas surréglementés et que certaines lacunes concernant le financement des partis politiques soient comblées.

⁶⁰ Voir avis de 2019 de l'OSCE/BIDDH, paragraphe 38, et avis conjoint de 2016, paragraphe 51.

⁶¹ Voir avis de 2019 de l'OSCE/BIDDH, paragraphe 38, et avis conjoint de 2016, paragraphe 51.

⁶² Ibid.

54. Afin d'améliorer encore la conformité des projets d'amendements avec les normes internationales des droits de l'homme et les engagements vis-à-vis de l'OSCE, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise font les recommandations principales suivantes :

- Supprimer les exigences excessives concernant le financement et l'enregistrement des partis politiques et ne pas réglementer de manière trop détaillée leurs organes directeurs et leurs processus décisionnels [paragraphe 14 et suivants] ;
- Veiller à ce que les dons en nature, y compris le travail bénévole sous la forme de services entraînant habituellement une rémunération, soient considérés comme des dons [paragraphe 30] ;
- Supprimer l'obligation de divulguer ou publier le lieu de travail des donateurs [paragraphe 29] ;
- Séparer la promotion de la participation politique de certains groupes et la sensibilisation aux objectifs et à l'idéologie des partis politiques [paragraphe 38] ;
- Mettre en place un mécanisme de contrôle, par la Commission pour la prévention de la corruption, doté d'une délimitation claire des mandats et d'une procédure détaillée, et veiller à ce que des moyens humains et budgétaires suffisants soient alloués à la Commission dans le cadre de son mandat de contrôle financier des partis politiques [paragraphe 41 et suivants] ;
- Amender la loi de sorte que le terme « caractère flagrant de la violation de la loi » reflète la gravité de la violation [paragraphe 49].

55. Ces recommandations et plusieurs autres, dont celles qui figurent en gras, apparaissent tout au long du texte du présent avis conjoint.

56. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH restent à la disposition de l'Assemblée parlementaire et des autorités de l'Arménie pour toute assistance complémentaire sur cette question.