



Déclassifié¹

AS/Pol (2021) 04

30 mars 2021

Fpdoc04_21

Commission des questions politiques et de la démocratie

Transparence et réglementation des dons de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales

Rapporteur : M. Konstantin Kuhle, Allemagne, ADLE

Note introductive

¹ Déclassifié par la commission lors de sa réunion le 30 mars 2021.

Ce document est disponible sur le site extranet de l'Assemblée parlementaire (accès réservé aux délégations nationales de l'APCE)

<http://assembly.coe.int/extranet>.

1. Introduction

1.1. Procédure

1. Le présent rapport est fondé sur la proposition de résolution intitulée « Transparence et réglementation des dons de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales »² que j'ai déposée en janvier 2019 avec d'autres membres de l'Assemblée parlementaire. J'ai été nommé rapporteur le 26 juin 2019 par la commission des questions politiques et de la démocratie.

2. En mars 2020, un schéma du rapport a été envoyé aux membres de la commission pour observations écrites. Le 15 octobre 2020, la commission a tenu un échange de vues avec la participation de M. Yves-Marie Doublet, directeur-adjoint à l'Assemblée nationale française, expert auprès du Groupe d'États contre la corruption (GRECO), de M. Nicolae Eșanu (République de Moldova), membre suppléant de la Commission de Venise, conseiller juridique auprès du Premier ministre, et de M. Fernando Casal Bértoa, maître de conférences à l'université de Nottingham et membre du Groupe restreint d'experts de l'OSCE/BIDDH sur les partis politiques. En décembre 2020, j'ai mené deux auditions bilatérales avec les journalistes et auteurs Stefano Vergine (Italie) et Anton Shekhovtsov (Ukraine).

1.2. Objet du rapport

3. Le processus de décision politique dans les États membres du Conseil de l'Europe est de plus en plus exposé à l'influence internationale. Des évolutions telles que la numérisation et les migrations interfèrent avec des processus démocratiques conçus et réglementés uniquement au niveau national.

4. L'un des éléments de la réglementation des campagnes politiques est le cadre juridique relatif aux contributions financières, à savoir les dons ou autres soutiens financiers. La liberté de circulation, par exemple entre les États membres du Conseil de l'Europe qui sont aussi membres de l'Union européenne, les migrations et l'existence de diasporas et de minorités nationales créent une situation dans laquelle des contributions financières peuvent être versées par des acteurs autres que des ressortissants nationaux ou des sociétés résidentes de l'État dans lequel les contributions sont effectuées³. Outre les contributions financières provenant de ressortissants étrangers ou de sociétés de droit privé non résidentes, il est possible que ce soit des entités publiques ou liées à un État qui contribuent au financement de partis politiques et de campagnes électorales dans un autre État. Ces contributions financières provenant de sources étrangères de droit privé ou public peuvent exercer une influence inappropriée sur les processus politiques d'un État.

5. Par conséquent, certains États membres du Conseil de l'Europe et le Conseil de l'Europe lui-même ainsi que d'autres organisations internationales dont l'Union européenne ont adopté des règles et formulé des propositions politiques relatives aux contributions financières provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales. Le présent rapport décrit le cadre politique et juridique en vigueur relatif aux contributions provenant de sources étrangères en faveur de partis et de campagnes politiques tout en mettant l'accent sur les forces et faiblesses des textes et des propositions adoptés ou examinés à ce jour⁴.

6. Récemment, des doutes et des questions concernant une influence étrangère inappropriée sur les campagnes politiques ont été soulevés à plusieurs reprises dans divers pays membres du Conseil de l'Europe. Il s'agit de savoir si les dons d'origine étrangère provenant de donateurs de droit privé, de droit public ou liés à un État ont pour but une ingérence inappropriée dans le processus politique d'un autre État. En outre, les défis que pose notamment le recours aux technologies numériques⁵ modifient les possibilités de dons en faveur de partis politiques ou de campagnes. Le présent rapport décrit l'évolution récente de la situation et les défis actuels au sujet des contributions provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes⁶.

² [Doc. 14818](#) ; 24 janvier 2019.

³ Au sujet de la participation des immigrés à la vie politique des États membres du Conseil de l'Europe, voir la Recommandation 1500 (2001) de l'APCE (Participation des immigrés et des résidents étrangers à la vie politique dans les États membres du Conseil de l'Europe), adoptée le 26 janvier 2001.

⁴ Voir chapitre 2 de l'exposé des motifs.

⁵ À propos des défis d'ordre général que la numérisation pose à la démocratie, voir la [Résolution 2326 \(2020\)](#) de l'APCE (La démocratie piratée ? Comment réagir ?), adoptée le 31 janvier 2020.

⁶ Voir chapitre 3 de l'exposé des motifs.

7. Par ailleurs, le présent rapport formule des propositions visant à actualiser, à la lumière de l'évolution récente et des défis actuels, le cadre politique et juridique en vigueur relatif aux contributions provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes⁷. Il contribuera ainsi à renforcer la confiance des citoyens dans l'intégrité et l'indépendance du processus décisionnel public dans les États membres du Conseil de l'Europe.

1.3. Définitions et portée du rapport

8. Le présent rapport examine les dispositifs permettant à des citoyens étrangers, des sociétés étrangères ou des entités liées à des États étrangers d'effectuer des contributions financières volontaires, à savoir des dons ou autres avantages financiers, en faveur de partis politiques ou de campagnes dans des États membres du Conseil de l'Europe.

9. Le rapport est axé sur les dispositifs dans lesquels le parti politique ou la campagne électorale recevant les contributions résident dans un État membre du Conseil de l'Europe tandis que la source du don se situe dans un autre État membre du Conseil de l'Europe. Il se peut toutefois aussi que les dons d'origine étrangère proviennent de sources résidant dans un État non membre du Conseil de l'Europe.

10. Le rapport se concentre sur les partis politiques, c'est-à-dire les organisations politiques qui présentent des candidats et des idées à des élections publiques. Il traite du financement des campagnes électorales que mènent les partis politiques ainsi que de leur financement non lié à une campagne électorale particulière. Par ailleurs, le rapport vise à examiner les campagnes politiques non pas liées à des élections mais à un référendum. Il faut toutefois dûment garder à l'esprit que tous les États membres du Conseil de l'Europe ne disposent pas d'instruments nationaux de démocratie directe. La distinction exacte entre financement de parti et de campagne repose donc sur la situation juridique nationale. Bien que certaines des déclarations, lignes directrices ou règles, politiques et juridiques, qui seront examinées dans le rapport fassent référence tantôt à des partis tantôt à des campagnes⁸, divers principes généraux régissant les processus démocratiques en seront tirés.

11. L'objet et le but du rapport sont étroitement liés à la question de la corruption. Selon la définition retenue par *Transparency International*, par « corruption », il faut entendre « le détournement à des fins privés d'un pouvoir confié en délégation ». Par conséquent, les dons indus ou illégaux provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques ou de campagnes électorales peuvent aussi constituer un acte de corruption si certains avantages financiers sont directement ou indirectement octroyés à un destinataire de droit privé. Toutefois, des dons indus ou illégaux en faveur d'un parti politique ou d'une campagne électorale dans un pays étranger ne répondent pas automatiquement à la définition de la corruption.

12. Quoi qu'il en soit, le présent rapport vise expressément à examiner les dispositifs permettant de contourner les règles : des dons indus ou illégaux à un parti politique ou à une campagne électorale auront pu être effectués de façon à éviter intentionnellement d'entrer dans le champ des définitions données plus haut, par exemple par un don en faveur de particuliers ou d'ONG et de fondations plutôt que de partis politiques et de campagnes électorales. Cependant, dans certaines circonstances un tel acte peut malgré tout constituer une influence indue sur le processus démocratique d'un pays.

2. Partis politiques, campagnes électorales et donateurs étrangers – Cadre politique et juridique

2.1. Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Défi essentiel dans les démocraties

13. Les partis politiques et la liberté d'organiser des campagnes politiques sont des éléments fondamentaux des systèmes démocratiques des États membres du Conseil de l'Europe. Dans une société, ils sont des outils essentiels à l'expression de la volonté politique des citoyens et à l'organisation des débats politiques.

14. La confiance des citoyens dans l'intégrité et l'indépendance du processus décisionnel public est un facteur important de l'adhésion aux systèmes démocratiques et de la résilience de ces derniers. Dans les systèmes politiques reposant sur les partis, l'organisation interne de ces derniers doit répondre aux attentes des citoyens en matière d'intégrité du processus politique.

⁷ Voir chapitre 4 de l'exposé des motifs.

⁸ Au sujet des campagnes liées à des référendums, voir la [Résolution 2251 \(2019\)](#) de l'APCE (Mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe), adoptée le 22 janvier 2019.

15. Les partis politiques ne peuvent remplir leur rôle, en particulier l'organisation de campagnes électorales et la participation aux élections, sans disposer des ressources financières requises. Afin de garantir aux citoyens l'exercice de leurs droits démocratiques de créer des organisations politiques, de protéger l'égalité entre partis et d'éviter la corruption ou une influence indue, les États imposent généralement des règles aux partis politiques et aux campagnes électorales en termes de financement⁹.

16. Il existe une variété de sources de droit public et privé pour le financement des partis politiques. Les États membres du Conseil de l'Europe appliquent toute une diversité de modèles réglementaires et budgétaires en matière de financement des partis politiques. « Il n'existe à l'heure actuelle aucune norme ou référence internationale, la question du financement des partis politiques étant étroitement liée aux systèmes constitutionnels et électoraux de chaque État, lesquels sont généralement les produits de l'histoire et de la culture de chaque pays »¹⁰.

17. Néanmoins, plusieurs institutions du Conseil de l'Europe ont tenté de fixer des normes relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales. En 2001, l'Assemblée parlementaire a énoncé des principes généraux en matière de financement des partis politiques :¹¹ un équilibre raisonnable entre financements publics et privés, des critères équitables de répartition des contributions de l'État aux partis, des règles strictes régissant les dons privés, un plafond imposé aux dépenses des partis liées aux campagnes électorales, une transparence totale de la comptabilité, la mise en place d'un organisme indépendant de vérification des comptes et des sanctions significatives en cas de violation des règles (paragraphe 7). Toutefois, la Recommandation ne contenait aucun élément se rapportant spécifiquement à la transparence et à la réglementation des dons provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales.

2.2. *Les lignes directrices de la Commission de Venise sur le financement des partis politiques (2001)*

18. Les lignes directrices de la Commission de Venise sur le financement des partis politiques (2001) mettent aussi l'accent sur les principes d'égalité entre les partis et de transparence des comptes que ces derniers doivent publier. S'agissant des dons provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales, les lignes directrices prévoient que les partis politiques peuvent recevoir des concours financiers privés. « Toutefois, les concours venant des États ou entreprises étrangères doivent être prohibés. Cette interdiction ne doit pas empêcher le concours financier de la part de nationaux habitant à l'étranger » (ligne directrice n° 6).

19. S'agissant des campagnes électorales, les lignes directrices indiquent que « des contributions privées pourront être apportées en vue des dépenses de la campagne sans que leur total puisse dépasser le plafond précité. Toutefois les contributions venant des États ou entreprises étrangères doivent être prohibées. Cette interdiction ne doit pas empêcher le concours financier de la part de nationaux habitant à l'étranger » (ligne directrice n° 10). Il convient de noter que les lignes directrices font expressément la différence entre les partis politiques et les campagnes électorales tandis que de nombreux autres textes et documents applicables adoptent une approche comparable de la réglementation des partis et des campagnes¹².

⁹ L'Assemblée a souligné le rôle des partis politiques et l'importance de leur transparence financière à de nombreuses reprises ; voir la Résolution 1546 (2007) de l'APCE (Le code de bonne conduite des partis politiques) adoptée le 17 avril 2007 ; la Résolution 1736 (2010) de l'APCE (Code de bonne conduite en matière de partis politiques) adoptée le 21 mai 2010 ; [la Résolution 1897 \(2012\) de l'APCE](#) (Garantir des élections plus démocratiques) adoptée le 12 octobre 2012.

¹⁰ Paragraphe 5 de l'addendum révisé CM(2001)195 concernant la [Recommandation Rec\(2003\)4](#) du Comité des Ministres (sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales).

¹¹ [Recommandation 1516 \(2001\)](#) de l'APCE (Financement des partis politiques), adoptée le 22 mai 2001.

¹² Voir l'article 8 de la [Recommandation Rec\(2003\)4](#) (sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales) : « [I]es règles relatives au financement des partis politiques devraient s'appliquer, mutatis mutandis : au financement des campagnes électorales des candidats aux élections ; au financement des activités politiques des élus ».

2.3. Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres

20. L'article 7 de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres (sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales)¹³ prévoit que « les États devraient limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères »¹⁴.

21. La Recommandation contient en outre des lignes directrices générales sur la transparence et la réglementation des dons en faveur de partis politiques et de campagnes électorales. L'article 3 prévoit que les « mesures prises par les États, relatives aux dons aux partis politiques, devraient contenir des règles spécifiques pour éviter les conflits d'intérêts, pour assurer la transparence des dons et éviter les dons occultes, pour ne pas entraver l'activité des partis politiques et pour assurer l'indépendance des partis politiques ». Il prévoit en outre que les « États devraient : i) prévoir que les dons aux partis politiques, notamment ceux dépassant un plafond établi, soient rendus publics ; ii) examiner la possibilité d'introduire des règles fixant des limitations à la valeur des dons aux partis politiques ; iii) adopter des mesures visant à prévenir le contournement des plafonds établis ».

2.4. Projet du Conseil de l'Europe « Les institutions démocratiques en action » (2002-2004)

22. Dans le cadre du projet intégré du Conseil de l'Europe « Les institutions démocratiques en action » (2002-2004), Ingrid van Biezen a publié en 2003 le manuel intitulé : « Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices ». À partir des lignes directrices définies dans la Recommandation Rec (2003)4 du Comité des Ministres (sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales) l'auteure présente diverses options et possibilités, divers principes et méthodes juridiques pour la réglementation des dons provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales.

23. L'auteure décrit différentes approches de la réglementation des dons d'origine étrangère dans différentes régions d'Europe. Alors que les démocraties plus récentes d'Europe méridionale, centrale et orientale sont généralement plus restrictives pour ce qui est des dons d'origine étrangère, la plupart des anciennes démocraties d'Europe occidentale proposent des voies légales aux donateurs étrangers. L'auteure souligne qu'il y a eu par le passé plusieurs exemples dans lesquels des mouvements politiques d'États européens ont reçu une aide financière importante de l'étranger. Les partis communistes du sud de l'Europe postautoritaire recevaient des financements de l'Union soviétique, par exemple, alors que d'autres partis recevaient un financement de l'Europe de l'Ouest, en particulier des partis frères de l'Allemagne de l'Ouest et des instituts de recherche qui leur étaient associés. L'aide financière étrangère aux partis du sud de l'Europe a largement diminué après la chute des régimes communistes d'Europe de l'Est, en particulier après l'unification de l'Allemagne, l'aide financière allemande étant dès lors essentiellement acheminée vers l'Est. L'auteure décrit en outre le rôle des États-Unis dans le financement de mouvements politiques à l'étranger, notamment pendant la guerre froide¹⁵.

24. Les lignes directrices évoquent plusieurs avantages et inconvénients des dons étrangers. La plus importante objection de principe aux dons étrangers à des partis politiques est qu'ils interfèrent avec l'autonomie et la souveraineté des politiques nationales. Parmi les objections plus pragmatiques, on peut citer les difficultés rencontrées pour assurer l'obligation de justification par le donateur et le fait que les contributions de l'étranger n'incitent guère les partis et les hommes politiques à rechercher des fonds auprès de leurs propres partisans. L'auteure souligne que les dons étrangers n'ont pas toujours des visées subversives et peuvent en fait être une contribution bienvenue aux efforts de renforcement de la démocratie. En particulier dans les pays où la société civile est peu développée et où les partis politiques sont mal organisés, les contributions financières de l'étranger peuvent jouer un rôle positif, car elles contribuent à créer les institutions

¹³ Les efforts précédemment déployés par le Comité des Ministres sont résumés aux paragraphes 8 à 16 de l'addendum révisé CM(2001)195 concernant la [Recommandation Rec\(2003\)4](#) du Comité des Ministres (sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales).

¹⁴ Comme indiqué aux paragraphes 51 et 52 de l'addendum révisé CM(2001)195 concernant la [Recommandation Rec\(2003\)4](#) du Comité des Ministres (sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales), l'article 7 « permet aux États d'exercer un contrôle plus strict sur les dons en provenance de sources étrangères que sur les dons provenant de sources internes, voire de les interdire totalement. Cette disposition est justifiée par le fait que les dons de sources étrangères peuvent indûment influencer et perturber la vie politique d'un pays. Par ailleurs, il peut être plus difficile de vérifier l'identité du donateur ou l'origine du don lorsqu'ils proviennent de l'étranger. Un don peut être défini comme étant "de source étrangère" s'il émane de l'étranger ou s'il est effectué par un ressortissant étranger. Il appartient à chaque État de déterminer le statut des personnes morales et de leurs filiales en termes de "nationalité" ».

¹⁵ van Biezen, p. 27/28

nécessaires à la démocratie. L'auteure suggère donc de faire une distinction entre les activités secrètes et clandestines ayant un objectif politique, d'une part, et, de l'autre, les activités légales visant souvent expressément à renforcer la démocratie. Elle fait en outre la différence entre le financement des partis politiques ou des campagnes et la pratique consistant à financer ceux-ci de l'étranger par l'intermédiaire de fondations et d'instituts de recherche politiques¹⁶.

2.5. *La Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : la Convention) et le droit de l'UE – Analyse de la Commission de Venise (2006)*

25. Après que la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : la Cour) lui avait demandé en 2005 de rendre un avis sur le problème des partis politiques recevant des contributions financières de l'étranger, la Commission de Venise a formulé un « Avis sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères », et l'a adopté en 2006 (Avis n° 366/2006 ; CDL-AD(2006)014).

26. Il convient de noter que l'avis de 2006 porte sur le financement d'un parti politique par un autre. L'étude n'était pas axée sur le financement d'un parti, d'un mouvement ou d'une campagne politiques par un État étranger. Lorsqu'elle a analysé les différentes réglementations appliquées dans les États membres du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise a inclus celles qui concernaient les dons provenant d'États étrangers, de ressortissants étrangers et de personnes morales de droit étranger. Par ailleurs, le financement d'un parti politique par un parti politique étranger peut constituer un financement indirect par un État étranger, car l'organisme donateur peut avoir reçu un financement étatique dans son pays d'origine. Toutefois, l'aspect juridique du financement d'un parti, d'un mouvement ou d'une campagne politiques par un État étranger n'était pas au cœur de l'étude.

27. La Commission a analysé la situation juridique dans 44 États membres du Conseil de l'Europe et il est ressorti de ses recherches que 28 États membres du Conseil de l'Europe interdisent ou restreignent notablement les dons aux partis politiques provenant de l'étranger tandis que 16 d'entre eux n'imposent aucune restriction de ce type. Elle a indiqué que les règles régissant les partis politiques variaient nettement d'un pays à l'autre. Le cadre législatif prévu pour les partis, en tant que type particulier d'association, procède pour une large part de l'histoire, de la tradition politique et de la pratique de chaque pays et il est très difficile de parvenir à des conclusions tranchées sur les avantages et désavantages de chacun des systèmes. La Commission s'est penchée sur plusieurs facteurs historiques et politico-culturels tels que les tentatives d'exercer une influence pendant la guerre froide, l'implantation géographique dans l'espace post-soviétique et l'adhésion à l'Union européenne.

28. La Commission a conclu des éléments ci-dessus que chaque cas d'interdiction du financement en provenance de sources étrangères devait être pris isolément. Il faut dûment tenir compte du système politique du pays concerné, de ses relations avec ses voisins, de sa constitution et de ses principes constitutionnels ainsi que du système général de financement des partis politiques. Les textes et normes juridiques internationaux ou régionaux largement acceptés, par exemple l'article 11 de la Convention, doivent être respectés¹⁷.

29. L'article 11 de la Convention prévoit ce qui suit :

- *Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.*
- *L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État.*

¹⁶ van Biezen, p. 27

¹⁷ La Commission cite la Cour européenne des droits de l'homme qui, dans un arrêt rendu le 19 janvier 2006 (*Organisation Macédonienne Unie Ilinden et autres c. Bulgarie* (requête n° 59491/00)), a indiqué que « les exceptions visées à l'article 11 appellent une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à la liberté d'association. Pour juger en pareil cas de l'existence d'une nécessité au sens de l'article 11 § 2, les États ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite [...] » (paragraphe 61). « [La Cour doit] considérer l'ingérence litigieuse compte tenu de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants ». Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 11 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents » (paragraphe 62).

30. Aux yeux de la Commission, la réglementation des dons provenant de l'étranger pourrait constituer une restriction au sens de l'article 11.2 de la Convention. Une telle restriction ne pourra par conséquent être imposée à une organisation que par la loi et pour un motif sérieux. L'analyse des dispositions nationales dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe montre qu'il existe une multitude de motifs possibles : la politique internationale des partis extrémistes de droite et de gauche pendant l'entre-deux-guerres ; les enseignements similaires tirés des années de la guerre froide et de la polarisation du monde avec, d'un côté, les pays occidentaux et, de l'autre, les pays de l'Est ; la crainte de mouvements séparatistes ; l'essor du financement public des partis politiques¹⁸. Les États qui n'imposent aucune règle dans ce domaine ne souhaitent pas compliquer la coopération politique avec les organismes d'autres États, ou bien ils estiment tout simplement n'avoir aucun des motifs susmentionnés d'introduire de telles règles.

31. S'agissant des dons entre partis politiques dans le cas précis où le donateur et l'organisme bénéficiaire résident dans un État membre de l'Union européenne, la Commission souligne l'importance de la réglementation de l'UE relative aux partis politiques à l'échelon européen¹⁹.

32. Dans son article 10.4, le Traité²⁰ sur l'Union européenne (TUE) prévoit ce qui suit :²¹

- *4. Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union.*

33. L'article 224 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose ce qui suit :

- *Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, fixent par voie de règlements le statut des partis politiques au niveau européen visés à l'article 10, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne, et notamment les règles relatives à leur financement.*

34. Conformément à l'article 224, les règles relatives aux partis politiques à l'échelon européen et à leur financement sont définies dans le Règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes.²²

35. La Commission de Venise estime que l'existence d'un droit de l'UE²³ sur le financement des partis politiques européens « montr[e] bien que la coopération et, dans une certaine mesure, l'intégration des dispositifs financiers existants sont non seulement inévitables, mais aussi nécessaires dans une large mesure au fonctionnement des partis politiques en tant qu'institutions démocratiques, aussi bien à l'échelon national qu'au niveau de l'Union, lorsqu'il faut coopérer sur le plan international ».

36. Toutefois, les dispositions les plus frappantes du droit de l'UE relatif à la réglementation des partis politiques européens sont, aux fins du présent rapport, les alinéas c) et d) du paragraphe 5 de l'article 20 du Règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014, qui prévoient ce qui suit :

- *Les partis politiques européens et les fondations politiques européennes ne peuvent accepter aucun des dons suivants :*
- *c) les dons d'une autorité publique d'un État membre ou d'un pays tiers ou de toute entreprise sur laquelle une telle autorité publique peut exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de son droit de propriété, de sa participation financière ou des règles qui la régissent ; ou*
- *d) les dons de toute entité privée implantée dans un pays tiers ou de personnes d'un pays tiers qui ne sont pas autorisées à voter aux élections au Parlement européen.*

¹⁸ La Commission de Venise mentionne en outre « la volonté de conserver tous les fonds versés au sein du pays ». Cette conclusion est à rapprocher de l'objet restreint de l'avis, qui n'analyse que les dons d'un parti en faveur d'un autre et pas les dons provenant d'États étrangers ou d'entités liés à des États étrangers en faveur de partis.

¹⁹ L'histoire et l'évolution juridique du droit de l'UE sur le financement des partis politiques européens sont décrites par *Schweitzer, Tobias : Die europäischen Parteien und ihre Finanzierung durch die Europäische Union.*

²⁰ Voir également l'article 12.2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, selon lequel : « *Les partis politiques au niveau de l'Union contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union* ».

²¹ La Commission de Venise cite la disposition antérieure à la fois à l'article 10.4 du TUE et à l'article 224 du TFUE, à savoir l'article 191 du Traité de Rome ; voir *Schweitzer*, p. 38.

²² La Commission de Venise cite le Règlement antérieur (CE) n° 2004/2003.

²³ La Commission de Venise renvoie au Règlement antérieur (CE) n° 2004/2003.

37. La Commission de Venise n'a pas pu examiner cette disposition claire, car elle a adopté son avis en 2006 alors que le Règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014, qui a remplacé le Règlement (CE) n° 2004/2003, n'a été adopté qu'en 2014²⁴.

38. Dans le cadre du droit de l'UE, au-delà des dispositions susmentionnées, la Commission de Venise met l'accent sur le sens du principe de libre circulation des capitaux tel qu'il est inscrit à l'article 63 du TFUE²⁵, qui prévoit ce qui suit :

- 1. *Dans le cadre des dispositions du présent chapitre, toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites.*
- 2. *Dans le cadre des dispositions du présent chapitre, toutes les restrictions aux paiements entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites.*

39. La Commission indique qu'une contribution financière d'un parti politique d'un État membre de l'UE en faveur d'un parti d'un autre État membre tombe généralement sous le coup de l'article 63 du TFUE et que toute autre règle interdisant ou limitant une telle contribution peut se justifier²⁶ au titre de l'article 65.1, alinéas a) et b)²⁷, qui prévoient ce qui suit :

- 1. *L'article 63 ne porte pas atteinte au droit qu'ont les États membres :*
- a) *d'appliquer les dispositions pertinentes de leur législation fiscale qui établissent une distinction entre les contribuables qui ne se trouvent pas dans la même situation en ce qui concerne leur résidence ou le lieu où leurs capitaux sont investis ;*
- b) *de prendre toutes les mesures indispensables pour faire échec aux infractions à leurs lois et règlements, notamment en matière fiscale ou en matière de contrôle prudentiel des établissements financiers, de prévoir des procédures de déclaration des mouvements de capitaux à des fins d'information administrative ou statistique ou de prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique.*

40. Comme indiqué plus haut, la Commission de Venise n'a pas seulement analysé la situation juridique relative au financement des partis politiques par des partis politiques étrangers. Elle a aussi analysé en profondeur la situation juridique relative au financement d'origine étrangère, provenant notamment d'États ou d'entités liées à des États, dans les 44 États membres du Conseil de l'Europe. Néanmoins, dans ses conclusions, la Commission s'en est tenue à la question initiale de savoir dans quelle mesure l'interdiction du financement des partis politiques par des partis politiques étrangers est compatible avec l'article 11 de la Convention.

41. Dans ce cadre, la Commission estime que chaque cas individuel doit être examiné isolément compte tenu des textes généraux relatifs au financement des partis ainsi que des obligations internationales de l'État, notamment celles découlant du statut de membre de l'Union européenne. Elle estime que, dans l'ensemble, plusieurs motifs pourraient justifier l'interdiction des contributions provenant de partis politiques étrangers. Cette interdiction peut être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique » au sens de l'article 11 de la Convention, par exemple si le financement provenant d'une source étrangère est utilisé pour poursuivre un objectif non compatible avec la constitution ou les lois du pays ou s'il porte atteinte à l'équité ou

²⁴ La Commission de Venise a tout particulièrement évoqué l'article 6 du Règlement (CE) n° 2004/2003, qui prévoit que les contributions des partis politiques qui sont membres d'un parti politique à l'échelon européen sont recevables, mais ne peuvent excéder 40 % du budget annuel de ce parti. Par ailleurs, la Commission souligne qu'aux termes de l'article 7 de ce même Règlement, les fonds octroyés aux partis politiques à l'échelon européen par le budget général de l'UE ou toute autre source ne peuvent être utilisés pour financer directement ou indirectement d'autres partis politiques, en particulier des partis politiques nationaux, qui restent régis par les règles nationales. Elle estime que l'on « peut raisonnablement penser que l'idée directrice était de fixer une limite raisonnablement claire et concrète entre, d'une part, la sphère budgétaire de l'UE et, d'autre part, la sphère budgétaire des États membres et de leurs partis politiques ». Le nouveau Règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 contient des dispositions similaires.

²⁵ La Commission de Venise cite l'ex-article 56 du Traité instituant la Communauté européenne.

²⁶ Outre les possibilités de restreindre la libre circulation des capitaux pour les motifs indiqués à l'article 65.1 du TFEU, la Cour européenne de justice a dégagé la possibilité de prendre des mesures restrictives basées sur des « raisons impérieuses d'intérêt général ». En outre, qu'elles soient écrites ou non, les raisons invoquées pour restreindre la libre circulation des capitaux doivent satisfaire au critère de proportionnalité ; arrêt CJCE du 13 mai 2003 – Affaire C-463/00.

²⁷ La Commission de Venise cite l'ex-article 58 du Traité instituant la Communauté européenne.

à l'intégrité de la compétition politique, contribue à fausser le processus électoral, ou constitue une menace pour l'intégrité du territoire national²⁸.

2.6. Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, par le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise (2010)

42. En 2010, la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE ont publié ensemble les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques²⁹. Se référant à la Recommandation Rec (2003) 4 du Comité des Ministres aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, le texte indique que les donations des bailleurs de fonds étrangers devraient être généralement interdites (paragraphe 172), mais qu'une telle réglementation ne doit pas empiéter sur la coopération des partis politiques actifs au niveau international³⁰.

2.7. Assemblée parlementaire

43. En 2001, l'Assemblée parlementaire a énoncé les principes généraux relatifs au financement des partis politiques sans évoquer expressément la question de la transparence et de la réglementation des dons provenant de l'étranger en faveur de partis politiques et de campagnes électorales³¹. Depuis lors, elle a réaffirmé à plusieurs reprises son appel à la transparence du financement des partis politiques³². En 2019, l'Assemblée a voté pour une résolution proposant d'interdire les financements étrangers en faveur des campagnes politiques référendaires³³.

44. Il convient de noter que l'Assemblée s'est spécifiquement intéressée à la situation des ONG après que plusieurs États membres du Conseil de l'Europe ont adopté des lois et des réglementations restrictives³⁴. Dans la Résolution 2362 (2021) « Restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe »³⁵, l'article 10.7 exhorte les États membres « à faire en sorte que les ONG puissent solliciter, recevoir et utiliser des ressources financières et matérielles, d'origine nationale ou étrangère, sans subir de discrimination ni rencontrer d'obstacles injustifiés, conformément aux recommandations contenues dans le « Rapport sur le financement des associations » de la Commission de Venise ». Ainsi, la réglementation des dons de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales ne devrait pas imposer aux ONG des restrictions inappropriées.

2.8. GRECO

45. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe s'est intéressé, lors de son troisième cycle d'évaluation, à la transparence du financement des partis. À cet effet, il s'est référé à la Recommandation susmentionnée Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les « règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ».

46. Bien que les États membres aient été invités dans le questionnaire qui leur a été transmis³⁶ à décrire les règles qu'ils appliquent aux dons de sources étrangères, l'article 7 de la Recommandation du Comité des Ministres (les « États devraient limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources

²⁸ Le Code de bonne conduite de la Commission de Venise en matière de partis politiques, adopté par la Commission les 12-13 décembre 2008, ne va pas plus loin dans ses conclusions que l'avis publié en 2006.

²⁹ [CDL-AD\(2010\)024](#) ; adopté les 15/16 octobre 2010.

³⁰ « Cependant, il convient de reconnaître que la mise en œuvre de cette approche nuancée du financement étranger risque de s'avérer difficile et que le législateur devrait soigneusement mettre en balance la protection des intérêts nationaux d'une part et les droits des individus, des groupes et des associations de coopérer et de partager des informations d'autre part ».

³¹ [Recommandation 1516 \(2001\) de l'APCE](#) (Financement des partis politiques), adoptée le 22 mai 2001.

³² [Résolution 1546 \(2007\) de l'APCE](#) (Le code de bonne conduite des partis politiques) adoptée le 17 avril 2007 ;

[Résolution 1736 \(2010\)](#) de l'APCE (Code de bonne conduite en matière de partis politiques) adoptée le 21 mai 2010 ;

[Résolution 1897 \(2012\) de l'APCE](#) (Garantir des élections plus démocratiques), paragraphes 8.1.4 et 8.2.2, adoptée le 12 octobre 2012.

³³ Voir le paragraphe 4.12 de la [Résolution 2251 \(2019\) de l'APCE](#) (Mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe), adoptée le 22 janvier 2019.

³⁴ Voir [Résolution 2096 \(2016\) de l'APCE](#) (Comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe ?) adoptée le 28 janvier 2016.

³⁵ [Résolution 2362 \(2021\)](#) (Nouvelles restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe), adoptée le 27 janvier 2021.

³⁶ Voir question n° 7 du Questionnaire sur la transparence du financement des partis politiques, troisième cycle d'évaluation du GRECO, adopté par le GRECO à sa 29^e réunion plénière (Strasbourg, 19-23 juin 2006).

étrangères ») ne fait pas expressément partie des rapports d'évaluation par pays³⁷. En outre, la question des dons de sources étrangères en faveur de partis et de campagnes politiques n'entre pas en ligne de compte dans l'examen thématique global du troisième cycle d'évaluation du GRECO³⁸.

2.9. Union européenne³⁹

47. Dans le prolongement des élections de 2019 au Parlement européen, celui-ci a adopté une résolution « sur l'ingérence électorale étrangère et la désinformation dans les processus démocratiques nationaux et européens »⁴⁰. Dans ce cadre, il considère que « l'ingérence étrangère peut prendre une myriade de formes, telles que des campagnes de désinformation sur les médias sociaux visant à façonner l'opinion publique, des cyberattaques visant des infrastructures liées aux élections, ainsi qu'un soutien financier direct et indirect en faveur d'acteurs politiques ». Le Parlement européen déclare en outre que « plusieurs enquêtes ont montré que des règles électorales essentielles ont été enfreintes ou contournées, en particulier les dispositions existantes en matière de transparence du financement des campagnes, avec des allégations concernant des financements politiques provenant d'organisations à but non lucratif originaires de pays tiers, notamment de la Russie ». De plus, il « constate qu'une très grande majorité d'États membres interdisent totalement ou partiellement les dons étrangers aux partis et candidats politiques ; rappelle avec préoccupation que même lorsque les lois restreignent les sources de financement politique, les acteurs étrangers ont trouvé des façons de les contourner et ont apporté un soutien à leurs alliés au moyen de prêts auprès de banques étrangères, comme dans le cas du Front National en 2016, d'accords d'achat, d'accords commerciaux, comme dans le cas des allégations rapportées par Der Spiegel et Süddeutsche Zeitung le 17 mai 2019 à l'encontre du Parti de la liberté d'Autriche, et par BuzzFeed et L'Espresso le 10 juillet 2019 à l'encontre du parti Lega per Salvini Premier, ainsi que par la facilitation d'activités financières, comme l'affirme la presse britannique dans le contexte de la campagne Leave.EU »⁴¹. En conséquence, le Parlement européen « invite la Commission à se pencher sur la question du financement étranger des partis et fondations politiques européens sans entraver la création d'un espace public européen qui dépasse l'Union européenne et à lancer un débat avec les États membres pour aborder ces questions à propos de leurs partis et fondations politiques nationaux ».

48. En 2020, la Commission européenne a présenté son « plan d'action pour la démocratie européenne » afin de renforcer la résilience des démocraties de l'UE⁴². Elle appelle l'attention sur le fait que « la numérisation a ouvert la voie à de nouvelles méthodes de financement des acteurs politiques à partir de sources non contrôlées »⁴³. Elle annonce qu'elle « proposera un réexamen de la législation relative au financement des partis politiques européens afin de traiter la question du financement de partis politiques européens à partir de sources extérieures à l'UE, de réviser les exigences en matière d'audit, de renforcer les liens entre le financement européen et les campagnes nationales et de faciliter la transparence et l'audit. L'objectif est que les nouvelles règles soient en place en temps voulu avant les élections au Parlement européen de mai 2024. La Commission envisagera également de développer des outils logiciels en ligne destinés à contribuer à l'action de la société civile dans le domaine du financement politique et de la transparence financière, par exemple pour ce qui est de détecter et de dénoncer d'éventuelles fraudes et irrégularités apparaissant dans les comptes publiés des partis politiques »⁴⁴.

49. En 2020, le Parlement européen a décidé de créer une « Commission spéciale sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation »

³⁷ Au début de chaque rapport étatique, il est indiqué que le « Thème II – Transparence du financement des partis politiques » est limité aux articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – sur un plan plus général – au Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales). Les rapports contiennent toutefois des observations sur les dons d'origine étrangère.

³⁸ Doublet, Yves-Marie, Financement des partis politiques – Synthèse thématique troisième cycle d'évaluation du GRECO.

³⁹ Plusieurs éléments du droit de l'UE ont déjà été mentionnés en lien avec leur évaluation par la Commission de Venise, voir chapitre 2.5.

⁴⁰ « Résolution du Parlement européen du 10 octobre 2019 sur l'ingérence électorale étrangère et la désinformation dans les processus démocratiques nationaux et européen » (2019/2810(RSP)) »⁴⁰

⁴¹ Voir chapitre 3 de l'exposé des motifs.

⁴² Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au plan d'action pour la démocratie européenne (COM(2020) 790 final).

⁴³ p. 2

⁴⁴ p. 5/6

(INGE)⁴⁵. La commission est expressément chargée de « mener une analyse approfondie des enquêtes montrant que des règles électorales d'importance majeure ont été violées ou contournées, notamment les dispositions en vigueur relatives à la transparence des financements de campagne, avec des allégations concernant des financements politiques provenant de plusieurs formes légales ou non de sociétés-relais ou de donateurs utilisant un prête-nom originaires de pays tiers ».

50. Comme indiqué, le Parlement européen et la Commission européenne replacent tous deux le problème du financement illégal d'origine étrangère dans le contexte plus large de la résilience démocratique face à plusieurs phénomènes dangereux. Comme il s'agit d'une évolution essentielle de la culture politique actuelle en Europe, les deux institutions ont mis l'accent sur le défi que pose la publicité politique payante en ligne, notamment sur les réseaux sociaux. À ce propos, l'Assemblée parlementaire a salué « l'action menée par l'Union européenne pour lutter contre la désinformation, faire face aux menaces d'ingérence extérieure dans les élections européennes et garantir une plus grande transparence de la publicité politique payante et des règles plus claires concernant le financement des partis politiques européens, dans le cadre du prochain plan d'action pour la démocratie européenne pour 2019-2024 ». Elle a appelé « l'Union européenne à assurer une synergie avec l'action du Conseil de l'Europe dans ces domaines et à promouvoir une coopération accrue avec les 47 États membres du Conseil de l'Europe »⁴⁶.

2.10. Évaluations scientifiques des dons de sources étrangères

51. Outre la Commission de Venise, plusieurs chercheurs ont analysé à maintes reprises les règles en vigueur dans divers pays au sujet de la transparence et de la réglementation relative aux dons provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales. Il convient par exemple de citer l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA)⁴⁷. L'institution publie sur sa base de données en ligne l'état actuel de la situation juridique⁴⁸.

52. Selon la base de données⁴⁹, 68,3 % des pays interdisent les dons provenant d'intérêts étrangers en faveur de partis politiques tandis que 30,6 % des pays ne les interdisent pas. De plus, 57,5 % des pays interdisent les dons provenant d'intérêts étrangers en faveur de candidats, contrairement à 39,7 % des pays. Il convient de noter qu'une majorité de pays ou territoires interdisent les dons et qu'IDEA fait une distinction entre les dons en faveur de partis et les dons en faveur de candidats.

2.11. Conclusions préliminaires et perspectives

53. Les textes et sources cités plus haut montrent que le Conseil de l'Europe et ses institutions ont diffusé de nombreuses déclarations, lignes directrices ou règles, politiques ou juridiques, relatives aux dons d'origine étrangère en faveur de partis et de campagnes politiques. Ils montrent aussi que les caractéristiques historiques, sociales, culturelles et politiques propres aux divers États membres ont une énorme influence sur les règles que ceux-ci appliquent au financement des partis⁵⁰.

54. Malgré ces différences, plusieurs institutions du Conseil de l'Europe reconnaissent qu'il est important de réglementer le financement des partis politiques ou de le rendre transparent. Il faudrait à cet effet que les principes et les règles définis par le passé soient à présent soumis aussi bien au Comité des Ministres qu'à l'Assemblée parlementaire pour analyse et débat. Il faudrait en outre que ce travail se fasse au vu de l'évolution actuelle et, si nécessaire, que les principes et les règles soient révisés.

⁴⁵ Décision du Parlement européen du 18 juin 2020 sur la constitution d'une commission spéciale sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation, et sur la définition de ses attributions, de sa composition numérique et de la durée de son mandat (2020/2683(RSO)).

⁴⁶ Voir la [Résolution 2326 \(2020\)](#) (La démocratie piratée ? Comment réagir ?) adoptée le 31 janvier 2020.

⁴⁴ Les données fournies par IDEA ont été citées par M. Fernando Casal Bértoa dans l'échange de vues avec des experts que la commission des questions politiques et de la démocratie a tenu le 15 octobre 2020.

⁴⁸ <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>

⁴⁹ Au 5 janvier 2021.

⁵⁰ Je tiens à remercier MM. Sergey KISLYAK et Sergey FABRICHNYY, membres de l'Assemblée parlementaire, pour l'observation écrite qu'ils ont transmise au sujet du présent rapport, dans laquelle ils ont souligné qu'il « n'existe pas de modèle unique en ce qui concerne les dons en faveur de partis politiques et de candidats dans les pays européens, car les traditions politiques et culturelles sont en général différentes d'un pays membre à l'autre. La solution idéale pour certains sera jugée inacceptable par les autres : il n'existe donc pas de méthode unique, convenant à tous, pour réglementer le financement des campagnes électorales ». Ils ont entre autres suggéré « que les réformes législatives privilégient l'amélioration des réglementations nationales relatives aux principes de souveraineté nationale et aux liens constitutionnels et juridiques entre le citoyen et l'État ».

55. L'analyse des déclarations, lignes directrices ou règles, juridiques et politiques, diffusées par les institutions du Conseil de l'Europe montre que la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres (sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales), dont l'article 7 prévoit que les « États devraient limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères », reste un texte majeur pour toute considération ultérieure.

56. L'important travail de la Commission de Venise doit désormais être actualisé compte tenu de l'évolution récente. Depuis qu'elle a analysé le droit de l'UE et la Convention en 2006, aussi bien les traités de l'UE que le droit dérivé de l'UE ont changé, ce dernier imposant une interdiction expresse des dons d'origine étrangère en faveur des partis politiques européens. En outre, dans son étude, la Commission de Venise s'est attachée à examiner la possibilité pour un parti de financer un parti d'un autre pays, mais après tout la législation nationale qu'elle a analysée peut avoir évolué depuis 2006.

57. Comme jusqu'à présent le GRECO ne s'est pas penché sur la question des dons provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales, il devrait être invité à actualiser ses évaluations en tenant compte des conclusions du présent rapport.

58. Il serait par ailleurs utile qu'une résolution et une recommandation actualisées soient adoptées par l'Assemblée parlementaire dans le prolongement de l'évolution politique et juridique actuelle des institutions de l'UE sur ce thème.

3. Évolution récente et défis actuels⁵¹

3.1. Contournement des textes et lacunes

59. En août 2020, Josh Rudolph et Thomas Marley, chercheurs dans le cadre de l'initiative *Alliance for Securing Democracy*, hébergée par le *German Marshall Fund of the United States* (GMF), ont publié l'étude « *Covert Foreign Money: Financial loopholes exploited by authoritarians to fund political interference in democracies* ». ⁵² Bien que leur étude porte en grande partie sur la situation juridique aux États-Unis, plusieurs observations et exemples concernant les États membres du Conseil de l'Europe y figurent. Le présent rapport cherche à comparer leurs conclusions avec celles des débats et auditions de la commission des questions politiques et de la démocratie et avec des articles et des sources scientifiques en libre accès concernant l'évolution récente et les défis actuels.

60. Les auteurs soulignent que l'ingérence étrangère dans le processus démocratique au moyen de contributions financières⁵³ doit être replacée dans le contexte d'autres outils d'ingérence comme les cyberattaques et la désinformation.

61. Ils ont repéré sept lacunes juridiques que des sources étrangères exploitent pour faire des dons indus ou illégaux en faveur de partis politiques et de campagnes électorales⁵⁴ :

62. La première lacune, selon les auteurs, tient au fait que « les définitions juridiques des dons politiques sont trop restrictives dans de nombreux pays, ce qui revient à légaliser certaines contributions en nature d'origine étrangère ». Les auteurs citent par exemple les prêts octroyés au parti français Rassemblement national par des banques liées au Gouvernement russe ainsi que les cadeaux et voyages luxueux offerts à

⁵¹ Nombre des affaires évoquées dans ce chapitre ont été divulguées grâce au travail de journalistes et de scientifiques. Bien que je me sois appuyé sur leurs travaux accessibles au public afin de proposer une position politique à l'Assemblée parlementaire, il ne m'appartient pas de préjuger les divers faits relatés. C'est aux forces de l'ordre et autorités de contrôle nationales qu'il appartient d'enquêter et d'apprécier les faits, tout particulièrement en ce qui concerne d'éventuelles violations de la législation relative aux partis et aux campagnes, voire du droit pénal. Il est toutefois possible de tirer des conclusions politiques des sources médiatiques et scientifiques que j'ai utilisées. Dans le présent rapport, je me suis concentrée sur l'évolution récente et sur les défis actuels dans les États membres du Conseil de l'Europe, mais il arrive aussi que l'ingérence financière inappropriée ou illégale soit le fait d'États non membres et visent des partis politiques dans des États membres du Conseil de l'Europe.

⁵² Rudolph/Morley ; [Covert Foreign Money: Financial loopholes exploited by authoritarians to fund political interference in democracies](#) ; août 2020.

⁵³ Rudolph/Morley, p. 7, utilisation de la notion de « financement nuisible » (en anglais : « malign finance »), à savoir des « outils d'ingérence étrangère. Le financement d'origine étrangère en faveur de partis politiques, de candidats, de campagnes, d'élites influentes ou de groupes politiquement influents, souvent à travers des structures non transparentes conçues pour masquer des liens avec un État nation ou ses intermédiaires ».

⁵⁴ Rudolph/Morley, p. 1.

certaines personnes⁵⁵. L'étude donne plusieurs autres exemples de contributions en nature de ressortissants étrangers en faveur de partis ou de responsables politiques étrangers⁵⁶. Le présent rapport reviendra en détail sur l'exemple de la France⁵⁷.

63. La deuxième lacune que citent les auteurs concerne le recours à des intermédiaires pour enrichir les donateurs, les responsables ou les partis politiques choisis⁵⁸. Ils citent notamment des dons faits au parti conservateur britannique par des ressortissants russes⁵⁹.

64. Pour les auteurs, la troisième lacune réside dans l'utilisation de personnes morales pour établir une présence juridique dans les pays cibles et avoir ensuite la possibilité d'y faire des dons⁶⁰. Ils évoquent par exemple les dons de l'homme d'affaires ukrainien Dmytro Firtash en faveur de plusieurs responsables politiques britanniques⁶¹.

65. La quatrième lacune réside, pour les auteurs, dans le recours à des « fondations, associations, organismes caritatifs, religieux et autres organes à but non lucratif » qui sont « des instruments pratiques du financement nuisible, car les systèmes juridiques occidentaux les traitent comme des tiers autorisés à financer la politique sans divulguer concrètement l'identité de leurs donateurs ». Les auteurs évoquent l'exemple d'une association allemande ayant apporté un soutien au parti *Alternative für Deutschland* (AfD) sur lequel le présent rapport reviendra plus en détail⁶². L'étude cite d'autres exemples d'ingérence⁶³.

66. La cinquième lacune réside dans l'achat de « publicités politiques sur des réseaux sociaux afin d'influencer secrètement les élections et l'opinion publique dans des sociétés démocratiques »⁶⁴. La sixième est quant à elle au « carrefour entre financement nuisible et manipulation de l'information, en ce compris le financement occulte d'organes médiatiques en ligne »⁶⁵. Le présent rapport ne cherchera pas à approfondir les cinquième et sixième lacunes, car l'Assemblée parlementaire a récemment examiné les questions de la publicité politique payante et des défis que pose aux démocraties l'évolution du paysage médiatique⁶⁶. Toutefois, les possibles recoupements entre, d'une part, l'ingérence financière et, d'autre part, les cyberattaques et les campagnes de désinformation ont été prises en considération⁶⁷.

67. Enfin, l'étude évoque l'utilisation de technologies émergentes permettant d'agir dans l'anonymat afin d'effectuer par exemple des dépenses politiques avec des crypto-monnaies, d'utiliser des robots donateurs capables d'automatiser des milliers de contributions politiques au nom de personnes dont l'identité a été volée en maintenant ces transactions sous le seuil de déclaration⁶⁸. Le présent rapport reviendra plus en détail sur la question des crypto-monnaies⁶⁹.

68. Outre les cas susmentionnés d'utilisation abusive des lacunes juridiques, l'étude de Rudolph et Morley donne des exemples d'activités potentiellement illégales, à savoir, notamment, l'aide financière négociée en 2019 par le parti italien La Lega avec des entités russes liées à l'État⁷⁰, ou les aides financières que le parti M5S aurait obtenues en 2010 auprès du Gouvernement vénézuélien⁷¹.

⁵⁵ Rudolph/Morley, p. 1. En soulignant cette lacune, les auteurs montrent concrètement deux dispositifs de contournement des textes : 1) avec un prêt direct consenti par une banque liée à un État étranger pour contourner l'interdiction des dons ; 2) avec une contribution en faveur de responsables politiques qui ne sont peut-être pas soumis aux règles strictes qui s'appliquent aux partis ou campagnes politiques.

⁵⁶ Rudolph/Morley, pages 74-79.

⁵⁷ Voir chapitre 3.2. de l'exposé des motifs.

⁵⁸ Rudolph/Morley, p. 1/2.

⁵⁹ Comp. Harper ; [Russian Tory donors named in secret report which was 'blocked by government'](#) ; 10 novembre 2019 ; voir chapitre 3.6. de l'exposé des motifs.

⁶⁰ Rudolph/Morley, p. 2.

⁶¹ Faucon/Mason ; *Ukrainian Billionaire, Wanted by U.S., Builds Ties in Britain* ; 2 décembre 2014.

⁶² Voir chapitre 3.4 de l'exposé des motifs.

⁶³ Rudolph/Morley, p. 2.

⁶⁴ Rudolph/Morley, p. 3.

⁶⁵ Rudolph/Morley, p. 3.

⁶⁶ Voir la [Résolution 2326 \(2020\) de l'APCE](#) (La démocratie piratée ? Comment réagir ?) adoptée le 31 janvier 2020.

⁶⁷ Voir Rudolph/Morley, p. 54, où il est question d'utiliser les lacunes juridiques en les conjuguant à des outils d'ingérence non financiers pour obtenir des « campagnes multivectorielles ».

⁶⁸ Rudolph/Morley, p. 3.

⁶⁹ Voir chapitre 3.7 de l'exposé des motifs.

⁷⁰ Rudolph/Morley, p. 99 ; voir chapitre 3.3 de l'exposé des motifs.

⁷¹ Rudolph/Morley, p. 100 ; García Rey, [El chavismo financió el Movimiento 5 Estrellas que hoy gobierna en Italia](#), 16 juin 2020.

3.2. France : Rassemblement/Front National

69. En septembre 2014, le parti politique français Front National (maintenant appelé « Rassemblement national ») s'est vu accorder un prêt de neuf millions d'euros par la *First Czech Russian Bank* (FCRB), établissement dont le propriétaire entretiendrait des liens étroits avec le Gouvernement russe⁷². Lorsque la FCRB, au bord de la faillite, a perdu son agrément bancaire en 2016, le prêt a été transféré à une autre société russe qui a engagé une action contre le parti pour obtenir le remboursement de la somme due. Jusqu'à présent, le prêt n'a pas été remboursé⁷³. Le prêt de 2014 n'est qu'un exemple des importantes négociations financières et relations entre le Front/Rassemblement National et des entités russes liées à l'État ainsi que des banques russes⁷⁴.

70. Le cas du Rassemblement/Front National illustre le fait qu'une réglementation qui se contente d'interdire les dons d'origine étrangère risque de ne pas suffire à empêcher un parti politique de recevoir de l'étranger un avantage financier ou une contribution en nature.

71. Il faut préciser dans quelle mesure la loi française interdisait au moment des faits les prêts consentis par des banques étrangères à des partis politiques, dans quelle mesure la question de la résidence juridique d'une banque à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE avait une incidence, et dans quelle mesure la législation a évolué depuis les faits, en d'autres termes s'il existe encore des lacunes.

3.3. Italie : Lega

72. En février 2019, deux journalistes italiens d'investigation ont révélé que dans le cadre de la campagne pour les élections de 2019 au Parlement européen, le parti italien La Lega avait cherché auprès des autorités russes ou de sociétés liées à l'État russe un financement à hauteur de plusieurs millions d'euros qui devait être occulté par un contrat énergétique⁷⁵. Ils ont publié en juillet 2019 un article dévoilant l'enregistrement audio de négociations explicites au sujet de contributions financières versées au nom d'une société liée à l'État russe qui aurait dû faire transiter secrètement, via des entreprises intermédiaires, les fonds destinés à La Lega⁷⁶.

73. Lorsque ces négociations ont été révélées, un parquet italien a ouvert des enquêtes visant des représentants de La Lega⁷⁷. Celles-ci ne sont pas encore achevées. Il semblerait que le versement n'ait pas eu lieu.

74. Selon des chercheurs travaillant dans le cadre de l'initiative *Alliance for Securing Democracy* du GMF, la rencontre a eu lieu à Moscou le 18 octobre 2018. Au moment des faits, la seule limite imposée au financement électoral de sources étrangères en Italie était un plafond de 100 000 euros. Un nouveau projet de loi anticorruption avait alors été déposé par la coalition au pouvoir en Italie pour interdire totalement tout financement d'origine étrangère en faveur de partis et de candidats italiens. Dans les semaines ayant suivi la rencontre à Moscou, des représentants de La Lega ont proposé un amendement qui aurait permis de lever l'interdiction. Celui-ci a finalement été retiré et la loi anticorruption prévoyant l'interdiction de tout financement d'origine étrangère a été adoptée en décembre 2018. Selon les médias⁷⁸, La Lega s'est arrangée pour atténuer les restrictions en avril 2019 en ajoutant un cavalier législatif dans un texte économique sans rapport afin d'amender la loi pour exclure les « fondations, associations et commissions » de son champ d'application⁷⁹.

75. Il faut approfondir la question de savoir exactement quelle disposition du droit pénal italien La Lega et ses représentants auraient violée ainsi que celles de savoir dans quelle mesure le droit pénal et le droit administratif italiens interdisaient le dispositif mis au point par La Lega au moment des faits, dans quelle

⁷² Comp. Shekhovtsov ; *Russia and the Western Far Right* ; 2018 ; p. 196 ; Turchi ; [How a Russian bank gave France's far-right Front National party 9mln euros](#) ; 24 novembre 2014 ; *Alliance for Securing Democracy, German Marshal Fund ; Illicit Influence – Part One: A Case study of the First Czech Russian Bank (FCRB case study)* ; Rudolph/Morley, p. 74.

⁷³ Comp. [Russian company demands that Le Pen's party repay loan](#) ; 4 février 2020.

⁷⁴ Oliveira ; [National Front seeks Russian cash for election fight](#) ; 19 février 2016 ; Shekhovtsov, pages 189-203.

⁷⁵ Tizian/Vergine ; *Esclusivo - La trattativa segreta per finanziare con soldi russi la Lega di Matteo Salvini* ; 2 février 2019 ; Rudolph/Morley, pages 99/100.

⁷⁶ Nardelli, [Revealed: The Explosive Secret Recording That Shows How Russia Tried To Funnel Millions To The "European Trump"](#), 10 juillet 2019.

⁷⁷ dos Santos, [Investigation into a possible scheme between Russia and Italian political party](#), 11 juillet 2019.

⁷⁸ Giacobini, [La Lega ha tentato di rimuovere il divieto ai partiti di ricevere finanziamenti esteri](#), 12 juillet 2019.

⁷⁹ Morley/Soula ; [Caught Red Handed: Russian Financing Scheme in Italy Highlights Europe's Vulnerabilities](#), 12 juillet 2019.

mesure la réglementation a été modifiée et si ces modifications empêcheraient d'imposer d'éventuelles sanctions pénales ou administratives.

3.4. Allemagne : AfD

76. En décembre 2020, le Président du Bundestag, agissant en qualité d'autorité de contrôle dans le domaine du financement des campagnes et des partis, a infligé deux sanctions au parti *Alternative für Deutschland* (AfD) pour avoir accepté des dons provenant de Suisse. Il avait déjà prononcé des sanctions contre le parti dans des affaires similaires⁸⁰. En Allemagne, les dons provenant de pays de l'UE en faveur de partis politiques sont légaux dans certains cas tandis que ceux provenant de pays non membres de l'UE sont interdits⁸¹.

77. Une autre sanction a été imposée au parti en décembre 2020 dans le cadre d'une affaire illustrant la tendance globale aux campagnes menées par des tiers⁸². Dans son rapport officiel sur les élections législatives allemandes de 2017, le BIDDH de l'OSCE souligne qu'une association de droit privé (Association pour la protection de l'État de droit et des libertés civiques) a imprimé et distribué 600 000 exemplaires du journal hebdomadaire « Deutschland-Kurier » ainsi que des affiches et des pancartes et posté des publicités en ligne spécialement conçues pour les élections au Bundestag, faisant ainsi effectivement campagne au nom de l'AfD. Le BIDDH de l'OSCE a par conséquent suggéré qu'il soit « envisagé de réglementer toute participation de tiers à des campagnes afin de garantir le respect de la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans le cadre du processus électoral »⁸³.

3.5. Royaume-Uni : Ingérence russe présumée

78. La commission sur le renseignement et la sécurité (ISC, pour *Intelligence and Security Committee*) auprès du Parlement britannique a enquêté sur les soupçons d'ingérence russe dans la politique britannique, notamment en ce qui concerne le référendum sur le Brexit de 2016 et le référendum sur l'indépendance de l'Écosse de 2014. Elle a achevé son rapport d'enquête en mars 2019 et l'a publié en juillet 2020⁸⁴.

79. Le rapport indique que « selon des sources crédibles librement consultables, la Russie aurait entrepris d'influencer les campagnes menées en prévision du référendum de 2014 sur l'indépendance écossaise »⁸⁵. Toutefois, le rapport ne mentionne aucun don direct ni aucun dispositif visant à contourner les règles afin d'apporter un concours financier aux campagnes liées au référendum de 2014 sur l'indépendance écossaise.

80. Le rapport indique que « de nombreuses sources ont publiquement accusé la Russie d'avoir cherché à influencer sur le référendum de 2016 sur la participation du R.-U. à l'UE. Il sera difficile – voire impossible – de tenter d'évaluer l'impact de telles manœuvres, aussi n'avons-nous pas cherché à le faire »⁸⁶. Dans son rapport, la commission se dit toutefois mécontente que ni les services britanniques du renseignement ni le gouvernement n'aient fourni assez d'éléments pour enquêter sur une éventuelle ingérence »⁸⁷.

81. Il convient de noter que la question des contributions financières d'origine étrangère n'est pas traitée dans un chapitre spécifique du rapport. C'est en revanche dans le chapitre sur la « désinformation » qu'est abordée la question de l'ingérence potentielle dans le référendum de 2014 sur l'indépendance écossaise et dans le référendum de 2016 sur le Brexit. Néanmoins, les aspects financiers de la question sont évoqués dans

⁸⁰ Müller, [Spendenskandal: Weitere Strafen für die AfD](#), 9 décembre 2020.

⁸¹ Voir article 25.3 de la loi sur les partis politiques (*Parteiengesetz*).

⁸² Voir Hobusch, *Politische Parallellaktionen – Entfesselung der Parteienfinanzierung, Die Öffentliche Verwaltung* 2020, p. 548. Ce que l'on a appelé « l'affaire d'Ibiza » a suscité des débats similaires sur la participation de tiers à une campagne en Autriche, voir Stelzer/Radatz, « *Österreichische Parteienfinanzierung nach "Ibiza": Transparenz oder Kartell?* », MIP 2020, p. 10. En mai 2019, la coalition au pouvoir s'est écroulée après que le vice-chancelier et chef du parti *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ) Heinz-Christian Strache a été filmé alors qu'il cherchait à obtenir le soutien d'une femme qui s'était fait passer pour la nièce d'un oligarque russe. Bien que la vidéo évoque une éventuelle coopération financière, comme « l'affaire d'Ibiza » est basée sur un coup monté et elle ne fait pas dès lors l'objet d'un chapitre spécial dans le présent rapport.

⁸³ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Allemagne, élections législatives, 24 septembre 2017 : Rapport final, 27 novembre 2017, p. 6.

⁸⁴ Commission sur le renseignement et la sécurité (ISC) auprès du Parlement britannique ; rapport sur la Russie, publié le 21 juillet 2020.

⁸⁵ Rapport de l'ISC, p. 13.

⁸⁶ Rapport de l'ISC, p. 12.

⁸⁷ Comp. Rapport de l'ISC, p. 13 : « Nous répétons que cette attitude est illogique ; il est question de la protection du processus et du mécanisme face à l'ingérence d'États hostiles, autant de tâches qui devraient incomber à nos services de renseignement et de sécurité » ; comp. p. 14.

le chapitre sur les « expatriés russes » aux R.-U. « Si l'élite russe a tissé des liens avec de nombreux pays ces dernières années, il semblerait que le R.-U. soit considéré comme une destination particulièrement intéressante pour les oligarques russes et leur argent »⁸⁸. L'annexe classifiée du rapport de l'ISC nommerait neuf expatriés issus de l'élite russe qui ont versé des dons au parti conservateur⁸⁹.

82. Quant à la campagne Leave.EU, le rapport note « qu'Arron Banks est devenu le plus gros donateur dans l'histoire politique britannique après qu'il a versé huit millions de livres à cette campagne. En octobre 2018, la commission électorale – qui avait enquêté sur la source de ce don – a renvoyé l'affaire devant l'agence nationale de lutte contre la criminalité, qui a mené une enquête. En septembre 2019, l'agence a annoncé avoir terminé son travail d'enquête et n'avoir trouvé aucune preuve que des infractions pénales auraient été commises au titre de la loi de 2000 sur les partis politiques, les élections et les référendums ou du droit des sociétés par les personnes physiques ou morales qu'avait citées la commission électorale »⁹⁰. Il faut toutefois noter que M. Banks a plusieurs liens commerciaux avec la Russie.⁹¹

3.6. Dons en faveur d'organisations politiques de minorités nationales

83. En Allemagne, la loi permet de faire des dons d'origine étrangère à des partis représentant une minorité nationale si ces dons proviennent d'un pays limitrophe où vivent les membres du groupe ethnique en question⁹². Concrètement, cela s'applique au parti *Südschleswigscher Wählerverband/Sydslesvigsk Vælgerforening* (SSW), qui représente la minorité danoise du nord de l'Allemagne. Le SSW reçoit un financement annuel à hauteur d'environ 500 000 EUR du ministère danois de la Culture. Le parti répond à toutes les exigences qu'impose le droit allemand en matière de transparence⁹³.

84. Il faudra examiner la question de savoir dans quelle mesure des partis représentant des minorités nationales reçoivent un soutien financier d'États membres dans lesquels vivent les divers groupes ethniques concernés.

3.7. Crypto-monnaies

85. Comme indiqué plus haut, la numérisation a ouvert la voie à de nouvelles méthodes de financement des acteurs politiques, notamment à des filières permettant d'assurer un financement inapproprié ou illégal⁹⁴. Catalina Uribe Burcher, de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), a publié en 2019 un document de réflexion sur la question des crypto-monnaies et du financement politique⁹⁵. Elle y indique qu'à l'heure actuelle les crypto-monnaies sont assez peu réglementées et qu'il est souvent malaisé de déterminer si les transactions financières avec des crypto-monnaies sont autorisées dans le domaine politique. On ignore aussi, selon l'auteure, « si les crypto-monnaies devraient être considérées comme une devise, au même titre que le dollar ou l'euro, comme un actif ou comme quelque chose d'autre encore. C'est une distinction importante en termes de financement politique, car la différence est souvent faite dans la réglementation entre les dons en espèces et les dons en nature. Par ailleurs, les crypto-monnaies peuvent faciliter la violation des règles relatives au financement politique, par exemple en permettant d'acheminer des dons d'origine étrangère ou anonymes en faveur de pays où ils sont interdits »⁹⁶.

86. L'auteure décrit le rôle des crypto-monnaies, qui garantissent l'anonymat, et rappelle que les échangeurs de devises virtuelles peuvent contribuer à ce que les exigences de présentation de rapports sur le financement politique soient dûment respectées, car en tant qu'intermédiaires financiers ils communiquent des points de données de localisation permettant aux campagnes d'identifier des donateurs étrangers⁹⁷. Elle suggère en conclusion de ses observations que l'utilisation des crypto-monnaies soit limitée ou interdite pour ce qui concerne les partis politiques et les candidats.

⁸⁸ Rapport de l'ISC, p. 15.

⁸⁹ Rudolph/Morley, pages 19, 80.

⁹⁰ Rapport de l'ISC, p. 13.

⁹¹ Rudolph/Morley, pages 80/81.

⁹² Voir article 25.3 de la loi sur les partis politiques (*Parteiengesetz*).

⁹³ Tout don de plus de 50 000 euros doit être rendu public sur [le site web du Bundestag](#).

⁹⁴ « La numérisation a ouvert la voie à de nouvelles méthodes de financement des acteurs politiques à partir de sources non contrôlées » : Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au plan d'action pour la démocratie européenne (COM(2020) 790 final), p. 2.

⁹⁵ Uribe Burcher, [Cryptocurrencies and Political Finance, International IDEA, document de réflexion 2/2019](#).

⁹⁶ Uribe Burcher, p. 7.

⁹⁷ Uribe Burcher, p. 13, 16.

3.8. Dons anonymes, de faible montant ou en espèces

87. Comme les dons anonymes peuvent permettre de contourner les règles financières, ils devraient aussi faire l'objet d'un examen. Selon la base de données d'IDEA⁹⁸, 56,7 % des pays interdisent les dons anonymes en faveur de partis politiques tandis que 30,0 % ne les interdisent pas et 11,1 % fixent une limite précise. Par ailleurs, 43,0 % des pays interdisent les dons anonymes en faveur de candidats tandis que 30,7 % ne les interdisent pas et 8,9 % fixent une limite précise.

88. Par ailleurs, le recours à de faibles montants peut être une façon de contourner les règles financières car certains pays ou territoires imposent des exigences de transparence plus strictes pour les dons politiques d'un montant élevé. La question n'est pas sans lien avec la réglementation des dons en espèces.

4. Conclusions préliminaires et recommandations

89. Les déclarations, les lignes directrices ou les règles du Conseil de l'Europe sous-estiment le plus souvent l'évolution actuelle dans le domaine des contributions financières provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales. Le simple fait qu'il existe des règles ne suffit pas. En plus de renforcer le cadre juridique et politique existant, l'Assemblée devrait mentionner expressément les lacunes juridiques, les dispositifs problématiques permettant de contourner les textes et la non application des textes. Elle devrait proposer des critères de transparence et une réglementation globale⁹⁹.

90. L'Assemblée devrait exprimer qu'elle comprend comme autant d'évolutions souhaitables l'interdépendance croissante des sociétés européennes sous l'effet notamment des migrations et de la numérisation, la coopération européenne des organisations politiques, par exemple des partis, des ONG et des fondations, ainsi que le développement d'un espace public européen commun. Toutefois, plus le degré d'interdépendance des États européens est élevé en matière politique, sociale, culturelle et médiatique, moins les pouvoirs exécutif et législatif des États membres sont en mesure de s'opposer à l'harmonisation des règles sur les contributions financières de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales en invoquant leurs caractéristiques uniques sur le plan historique, culturel, social ou politique. Le cadre juridique régissant le financement des partis continuera de relever de la souveraineté nationale, mais l'Assemblée devrait promouvoir l'idée que les États ont tout intérêt à harmoniser leur réglementation.

91. L'Assemblée devrait replacer l'ingérence étrangère dans le contexte d'autres outils d'ingérence tels que les cyberattaques et la désinformation. Elle devrait condamner toute tentative d'ingérence étrangère inappropriée ou illégale. Je suggère qu'à l'avenir des rapports et résolutions traitent de campagnes spécifiques d'ingérence étrangère dans lesquelles l'ingérence financière était associée à des outils d'ingérence tels que les cyberattaques et la désinformation.

⁹⁸ <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database> ; consulté le 5 janvier 2021.

⁹⁹ Au cours de l'échange de vues que la commission des questions politiques et de la démocratie a eu avec des experts le 15 octobre 2020, M. Fernando Casal Bértoa a proposé 1) au sujet des sources de financement de droit privé : l'interdiction générale des dons d'origine étrangère, à l'exception de ceux qui proviennent d'organisations internationales, d'unions internationales de partis ou de fondations politiques étrangères ; l'interdiction des dons anonymes ; l'interdiction totale des dons provenant de personnes morales (au moins pour celles qui ont des contrats avec les pouvoirs publics), la fixation d'un plafond raisonnable et clair des dons ; la promotion des virements bancaires et la limitation des dons en espèces ; 2) au sujet des dépenses électorales : l'établissement de limites raisonnables et claires ; 3) les fondations et les tiers devraient faire l'objet d'un régime similaire à celui des partis politiques/candidats ; 4) au sujet des mécanismes de contrôle : l'établissement régulier de rapports financiers détaillés ; la diffusion des rapports en temps voulu et un accès public facilité (pendant plus longtemps) ; 5) au sujet de l'autorité de contrôle : l'indépendance, des ressources financières et humaines suffisantes ; des compétences clairement définies (lancement d'enquêtes, coordination avec d'autres autorités et imposition de sanctions) ; 6) au sujet des sanctions : des sanctions claires, réalistes, efficaces, dissuasives et proportionnelles ; une diversité des sanctions (c.-à-d financières, administratives et pénales) et des sanctions plus sévères pour les partis et les personnes physiques.