



Version provisoire
11 mai 2021

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

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur : M. Konstantin Kuhle, Allemagne, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

Les partis politiques et les campagnes électorales sont des éléments clés du processus de décision démocratique. La confiance des citoyens dans l'intégrité de ce processus est d'une importance cruciale pour assurer l'acceptation et la résilience de la démocratie.

L'intégrité du processus décisionnel démocratique dans les États membres du Conseil de l'Europe suscite une inquiétude croissante à la lumière de récentes informations sur des cas d'ingérence indue ou illégale par le biais de contributions financières provenant d'États étrangers ou d'organes liés à ces derniers en faveur de partis politiques et de campagnes électorales.

Le rapport fait valoir que ces contributions peuvent constituer une influence inappropriée sur les processus politiques, la démocratie, l'intégrité et la souveraineté d'un État.

Bien que des réglementations légales régissant les contributions financières de sources étrangères aux partis politiques et aux campagnes électorales soient en place dans de nombreux pays, le rapport identifie un certain nombre de failles qui permettent de contourner ces réglementations.

Le projet de résolution contient des propositions concrètes pour remédier aux lacunes des réglementations existantes et de leur application. Le projet de recommandation invite le Comité des Ministres à envisager de poursuivre ses travaux dans le domaine du financement étranger des partis politiques et des campagnes électorales.

¹ Renvoi en commission : Doc. 14818, Renvoi 4438 du 12 avril 2019.

A. **Projet de résolution**²

1. Les partis politiques jouent un rôle fondamental dans les systèmes démocratiques des États membres du Conseil de l'Europe. Ce sont des outils essentiels à l'expression de la volonté politique des citoyens et à l'organisation des débats et des campagnes politiques dans une société démocratique.

2. La confiance des citoyens dans l'intégrité et l'indépendance du processus de décision démocratique, est d'une importance cruciale pour assurer l'acceptation et la résilience de la démocratie. Dans les systèmes politiques fondés sur les partis, la confiance des citoyens dans l'intégrité des processus politiques dépend en outre du fonctionnement interne du parti, notamment de son financement, de sa responsabilité, et de la prévention de la corruption.

3. Les systèmes de financement politique et les règles régissant le financement des partis et des campagnes différant d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre en fonction de leurs caractéristiques politiques, historiques, sociales et culturelles, l'Assemblée, renvoyant à sa [Recommandation 1516 \(2001\)](#) « Financement des partis politiques », réitère les principes généraux relatifs au financement des partis politiques et des campagnes électorales : 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 des 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.

4. L'Assemblée rappelle 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 ». Cette recommandation, qui s'appuie sur la [Recommandation 1516 \(2001\)](#) de l'Assemblée, énonce les principes fondamentaux qui s'appliquent au financement et aux dépenses politiques et contient des dispositions concernant la transparence et le contrôle dans ce domaine. Dans son article 7, elle prévoit notamment que « Les États devraient limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères ».

5. L'Assemblée note que les citoyens se disent de plus en plus préoccupés par l'intégrité du processus décisionnel démocratique dans les États membres du Conseil de l'Europe à la suite de récentes informations sur des cas d'ingérence indue ou illégale par des contributions financières provenant d'États étrangers ou d'organes liés à ces derniers en faveur de partis politiques et de campagnes électorales. Il est préoccupant de constater que les tentatives d'ingérence dans le processus décisionnel démocratique d'un pays par des contributions financières sont de plus en plus associées à d'autres moyens d'ingérence, comme la désinformation et les cyberattaques.

6. L'Assemblée est consciente que les migrations et la révolution numérique ont concouru à l'interdépendance croissante entre les États membres du Conseil de l'Europe, leurs citoyens, les processus décisionnels démocratiques et les espaces publics. Cette évolution présente des défis pour la réglementation des contributions financières de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales, et pour l'exécution des règles en question.

7. L'Assemblée condamne toutes les tentatives des États membres et non membres du Conseil de l'Europe de s'ingérer indûment ou illégalement dans le processus décisionnel démocratique d'autres États par le biais de contributions financières à des partis politiques et des campagnes électorales.

8. En particulier, l'Assemblée :

8.1. précise que la coopération et le dialogue entre les citoyens et les organisations politiques des différents États membres du Conseil de l'Europe aident à renforcer la compréhension mutuelle et servent à maintenir un dialogue permanent. La réglementation relative aux contributions financières provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales ne devrait pas empêcher cette coopération ;

8.2. souligne que la réglementation relative au financement de partis politiques et de campagnes électorales ne devrait pas faire obstacle au travail des ONG et des fondations politiques, car ces organismes sont des acteurs majeurs de la société civile. Le rôle important que des organisations étrangères jouent en faveur de la construction de la démocratie devrait être reconnu. L'Assemblée renvoie à la [Résolution 2362 \(2021\)](#) « Restrictions des activités des ONG dans les

² Projet de résolution adopté par la commission le 11 mai 2021.

États membres du Conseil de l'Europe », dans laquelle les États membres sont exhortés 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 » (article 10.7) ;

- 8.3. reconnaît que des régimes juridiques différents s'appliquent selon les États membres, autorisant ou interdisant la coopération financière entre des partis politiques représentant des minorités nationales et les États où vivent les membres des groupes concernés, notamment dans le cadre de campagnes électorales ;
- 8.4. reconnaît que des régimes juridiques différents s'appliquent selon les États membres, autorisant ou interdisant les contributions financières de leurs citoyens qui résident à l'étranger et de ressortissants étrangers résidant dans lesdits États membres en faveur de leurs partis politiques nationaux ;
- 8.5. souligne que la réglementation relative aux contributions financières provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales doit respecter la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier l'article 10 (liberté d'expression) et l'article 11 (liberté de réunion et d'association).

9. L'Assemblée se déclare vivement préoccupée par le fait que les lacunes juridiques de la réglementation en vigueur relative aux contributions financières provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales soient ou puissent être exploitées et que la réglementation puisse être délibérément contournée notamment :

- 9.1. en versant des contributions en nature plutôt qu'en espèces ;
- 9.2. en octroyant des prêts ;
- 9.3. en versant des contributions en nature ou en espèces à des responsables politiques et des candidats plutôt qu'à des partis politiques et des campagnes électorales ;
- 9.4. en passant par l'intermédiaire de personnes physiques ou morales ;
- 9.5. en passant par l'intermédiaire de sociétés prête-nom intentionnellement créées pour instaurer une présence juridique dans le pays cible ;
- 9.6. en versant des contributions à des fondations, des associations, des organisations caritatives, religieuses et autres organisations à but non lucratif ou non gouvernementales, aux fins du financement occulte d'un parti politique ou d'une campagne électorale, détournant ainsi le financement de son objectif initial, à savoir le financement d'une organisation à but non lucratif ou non gouvernementale ;
- 9.7. en recourant à des crypto-monnaies ;
- 9.8. en versant des contributions anonymes ou en exploitant les règles de minimis ou les règles relatives à l'argent liquide ;
- 9.9. en dissimulant un concours financier étranger dans une opération commerciale, particulièrement dans le secteur de l'énergie ou des ressources naturelles.

10. L'Assemblée se déclare vivement préoccupée par le fait que l'exploitation des lacunes juridiques et le contournement intentionnel de la réglementation en vigueur relative aux contributions financières provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales puissent permettre :

- 10.1. de faire campagne à des tiers qui sont soumis à des exigences moins strictes en matière de transparence que ne le sont les partis politiques engagés dans des campagnes électorales ;
- 10.2. d'associer l'ingérence financière dans le processus décisionnel démocratique d'un pays à d'autres outils d'ingérence, comme la désinformation et les cyberattaques ;

10.3. d'associer l'ingérence financière dans le processus décisionnel démocratique d'un pays au blanchiment de capitaux et à d'autres activités criminelles.

11. L'Assemblée estime que les États membres devraient prendre au sérieux le danger que pose l'ingérence financière inappropriée ou illégale et reconnaître qu'elle peut être associée à la désinformation et aux cyberattaques. Elle appelle par conséquent les États membres à réexaminer leur réglementation relative aux contributions financières provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales ainsi que l'exécution qui en est faite, notamment :

- 11.1. en limitant, en interdisant ou en réglementant expressément les contributions financières provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales conformément à l'article 7 de la Recommandation Rec(2003)4, si de telles règles n'existent pas encore ;
- 11.2. en élargissant la définition des contributions financières afin d'y inclure les contributions en nature et les prêts ;
- 11.3. en incorporant les contributions financières (qu'elles soient en nature ou en espèces) en faveur de responsables et de candidats politiques dans le cadre réglementaire relatif à ce type de contributions en faveur de partis politiques et de campagnes électorales ;
- 11.4. en incluant les contributions financières en faveur de fondations, d'associations, d'organisations caritatives, religieuses et autres organisations à but non lucratif ou non gouvernementales dans le cadre réglementaire relatif aux contributions financières en faveur de partis politiques et de campagnes électorales chaque fois que ces entités prennent part à des campagnes électorales ou financent des partis politiques. Ces mesures ne devraient toutefois pas être appliquées de façon abusive pour faire obstacle au travail des ONG ;
- 11.5. en limitant, en interdisant ou en réglementant les contributions financières sous forme de crypto-monnaies et les contributions financières anonymes ;
- 11.6. en évaluant et, si nécessaire, en durcissant les règles de minimis ou les règles relatives aux contributions en espèces ;
- 11.7. en revoyant les réglementations et leurs modalités d'application pour ce qui concerne les contributions financières par l'intermédiaire de personnes physiques, de personnes morales ou de sociétés prête-nom ;
- 11.8. en revoyant les réglementations et leurs modalités d'application pour ce qui concerne les campagnes politiques menées par des tiers ;
- 11.9. en intensifiant les activités de lutte contre le blanchiment de capitaux et en reconnaissant les possibilités d'interconnexion avec l'ingérence financière étrangère inappropriée ou illégale ;
- 11.10. en renforçant l'indépendance des autorités de vérification chargées de contrôler les partis politiques et les campagnes électorales et en améliorant leur équipement ;
- 11.11. en évaluant et, si nécessaire, en renforçant les sanctions imposées en cas de violation des règles en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales ;
- 11.12. en enquêtant sur les allégations d'ingérence financière inappropriée ou illégale d'origine étrangère ;
- 11.13. en intensifiant les activités visant à réunir des connaissances scientifiques et techniques sur l'ingérence financière inappropriée ou illégale d'origine étrangère ;
- 11.14. en élaborant une stratégie internationale commune de lutte contre l'ingérence financière inappropriée ou illégale d'origine étrangère ;
- 11.15. en mettant pleinement en œuvre les recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales, de façon à accroître la transparence des dons de sources étrangères, à limiter les possibilités de contourner les règles et à renforcer le contrôle et l'application de la réglementation.

12. L'Assemblée souligne que du fait de l'interdépendance croissante entre les États européens en matière politique, sociale, culturelle et médiatique, il est plus difficile pour les pouvoirs exécutif et législatif des États membres de s'opposer à l'harmonisation des principes 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.

13. L'Assemblée encourage les parlements des États membres du Conseil de l'Europe à organiser des auditions au sujet des contributions financières provenant de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales et de leur potentiel d'influence sur les processus décisionnels démocratiques dans leurs systèmes politiques respectifs, notamment en ce qui concerne leur corrélation avec d'autres formes d'ingérence comme la désinformation et les cyberattaques.

14. L'Assemblée se félicite que le GRECO supervise la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2003)4 et salue ses procédures d'évaluation et de conformité qui visent fondamentalement à prévenir la corruption en lien avec le financement des partis et des campagnes. Elle encourage le GRECO à tenir compte de la mise en œuvre de l'article 7 de ladite recommandation dans le cadre de ses futures évaluations.

15. L'Assemblée salue également les travaux de la Commission de Venise sur les partis politiques, notamment la 2^e édition des Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques publiée en 2020 en coopération avec le BIDDH de l'OSCE. Elle encourage la Commission de Venise à entreprendre une nouvelle étude en vue d'actualiser son Avis n°366/2006 sur « L'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères » et à vérifier si une mise à jour de ses « Lignes directrices sur le financement des partis politiques » (2001) s'impose à la lumière des événements récents, de l'évolution juridique et des conclusions de la présente résolution.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée se réfère à la Résolution xxxx (2021) « Transparence et réglementation des dons de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales ».
2. Elle rappelle que les partis politiques jouent un rôle clé dans les systèmes démocratiques des Etats membres du Conseil de l'Europe, et qu'ils sont des outils essentiels d'expression de la volonté politique des citoyens et d'organisation des débats et campagnes politiques dans une société démocratique.
3. La confiance des citoyens dans l'intégrité et l'indépendance du processus de décision démocratique, qui est d'une importance cruciale pour assurer l'acceptation et la résilience de la démocratie, dépend, entre autres, du fonctionnement interne des partis politiques, y compris de leur financement et de leur responsabilité, ainsi que de la prévention de la corruption.
4. L'Assemblée se déclare préoccupée par les tentatives signalées d'interférer de manière inappropriée ou illicite dans la prise de décision démocratique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe par le biais de contributions financières d'Etats étrangers ou d'entités liées à des Etats, à des partis politiques et à des campagnes électorales.
5. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à :
 - 5.1. envisager de poursuivre ses travaux dans le domaine du financement étranger des partis politiques et des campagnes électorales, en s'appuyant sur les normes pertinentes existantes, et
 - 5.2. demander au Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) d'envisager de se concentrer sur le domaine spécifique du financement étranger des partis politiques et des campagnes électorales lors de ses prochains cycles d'évaluation.

³ Projet de recommandation adopté par la commission le 11 mai 2021.

C. Exposé des motifs par M. Kuhle, rapporteur

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 »⁴ 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).

3. La commission des questions politiques et de la démocratie a examiné une version préliminaire du présent rapport le 30 mars 2021. Plusieurs points de la note introductive sont développés plus en détail dans la version préliminaire⁵.

1.2. Objet du rapport

4. 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.

5. 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 effectuées. 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, sur la démocratie et, à terme, sur l'intégrité et la souveraineté nationales.

6. 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 jour.

7. 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 numériques 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 campagnes.

⁴ [Doc. 14818](#) ; 24 janvier 2019.

⁵ Doc. AS/Pol (2021) 04.

8. 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 campagnes. 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

9. 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.

10. 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.

11. 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 campagnes, divers principes généraux régissant les processus démocratiques en seront tirés.

12. 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 privées 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.

13. 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

14. 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.

15. 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.

16. 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 financement⁶.

17. 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 »⁷.

18. Néanmoins, plusieurs institutions du Conseil de l'Europe ont tenté de fixer des normes relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales⁸. En 2001, l'Assemblée parlementaire a énoncé des principes généraux en matière de financement des partis politiques⁹.

2.2. *Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres*

19. 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)¹⁰ prévoit que « les États devraient limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères »¹¹.

20. 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.

2.3. *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)*¹²

21. 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 Venise¹³ 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).

22. 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 politique 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

⁶ 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.

⁷ 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).

⁸ 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 ». Une synthèse de ses recommandations figure dans la note introductive (paragraphe 2.4.).

⁹ [Recommandation 1516 \(2001\)](#) de l'APCE (Financement des partis politiques), adoptée le 22 mai 2001.

¹⁰ 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).

¹¹ 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" ».

¹² Un résumé plus détaillé de l'Avis figure dans la note introductive (paragraphe 2.5.).

¹³ Une synthèse des Lignes directrices de la Commission de Venise sur le financement des partis politiques (2001) figure dans la note introductive (paragraphe 2.2.).

juridique du financement d'un parti, d'un mouvement ou d'une campagne politique par un État étranger n'était pas au cœur de l'étude.

23. 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.

24. 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 (liberté de réunion et d'association) doivent être respectés. La Commission souligne également l'importance de la réglementation de l'UE relative aux partis politiques à l'échelon européen.

2.4. Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, par le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise (2010, mises à jour en 2020)

25. 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 politiques¹⁴. 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 international. Ces lignes directrices ont été mises à jour en 2020¹⁵.

2.5. Assemblée parlementaire

26. 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 électorales¹⁶. Depuis lors, elle a réaffirmé à plusieurs reprises son appel à la transparence du financement des partis politiques¹⁷. En 2019, l'Assemblée a voté pour une résolution proposant d'interdire les financements étrangers en faveur des campagnes politiques référendaires¹⁸.

27. 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 restrictives¹⁹. Dans la Résolution 2362 (2021) « Restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe »²⁰, 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

¹⁴ [CDL-AD\(2010\)024](#) ; adoptées les 15/16 octobre 2010.

¹⁵ [CDL-AD\(2020\)032](#) adoptées les 11-12 décembre 2020.

¹⁶ [Recommandation 1516 \(2001\) de l'APCE](#) (Financement des partis politiques), adoptée le 22 mai 2001.

¹⁷ [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.

¹⁸ 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.

¹⁹ Voir [Résolution 2096 \(2016\) de l'APCE](#) (Comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe ?) adoptée le 28 janvier 2016.

²⁰ [Résolution 2362 \(2021\)](#) (Nouvelles restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe), adoptée le 27 janvier 2021.

dons de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales ne devrait pas imposer aux ONG des restrictions inappropriées.

2.6. GRECO

28. 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 ».

29. Bien que les États membres aient été invités dans le questionnaire qui leur a été transmis²¹ 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 étrangères ») ne fait pas expressément partie des rapports d'évaluation par pays. 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 au sujet des dons d'origine étrangère. 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 GRECO²².

30. Dès lors qu'elles seront appliquées comme prévu, les recommandations du GRECO favoriseront la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales provenant de sources étrangères (par ex. en obligeant les partis et les campagnes à tenir une comptabilité et à divulguer des informations sur leurs recettes et leurs dépenses de façon suffisamment détaillée et normalisée). En outre, pour les pays dotés d'une réglementation sur les dons provenant de l'étranger, la mise en œuvre des recommandations du GRECO limitera la possibilité de contournement (étant donné que le GRECO exige notamment des pays qu'ils encadrent strictement les dons anonymes, les dons en nature, les prêts, les dons aux entités liées, directement ou indirectement, aux partis politiques et qu'il s'attache également à la question des dépenses engagées par des tiers en faveur d'un parti ou d'une campagne en particulier) et permettra de lutter contre les violations de ces règles (puisque le GRECO exige de ses membres qu'ils assurent une supervision effective et indépendante des règles de financement des partis politiques et des campagnes et appliquent des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de non-respect de celles-ci).

2.7. Union européenne²³

31. 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 »²⁴. Dans ce cadre, le Parlement « 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 ».

32. 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 ».

²¹ 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).

²² Doublet, Yves-Marie, Financement des partis politiques – Synthèse thématique troisième cycle d'évaluation du GRECO.

²³ Pour une analyse plus approfondie des initiatives prises par les institutions européennes, voir paragraphe 2.9. de la note introductive.

²⁴ « Résolution du Parlement européen du 10 octobre 2019 sur l'ingérence électorale étrangère et la désinformation dans les processus démocratiques nationaux et européens » (2019/2810(RSP)) »²⁴

2.8. Évaluations scientifiques des dons de sources étrangères

33. 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). L'institution publie sur sa base de données en ligne l'état actuel de la situation juridique²⁵.

34. Selon la base de données, 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.

2.9. Conclusions préliminaires et perspectives

35. 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 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 partis²⁶.

36. 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.

37. 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.

38. 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.

39. 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 tenir compte des conclusions du présent rapport et à évaluer la mise en œuvre de l'article 7 de la Recommandation (2003)4, cet aspect n'ayant pas été traité dans ses précédentes évaluations.

²⁵ <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>, au 5 janvier 2021 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.

²⁶ 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 de la note préliminaire, 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 ».

3. Évolution récente et défis actuels²⁷

3.1. Contournement des textes et lacunes

40. En août 2020, Josh Rudolph et Thomas Morley, 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* ». ²⁸ 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.

41. Les auteurs soulignent que l'ingérence étrangère dans le processus démocratique au moyen de contributions financières²⁹ doit être replacée dans le contexte d'autres outils d'ingérence comme les cyberattaques et la désinformation.

42. 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 électorales³⁰ :

43. 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 certaines personnes. 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. L'étude donne plusieurs autres exemples de contributions en nature de ressortissants étrangers en faveur de partis ou de responsables politiques étrangers³¹.

44. La deuxième lacune que citent les auteurs concerne le recours à des intermédiaires pour enrichir les donateurs, les responsables ou les partis politiques choisis³². Ils citent notamment des dons faits au parti conservateur britannique par des ressortissants russes³³.

45. 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 dons³⁴. Ils évoquent par exemple les dons de l'homme d'affaires ukrainien Dmytro Firtash en faveur de plusieurs responsables politiques britanniques³⁵.

46. 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

²⁷ 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. Je me suis concentré 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.

²⁸ Rudolph/Morley ; [Covert Foreign Money: Financial loopholes exploited by authoritarians to fund political interference in democracies](#) ; août 2020.

²⁹ 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 ».

³⁰ Rudolph/Morley, p. 1.

³¹ Rudolph/Morley, pages 74-79.

³² Rudolph/Morley, p. 1/2.

³³ Comp. Harper ; [Russian Tory donors named in secret report which was 'blocked by government'](#) ; 10 novembre 2019.

³⁴ Rudolph/Morley, p. 2.

³⁵ Faucon/Mason ; [Ukrainian Billionaire, Wanted by U.S., Builds Ties in Britain](#) ; 2 décembre 2014.

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).

47. 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 »³⁶. 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 »³⁷. 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 médiatique³⁸. 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 considération³⁹.

48. 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 déclaration⁴⁰.

49. 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'État⁴¹, ou les aides financières que le parti M5S aurait obtenues en 2010 auprès du Gouvernement vénézuélien⁴².

3.2. France : Rassemblement/Front National

50. 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 russe⁴³. 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 remboursé⁴⁴. 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 russes⁴⁵.

51. 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. Au moment où le prêt a été contracté, la législation française interdisait seulement aux partis de recevoir, directement ou indirectement, des contributions ou aides matérielles d'États étrangers ou d'une personne morale de droit étranger⁴⁶. Étant donné que la FCRB détenait une filiale opérant en République tchèque en vertu d'une licence européenne et que le Rassemblement/Front National a dû s'acquitter d'intérêts au taux du marché, il est possible que le prêt consenti en septembre 2014 ne l'ait pas été en violation de la législation française de l'époque. En septembre 2017, les règles de transparence financière des partis politiques ont été modifiées. Depuis, aucun parti politique français ne peut recevoir de prêts d'un État étranger ou d'une personne morale de droit étranger, à l'exception des

³⁶ Rudolph/Morley, p. 3.

³⁷ Rudolph/Morley, p. 3.

³⁸ Voir la [Résolution 2326 \(2020\) de l'APCE](#) (La démocratie piratée ? Comment réagir ?) adoptée le 31 janvier 2020.

³⁹ 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 ».

⁴⁰ Rudolph/Morley, p. 3.

⁴¹ Rudolph/Morley, p. 99 ;

⁴² Rudolph/Morley, p. 100 ; García Rey, [El chavismo financió el Movimiento 5 Estrellas que hoy gobierna en Italia](#), 16 juin 2020.

⁴³ 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.

⁴⁴ Comp. [Russian company demands that Le Pen's party repay loan](#) ; 4 février 2020.

⁴⁵ Oliveira ; [National Front seeks Russian cash for election fight](#) ; 19 février 2016 ; Shekhovtsov, pages 189-203.

⁴⁶ Loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, article 11-4, modifié par la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 – article 15.

établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen⁴⁷.

3.3. Italie : Lega

52. 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 énergétique. 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 Lega⁴⁸.

53. Lorsque ces négociations ont été révélées, un parquet italien a ouvert des enquêtes visant des représentants de La Lega conformément à l'article 322 bis du Code pénal italien⁴⁹. Celles-ci ne sont pas encore achevées. Il semblerait que le versement n'ait pas eu lieu.

54. 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 médias⁵⁰, 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'application⁵¹.

3.4. Allemagne : AfD

55. 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 similaires⁵². 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 interdits⁵³.

56. 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 tiers⁵⁴. 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

⁴⁷ Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, article 11-4, modifié par la loi n°2017-1339 du 15 septembre 2017 – article 25 (V) ; voir également l'étude de cas sur la FCRB.

⁴⁸ Tizian/Vergine ; Esclusivo -[La trattativa segreta per finanziare con soldi russi la Lega di Matteo Salvini](#), 21 février 2019 ; Rudolph/morley, pp 99/100 ; Nardelli, [Revealed: The Explosive Secret Recording That Shows How Russia Tried To Funnel Millions To The "European Trump"](#), 10 juillet 2019.

⁴⁹ dos Santos, [Investigation into a possible scheme between Russia and Italian political party](#), 11 juillet 2019.

⁵⁰ Giacobini, [La Lega ha tentato di rimuovere il divieto ai partiti di ricevere finanziamenti esteri](#), 12 juillet 2019.

⁵¹ Morley/Soula ; [Caught Red Handed: Russian Financing Scheme in Italy Highlights Europe's Vulnerabilities](#), 12 juillet 2019.

⁵² Müller, [Spendenskandal: Weitere Strafen für die AfD](#), 9 décembre 2020.

⁵³ Voir article 25.3 de la loi sur les partis politiques (*Parteiengesetz*).

⁵⁴ Voir Hobusch, *Politische Parallelaktionen – 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.

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 »⁵⁵.

3.5. Royaume-Uni : Ingérence russe présumée

57. 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 2020⁵⁶.

58. 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 »⁵⁷. 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.

59. 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 »⁵⁸. 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 »⁵⁹.

60. 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 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 »⁶⁰. L'annexe classifiée du rapport de l'ISC nommerait neuf expatriés issus de l'élite russe qui ont versé des dons au parti conservateur⁶¹.

61. 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 »⁶². Il faut toutefois noter que M. Banks a plusieurs liens commerciaux avec la Russie.⁶³

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

62. 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 question. 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 transparence⁶⁴.

⁵⁵ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Allemagne, élections législatives, 24 septembre 2017 : Rapport final, 27 novembre 2017, p. 6.

⁵⁶ Commission sur le renseignement et la sécurité (ISC) auprès du Parlement britannique ; rapport sur la Russie, publié le 21 juillet 2020.

⁵⁷ Rapport de l'ISC, p. 13.

⁵⁸ Rapport de l'ISC, p. 12.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Rapport de l'ISC, p. 15.

⁶¹ Rudolph/Morley, pages 19, 80.

⁶² Rapport de l'ISC, p. 13.

⁶³ Rudolph/Morley, pages 80/81.

⁶⁴ S'agissant des règles s'appliquant aux partis représentant une minorité nationale voir article 25 (3) de la loi sur les partis politiques (Parteiengesetz). Généralement, un don de plus de 50 000 euros doit être rendu public sur [le site web du Bundestag](#).

3.7. *Crypto-monnaies*

63. 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 illégal. 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 politique⁶⁵. 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 »⁶⁶.

64. 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 étrangers⁶⁷. 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.

3.8. *Dons anonymes, de faible montant ou en espèces*

65. 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'IDEA⁶⁸, 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.

66. 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**

67. 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 globale⁶⁹.

⁶⁵ Uribe Burcher, [Cryptocurrencies and Political Finance, International IDEA, document de réflexion 2/2019](#).

⁶⁶ Uribe Burcher, p. 7.

⁶⁷ Uribe Burcher, p. 13, 16.

⁶⁸ <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database> ; consulté le 5 janvier 2021.

⁶⁹ 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.

68. 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.

69. 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.