



Résolution 2390 (2021)¹

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

Assemblée parlementaire

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 des partis politiques, notamment de leur financement et de leur 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 diffèrent d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre en fonction de leurs caractéristiques politiques, historiques, sociales et culturelles. L'Assemblée parlementaire, 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 pour ceux qui violent les 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 lumière de récentes informations sur des cas d'ingérence induite 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. Elle constate avec préoccupation 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.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 24 juin 2021 (22^e séance) (voir [Doc. 15302](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Konstantin Kuhle). *Texte adopté par l'Assemblée* le 24 juin 2021 (22^e séance).

Voir également la [Recommandation 2208 \(2021\)](#).



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 à des campagnes électorales.

8. En particulier, l'Assemblée:

8.1. précise que la coopération entre les citoyens et les organisations politiques des différents États membres du Conseil de l'Europe aide à renforcer la compréhension mutuelle et sert 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 organisations non gouvernementales (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 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 européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)» (paragraphe 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 de manière permanente 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 (STE n° 5), 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-écrans 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 d'une organisation non gouvernementale;

- 9.7. en recourant à des cryptomonnaies;
 - 9.8. en versant des contributions anonymes ou en exploitant les règles *de minimis* ou les règles relatives aux contributions en espèces;
 - 9.9. en dissimulant la contribution financière étrangère à 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. des campagnes politiques menées par 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 qu'ils devraient reconnaître des interconnexions possibles avec la désinformation et les 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 par ailleurs 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 organisations non gouvernementales dans le cadre réglementaire relatif aux contributions financières en faveur de partis politiques et de campagnes électorales chaque fois que ces organisations 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 par ailleurs les contributions financières sous forme de cryptomonnaies 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-écrans;
 - 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 du blanchiment avec l'ingérence financière étrangère inappropriée ou illégale;
 - 11.10. en renforçant l'indépendance des organismes de vérification des comptes chargés de contrôler les partis politiques et les campagnes électorales, et en améliorant leurs capacités;
 - 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 cas d'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 les caractéristiques uniques sur les plans historique, culturel, social ou politique de leurs pays respectifs.

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 électorales. 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 les «Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques – 2^e édition», publiées en 2020, en coopération avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH). L'Assemblée encourage la Commission de Venise à entreprendre une nouvelle étude en vue d'actualiser son Avis n^o 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 cette résolution.