



Strasbourg, le 31 mars 2006

Avis n° 366 / 2006

CDL-AD(2006)014

Or. angl.

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

AVIS
SUR L'INTERDICTION DES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES
AUX PARTIS POLITIQUES PROVENANT DE SOURCES
ÉTRANGÈRES

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 66^e session plénière
(Venise, 17-18 mars 2006)

sur la base des observations de

M. Kęstutis LAPINSKAS (Membre, Lituanie)
M. Hans-Heinrich VOGEL (Membre, Suède)

TABLE DES MANIÈRES

<i>I.</i>	<i>Introduction</i>	3
II.	La réglementation relative à l'interdiction du financement des partis politiques par des partis politiques étrangers dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.....	3
a.	La législation nationale en matière de financement des partis politiques	3
b.	Conclusion	7
III.	Analyse juridique de la question de savoir dans quelle mesure l'interdiction du financement des partis politiques par des partis politiques étrangers peut être considérée comme « démocratique dans une société démocratique » au sens de l'article 11 de la CEDH	7
IV.	L'adoption d'un dispositif particulier concernant le financement des partis politiques établis dans un Etat membre de l'EU par des partis d'un autre Etat membre de l'UE	10
V.	Conclusion	12
	ANNEXE.....	14

I. Introduction

1. Le 13 décembre 2005, la Première chambre de la Cour européenne des Droits de l'Homme (CrEDH) a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur le problème des partis politiques recevant des contributions financières de l'étranger. La demande s'articule autour de deux questions :

1. Le financement des partis politiques par des partis politiques étrangers est-il généralement interdit ou restreint par les États membres du Conseil de l'Europe ? Si tel est le cas, quels pays ont-ils adopté une telle mesure ?

2. Dans quelle mesure l'interdiction du financement d'un parti politique par un parti politique étranger peut-elle être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique », au sens de l'article 11 de la Convention ? Est-il nécessaire, dans ce cas, d'adopter un dispositif particulier visant le financement des partis politiques établis dans un pays membre de l'UE par des partis établis dans un autre État membre de l'UE ?

2. La Commission de Venise a prié MM. K. Lapinskas et H.-H. Vogel de préparer une réponse à cette demande.

3. L'avis ci-après a été établi sur la base des législations nationales, des rapports antérieurs de la Commission de Venise sur les partis politiques¹ et d'autres documents de recherche sur le problème du financement des partis politiques. Certains de ces éléments d'information sont disponibles sur l'Internet.

4. Le texte ci-après a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 66e session plénière (Venise, 17-18 mars 2006).

II. La réglementation relative à l'interdiction du financement des partis politiques par des partis politiques étrangers dans les États membres du Conseil de l'Europe

a. La législation nationale en matière de financement des partis politiques

5. Il ressort des recherches menées par la Commission que vingt-huit États membres du Conseil de l'Europe interdisent ou restreignent notablement les dons aux partis politiques provenant de l'étranger et que seize d'entre eux n'imposent aucune restriction de ce type² (voir tableau ci-après). L'annexe jointe au présent avis donne des renseignements plus détaillés sur ce point.

¹ CDL-INF(2000)001 – Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 41^e session plénière (Venise, 10-11 décembre 1999), CDL-INF(2001)008 – Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 46^e session plénière (Venise, 9-10 mars 2001) et CDL-AD(2004)007rev – Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 58^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2004).

² Aucune information fiable n'a été trouvée en ce qui concerne la situation au Liechtenstein et à Monaco.

6. Les règles régissant les partis politiques varient 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.

7. Ainsi, au sein des « vieilles démocraties », les dispositifs en matière de financement des partis sont multiples : de l'absence totale de réglementation en la matière (par exemple en Suisse) à l'interdiction expresse des contributions et dons en provenance de l'étranger, comme en France (« *Aucun candidat ne peut recevoir, directement ou indirectement, pour quelque dépense que ce soit, des contributions ou aides matérielles d'un État étranger ou d'une personne morale de droit étranger* » (Code électoral (2005), Article L52-8)). Certains pays, tout en interdisant en principe des dons de ce type, prévoient certaines exceptions et permettent le financement en provenance de l'étranger s'il a pour origine un État membre de l'Union européenne (UE). De telles exceptions existent par exemple dans la législation espagnole (« Les dons aux partis politiques provenant d'États étrangers ou d'autres personnes morales de droit public étranger sont interdits, à l'exception des subventions octroyées par le Parlement européen »), en Allemagne (« Les parties ne sont pas autorisés à accepter les dons suivants : ... 3) les dons provenant de territoires situés hors du champ d'application territorial de la présente loi, sauf si ces dons versés à un parti sont directement tirés du patrimoine d'un citoyen allemand, tel que défini par la Loi fondamentale, d'un citoyen de l'Union européenne ou d'une entreprise commerciale dont au moins 50 % du capital est détenu par des citoyens Allemands, tels que définis par la Loi fondamentale, ou par un citoyen de l'Union européenne dont la résidence principale se trouve dans l'un des États membres de l'Union européenne ; s'il s'agit de dons versés à un parti politique représentant des minorités nationales dans leur pays ancestral, qui proviennent d'États limitrophes de la République fédérale d'Allemagne et dans lesquels habitent des membres de leur communauté ethnique ; ou s'il s'agit de dons versés par un étranger d'un montant inférieur à 1 000 euros » (loi sur les partis politiques (loi sur les partis) (2002), article 25)) et partiellement au Royaume-Uni (à l'exception de l'Irlande du Nord). La Suède, au lieu de contrôler par la loi les restrictions au financement des partis, a opté pour une politique d'accords volontaires. Dans d'autres pays, par exemple Chypre, les dons provenant de l'étranger ne sont pas interdits³.

8. La réglementation en Europe centrale et orientale est également très variée. Ce que l'on peut en dire, c'est que, dans la plupart des pays de cette zone géographique, en raison de leur histoire récente, la question de l'influence politique de l'étranger est délicate. C'est pour cette raison que, lors du processus de création ou de libéralisation de ces nations, des réglementations particulières visant le financement des forces politiques par des sources étrangères ont été adoptées. Les réglementations régissant les contributions de l'étranger sont le plus souvent restrictives et prohibitives, c'est-à-dire qu'elles limitent les dons étrangers sur le plan à la fois quantitatif et qualitatif. Il en va surtout ainsi pour les pays nouvellement démocratiques issus de l'espace post-soviétique, par exemple l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Moldova. La Fédération de Russie interdit elle aussi tout type de contribution à ses partis politiques provenant de l'étranger.

³ Voir également Ingrid van Biezen, Financement des partis politiques et des campagnes électorales – lignes directrices, projet intégré « Les institutions démocratiques en action », publications du Conseil de l'Europe, décembre 2003.

9. Il y a néanmoins quelques exceptions, notamment en Europe centrale : les dons de l'étranger ne sont pas interdits en Bosnie-Herzégovine (cette exception s'explique par le rôle important joué par l'aide internationale dans le cadre de la restructuration de la Bosnie-Herzégovine après la guerre), en République tchèque et en Hongrie.

10. Très souvent, les pays qui interdisent le financement en provenance de l'étranger adoptent cette mesure pour faire obstacle à l'influence d'autres États dans leur vie politique intérieure. Il y a dans l'histoire politique du XXe siècle plusieurs exemples d'États qui soutenaient financièrement des opposants politiques à des gouvernements d'autres pays. C'est dans ces circonstances que le financement extérieur des partis politiques fait l'objet des plus vives critiques. À la suite de la révolution russe de 1917, Lénine créa l'Internationale communiste (Komintern), qui servait notamment à fournir de l'argent et d'autres formes d'aide aux partis communistes du monde entier. Dans les années trente, le régime hitlérien se servit des liens de parti à parti pour exporter le nazisme et mener des campagnes de subversion, surtout en Europe centrale. La guerre froide constitua le cadre propice à l'utilisation par l'URSS et les États-Unis de l'outil financier pour diffuser leur influence idéologique et politique. Les superpuissances d'alors finançaient les gouvernements ainsi que les mouvements de guérilla et les partis politiques de la « bonne » tendance. Des ressources considérables étaient affectées à cette cause et l'argent pouvait acheter même les « partenaires » idéologiques les plus improbables. Après la chute du mur de Berlin, certains pays redoutaient toujours que le financement provenant de l'étranger permette de soutenir par exemple les partis islamistes ou d'autres mouvements politiques menaçant leur intégrité territoriale ou d'autres principes constitutionnels. Certaines des nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale justifient les restrictions au financement provenant de l'étranger en faisant valoir qu'il pourrait conduire à fausser le processus électoral : ainsi, en raison des problèmes économiques, les partis recevant une aide de l'étranger seraient avantagés lors de la campagne préélectorale par rapport aux autres partis nationaux qui ne disposent pas d'une telle aide.

11. Dans certains pays, la situation est en train de changer du fait de l'intégration à l'UE. Certains nouveaux États membres de l'Union européenne réexaminent leur réglementation régissant les partis politiques afin de se mettre pleinement en conformité avec les dispositions du traité de Rome (voir partie IV du présent avis). Ainsi le parlement lituanien a-t-il adopté, le 23 août 2004, la nouvelle loi sur le financement et le contrôle du financement des partis politiques et des campagnes politiques, aux termes de laquelle l'interdiction des dons en provenance de l'étranger a été partiellement levée : les personnes morales de droit privé des États membres de l'OTAN ou de l'UE enregistrées en Lituanie se sont vues accorder le droit de financer les partis politiques. Selon la nouvelle loi, les sources de financement des partis politiques sont les cotisations des membres, les subventions publiques, les revenus tirés des autres activités du parti politique, les contributions d'organisations internationales (dont la Lituanie ou un parti politique lituanien est membre) (Article 7). Aux termes de l'article 12 de ce texte, les seules personnes pouvant faire des dons aux partis politiques sont les personnes physiques (ressortissants lituaniens, ressortissants d'un État membre de l'UE qui résident en Lituanie à titre permanent, autres résidents permanents en Lituanie et apatrides) et les personnes morales (les personnes morales de droit privé enregistrées en Lituanie dont l'État ou la ville ne détient aucune partie du capital ni de droits de vote permettant de contrôler l'activité de la personne morale, appartenant uniquement aux personnes physiques ou aux personnes morales de droit privé susmentionnées enregistrées en Lituanie, ou à des personnes morales de droit privé des États membres de l'OTAN et de l'UE enregistrées en Lituanie). On

constate à-peu-près la même tendance dans plusieurs autres nouveaux États membres de l'UE.

12. Le tableau suivant montre les cas existants d'interdictions formelles des dons de l'étranger (y compris de ceux provenant d'États étrangers, de ressortissants étrangers et de personnes morales de droit étranger).

États membres du Conseil de l'Europe / Interdiction des dons étrangers (y compris ceux émanant des personnes physiques et morales)

1	Albanie	+
2	Allemagne	+
		<i>(sauf dons provenant de l'UE ; dons inférieurs à 1 000 €)</i>
3	Andorre	+
4	Arménie	+
5	Autriche	-
6	Azerbaïdjan	+
7	Belgique	-
8	Bosnie-Herzégovine	-
9	Bulgarie	+
10	Chypre	-
11	Croatie	+
		<i>(mais cette interdiction des dons étrangers est facile à contourner)</i>
12	Danemark	-
13	Espagne	-
		<i>(l'interdiction ne s'applique qu'aux États et personnes morales de droit public étranger, à l'exception des institutions de l'UE)</i>
14	Estonie	+
15	Fédération de Russie	+
16	Finlande	-
17	France	+
18	Géorgie	+
19	Grèce	+
20	Hongrie	-
21	Irlande	+
22	Islande	+
23	Italie	-
24	Lettonie	+
25	L'ex-République yougoslave de Macédoine	+
26	Liechtenstein	n.d.
27	Lituanie	+
		<i>(sauf personnes morales des États membres de l'UE et de l'OTAN enregistrées en Lituanie)</i>

28	Luxembourg	-
29	Malte	+
30	Moldova	+
31	Monaco	n.d.
32	Norvège	-
33	Pays-Bas	-
34	Pologne	+
35	Portugal	+
36	République tchèque	-
37	Roumanie	+
		<i>(sauf les biens matériels provenant d'organismes politiques fédérateurs internationaux)</i>
38	Royaume-Uni	+
		<i>(sauf Irlande du Nord)</i>
39	San Marin	-
40	Serbie-et-Monténégro	+
41	Slovaquie	+
42	Slovénie	+
43	Suède	-
44	Suisse	-
		<i>(aucune réglementation)</i>
45	Turquie	+
46	Ukraine	+

Interdiction	Nombre d'États	%
+	28	60,9
-	16	34,8
n.d.	2	4,3

b. Conclusion

13. La Commission a conclu des éléments ci-dessus que chaque cas d'interdiction du financement en provenance de sources étrangères doit 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 la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) et son article 11, doivent être respectés.

III. Analyse juridique de la question de savoir dans quelle mesure l'interdiction du financement des partis politiques par des partis politiques étrangers peut être considérée comme « démocratique dans une société démocratique » au sens de l'article 11 de la CEDH

14. Il y a lieu de souligner d'emblée que, lors de sa 46e session plénière (9-10 mars 2001), la Commission de Venise a adopté le texte intitulé « Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques » (CDL-INF(2001)008), qui prévoit que les partis politiques peuvent solliciter et recevoir des fonds par le biais de financements publics ou privés, ce qui veut dire que les partis politiques peuvent recevoir des concours financiers privés, mais que « *les concours venant des États ou entreprises étrangères doivent être prohibés* ». Cette interdiction ne doit pas empêcher le concours financier de la part des nationaux habitant à l'étranger.

15. Le 8 avril 2003, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la recommandation Rec (2003) 4 « 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* ».

16. Dans de nombreux pays, les partis politiques sont touchés par la corruption. C'est pourquoi l'organisation « Transparency International » s'est investie dans l'élaboration de normes et a publié les « Normes TI en matière de finances et de faveurs politiques ». La quatrième norme porte sur la diversité des revenus et la limitation des dépenses : « Les avantages du financement public des partis et des candidats et l'incitation aux concours apportés par les citoyens au moyen de petits dons et de cotisations devraient faire l'objet d'un examen attentif. Il faudrait songer en outre à limiter les concours venant des entreprises et de l'étranger, ainsi que les dons individuels d'un montant élevé. Pour endiguer la demande de financement politique, des dispositifs tels que la limitation des dépenses et l'accès subventionné aux médias devraient être envisagés ».

17. Il est largement admis que les droits de l'homme et les libertés fondamentales forment un seul et même système cohérent. Au regard de la CEDH et des constitutions nationales, les droits et libertés de chacun vont de pair avec les droits et libertés d'autrui. Lorsqu'il exerce ses droits et libertés, tout individu doit respecter les textes fondamentaux (CEDH, constitution nationale) et

ne doit pas porter atteinte aux droits et libertés d'autrui. Il y a souvent des tensions, voire parfois des conflits, entre les droits et libertés de chacun et les intérêts de la société. Dans un État démocratique, ces conflits sont réglés en trouvant un équilibre entre les différents intérêts en jeu ; à cette fin, restreindre l'exercice des droits et libertés fondamentaux s'avérera peut-être nécessaire.

18. Les droits de libre réunion et de libre expression garantis par les articles 10 et 11 de la CEDH peuvent être restreints conformément à la loi et à condition que les restrictions soient nécessaires dans une société démocratique, afin de poursuivre l'un des objectifs légitimes énumérés dans la CEDH.

19. La notion de mesure « nécessaire dans une société démocratique », telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'Homme, est explicitée dans l'arrêt récemment rendu par celle-ci le 19 janvier 2006 en l'affaire *Organisation Macédonienne Unie Ilinden et autres c. Bulgarie* (requête n° 59491/00):

« 57. Le droit d'établir une association constitue un élément inhérent au droit qu'énonce l'article 11 [...] La manière dont la législation nationale consacre cette liberté et l'application de celle-ci par les autorités dans la pratique sont révélatrices de l'état de la démocratie dans le pays dont il s'agit. Assurément les États disposent d'un droit de regard sur la conformité du but et des activités d'une association avec les règles fixées par la législation, mais ils doivent en user d'une manière conciliable avec leurs obligations au titre de la Convention et sous réserve du contrôle des organes de celle-ci (voir Sidiropoulos et autres, p. 1614-15, § 40).

58. Si, dans le contexte de l'article 11, la Cour a souvent mentionné le rôle essentiel joué par les partis politiques pour le maintien du pluralisme et de la démocratie, les associations créées à d'autres fins, notamment la protection du patrimoine culturel ou spirituel, la poursuite de divers buts sociaux ou économiques, la proclamation et l'enseignement d'une religion, la recherche d'une identité ethnique ou l'affirmation d'une conscience minoritaire, sont également importantes pour le bon fonctionnement de la démocratie. En effet, le pluralisme repose aussi sur la reconnaissance et le respect véritables de la diversité et de la dynamique des traditions culturelles, des identités ethniques et culturelles, des convictions religieuses, et des idées et concepts artistiques, littéraires et socio-économiques. Une interaction harmonieuse entre personnes et groupes ayant des identités différentes est essentielle à la cohésion sociale. Il est tout naturel, lorsqu'une société civile fonctionne correctement, que les citoyens participent dans une large mesure au processus démocratique par le biais d'associations au sein desquelles ils peuvent se rassembler avec d'autres et poursuivre de concert des buts communs (voir Gorzelik et autres, § 92).

59. La mise en œuvre du principe de pluralisme étant impossible si une association n'est pas en mesure d'exprimer librement ses idées et ses opinions, la Cour a également reconnu que la protection des opinions et de la liberté de les exprimer au sens de l'article 10 de la Convention constitue l'un des objectifs de la liberté d'association (voir Gorzelik et autres, cité ci-dessus, § 91). Il en va d'autant plus ainsi dans des situations [...] où les autorités s'opposent à une réunion ou une association afin de réagir, au moins dans une certaine mesure, aux points de vue exprimés ou aux déclarations formulées par certains participants ou membres (voir Stankov et Organisation Macédonienne Unie Ilinden, § 85 in fine).

60. *La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique » (Ibid., § 86 et Ceylan c. Turquie [GC], n° 23556/94, § 32, CEDH 1999-IV, et autres références).*

61. *En conséquence, 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, laquelle se double d'un contrôle européen rigoureux portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, y compris celles d'une juridiction indépendante.*

62. *Lorsqu'elle exerce son contrôle, la Cour n'a point pour tâche de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 11 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'État défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : il lui faut 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 par l'article 11 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (Ibid.) »*

20. En effet, les modalités d'application de ces principes généraux dans une affaire donnée dépendent de la réglementation nationale - en premier lieu de la constitution -, c'est-à-dire de la manière dont ces « raisons convaincantes et impératives » et ces « motifs pertinents et suffisants » sont énoncés dans la constitution et les lois nationales pertinentes.

21. Une analyse plus minutieuse des dispositions nationales qui sont reproduites à l'annexe ci-jointe montre qu'il existe une multitude de motifs justifiant l'interdiction de recevoir les dons de partis politiques étrangers. Tous ces motifs semblent s'inscrire profondément dans la pratique politique et constitutionnelle des pays européens et être le fruit de l'histoire qui leur est propre.

22. Parmi ces motifs, il y a les enseignements tirés de 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, constituent un deuxième motif. L'existence ou la crainte de mouvements séparatistes constitue un troisième motif. Enfin, et dans un tout autre registre, il y a un quatrième motif : l'essor du financement public des partis politiques et la volonté de conserver tous les fonds versés au sein du pays.

23. Cela dit, l'annexe ci-jointe montre également qu'il y a de nombreux pays qui n'interdisent pas les dons provenant de partis politiques étrangers (par exemple, l'Autriche, la Belgique, le Danemark et la Finlande). Les raisons qui expliquent cette situation sont plus difficiles à cerner. Dans certains des pays où il n'existe aucune règle d'interdiction, la raison de cette absence est manifestement qu'il n'a jamais été nécessaire d'imposer une telle interdiction. D'autres pays, toutefois, semblent s'être délibérément abstenus d'adopter une législation prohibitive afin de faciliter sur le plan politique le soutien qu'ils apportent eux-mêmes aux mouvements politiques du Tiers-Monde. Un troisième groupe de pays, enfin, semble s'être abstenu de réglementer en raison des complications que ce type de législation risque de créer dans l'hypothèse où il faudrait tenir compte des nombreuses formes parfaitement légitimes et acceptables de coopération entre partis politiques sous l'égide des assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, du Parlement européen et des organisations régionales de coopération, telles que le Conseil nordique.

IV. L'adoption d'un dispositif particulier concernant le financement des partis politiques établis dans un État membre de l'EU par des partis d'un autre État membre de l'UE

24. En ce qui concerne le dispositif particulier visant à permettre le financement des partis politiques établis dans un État membre de l'EU par des partis d'un autre État membre de l'UE, la Commission est d'avis qu'un tel dispositif est raisonnable et approprié compte tenu de la nature propre et particulière de l'Union européenne. Il faut tenir compte du fait que le système juridique de l'Union européenne se distingue du système du droit international public, principalement formé par la conclusion d'accords internationaux. Ainsi, dans son arrêt du 5 février 1963 (26/62, *Van Gend & Loos*), la Cour de justice des Communautés européennes a conclu que « la communauté constitu[ait] un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les États ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les États membres mais également leurs ressortissants ».

25. Le traité de Rome, en son article 191, dispose que :

« Les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union. »

Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, fixe le statut des partis politiques au niveau européen, et notamment les règles relatives à leur financement. »

26. Dans ce contexte, il faut noter que, assez récemment, l'Union européenne a adopté le règlement (CE) No 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen⁴ ainsi que la décision du Bureau du Parlement européen du 29 mars 2004 fixant les modalités d'application du Règlement (CE) no 2004/2003⁵. Le chemin qui a mené à l'adoption de ces dispositions ne fut

⁴ Journal officiel de l'Union européenne (JO) 2003 L 297/1.

⁵ JO 2004 C 155/1.

pas aisé⁶, et les textes sont dans une large mesure un compromis qui sera peut-être difficile à exploiter à l'avenir. Les dispositions régissant les rapports entre, d'un côté, le financement au niveau de l'UE et, de l'autre, le financement à l'échelon national sont peu nombreuses et relativement simples : l'article 6 du règlement n° 2004/2003 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. 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. Les travaux préparatoires ne donnent pas d'éclaircissements sur la raison d'être de ces dispositions, mais 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. Rien ne permet de dire que les dispositions des articles 6 et 7 du Règlement ont été adoptées en vue d'atteindre des buts politiques précis. Toujours est-il que l'adoption et l'existence du Règlement n° 2004/2003 montrent 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.

27. Une autre question se pose en ce qui concerne le financement des partis politiques par une source étrangère : celle des répercussions de ce financement sur la libre circulation des capitaux, telle que consacrée par les articles 56 et suiv. du Traité instituant la Communauté européenne (CE). Voici ce que dispose l'article 56 :

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.*

28. L'article 56 du Traité ne définit pas les termes « mouvements de capitaux », mais cette notion s'applique en principe à tous les transferts de fonds entre États membres. Par ailleurs, selon une jurisprudence bien établie⁷ de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), la directive du Conseil 88/361/CEE⁸ et son annexe 1 peuvent être utilisées pour définir l'expression « mouvements de capitaux ». Cette annexe établit une nomenclature *non limitative* des mouvements de capitaux régis par le traité CE, qui comprend les dons et

⁶ Voir les discussions portant sur les propositions COM(2000) 898 final et COM(2003) 77 de la Commission, telles que consignées dans la base de données de l'EU PreLex et le rapport spécial No 13/2000 de la Cour des comptes européenne relatif aux dépenses des groupes politiques du Parlement européen, accompagné des réponses du Parlement européen (JO 2000/C 181/01)

⁷ Voir les arrêts du 4/6/02, *Commission c. Portugal*, C-367/98, ECR 2002, p. I-4731, § 37; *Commission c. France*, C-483/99, ECR 2002, p. I-4781, § 36, et *Commission v. Belgique*, C-503/99, ECR 2002, p. I-4809, § 37, et les arrêts du 13/5/03, *Commission c. Espagne*, C-463/00, ECR 2003, p. I-4581, § 52, et *Commission c. Royaume-Uni*, C-98/01, ECR 2003, p. I-4641, § 39, ainsi que l'arrêt du 16/3/99, *Trummer & Mayer*, C-222/97, ECR 1999, p. I-1661, §§ 20, 21.

⁸ Directive 88/361/CEE du Conseil du 24 juin 1988 pour la mise en oeuvre de l'article 67 du traité (JO L 178, 8.7.1988, p. 5).

dotations (point XI.B) et les moyens de paiement de toutes sortes (point XII.B), des catégories susceptibles de s'appliquer au financement des partis politiques par les partis politiques étrangers.

29. La liberté de circulation des capitaux est une liberté fondamentale du Traité, ce qui veut dire qu'il s'agit d'une règle conventionnelle à laquelle s'applique les principes de la primauté et de l'applicabilité directe⁹. Selon la jurisprudence établie de la Cour de justice des Communautés européennes, cette règle s'applique même aux questions qui relèvent de la compétence de chaque État membre en vertu d'une disposition expresse du Traité¹⁰. Cela signifie que le financement des partis politiques doit respecter ce principe, alors même que les pouvoirs de la Communauté européenne en la matière se limitent aux règles régissant les partis politiques à l'échelon européen¹¹.

30. La libre circulation des capitaux, en tant que principe fondamental du Traité, peut être seulement restreinte de deux manières : soit au moyen de règles communautaires ou nationales justifiées par des exceptions énoncées expressément dans le Traité (par exemple l'article 58, paragraphe 1, du Traité CE, qui prévoit notamment la possibilité pour les États membres de « prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique »), soit par des raisons impérieuses d'intérêt général dégagées par la Cour de justice des Communautés européennes sur la base du Traité¹².

31. Toutefois, ces mesures ne peuvent, aux termes de l'article 58, paragraphe 3, du Traité CE, constituer un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux et des paiements, telle que définie à l'article 56. Dans ces conditions, il y a lieu de rappeler que toute exception à la liberté de circulation des capitaux énoncée dans le Traité CE doit être interprétée restrictivement¹³. En droit communautaire, l'interdiction du financement par des sources provenant d'autres États membres n'est donc acceptable qu'en vertu des circonstances exceptionnelles susmentionnées.

V. Conclusion

32. En ce qui concerne les différents dispositifs adoptés par les États membres concernant le problème du financement des partis politiques en général, il ne peut y avoir de réponse unique à la question de savoir dans quelle mesure l'interdiction du financement d'un parti politique par un parti politique étranger peut être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique ». Les anciennes décisions du législateur imposant trop de restrictions

⁹ Voir les arrêts du 14/12/95, *Sanz de Lera et autres*, affaires jointes C-163, 165 et 250/94, ECR 1995, p. I-4821 ; voir les arrêts du 23/02/95, *Bordessa*, affaires jointes C-358 et 416/93, ECR 1995, p. I-361.

¹⁰ Voir par exemple les arrêts susmentionnés du 4/6/02, *Commission c. Portugal*, C-367/98, § 28, *Commission c. France*, C-483/99, § 44 et l'arrêt du 1/6/99, *Konle*, C-302/97, ECR 1999, p. I-3099, § 38. Cette jurisprudence concerne le régime de la propriété, qui relève des États membres aux termes de l'article 295 du Traité CE, mais elle devrait s'appliquer par analogie aux autres questions qui relèvent de la compétence des États membres.

¹¹ Article 191 du Traité CE.

¹² La CJCE a dit dans les affaires jointes susmentionnées C-358/93 et C-416/93, *Bordessa*, § 21, que des mesures restrictives pouvaient être admises si elles visent à empêcher les « activités illicites d'une gravité comparable, tels le blanchiment d'argent, le trafic des stupéfiants et le terrorisme ».

¹³ Voir l'arrêt *Commission c. Belgique* C-503/99, § 47, concernant les exigences de la sécurité publique en tant que dérogation au principe fondamental de la libre circulation des capitaux.

aux partis politiques – prises pendant l’entre-deux-guerres et la guerre froide – doivent être réexaminées compte tenu de l’évolution de la situation en Europe au cours des quinze dernières années. Les enseignements de la coopération des partis politiques dans le cadre des nombreuses organisations et institutions supranationales en Europe aujourd’hui sont un argument en faveur d’un dispositif moins restrictif. Une coopération de ce type est « nécessaire dans une société démocratique ». Il n’est pas évident que l’on puisse en dire de même des obstacles érigés à la coopération en restreignant ou en interdisant les relations financières légitimes entre, d’une part, les partis politiques dans différents pays ou à l’échelon national et, d’autre part, à l’échelon européen ou régional. Quant à la Convention européenne des droits de l’Homme, le seul fait qu’il existe des liens financiers entre les partis politiques ne saurait justifier par lui-même une réduction de la protection offerte par les droits de l’homme.

33. Plusieurs motifs pourraient justifier l’interdiction des contributions provenant de partis politiques étrangers. Cette interdiction peut être considérée comme nécessaire dans une société démocratique, 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 (par exemple, si le parti politique étranger prône la discrimination ou les violations des droits de l’homme) ;
- porte atteinte à l’équité ou à l’intégrité de la compétition politique, contribue à fausser le processus électoral, ou constitue une menace pour l’intégrité du territoire national ;
- s’inscrit dans le cadre des obligations internationales de l’État ; ou
- fait obstacle à un développement démocratique efficace.

34. Pour déterminer si l’interdiction du financement provenant de l’étranger pose problème au regard de l’article 11 de la Convention européenne des droits de l’Homme, 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.

ANNEXE

**L'INTERDICTION DES DONS PROVENANT DE SOURCES ÉTRANGÈRES DANS
LES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE**

NO.	ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE	INTERDICTION DE RECEVOIR DES DONS PROVENANT DE SOURCES ÉTRANGÈRES (+)	SOURCE TEXTUELLE (date de la dernière modification constatée)
1	Albanie	+	Loi sur les partis politiques (2002) L'aide financière provenant de pays étrangers octroyée par des personnes morales de droit public ou de droit privé est interdite. Les dons doivent être enregistrés. Le Département de vérification des comptes de l'État est l'organe responsable désigné pour mener les enquêtes financières visant les partis politiques (chapitre III).
2	Allemagne	+ <i>(à l'exception des dons provenant de l'UE ; dons inférieurs à 1 000 €)</i>	Loi sur les partis politiques (loi sur les partis) (2002) Article 25 Dons <...> (2) Les parties ne sont pas autorisées à accepter les dons suivants : 1. Les dons provenant d'entreprises publiques, de groupes et de coalitions parlementaires ainsi que de groupes et de coalitions au sein de collectivités locales ; 2. Les dons provenant de fondations à caractère politique, de sociétés immatriculées, d'associations de personnes physiques et de fonds, qui, en vertu de leur statut, de leur charte ou d'autres règles ou réglementations, et compte tenu de la réalité de leurs activités, doivent être utilisés directement et exclusivement à des fins non lucratives, philanthropiques ou religieuses (paragraphe 51 et 68 de la loi fiscale). 3. <u>Les dons provenant de territoires situés hors du champ d'application territorial de la présente loi, sauf</u> a. si ces dons versés à un parti sont directement tirés du patrimoine d'un <u>citoyen allemand</u>, tel que défini par la Loi fondamentale, d'un <u>citoyen de l'Union européenne</u> ou d'une entreprise commerciale dont au moins 50 % du capital est détenu par des citoyens Allemands, tels que définis par la Loi fondamentale, ou par un citoyen de l'Union européenne dont la résidence principale se trouve dans l'un des États membres de l'Union européenne ; b. s'il s'agit de dons versés à un parti politique représentant des minorités nationales dans leur pays ancestral, qui proviennent d'États limitrophes de la République fédérale d'Allemagne et dans lesquels habitent des membres de leur communauté ethnique ; ou c. s'il s'agit de dons <u>versés par un étranger d'un montant inférieur à 1 000 euros</u>. 4. Les dons provenant d'associations professionnelles qui leur ont été versés à la condition qu'ils soient reversés à un parti politique. 5. Les dons provenant d'entreprises dont le capital est détenu en totalité ou en partie par l'État, ou administrées ou gérées par celui-ci s'il détient plus de 25 % du capital. 6. Les dons d'un montant supérieur à 500 euros et dont la source ne peut être identifiée, ou les dons d'un tiers anonyme qui lui ont manifestement été remis. 7. Les dons manifestement versés à un parti en vue d'obtenir de celui-ci un avantage économique ou politique précis, ou en retour d'un tel avantage.

			8. Les dons sollicités par un tiers contre le versement d'une somme par un parti si le montant de cette somme est supérieur à 25 % du montant du don sollicité. <...>
3	Andorre	+	Le financement des partis et des campagnes électorales, Stockholm : IDEA, 2003, 246 p. (source indiquée : Loi No. 2/2001 du 15 décembre 2000 sur les finances électorales)
4	Arménie	+	Loi sur les partis (2002) 1. Les parties peuvent recevoir des dons de personnes physiques, de syndicats et de fondations d'intérêt public et d'autres personnes morales sous forme de biens ou de liquidités. 2. Il n'est pas permis de recevoir des dons émanant : <...> 7) d'États étrangers, de nationaux étrangers et de personnes morales de droit étranger, ainsi que de personnes morales dont une partie du capital est détenue par des étrangers, si cette partie est supérieure à 25 % ; 8) d'organisations internationales et de mouvements publics internationaux ; <...> (article 25)
5	Autriche	-	Bundesgesetz über die Aufgaben, Finanzierung und Wahlwerbung politischer Parteien (Parteiengesetz - Part G) BGBl. Nr. 404/1975 idF BGBl. I Nr. 71/2003
6	Azerbaïdjan	+	Loi sur les partis politiques Le financement des activités des partis politiques par les États étrangers ainsi que par les personnes physiques étrangères et les personnes morales de droit étranger est interdit (article 17).
7	Belgique	-	La loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques
8	<u>Bosnie-Herzégovine</u>	-	Loi sur le financement des partis Article 4 (Contributions) Les personnes physiques et morales et les entreprises privées peuvent verser des contributions aux partis politiques. Pour les besoins de la présente loi, constituent également une contribution pour un parti les dons faits à un parti politique à titre gratuit, ou les prestations de services effectuées pour un parti et les ventes de produit à un parti dans des conditions constituant un traitement préférentiel pour celui-ci par rapport aux autres bénéficiaires des services exécutés par les personnes physiques ou morales et les entreprises privées ou par rapport aux acheteurs des produits de ces personnes. Une personne physique ou morale ou une entreprise privée qui exécute un service pour un parti ou qui lui vend un produit doit lui délivrer une quittance, quel que soit le payeur ou le prix du produit, et que le service ait été exécuté ou que le produit ait été cédé à titre gratuit ou non. Tout travail effectué par un citoyen pour un parti est en principe bénévole. Les paiements en nature et services exécutés par des membres du parti dans un but non lucratif et en principe à titre gratuit ne sont pas comptés comme des revenus.
9	Bulgarie	+	Loi sur les partis politiques (1998) (2) Les partis politiques ne peuvent recevoir d'aides, de dons ni de legs provenant d'États étrangers, de personnes morales de droit étranger ou de sources anonymes. Ils peuvent recevoir des dons de personnes physiques étrangères dans une limite de 500 dollars des États-Unis lorsqu'ils sont versés par une seule personne, et de 2000 dollars des États-Unis lorsqu'ils sont versés par un groupe de personnes. Une personne ou un groupe de personnes ne peut faire qu'un seul don par année civile. (3) Les partis politiques ne peuvent être financés par des entreprises, des bureaux ou des organisations. (Article 17)

10	Chypre	-	<i>Le financement des partis et des campagnes électorales, Stockholm : IDEA, 2003, 246 p.</i>
11	Croatie	+ (mais cette interdiction des dons étrangers est facile à contourner)	http://www.gong.hr/eng/gong.asp?cat=1&subcat=6&cl=670
12	Danemark	-	<i>Le financement des partis et des campagnes électorales, Stockholm: IDEA, 2003, 246 p.</i>
13	Espagne	— (l'interdiction ne s'applique qu'aux États étrangers et aux personnes morales de droit public étranger, à l'exception des institutions de l'UE)	Les dons aux partis politiques provenant d'États étrangers ou d'autres personnes morales de droit public étranger sont interdits, à l'exception des subventions octroyées par le Parlement européen Ley orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (2003) Artículo 6 1. Los partidos políticos <u>podrán recibir</u> aportaciones no finalistas, <u>procedentes de personas extranjeras</u>, con los límites, requisitos y condiciones establecidas en la presente Ley, y siempre que se cumplan, además los requisitos de la normativa vigente sobre control de cambios y movimiento de capitales. 2. No obstante lo anterior, los partidos <u>no podrán aceptar cualquier forma de financiación por parte de Gobiernos y organismos públicos extranjeros</u>, sin perjuicio de las subvenciones de funcionamiento establecidas por el Parlamento Europeo. Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general (2003) Artículo 128 1. Queda prohibida la aportación a las cuentas electorales de fondos provenientes de cualquier Administración o Corporación Pública, Organismo Autónomo o Entidad Paraestatal, de las empresas del sector público cuya titularidad corresponde al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las Provincias o a los Municipios y de las empresas de economía mixta, así como de las empresas que, mediante contrato vigente, prestan servicios o realizan suministros u obras para alguna de las Administraciones Públicas. 2. Queda igualmente <u>prohibida</u> la aportación a estas cuentas de fondos procedentes de <u>Entidades o personas extranjeras</u>, excepto los otorgados en el Presupuesto de los órganos de las Comunidades Europeas para la financiación de las elecciones al Parlamento Europeo, y, en el supuesto de elecciones municipales, únicamente con relación a las personas para quienes sea aplicable lo dispuesto en el artículo 13.2 de la Constitución.
14	Estonie	+	Loi sur les partis politiques (2003) Seules les cotisations des membres d'un parti politique prévues par son statut, les allocations du budget de l'État versées conformément à la présente loi, les dons des personnes physiques et les revenus produits par les actifs détenus par les partis politiques constituent la source des actifs et des fonds de ces partis (article 12¹ (1)) ; les partis politiques ne peuvent accepter de dons anonymes ou déguisés (article 12¹ (2)) ; les partis politiques <u>ne peuvent accepter de dons anonymes ni de dons provenant de personnes morales</u>. S'ils en ont la possibilité, les partis politiques rendront le don à son auteur. S'ils n'en ont pas la possibilité, les partis politiques transféreront ces dons dans un délai de dix jours au budget de l'État, pour y être ajoutés aux fonds que ce budget devra verser aux partis politiques au cours de l'année budgétaire suivante (article 12³ (4)).
15	<u>L'ex-République yougoslave de Macédoine</u>	+	Loi sur l'élection des membres du Parlement de la République de Macédoine Les campagnes électorales ne peuvent être financées ... grâce à des fonds provenant de gouvernements étrangers, d'institutions internationales et d'organisations composées d'États étrangers et d'autres personnes étrangères, ni grâce à des fonds provenant de sociétés d'économie mixte dont l'actionnaire dominant est un investisseur étranger (article 62)

16	Fédération de Russie	+	Loi fédérale no175-FZ du 20 décembre 2002 « relative aux élections des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie » Article 66. Fonds électoraux des candidats, des partis politiques et des coalitions électorales <...> 7. Les dons aux fonds électoraux des candidats, des partis politiques et des coalitions électorales ne sont pas permis s'ils émanent: (1) d'États étrangers ou de personnes morales de droit étranger; (2) de personnes physiques étrangères;
17	Finlande	-	Loi sur les partis politiques (1969, avec modifications, non disponible en anglais) ; Loi de transparence sur le financement des élections (414/2000) ; <i>Le financement des partis et des campagnes électorales, Stockholm : IDEA, 2003, 246 p.</i>
18	France	+	Code électoral (2005) (article L52-8) 4. Aucun candidat ne peut recevoir, directement ou indirectement, pour quelque dépense que ce soit, des contributions ou aides matérielles d'un État étranger ou d'une personne morale de droit étranger. Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique (art. 11-4 (5)).
19	Géorgie	+	Loi sur les partis politiques (articles 25, 29, 31, 32, 33, 34) et code électoral unifié (article 47) (2002) Les contributions pour une campagne électorale ne peuvent être acceptées si elles proviennent : a) d'autres États ; b) de personnes physiques étrangères ou de personnes morales de droit étranger ; c) d'apatrides ; d) d'organisations internationales ou de mouvements internationaux ; e) de personnes morales à but non lucratif ou d'organisations religieuses ; f) d'une personne morale de droit géorgien à but lucratif dont l'État détient une partie du capital.
20	Grèce	+	Loi No. 3023/2002 1. Dons a) Limites des dons individuels aux candidats ou partis politiques Les limites sont les suivantes : – 15 000 euros par an pour les partis politiques. – 3 000 euros par période électorale pour les candidats. La personne qui effectue un don d'un montant supérieur s'expose à une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an et à une amende pouvant aller jusqu'à 15 000 euros. <u>Il est interdit aux ressortissants non grecs, aux entreprises publiques, aux entreprises privées, aux collectivités locales et aux propriétaires de médias de faire des dons aux partis.</u> b) Les limites des dons d'entreprises aux candidats ou aux partis politiques La législation ne permet pas aux entreprises de faire des dons, à l'exception de celles entièrement détenues par des partis politiques. (Source: http://www1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_greece.pdf)
21	Hongrie	-	Le financement des campagnes en Europe centrale et orientale: les leçons retenues et les défis qui se présentent, Jānis Ikstens, Ph.D.; Daniel Smilov, Ph.D.; Marcin Walecki, M.A. (2002)) La loi de 1990 sur le fonctionnement et le financement des partis politiques Aucune des limites en matière de contributions ne s'applique aux dons des ressortissants étrangers ni aux organisations à but non lucratif. Un parti ne peut accepter de biens ni de fonds provenant du gouvernement d'un autre pays, ni de dons provenant de sources anonymes.

22	Irlande	+	Un parti politique ne peut accepter de dons de l'étranger. Un don de l'étranger est un don provenant : (i) d'une personne physique (n'ayant pas la nationalité irlandaise) qui réside hors de l'île d'Irlande, ou (ii) une société ou un groupement de personnes non immatriculé qui ne tient pas sur l'île d'Irlande un bureau à partir duquel au moins l'une de ses activités principales est conduite (section 23A(2))
23	Islande	+	Rapports nationaux sur la corruption et le financement des parties – ISLANDE (par Kristján Guy Burgess, agent de liaison de TI en Islande / Ágúst Þór Arnason, journaliste) (2002) (http://www1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_iceland.pdf) Les seules limites sont que, aux termes de la loi n°62/1978, les personnes physiques, institutions et ambassades étrangères ne peuvent ni aider les partis politiques en Islande, ni soutenir une publication quelconque éditée par eux, ni leur offrir des cadeaux ou des biens. Le financement des partis et des campagnes électorales, Stockholm: IDEA, 2003, 246 p.
24	Italie	-	Rapports nationaux sur la corruption et le financement des parties – ITALIE (par Maria Paola Ferretti) (2002) (http://www1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_italy.pdf) Le financement des partis et des campagnes électorales, Stockholm: IDEA, 2003, 246 p.
25	Lettonie	+	Le financement des partis et des campagnes électorales, Stockholm: IDEA, 2003, 246 p. ; Le financement des campagnes en Europe centrale et orientale: les leçons retenues et les défis qui se présentent, Jānis Ikstens, Ph.D.; Daniel Smilov, Ph.D.; Marcin Walecki, M.A. (2002)) Loi sur le financement des partis, 2004. Il est interdit aux partis de recevoir des dons provenant d'apatrides, de sources étrangères ou anonymes, d'organisations religieuses, d'institutions étatiques ou municipales, ou d'entreprises dont l'État détient au moins 50 % du capital.
26	Liechtenstein	?	
27	Lituanie	+	Loi sur le financement et le contrôle du financement des partis politiques et des campagnes politiques (2004) Les sources de financement des partis politiques sont les cotisations des membres, les subventions publiques, les revenus tirés des autres activités du parti politique, les contributions d'organisations internationales (dont la Lituanie ou un parti politique lituanien est membre) (Article 7). Aux termes de l'article 12 de ce texte, les seules personnes pouvant faire des dons aux partis politiques sont les personnes physiques (ressortissants lituaniens, ressortissants d'un État membre de l'UE qui résident en Lituanie à titre permanent, autres résidents permanents en Lituanie et apatrides) et les personnes morales (les personnes morales de droit privé enregistrées en Lituanie dont l'État ou la ville ne détient aucune partie du capital ni de droits de vote permettant de contrôler l'activité de la personne morale, appartenant uniquement aux personnes physiques ou aux personnes morales de droit privé susmentionnées enregistrées en Lituanie, ou à des personnes morales de droit privé des États membres de l'OTAN et de l'UE enregistrées en Lituanie)
28	Luxembourg	-	
29	Malte	+	Loi sur l'ingérence étrangère (1er septembre 1982). Article 3. ... Un étranger peut exercer, diriger, soutenir ou permettre toute activité réservée à Malte, ou y participer. Aux fins de la présente loi, une « activité réservée » signifie ... b) la fourniture, à quelque moment que ce soit, directement ou par un intermédiaire, au bénéfice d'un parti, d'une personne ou d'un club politique, ou de toute autre institution similaire, de toute somme

			d'argent, de tout équipement ou de tout autre bien matériel, par le biais d'un don ou d'une autre manière, sans contrepartie utile de même valeur, à l'exception des livres et autres publications destinés à être vendus ou distribués à titre non exclusif ou principal à Malte, sauf si cette fourniture est autorisée par le Comité de surveillance conformément aux dispositions de la présente loi...
30	Moldova	+	Code électoral Le financement direct ou indirect des campagnes électorales ou des candidats à une élection, le soutien matériel de toute sorte prêté à ceux-ci, ainsi que le soutien aux candidats électoraux par les autres États, les entreprises, les institutions ou les organisations étrangères, internationales ou mixtes, ainsi que par les personnes physiques n'ayant pas le statut de citoyen de la République de Moldova (Article 36 (1)).
31	Monaco	?	
32	Norvège	-	<i>Le financement des partis et des campagnes électorales, Stockholm : IDEA, 2003, 246 p.</i>
33	Pays-Bas	-	<i>Le financement des partis et des campagnes électorales, Stockholm : IDEA, 2003, 246 p.</i>
34	Pologne	+	Loi sur les partis politiques (Article 25 (1)) Un parti politique ne peut recevoir que les fonds provenant de personnes physiques, sous réserve des dispositions du par. 2 (un parti politique ne peut recevoir de fonds provenant de personnes physiques n'ayant pas de lieu de résidence (à l'exclusion des ressortissants polonais habitant à l'étranger) ou de personnes physiques étrangères) (article 25 (2)), et peut obtenir des subventions publiques (si certaines conditions sont réunies) (article 28).
35	Portugal	+	Loi sur les élections parlementaires (2002) Les partis, candidats et représentants politiques inscrits sur les listes ne peuvent accepter de contributions quelconques en argent aux fins d'une campagne électorale provenant de sociétés de droit portugais ou de personnes physiques ou d'organisation étrangères (article 76). Financement des partis politiques et des campagnes électorales (2003) 1 – Les partis politiques ne peuvent recevoir de dons en argent ou en nature ni de prêts émanant de personnes morales de droit portugais ou étranger, sous réserve des dispositions énoncées aux paragraphes suivants. 2 – Les partis peuvent obtenir des prêts consentis par des établissements financiers ou de crédit. 3 – Les partis ne peuvent obtenir de biens ou de services de la part de personnes physiques nationales ou étrangères à des prix inférieurs à ceux du marché. 4 – Il est également interdit aux partis politiques de recevoir ou d'accepter les contributions ou dons indirects permettant le paiement par des tiers de toute dépense à la charge du parti politique excédant les limites établies à l'article 4 (article 5).
36	République tchèque	-	Loi sur les partis politiques et les mouvements politiques Un parti ou un mouvement ne peut recevoir de prestation à titre gratuit ni de donation ... d'une personne morale de droit étranger, <u>sauf s'il s'agit d'un parti politique ou d'une fondation</u> (article 19 (h)).
37	Roumanie	+(sauf les biens matériels provenant d'organismes politiques fédérateurs internationaux)	Loi sur le financement des activités des partis politiques et des campagnes électorales (1996) Les dons provenant d'États étrangers, d'organisations étrangères, de personnes physiques étrangères et de personnes morales de droit étranger sont interdits, à l'exception des dons consistant en des biens matériels nécessaires aux activités politiques, mais sans être de la littérature de propagande, provenant d'organisations politiques internationales auxquelles le parti en question est affilié, ou de partis dans le cadre d'une collaboration politique. Ces dons sont publiés au "Monitorul Oficial" (journal officiel roumain) (article 6 (2)).
38	Royaume-Uni	+(sauf Irlande du Nord)	Seuls les partis politiques enregistrés sont autorisés par la loi à accepter les dons d'un montant supérieur à 200 £ provenant de « sources autorisées ». Les sources autorisées sont définies ainsi par la loi sur les partis, élections et référendums politiques (PPERA) :

			• les personnes physiques inscrites sur un registre électoral du Royaume-Uni ; • un parti politique enregistré au Royaume-Uni ; • une société enregistrée au Royaume-Uni ; • un syndicat enregistré au Royaume-Uni ; • une société de crédit immobilier enregistrée au Royaume-Uni ; • une société en commandite simple enregistrée au Royaume-Uni ; • une mutuelle enregistrée au Royaume-Uni ; • une association non enregistrée basée au Royaume-Uni. Il est interdit aux partis politiques d'accepter des dons d'un montant supérieur à 200 £ provenant d'une source autre que celles énumérées ci-dessus. Tout don d'un montant supérieur à 200 £ provenant d'une source non autorisée doit être rendu et les dons émanant de sources non identifiables ne peuvent être acceptés. Loi sur les partis, élections et référendums politiques de 2000 (non-application de la partie IV en Irlande du Nord, etc.) et ordonnance de 2001 (qui, à l'égard des partis d'Irlande du Nord, n'applique pas les règles relatives à l'identité des sources et au financement provenant de l'étranger), prorogée en janvier 2005 pour deux années supplémentaires, c'est-à-dire jusqu'en février 2007.
39	San Marin	-	<i>Le financement des partis et des campagnes électorales, Stockholm : IDEA, 2003, 246 p.</i>
40	<u>Serbie-et-Monténégro</u>	+	http://www.transparentnost.org.yu/english/MEDIA/1708-e01.html La loi de 1997 sur le financement des partis politiques garantit le financement public des partis et <u>interdit les dons provenant de l'étranger</u>. La loi restreint en outre les dons émanant des sociétés, des groupes de sociétés et des autres organisations ayant au moins 50 salariés, mais ne réglemente pas les dons des personnes physiques. Les dons anonymes sont permis, mais ne peuvent dépasser 3 % des sommes obtenues par le parti l'année précédente. Si le parti enfreint la loi, la sanction n'est guère lourde. À l'issue de nombreux débats publics, il a été conclu que ces dispositions étaient justement la raison pour laquelle aucune nouvelle législation n'avait été encore adoptée. Aucun parti, y compris le parti dirigeant, ne veut divulguer les informations relatives à ses revenus, et encore moins l'identité de ses contributeurs.
41	Slovaquie	+	<i>J. Ikstens, D. Smilov, M. Walecki : Le financement des partis et des campagnes en Europe de l'Est : une étude des 18 pays membres de l'ACEEEO (note présentée lors de la conférence de l'ACEEEO intitulée « Le financement transparent des campagnes électorales au XXI^e siècle »), Brijuni, 2001.</i> Seuls sont autorisés les dons émanant de personnes physiques ayant le statut de résident permanent sur le territoire slovaque, de personnes morales basées sur le territoire slovaque, ou de partis ou mouvements politiques enregistrés en Slovaquie.
42	Slovénie	+	<i>Le financement des campagnes en Europe centrale et orientale : les leçons retenues et les défis qui se présentent, Jānis Ikstens, Ph.D.; Daniel Smilov, Ph.D.; Marcin Walecki, M.A. (2002))</i>
43	Suède	-	<i>Le financement des partis et des campagnes électorales, Stockholm : IDEA, 2003, 246 p.</i>
44	Suisse	- (aucune réglementation)	<i>Rapports nationaux sur la corruption politique et le financement des partis – SUISSE (par Michael Brändle) (2002)</i> (http://www1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_switzerland.pdf) <i>Le financement des partis et des campagnes électorales, Stockholm : IDEA, 2003, 246 p.</i>

45	Turquie	+	<i>J. Ikstens, D. Smilov, M. Walecki : Le financement des partis et des campagnes en Europe de l'Est : une étude des 18 pays membres de l'ACEEEO (note présentée lors de la conférence de l'ACEEEO intitulée « Le financement transparent des campagnes électorales au XXIe siècle »), Brijuni, 2001.</i> Les partis ne peuvent accepter de sommes d'argent, de biens ni de dons provenant d'États étrangers, d'organisations internationales, de ressortissants d'un autre pays, d'associations, de groupes ou d'institutions établis dans un autre pays (loi sur les partis politiques, loi relative aux règles électorales générales).
46	Ukraine	+	Est interdit le financement des partis politiques par les pays étrangers, ainsi que par les ressortissants, les entreprises, les institutions et les organisations de pays étrangers, par les partis politiques qui ne sont pas membres de la même coalition électorale (loi sur les partis politiques), par les pays étrangers et leurs organisations, par les organisations internationales, les ressortissants étrangers ou les apatrides (loi sur les associations de citoyens).