



Strasbourg, le 16 juin 2026

CDL-AD(2026)015

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

ALBANIE

AVIS CONJOINT

**DE LA COMMISSION DE VENISE ET DE LA DIRECTION GÉNÉRALE
DES DROITS HUMAINS ET DE L'ÉTAT DE DROIT (DGI) DU CONSEIL
DE L'EUROPE**

SUR

**LE PROJET DE LOI RELATIF « AU FINANCEMENT DES PARTIS
POLITIQUES »**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques à sa
87^e réunion (Venise, 11 juin 2026)**

**Adopté par la Commission de Venise à sa 147^e session plénière
(Venise, 12-13 juin 2026)**

Sur la base des observations de

Mme Veronika BÍLKOVÁ (membre, Tchéquie)
M. Oliver KASK (membre suppléant, Estonie)
M. Saša ZAGORC (membre suppléant, Sloveenie)
M. Yves-Marie DOUBLET (Expert, DGI)
Mme Laura STEFAN (Expert, DGI)

Avis co-financé
par l'Union européenne



Traduction provisoire

www.venice.coe.int

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et champ d'application de l'avis.....	3
III.	Cadre juridique international et national	5
A.	Normes internationales relatives aux partis politiques et à leur financement.....	5
B.	Cadre juridique national.....	7
C.	Les évaluations antérieures du cadre juridique	7
IV.	Analyse.....	9
A.	Aspects procéduraux.....	9
B.	Aspects de fond.....	10
1.	CHAPITRE I : DISPOSITIONS GÉNÉRALES.....	10
2.	CHAPITRE II : SOURCES DE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES	17
3.	CHAPITRE III : RAPPORTS DES PARTIS POLITIQUES	26
4.	CHAPITRE IV : STRUCTURES RESPONSABLES	32
5.	CHAPITRE V : SOUTIEN MATÉRIEL DE L'ÉTAT	34
6.	CHAPITRE VI : SANCTIONS ADMINISTRATIVES	36
7.	CHAPITRE VII : DISPOSITIONS FINALES	38
8.	Remarques finales.....	39
V.	Conclusion	40

I. Introduction

1. Par lettre du 27 avril 2026, M. Niko Peleshi, président du Parlement de la République d'Albanie, a sollicité l'avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur le projet de loi relatif « au financement des partis politiques » ([CDL-REF\(2026\)015](#), ci-après dénommé « le projet de loi »). Le présent avis a été élaboré conjointement avec la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (ci-après dénommée « la DGI »).

2. Mme Veronika Bílková, M. Oliver Kask et M. Saša Zagorc ont agi en tant que rapporteurs pour le présent avis. M. Yves-Marie Doublet et Mme Laura Stefan ont été désignés comme experts pour la DGI et ont formulé des observations en son nom.

3. Du 27 au 29 mai 2026, une délégation de la Commission composée de M. Oliver Kask, de M. Saša Zagorc et de Mme Laura Stefan, accompagnée de M. Michael Janssen du Secrétariat de la Commission de Venise, s'est rendue à Tirana et a rencontré le président du Parlement albanais, le ministre de la Gouvernance locale, ainsi que des représentants de la commission parlementaire ad hoc sur la réforme électorale, de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques, des partis au pouvoir et de l'opposition, ainsi qu'avec certaines organisations de la société civile et organisations internationales représentées en Albanie. La Commission remercie les autorités albanaïses et le Bureau du Conseil de l'Europe à Tirana pour l'excellente organisation de ces rencontres.

4. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. Il se peut que cette traduction ne reflète pas fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 27 au 29 mai 2026. Il a été approuvé par le Conseil pour les élections démocratiques lors de sa 87^e réunion du 11 juin 2026 et, à la suite d'un échange de vues avec M. Muharem Çakaj et M. Viktor Gumi, experts de la commission parlementaire ad hoc sur la réforme électorale, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 147^e session plénière (Venise, 12-13 juin 2026).

II. Contexte et champ d'application de l'avis

6. La commission parlementaire ad hoc sur la réforme électorale a été constituée par le Parlement albanais le 27 octobre 2025 avec pour mandat de faire avancer les réformes électorales conformément aux recommandations formulées par l'Union européenne, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE et d'autres organisations internationales. Composée de 16 membres représentant à parts égales la majorité au pouvoir et l'opposition, et soutenue par un groupe de six experts, la commission est chargée d'examiner et de proposer des modifications de l'ensemble du cadre électoral dans un délai de neuf mois (décembre 2025 – juillet 2026)¹. Son plan de travail donne la priorité à des domaines clés, notamment le financement des partis politiques, l'administration des élections, la réglementation des campagnes électorales, les mécanismes de plainte et d'autres questions systémiques, conformément aux engagements de réforme liés à l'UE.

7. Le premier résultat du Comité a été le projet de loi relatif « au financement des partis politiques », élaboré par le groupe d'experts et présenté aux parties prenantes lors d'un événement public organisé par le Comité en collaboration avec l'OSCE, des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes en mars 2026. Une phase de consultation

¹ Au cours des réunions tenues à Tirana, la Commission de Venise et la DGI ont été informées que ce calendrier n'était pas définitif et que la commission pourrait poursuivre ses travaux aussi longtemps que nécessaire pour préparer les réformes prévues.

publique a ensuite été lancée² ; parallèlement, il a été demandé au BIDDH de rédiger un avis d'urgence sur le projet de loi³. Le 6 mai 2026, le Comité a organisé une audition sur le projet de loi avec des organisations de la société civile, la Commission électorale centrale (CEC) et d'autres parties prenantes. Le groupe d'experts a été chargé de refléter les commentaires reçus au cours du processus de consultation dans une version finale révisée du projet de loi, qui devrait être à nouveau partagée avec les parties prenantes et rendue publique.

8. L'exposé des motifs du projet de loi inscrit cette initiative législative dans le cadre du processus d'adhésion de l'Albanie à l'UE⁴, et fait référence aux rapports de la Commission européenne, à savoir le [rapport 2025 sur l'Albanie](#) et le [Rapport d'examen analytique de 2023 pour l'Albanie](#), qui soulignaient la nécessité d'une réforme. Plus précisément, le rapport de 2023 a relevé certaines lacunes persistantes dans le cadre législatif régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, notamment : les réglementations et les limites relatives aux dons et aux dépenses devaient être étendues aux tiers ; les candidats devaient toujours être tenus de divulguer les recettes et les dépenses de leur campagne avant le jour du scrutin ; et les capacités de la CEC à assurer un suivi adéquat des finances des partis devaient encore être renforcées afin de contribuer à un contrôle accru, y compris à un régime d'audit plus rigoureux. Le rapport de 2025 indiquait que le cadre juridique actuel en matière de financement des partis politiques manquait d'efficacité en raison de l'absence de plafond pour les dépenses des candidats et de l'absence de réglementation claire en matière de publicité.

9. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi vise à établir un nouveau cadre juridique complet régissant le financement, la gestion, le contrôle, la déclaration et la transparence des recettes et des dépenses des partis politiques au cours de l'année civile et en dehors des campagnes électorales. Il a pour objectif de remédier aux lacunes, aux faiblesses et aux difficultés qui ont caractérisé le cadre juridique existant et sa mise en œuvre dans la pratique. Le projet de loi vise à remplacer et à développer davantage les dispositions relatives au financement des partis actuellement contenues dans la loi sur les partis politiques⁵, tandis que le financement des campagnes électorales continuera d'être régi par le Code électoral⁶. La Commission de Venise et la DGI notent que certaines des préoccupations susmentionnées exprimées par la Commission européenne concernent le financement des campagnes électorales et devront donc être traitées par le biais de modifications du Code électoral (et éventuellement de la législation secondaire et des mesures de mise en œuvre pratique du cadre juridique).

10. Le rapport explicatif précise en outre que le projet de loi vise à accroître la transparence publique et l'accès aux informations financières (notamment en imposant des obligations de publication aux partis politiques et en créant une plateforme électronique dédiée au sein de la CEC) ; à renforcer l'intégrité du financement des partis politiques (en établissant des limites strictes aux sources de financement autorisées) ; à renforcer l'égalité dans la compétition politique (grâce à une formule détaillée pour l'attribution des fonds publics et à une subvention spécifique visant à promouvoir l'égalité des sexes et à accroître la représentation des jeunes) ; à moderniser la gestion financière des partis politiques (*notamment* en instaurant l'obligation d'utiliser des comptes bancaires pour la plupart des transactions et en limitant l'utilisation d'espèces) ; et à renforcer les contrôles internes et externes (notamment en exigeant des partis politiques qu'ils mettent en place des mécanismes internes de contrôle financier, en

² Le projet élaboré par la commission parlementaire ad hoc a fait l'objet d'une consultation publique sur sa plateforme du 1er au 15 avril 2026, voir [PROJEKTLIGJ « PËR FINANCIMIN E PARTIVE POLITIKE » - Platforma e Konsultimit Publik](#).

³ Voir ODIHR, [Avis provisoire urgent sur le projet de loi albanais relatif au financement des partis politiques](#).

⁴ L'Albanie est un pays candidat officiel à l'adhésion à l'Union européenne depuis 2014. Le 25 mars 2020, le Conseil de l'UE a décidé d'ouvrir des négociations d'adhésion avec l'Albanie.

⁵ Loi n° 8580 sur les partis politiques du 17 février 2000 (modifiée ultérieurement), articles 15/1 et suivants.

⁶ [Code électoral](#) de l'Albanie du 29 décembre 2008 (modifié ultérieurement), articles 86 et suivants.

modifiant la réglementation relative à l'audit obligatoire des partis et en élargissant les pouvoirs de la CEC en matière de contrôle externe).

11. Au cours de la consultation publique et des auditions, plusieurs organisations de la société civile, la CEC et d'autres parties prenantes ont salué l'initiative législative mais l'ont jugée incomplète et ont formulé plusieurs recommandations visant à améliorer davantage le projet de loi. Certains ont exprimé des préoccupations générales concernant la rapidité du processus législatif ; les éventuelles incohérences avec le Code électoral et la question de savoir si ce dernier devrait être modifié simultanément ; le manque de précision de certains termes et dispositions et la question de savoir si trop de détails sont laissés à la législation secondaire ultérieure ; certaines dispositions qui restent essentiellement déclaratives sans mécanismes d'application efficaces ; le fait, particulièrement préoccupant, que le contrôle financier externe reste de la seule responsabilité de la CEC, qui a manqué d'efficacité par le passé.

12. Étant donné que le champ d'application du présent avis se limite au projet de loi relatif « au financement des partis politiques », celui-ci ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les partis politiques et le financement politique en Albanie. L'absence de commentaires sur certaines dispositions du projet de loi ne doit pas être interprétée comme un aval de ces dispositions. L'avis aborde des questions clés et met en évidence les principaux sujets de préoccupation. Dans un souci de concision, et afin d'apporter une contribution utile au processus législatif, il se concentre davantage sur les domaines qui gagneraient à faire l'objet de modifications supplémentaires plutôt que sur les aspects positifs du projet de loi.

III. Cadre juridique international et national

A. Normes internationales relatives aux partis politiques et à leur financement

13. Les normes internationales relatives aux partis politiques figurent principalement à l'article 22 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques \(PIDCP\)](#) et à l'article 11 de la [Convention européenne des droits de l'homme \(CEDH\)](#), qui protègent tous deux le droit à la liberté d'association. Le droit à la liberté d'opinion et d'expression consacré par l'article 10 de la CEDH et l'article 19 du PIDCP, ainsi que le droit à des élections libres garanti par l'article 3 du premier protocole additionnel à la CEDH et par l'article 25 du PIDCP, sont également pertinents. Enfin, la transparence du financement des partis politiques (et du financement des campagnes électorales) est traitée plus spécifiquement à l'article 7, paragraphe 3, de la [Convention des Nations unies contre la corruption](#)⁷.

14. En outre, des normes en la matière figurent dans les recommandations de l'ONU, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE. Il s'agit notamment de [l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme des Nations unies](#) sur le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit à l'égalité d'accès à la fonction publique ; de [la Recommandation \(2003\)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 (ci-après : Rec(2003)4) ; les Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques (ci-après : *Lignes directrices conjointes*)⁸, les Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association⁹, les

⁷ Voir également les résolutions pertinentes de la Conférence des États parties à la Convention des Nations unies contre la corruption (CoSP), notamment la [résolution 11/7 de 2025](#) sur « la prévention et la lutte contre la corruption par le renforcement de la transparence dans le financement des partis politiques, des candidatures aux fonctions publiques électives et des campagnes électorales ».

⁸ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition.

⁹ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association (2015).

Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux¹⁰ ; ainsi que le Code de bonne conduite de la Commission de Venise en matière de partis politiques¹¹ et le Code de bonne conduite en matière électorale¹². Dans le présent avis conjoint, il est également fait référence aux avis antérieurs pertinents de la Commission de Venise et aux rapports d'évaluation du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe¹³.

15. D'emblée, la Commission de Venise et la DGI rappellent que les partis politiques sont des associations et qu'à ce titre, ils – ainsi que leurs membres – jouissent de la liberté d'association telle que définie par l'article 11 de la CEDH¹⁴ et d'autres traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Conformément à l'article 11 de la CEDH, la liberté d'association ne peut être restreinte que par la loi, pour l'un des motifs énumérés et dans la mesure où cela est « nécessaire dans une société démocratique ». Conformément au principe 7 des Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, « les associations doivent pouvoir librement solliciter, recevoir ou utiliser des ressources financières, matérielles et humaines ... ». Toutefois, cette liberté est soumise, entre autres, à des exigences « relatives à la transparence et au financement des partis politiques et des élections, sous réserve toutefois que ces exigences soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme ».

16. Dans la Rec(2003)4, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe invite les États membres, entre autres, à garantir la transparence et un contrôle indépendant en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales, ainsi que l'application des règles au moyen de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. De même, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans sa [Recommandation 1516 \(2001\)](#) sur le financement des partis politiques, souligne la nécessité d'une transparence totale des comptes, de la mise en place d'une autorité d'audit indépendante et de sanctions significatives pour ceux qui enfreignent les règles. L'importance de la transparence dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales est également soulignée à l'article 7, paragraphe 3, de la Convention des Nations unies contre la corruption, dans les lignes directrices et le rapport de la Commission de Venise sur le financement des partis politiques¹⁵, dans le Code de bonne conduite en matière électorale¹⁶, dans le Code de bonne conduite en matière de partis politiques¹⁷, ainsi que dans des avis antérieurs de la Commission de Venise¹⁸. Selon les, « la réglementation du financement des partis politiques est essentielle pour garantir l'indépendance des partis face à toute influence induite exercée par les donateurs, ainsi que par l'État et les organismes publics, pour veiller à ce que les partis aient la possibilité de se présenter aux élections conformément au principe de l'égalité des chances, et pour

¹⁰ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2016\)004](#), Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux.

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)002](#), Code de bonne conduite en matière de partis politiques.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale.

¹³ Le GRECO a abordé le thème de l'évaluation intitulé « Transparence du financement des partis politiques » dans ses [rapports d'évaluation du troisième cycle](#).

¹⁴ Voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, requête n° 19392/92, 30 janvier 1998.

¹⁵ Voir les lignes directrices 5, 7 et 12.

¹⁶ Voir les paragraphes 108 et suivants.

¹⁷ Voir paragraphe 38.

¹⁸ Voir par exemple Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)007](#), Azerbaïdjan – Avis conjoint sur la loi sur les partis politiques, paragraphe 12 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2022\)013](#), Mongolie – Avis conjoint sur le Projet de loi sur les Partis Politiques, paragraphe 102 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)003](#), Ukraine – Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques, paragraphe 20 et suivants ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)025](#), Tunisie – Avis sur le projet de loi organique relatif à l'organisation des partis politiques et à leur financement, paragraphes 7 et suivants ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)016](#), Kosovo – Avis sur le « projet de loi modifiant et complétant la loi n° 03/I-174 sur le financement des entités politiques (modifiée et complétée par les lois n° 04/I-058 et n° 04/I-122) et la loi n° 003/I-073 sur les élections législatives (modifiée et complétée par la loi n° 03/I-256) », paragraphes 17 et suivants ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2017\)027](#), République de Moldova – Avis conjoint sur le cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, paragraphes 19 et suivants.

assurer la transparence du financement politique »¹⁹. La transparence du financement des partis et des campagnes électorales « est importante pour protéger les droits des électeurs, prévenir la corruption et tenir le grand public informé. Les électeurs doivent disposer d'informations pertinentes sur le soutien financier accordé aux partis politiques, car cela influence la prise de décision et constitue un moyen de demander des comptes aux partis. »²⁰.

B. Cadre juridique national

17. L'ordre juridique albanais accorde un statut important au droit international. L'article 5 de la [Constitution](#) dispose que la République d'Albanie applique le droit international qui lui est contraignant. Conformément à l'article 122 de la Constitution, les accords internationaux ratifiés font partie intégrante de l'ordre juridique interne après leur publication au Journal officiel et prévalent sur la législation nationale en cas de conflit. Les normes internationales en matière de droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme constituent donc des outils d'interprétation importants pour évaluer la compatibilité de la législation relative au financement des partis politiques avec les exigences de la démocratie et de l'État de droit.

18. Le fondement constitutionnel du cadre juridique applicable aux partis politiques est fourni par l'article 9 de la Constitution :

- 1. Les partis politiques sont créés librement. Leur organisation doit être conforme aux principes démocratiques.*
- 2. Les partis politiques et autres organisations dont les programmes et les activités reposent sur des méthodes totalitaires, qui incitent à la haine raciale, religieuse, régionale ou ethnique ou la soutiennent, qui recourent à la violence pour prendre le pouvoir ou influencer la politique de l'État, ainsi que celles à caractère secret, sont interdits conformément à la loi.*
- 3. Les sources de financement des partis ainsi que leurs dépenses sont toujours rendues publiques.*

19. Le fonctionnement des partis politiques, leur financement et la conduite des campagnes électorales en Albanie sont actuellement régis principalement par la loi de 2000 sur les partis politiques et le code électoral de 2008 ; ces deux textes ont été modifiés à plusieurs reprises. La loi sur les partis politiques contient des dispositions relatives aux ressources financières et matérielles des partis politiques, y compris des règles régissant le financement public et privé, les dons, les obligations de déclaration, les exigences de transparence et les mécanismes de contrôle. Le Code électoral régit le financement des campagnes pendant les périodes électorales, le rôle et les compétences de la Commission électorale centrale (CEC), les procédures de contrôle financier, ainsi que les plaintes et les sanctions relatives aux activités électorales.

C. Les évaluations antérieures du cadre juridique

20. Le cadre constitutionnel et législatif de l'Albanie a déjà fait l'objet de plusieurs évaluations internationales concernant le financement des partis politiques et l'intégrité électorale. En particulier, le BIDDH a recommandé à plusieurs reprises de renforcer la transparence et le contrôle du financement des campagnes électorales, notamment par la déclaration en temps utile des recettes et des dépenses de campagne, la publication de rapports préliminaires sur le financement des campagnes, une réglementation plus claire des activités et des dépenses de campagne, ainsi que des sanctions plus efficaces contre l'utilisation abusive des

¹⁹ Voir Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 204.

²⁰ *Ibid.*, paragraphe 247.

ressources publiques et l'achat de voix²¹. En outre, la coexistence des deux cadres juridiques (loi sur les partis politiques et code électoral) a suscité des inquiétudes quant aux incohérences, aux lacunes réglementaires, au chevauchement des compétences, ainsi qu'à la cohérence et à l'efficacité globales du système de financement politique, notamment en ce qui concerne les dépenses de campagne, le financement par des tiers et les mécanismes d'application.

21. La Commission de Venise a adopté par le passé plusieurs avis dans le domaine électoral²². Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a abordé la question de la transparence du financement des partis en Albanie dans le cadre de son troisième cycle d'évaluation ; dans son deuxième rapport de conformité de 2013, il a estimé que l'Albanie avait mis en œuvre ses recommandations visant à renforcer la transparence et le contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales en exigeant la divulgation des dons et des donateurs, en interdisant les dons anonymes, en introduisant des comptes détaillés et vérifiés pour les partis, en garantissant un contrôle indépendant par la CEC et en établissant des sanctions efficaces en cas de violation²³. Des rapports plus récents de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) ont mis en évidence des lacunes concernant le financement des campagnes électorales, la transparence, l'utilisation abusive des ressources administratives et les capacités de contrôle²⁴.

22. Le 25 mars 2020, le Conseil de l'UE a décidé d'ouvrir des négociations d'adhésion avec l'Albanie et a souligné qu'avant la première conférence intergouvernementale, l'Albanie devait, entre autres, garantir la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales²⁵.

23. Le présent projet de loi a été évalué par le BIDDH, qui a publié un avis provisoire urgent le 30 avril 2026²⁶. Le BIDDH a salué l'objectif de consolidation et de développement de la réglementation du financement des partis politiques en Albanie et a évalué positivement plusieurs innovations introduites par le projet de loi, notamment le renforcement des obligations de transparence, des restrictions plus strictes sur les sources de financement et les transactions en espèces, le renforcement des mécanismes d'audit et l'élargissement des pouvoirs de contrôle de la CEC. Dans le même temps, l'ODIHR a identifié un certain nombre de préoccupations concernant la sécurité juridique, d'éventuelles incohérences avec le Code électoral, une réglementation insuffisante du financement par des tiers et des prêts, la portée des sanctions, ainsi que la capacité institutionnelle de la CEC à garantir une mise en œuvre et un contrôle efficaces de la réglementation.

²¹ [Rapport final de la mission d'observation électorale de l'ODIHR](#), Albanie, élections législatives, 23 juin 2013, pages 16-18 ; [Rapport final de la mission d'observation électorale de l'ODIHR](#), Albanie, élections législatives, 25 avril 2021, pages 17-21 ; [Rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH](#), Albanie, élections locales, 14 mai 2023, pages 14-18 ; [Rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH](#), Albanie, élections législatives, 11 mai 2025, pages 31-34.

²² Voir, par exemple, tout récemment, Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)036](#), Albanie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements constitutionnels du 30 juillet 2020 et au Code électoral du 5 octobre 2020. Cet avis, tout comme les avis précédents, ne traitait pas du financement politique.

²³ Voir les [rapports](#) pertinents [du GRECO sur l'Albanie](#).

²⁴ APCE, [Observation des élections législatives en Albanie \(11 mai 2025\)](#) ; APCE, Le respect des obligations et engagements de l'Albanie, [Résolution 2544 \(2024\)](#) ; voir également la Commission de suivi de l'APCE, Le respect des obligations et engagements de l'Albanie, [Rapport Doc. 15950, 2024](#).

²⁵ Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur l'élargissement et le processus de stabilisation et d'association – Albanie et République de Macédoine du Nord, [ST 7002/20](#), 25 mars 2020, page 5. Voir également le [rapport 2025](#) de la Commission européenne [sur l'Albanie](#) et [Rapport d'examen analytique de 2023 pour l'Albanie](#) mentionnés dans l'exposé des motifs du projet de loi ; cf. la section précédente du présent avis, « Contexte et champ d'application de l'avis ».

²⁶ Voir ODIHR, [Avis provisoire urgent sur le projet de loi albanais relatif au financement des partis politiques](#), en particulier les pages 2 à 5 et les paragraphes 17 à 20, 82 à 118.

IV. Analyse

A. Aspects procéduraux

24. D'emblée, la Commission de Venise et le DGI tiennent à souligner que la législation sur un sujet aussi sensible que le financement politique doit être soigneusement élaborée dans le cadre d'un processus ouvert et transparent. La liste de contrôle actualisée de la Commission de Venise sur l'État de droit²⁷, ainsi que le rapport de la Commission sur le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique²⁸, fournissent des orientations utiles pour des procédures législatives transparentes, responsables, inclusives et démocratiques, notamment un débat public sur les projets de loi au Parlement et une justification adéquate (par exemple par des rapports explicatifs), l'accès du public aux projets de loi, au moins lorsqu'ils sont soumis au Parlement, une possibilité réelle pour le public de donner son avis et, le cas échéant, des analyses d'impact avant l'adoption de la législation (par exemple sur l'impact des lois en matière de droits de l'homme et sur le budget). De plus, dans sa liste de contrôle relative aux relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie, la Commission de Venise a souligné que « les projets complexes et controversés devraient normalement être annoncés longtemps à l'avance, et leur examen être précédé d'avant-projets donnant lieu à une forme de consultation (par internet). Le public devrait être en mesure de fournir un authentique apport [...]. Le temps additionnel prévu pour les consultations publiques augmente les possibilités offertes à l'opposition d'influer sur le contenu de la législation proposée par le gouvernement ou la majorité. Cette dernière ne devrait pas manipuler la procédure pour éviter les consultations publiques de ce type. »²⁹.

25. Dans ce contexte, la Commission de Venise et la DGI se félicitent que le président du Parlement albanais leur ait soumis le projet de loi pour examen à un stade relativement précoce, avant de le présenter à l'assemblée plénière du Parlement, et que ce projet ait été élaboré dans le cadre d'un processus inclusif, auquel ont participé les partis de la majorité et de l'opposition et qui a comporté une consultation publique ainsi que des auditions avec des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes. Si le processus de consultation publique de 15 jours³⁰ sur un texte législatif aussi important, nouveau et politiquement sensible – considéré par de nombreuses parties prenantes comme ne tenant pas suffisamment compte, entre autres, du financement occulte et des capacités de contrôle – semble assez court, la Commission de Venise et la DGI ont été informées que les parties prenantes concernées avaient été associées au processus sur une période plus longue. Cela dit, lors des réunions à Tirana, certaines organisations de la société civile ont déclaré que leurs observations de fond sur le projet de loi n'avaient été prises en compte que dans une mesure très limitée, et qu'elles auraient souhaité obtenir des explications de la part des rédacteurs de la loi. La Commission de Venise et la DGI recommandent que des consultations approfondies supplémentaires sur un projet révisé soient menées avant l'adoption de la loi, en tenant compte des observations de divers observateurs nationaux et internationaux – y compris celles formulées dans le présent avis. Ces consultations devraient associer divers partis politiques, les institutions publiques concernées et les organisations de la société civile, et fournir des explications sur le projet amendé. Les autorités ont indiqué qu'il était prévu que la loi soit adoptée d'ici la fin juillet 2026 ; même si le délai pour finaliser le projet est donc assez court, il convient de souligner que la qualité et le caractère inclusif du processus législatif sont essentiels à la légitimité de la législation électorale et relative aux partis.

²⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La liste actualisée des critères de l'État de droit.

²⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)025](#), Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique, paragraphes 106 à 115.

²⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphe 74.

³⁰ Le projet élaboré par la commission parlementaire ad hoc a fait l'objet d'une consultation publique sur sa plateforme du 1er au 15 avril 2026, voir [PROJEKTLIGJ « PËR FINANCIMIN E PARTIVE POLITIKE » - Platforma e Konsultimit Publik](#).

B. Aspects de fond

1. CHAPITRE I : DISPOSITIONS GÉNÉRALES

26. Le paragraphe 1 de l'article 1 du projet de loi, qui définit l'objet et le but de la loi, stipule : « La présente loi régit les modalités et les conditions du financement, de la gestion, de la transparence, de la déclaration et du contrôle des recettes et des dépenses des partis politiques en République d'Albanie. » Le texte actuel pourrait être complété par l'ajout de la phrase « ainsi que le régime de sanctions et la responsabilité des partis politiques », car le projet de loi vise à renforcer le régime de sanctions en cas de non-respect ou d'infractions.

27. Selon le projet d'article 1, paragraphe 2, le projet de loi « vise à garantir la légalité, la transparence et la conformité des activités financières des partis politiques avec le système de démocratie parlementaire ». Étant donné que la plupart des dispositions du projet ne s'appliquent pas uniquement aux partis parlementaires mais aux partis politiques en général, il semble plus cohérent de faire référence de manière plus large à la « démocratie » plutôt qu'à la « démocratie parlementaire ». À cet égard, il pourrait être utile de refléter également la disposition de l'article 3, paragraphe 1, de la loi sur les partis politiques, selon laquelle « les partis politiques albanais font partie d'un système de gouvernance libre et démocratique dans le pays ». En outre, il est suggéré de faire également référence à la prévention de la corruption ou de l'influence indue, qui constituent des objectifs centraux de la réglementation du financement politique.

28. Le projet d'article 2 comprend les définitions de plusieurs termes clés utilisés dans le projet de loi³¹. De l'avis de la Commission de Venise et de la DGI, la définition du terme « donneur anonyme » manque de clarté et devrait être révisée. Elle devrait faire référence de manière générale tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales, sans mentionner spécifiquement les « citoyens albanais », ceux-ci étant déjà inclus dans la notion de « personnes physiques ». En outre, l'expression « identité complète » est vague et devrait être clarifiée davantage en précisant quels éléments de l'identité d'un donateur doivent être divulgués.

³¹ Projet d'article 2 – Définitions :

« Dans la présente loi, les termes et expressions suivants ont la signification suivante :

1. « Donateur anonyme » désigne tout citoyen albanais, personne physique ou morale, qui verse une somme d'argent ou effectue un don en nature sans révéler son identité complète ou sans être inscrit dans les registres du parti politique.
2. « Fonds public » désigne le soutien financier destiné au financement des partis politiques provenant du budget de la République d'Albanie.
3. La « CEC » désigne la Commission électorale centrale.
4. « Cotisation » désigne une somme d'argent fixe versée mensuellement ou annuellement pour l'adhésion à un parti politique.
5. « Parti politique » désigne tout parti politique officiellement enregistré par l'autorité compétente et cherchant à influencer les affaires du pays par sa participation aux élections et sa représentation au sein des organes élus du gouvernement.
6. « Parti parlementaire » désigne un parti politique ayant remporté au moins un siège à l'Assemblée selon les résultats des dernières élections générales.
7. « Personnes physiques étrangères » désigne les personnes qui ne possèdent pas la nationalité albanaise.
8. « Dépenses » désigne l'ensemble des dépenses et des paiements effectués par un parti politique pour des biens et des services conformément à la législation en vigueur.
9. Le terme « recettes » désigne toute somme d'argent perçue par un parti politique auprès de personnes physiques ou morales, les cotisations des membres, les fonds provenant du budget de l'État et toute autre source licite prévue par la présente loi. Les recettes comprennent également les dons, les subventions ou tout autre type d'avantage accordé à un parti politique, qu'il s'agisse d'argent ou de nature, y compris le remboursement des dettes du parti politique, ainsi que les avantages tirés de biens, de prêts, de services et d'installations mis à la disposition du parti politique. Les services fournis volontairement à un parti politique par des particuliers, par le don de leur temps et sans rémunération, ne sont pas considérés comme des revenus. Un don comprend également

29. L'article 2, paragraphe 5, du projet de loi stipule que « par « parti politique », on entend tout parti politique officiellement enregistré par l'autorité compétente et cherchant à influencer les affaires du pays par sa participation aux élections et sa représentation au sein des organes élus du gouvernement ». En revanche, l'article 1 de la loi sur les partis politiques définit les partis politiques comme « des associations volontaires de citoyens fondées sur des idées, des convictions, des opinions ou des intérêts politiques communs, qui visent à influencer la vie du pays par la participation aux élections et la représentation du peuple au sein des organes élus du pouvoir ». La définition d'un « parti politique » diffère donc de celle figurant à l'article 1 de la loi sur les partis politiques. La Commission de Venise et la DGI recommandent d'utiliser la même définition dans les deux textes législatifs. En outre, il serait plus clair de remplacer la référence à l'« autorité compétente » pour l'enregistrement des partis par une mention explicite de cette autorité ou par un renvoi à la disposition légale pertinente.

30. Le terme « revenus » est défini à l'article 2, paragraphe 9, du projet de loi comme suit :

« 9. Le terme « revenu » désigne toute somme d'argent reçue par un parti politique de la part de personnes physiques ou morales, les cotisations des membres, le budget de l'État et toute autre source licite au sens de la présente loi. Le revenu comprend également les dons, les subventions ou tout autre type d'avantage accordé à un parti politique, qu'il soit en espèces ou en nature, y compris le paiement des dettes du parti politique, ainsi que les avantages tirés de biens, de prêts, de services et d'installations mis à la disposition du parti politique. Les services fournis volontairement à un parti politique par des particuliers, par le don de leur temps et sans rémunération, ne sont pas considérés comme des revenus. Un don comprend également l'acceptation par un parti politique d'un service ou d'une valeur monétaire ou matérielle inférieure à sa juste valeur marchande ; l'évaluation et la déclaration de celui-ci sont régies par une réglementation adoptée par la CEC sur la base de données provenant d'institutions publiques ou d'une expertise indépendante. »

Cette définition fait donc référence aux « sommes d'argent reçues par un parti à partir du budget de l'État ». Il convient de préciser si la notion de « revenus » englobe également d'autres sources éventuelles de financement public ; il n'est pas clair si la clause générale « toute autre source légale au sens de la présente loi » figurant au projet d'article 2, paragraphe 9, vise à inclure de telles sources publiques éventuelles³². De même, le projet d'article 6 sur les sources de financement des partis³³ ne fait référence qu'au financement provenant du budget de l'État, tout en englobant « d'autres revenus générés légalement par le parti conformément à la législation en vigueur ». Le projet d'article 7, qui comprend une liste précise des sources de financement interdites³⁴, ne prévoit pas d'interdiction générale du

l'acceptation par un parti politique d'un service ou d'une valeur monétaire ou matérielle inférieure à sa juste valeur marchande ; l'évaluation et la déclaration de celui-ci sont régies par une réglementation adoptée par la CEC sur la base de données provenant d'institutions publiques ou d'une expertise indépendante. »

³² Le projet d'article 5, paragraphe 2, reconnaît l'existence de « ressources publiques » distinctes des « ressources de l'État ».

³³ Projet d'article 6 – Ressources financières et matérielles :

« Les ressources financières et matérielles des partis politiques comprennent :

- a) les cotisations des membres ;
- b) les dons en espèces, en nature ou sous forme de services ;
- c) des financements provenant du budget de l'État ;
- ç) des prêts ou crédits obtenus conformément à la loi ;
- d) d'autres revenus générés légalement par le parti conformément à la législation en vigueur. »

³⁴ Projet d'article 7 – Interdiction de l'aide financière et matérielle :

« 1. Il est interdit aux partis politiques de recevoir une aide financière ou matérielle provenant :

- a) des institutions gouvernementales ou non gouvernementales étrangères, que cette aide soit fournie directement ou indirectement, y compris par l'intermédiaire de personnes physiques, de fondations ou d'autres entités qui leur sont affiliées ;
- b) des personnes morales étrangères, y compris lorsqu'elles ont établi des succursales ou des bureaux de représentation en République d'Albanie ;
- c) de personnes physiques étrangères, y compris lorsqu'elles sont associées ou actionnaires de sociétés commerciales établies en Albanie,
- ç) des donateurs anonymes ;

financement public autre que celui provenant du budget de l'État. La Commission de Venise et la DGI recommandent donc de préciser si les partis politiques peuvent accéder aux ressources publiques uniquement par le biais du mécanisme défini dans les projets d'articles 2 et 11 (c'est-à-dire à partir du budget de l'État), ou si les partis politiques peuvent également recevoir d'autres types de ressources publiques, par exemple celles gérées par les collectivités locales ou les entreprises publiques. Cette disposition devrait également être lue conjointement avec l'article 91 (en particulier le point 2) du Code électoral relatif à l'« interdiction d'utiliser des sources publiques pour soutenir des candidats aux élections »³⁵ à titre de clarification, un renvoi à cette disposition pourrait être ajouté chaque fois que le budget de l'État, l'État ou les ressources publiques sont mentionnés dans le projet de loi.

31. La Commission de Venise et la DGI recommandent en outre de définir ou de réglementer plus clairement les notions de don, de contribution en nature, de prêt, d'entité liée à un parti politique ou contrôlée par celui-ci, de tiers, de dépenses de communication politique et de publicité politique numérique. En l'absence de définitions précises, la CEC et les tribunaux pourraient rencontrer des difficultés pour appliquer la loi de manière uniforme. Les « dons » sont mentionnés dans la définition des « revenus » et figurent dans la liste des sources de financement autorisées des partis, voir le projet d'article 6 (point b) : « dons en espèces, en nature ou sous forme de services » ; il serait souhaitable d'inclure des définitions précises des dons et des contributions en nature dans le projet d'article 2. En ce qui concerne les prêts, qui sont inclus dans la définition des « revenus » du projet d'article 2 sans autre précision, il convient de noter que le projet d'article 6, point c) mentionne les « prêts ou crédits obtenus conformément à la loi » comme source de financement autorisée ; lors des réunions à Tirana,

d) des personnes morales qui sont des investisseurs stratégiques ou qui exercent des activités dans les domaines des jeux d'argent, des casinos ou des cryptomonnaies ;

dh) les entités publiques et les sociétés commerciales nationales, y compris les sociétés à participation publique.

e) les personnes morales ayant conclu des contrats de concession, des contrats de partenariat public-privé ou des marchés publics pour la fourniture de biens ou la prestation de services avec des institutions de la République d'Albanie, pendant une période de trois ans après la fin de la relation contractuelle ;

è) les personnes morales dont le partenaire ou l'actionnaire détenant plus de la moitié du capital a bénéficié, directement ou par l'intermédiaire d'autres sociétés, de contrats de concession, de contrats de partenariat public-privé ou de marchés publics pour la fourniture de biens ou la prestation de services avec des institutions de la République d'Albanie, pendant une période de trois ans après la fin de la relation contractuelle ;

f) les organisations non gouvernementales, les organisations humanitaires, les communautés et organisations religieuses, ainsi que les organisations syndicales ;

g) les personnes physiques ou morales qui sont débitrices d'institutions de la République d'Albanie et à l'encontre desquelles une procédure d'exécution forcée a été engagée par le service des huissiers de justice ;

gj) les organisations de jeunesse, les fondations, les instituts ou les organismes similaires créés par des partis politiques, liés à des partis politiques ou exerçant des activités fonctionnelles pour le compte de partis politiques ;

h) les citoyens condamnés pour des infractions pénales dans les domaines de la corruption, du blanchiment d'argent, du crime organisé, du trafic de stupéfiants ou des infractions électorales.

[2. ...] »

³⁵ Article 91 du Code électoral – Interdiction d'utiliser des ressources publiques pour soutenir des sujets électoraux :

« 1. Sauf disposition contraire de la loi, les ressources des organismes ou entités publics centraux ou locaux, ou de tout autre type d'entité dans laquelle l'État détient un capital ou des parts et/ou nomme la majorité des membres de l'organe de surveillance ou d'administration de l'entité, quelle que soit la source du capital ou la propriété, ne peuvent être utilisées ou mises à disposition pour soutenir des candidats, des partis politiques ou des coalitions lors d'élections.

2. Aux fins du présent article, on entend par « ressources » les biens mobiliers et immobiliers visés à l'article 142 du Code civil, ainsi que l'ensemble des ressources humaines de l'établissement. Par « utilisation des ressources humaines », on entend la mise à disposition obligatoire, à des fins électorales, du personnel administratif de l'établissement pendant les heures de travail, ainsi que la mise à disposition obligatoire et organisée des élèves de l'enseignement pré-universitaire pendant les heures de cours, dans le cadre de la campagne électorale. L'utilisation des ressources humaines comprend également les promesses ou l'octroi d'avantages aux fonctionnaires ou aux élèves pour qu'ils participent à des activités liées à la campagne électorale en dehors des heures de travail ou de cours, ainsi que les pressions exercées sur eux à cette fin.

[...]

5. La CEC publie des lignes directrices détaillées afin de préciser l'utilisation et l'utilisation abusive des ressources publiques. »

il a été expliqué que ce concept était traditionnellement compris comme se référant uniquement aux crédits accordés par des institutions financières, mais cela devrait être clarifié dans la loi. Le concept d'« entités liées à un parti politique ou contrôlées par celui-ci » devrait également être défini, car ce concept est mentionné dans le projet de loi, voir le projet d'article 13, paragraphe 2 (point c) : « 2. Le rapport annuel de financement contient des informations détaillées sur : [...] c) les entités directement ou indirectement liées à des partis politiques, ou contrôlées par ceux-ci, telles que déclarées par le parti politique lui-même. » Les tiers sont mentionnés, mais non définis, dans le projet d'article 8, paragraphe 1 : « Il est interdit aux partis politiques, qu'ils agissent directement ou par l'intermédiaire de tiers, de créer des personnes morales à but commercial ou non commercial exerçant des activités lucratives. » Les termes « dépenses de communication politique » et « publicité politique numérique » ne sont pas utilisés dans le projet de loi, mais selon l'avis de la Commission de Venise et de la DGI, les partis politiques devraient être tenus de déclarer ces dépenses, et ces concepts devraient être définis dans la loi. Le règlement (UE) 2024/900 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique définit notamment la publicité politique et impose aux fournisseurs de publicité politique des obligations de tenue de registres et de publication d'informations, obligations également pertinentes dans le cadre du financement des partis politiques. Bien que ce règlement ne puisse être appliqué directement comme dans un État membre de l'UE, l'Albanie pourrait envisager d'adopter des dispositions similaires et parvenir ainsi à une harmonisation substantielle.

32. Comme cela a été souligné lors des réunions à Tirana, ainsi que pendant le processus de consultation publique, une part importante de l'activité économique et sociale albanaise continue de fonctionner par le biais de transactions en espèces et d'autres mécanismes informels moins susceptibles d'être soumis à un contrôle formel. Dans ce contexte, le projet de loi ne traite pas suffisamment du financement politique occulte et n'établit pas de mécanismes de prévention et de surveillance efficaces adaptés au contexte albanaise.

33. En outre, le projet de loi ne prévoit pas de cadre complet régissant les entités affiliées à des partis ou contrôlées par ceux-ci, ainsi que les tiers qui mènent des campagnes en faveur ou contre des partis politiques sans y être officiellement affiliés. À cet égard, l'attention est attirée sur l'article 6 de la Rec(2003)4, selon lequel les règles régissant les dons aux partis politiques devraient également s'appliquer, le cas échéant, à toutes les entités directement ou indirectement liées à des partis politiques ou contrôlées par ceux-ci. En outre, les Lignes directrices conjointes recommandent aux États de réglementer les dépenses de tiers susceptibles de contourner les règles de financement politique et de traiter ces dépenses comme fonctionnellement équivalentes aux dépenses des partis au-delà de certains seuils³⁶. En l'absence d'une telle réglementation, des limites de dons et de dépenses par ailleurs exhaustives peuvent facilement être contournées par l'acheminement de fonds via des organisations de la société civile, des groupes de réflexion ou des entités médiatiques.

34. La Commission de Venise et la DGI notent que le projet de loi traite essentiellement du financement direct des partis politiques. Or, les risques modernes liés au financement des partis proviennent souvent de canaux indirects : entités affiliées à des partis ou contrôlées par ceux-ci, acteurs tiers, agences de communication, plateformes numériques, contenu sponsorisé, activités en ligne coordonnées, prêts, annulation de dettes, services en nature ou ressources publiques. Le projet de loi aborde certaines de ces questions mais ne les réglemente pas de manière exhaustive et cohérente : le projet d'article 8 interdit aux partis de créer des personnes morales à but commercial ou non commercial exerçant des activités lucratives, directement ou par l'intermédiaire de tiers ; Le projet d'article 13, paragraphe 2, point c), exige que le rapport annuel inclue les entités directement ou indirectement liées aux partis politiques, ou contrôlées par eux, telles que déclarées par le parti lui-même ; et le projet

³⁶ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 220.

d'article 19 confère à la CEC le pouvoir d'examiner la documentation concernant les entités liées aux partis ou contrôlées par eux. Dans le même temps, le projet de loi ne définit pas les entités liées ou contrôlées et ne prévoit pas non plus d'obligations détaillées en matière de déclaration pour ces entités. Un système de financement des partis ne peut être efficace si les fonds politiques peuvent être transférés à une fondation, une association ou une organisation de campagne informelle agissant pour le compte du parti ou en coordination avec celui-ci. Il est important de bien comprendre quelles organisations doivent être considérées comme des entités affiliées à des partis politiques ou contrôlées par ceux-ci afin de garantir l'égalité de traitement devant la loi et la prévisibilité pour les partis politiques et les autres organisations cherchant à influencer la politique. La Commission de Venise et la DGI recommandent de réglementer cette question de manière plus exhaustive.

35. Le projet d'article 3, paragraphe 1, inclut la notion d'« intégrité publique » dans la liste des « principes généraux » : « Le financement des partis politiques est régi par les principes de légalité, de transparence, de responsabilité et d'intégrité publique. » La signification du terme « public » dans ce contexte n'est pas claire. S'il est censé faire référence aux institutions publiques, cela semble trop restrictif, car le projet de loi s'adresse également à différents acteurs privés (tels que les donateurs et les partis eux-mêmes). Il serait plus clair et permettrait d'éviter tout malentendu éventuel de se référer simplement à l'« intégrité » dans cette disposition.

36. Le projet d'article 3, paragraphe 2, stipule : « Les données relatives aux ressources financières et matérielles des partis politiques et à leurs dépenses doivent être publiques à tout moment. » Il serait souhaitable d'insérer une référence à la protection des données à caractère personnel, à l'instar de ce qui a été fait au paragraphe 4, qui stipule : « Le contrôle, la surveillance et la publication des données financières doivent être effectués conformément au principe de proportionnalité et dans le respect de la protection des données à caractère personnel, conformément à la législation en vigueur. » En ce qui concerne les paragraphes 2 et 4, la Commission de Venise et la DGI recommandent de préciser clairement quelles données à caractère personnel peuvent être publiées et dans quelles circonstances. Par exemple, les dons dépassant un certain seuil pourraient être soumis à des exigences de transparence plus étendues, conformément aux normes internationales³⁷. S'il est acceptable d'introduire des dispositions imposant la publication des données à caractère personnel des personnes qui font des dons aux partis politiques, de telles règles devraient être inscrites dans la législation primaire. Dans ce contexte, l'attention est attirée sur le Règlement général sur la protection des données ([RGPD](#)) qui autorise la divulgation de données à caractère personnel lorsqu'il existe un intérêt public prépondérant, ce qui peut s'appliquer à la transparence du financement politique, sans nécessiter le consentement de la personne concernée. Toutefois, pour se prévaloir de cette dérogation, l'État doit démontrer que le traitement de ces données est nécessaire pour atteindre l'objectif de politique publique visé et que le principe de minimisation des données est respecté.

37. Le projet d'article 4 définit les finalités pour lesquelles les ressources des partis peuvent être utilisées et interdit expressément leur utilisation à des fins personnelles :

« 1. Les ressources financières et matérielles d'un parti politique sont utilisées aux fins suivantes :

- a) le financement des activités régulières du parti politique ;
- b) le financement des sections du parti politique ;
- c) le financement des structures de femmes et de jeunesse du parti politique ;
- ç) le financement des activités annuelles et électorales du parti politique ;
- d) le financement des activités des groupes parlementaires ;
- dh) toute autre activité, y compris sur les réseaux sociaux et/ou les médias, visant à promouvoir le programme, les activités et les objectifs du parti politique.

³⁷ Voir [Rec\(2003\)4](#), article 3b).

2. Les ressources financières et matérielles d'un parti politique ne doivent pas être utilisées à des fins personnelles. »

La Commission de Venise et la DGI estiment que certaines précisions sont nécessaires. Le projet d'article 4 fait notamment référence aux « activités régulières » (point a) et aux « activités annuelles » (point ç). Il n'est pas clair s'il s'agit de concepts différents ; leur signification devrait être clarifiée dans le projet de loi. Le point ç fait également référence aux « activités électorales ». À cet égard, les rédacteurs devraient déterminer s'il convient d'intégrer des renvois au cadre juridique existant ou d'inclure des dispositions spécifiques sur le financement électoral dans le projet de loi actuel. De l'avis de la Commission de Venise et de la DGI, l'approche préférable serait d'introduire un renvoi explicite au Code électoral.

38. En tout état de cause, la référence aux « activités électorales » figurant au projet d'article 4, paragraphe 1 (point ç), doit être considérée à la lumière des dispositions du Code électoral, telles que le plafond des dépenses électorales des partis fixé par l'article 92/2, paragraphe 4, dudit Code, qui dispose : « [...] 4. Le total des dépenses engagées par un sujet électoral, y compris ses candidats, pour une campagne électorale ne doit pas dépasser trois fois le montant le plus élevé qu'un sujet électoral a reçu de fonds publics à des fins électorales, conformément à l'article 88 de la présente loi. Toute dépense de campagne électorale doit être documentée et mise en œuvre conformément à la législation fiscale en vigueur. Aux fins de la présente loi, on entend par « dépenses de campagne » toute dépense engagée par un parti ou ses candidats à des fins de campagne électorale, quelle que soit la date à laquelle elle est engagée. [...] ». À cet égard, le BIDDH a souligné à plusieurs reprises la nécessité d'introduire une réglementation relative aux tiers – ainsi qu'un plafond pour les dépenses de campagne des candidats – afin de garantir l'efficacité de ce plafond ; plus précisément, dans son rapport d'observation des élections de 2025, le BIDDH a recommandé de réglementer les campagnes (en ligne et) menées par des tiers, y compris par les entités affiliées à des partis politiques, et de définir les conditions applicables à ces campagnes ainsi que des mécanismes adéquats de déclaration et de sanction³⁸.

39. La Commission de Venise et la DGI tiennent à souligner l'importance de traiter la question des dépenses des tiers. Comme le soulignent les *Lignes directrices conjointes*, « la réglementation du financement des partis politiques est rendue plus complexe du fait que les partis ne sont pas les seuls acteurs capables de dépenser de l'argent dans le but d'influencer les élections. Dans la sphère de la réglementation électorale, ces autres acteurs sont identifiés comme des « tiers », c'est-à-dire des individus et des organisations qui ne sont pas légalement liés à un candidat ou à un parti politique, ou qui n'agissent pas en coordination avec eux, mais qui agissent néanmoins dans le but d'influencer le résultat électoral. [...] Même si l'implication de tiers en tant qu'expression du pluralisme politique et de l'engagement citoyen n'est généralement pas un phénomène négatif, elle peut créer des failles dans le domaine du financement politique et des campagnes électorales, qui devraient être réglementées par les législateurs. »³⁹. La Commission de Venise et la DGI estiment que ces dispositions devraient être incluses dans le Code électoral, car la question des tiers est liée au plafond des dépenses électorales⁴⁰ ; parallèlement, elles considèrent que le projet de loi doit également fournir des

³⁸ [Rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH](#), Albanie, élections législatives, 11 mai 2025, pages 21, 34. L'ODIHR a en outre recommandé d'introduire un plafond raisonnable pour les dépenses de campagne des candidats se présentant sur des listes de partis ou de coalitions : l'ODIHR a noté que les modifications législatives de 2025 excluaient les dépenses des candidats des limites de dépenses des partis, sans fixer de plafond distinct pour les candidats ; cette ambiguïté juridique pourrait permettre aux partis et aux coalitions de contourner les limites de dépenses, ce qui nuirait à la transparence et à la responsabilité et conférerait un avantage disproportionné aux plus grands partis. Voir également et [Rapport d'examen analytique de 2023 pour l'Albanie](#) de la Commission européenne, p. 48.

³⁹ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphes 218 et 219.

⁴⁰ À titre d'illustration, voir par exemple la législation britannique : https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Briefing-on-third-party-campaigning-in-the-UK.pdf.

définitions claires des tiers et des entités affiliées à des partis politiques ou contrôlées par ceux-ci⁴¹, comme recommandé ci-dessus, afin d'éviter toute lacune dans le système. Plusieurs interlocuteurs rencontrés à Tirana ont souligné que des sommes importantes avaient été collectées avant la période officielle de campagne, remettant ainsi en cause l'efficacité des réglementations en matière de financement des campagnes. Il est donc crucial que le cadre juridique prévoit des règles exhaustives et cohérentes, au-delà de la période de campagne.

40. Comme déjà souligné, il est crucial que les règles relatives au financement régulier (courant) des partis et celles régissant le financement des campagnes électorales soient harmonisées et ne se contredisent pas. La distinction entre l'activité ordinaire des partis et l'activité de campagne est particulièrement sensible en Albanie, car le projet d'article 4 autorise l'utilisation de fonds pour les activités annuelles et électorales, les activités sur les médias publics et sociaux, les groupes parlementaires, les sections locales des partis et d'autres formes de communication politique. Si la loi générale sur le financement des partis et le Code électoral ne sont pas alignés, une même transaction pourrait se retrouver entre deux régimes ou n'être déclarée qu'après que l'effet politique se soit déjà produit.

41. Enfin, le projet d'article 4 (point dh) autorise également l'utilisation de ressources pour « toute autre activité, y compris sur les médias publics et/ou sociaux, qui promeut le programme, les activités et les objectifs du parti politique ». Cette disposition semble assez large et ouverte. Si un certain degré de flexibilité est compréhensible compte tenu de la nature évolutive de la communication et de l'organisation politiques, l'interprétation et l'application de cette disposition doivent être cohérentes et soumises à des garanties de contrôle appropriées afin d'empêcher le contournement des règles de financement ou l'utilisation des ressources du parti à des fins incompatibles avec les principes de transparence et de responsabilité.

42. Le projet d'article 5, paragraphe 1, dispose : « Il est interdit d'exercer toute forme de pression politique sur des personnes physiques ou morales dans le but d'obtenir des dons pour un parti politique, ou du fait d'avoir versé des dons à un parti politique. » La notion de « pression politique » doit être clarifiée dans la loi, d'autant plus que la violation de cette interdiction donne lieu à des sanctions administratives en vertu du projet d'article 21, paragraphe 1, point h)⁴² ; toute disposition sanctionnatrice doit être définie avec précision, dans un souci de sécurité juridique et de clarté⁴³. À cet égard, l'attention est également attirée sur l'article 328 du Code pénal⁴⁴ qui érige en infraction pénale la corruption active lors d'élections et la punit d'une peine d'emprisonnement ; il est important que ces différents types d'infractions soient clairement délimités.

43. Conformément au projet d'article 5, paragraphe 2, « la promesse de privilèges ou d'avantages personnels provenant de ressources de l'État ou de fonds publics, en violation de la loi, à des donateurs de tout parti politique est interdite ». Cette formulation implique

⁴¹ Le projet de loi fait référence à ces concepts, par exemple aux articles 7 et 13 du projet.

⁴² Projet d'article 21 – Mesures administratives :

« 1. Toute violation des dispositions de la présente loi qui ne constitue pas une infraction pénale constitue une contravention administrative et est punie d'une amende, comme suit :

[...] h) la violation de l'article 5 par l'exercice de toute forme de pression concernant l'octroi ou l'entrave à l'octroi de dons à un parti politique, ou par la promesse d'un traitement favorable en échange d'un soutien financier ou matériel à un parti politique, est, outre les poursuites pénales, punie d'une amende de 500 000 à 1 000 000 de leks. [...] »

⁴³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La liste actualisée des critères de l'État de droit, critère B.

⁴⁴ Article 328 du Code pénal – Corruption active lors d'élections :

« Le fait d'offrir ou de donner de l'argent ou des biens matériels, de faire des promesses d'emploi ou d'autres faveurs sous quelque forme que ce soit, à un électeur ou à d'autres personnes, dans le but d'obtenir des signatures pour présenter un candidat aux élections, de voter d'une certaine manière, de participer ou de ne pas participer au scrutin, ou de se livrer à une activité illégale pour soutenir un candidat ou un parti politique, constitue une infraction pénale et est passible d'une peine d'emprisonnement d'un an à cinq ans. »

l'implication de diverses entités publiques, au-delà des institutions de l'État, dans le financement des partis politiques. Cependant, cette distinction ne se reflète pas par la suite dans le projet d'article 7, car aucune conséquence ni disposition spécifique n'en découle. Comme mentionné ci-dessus à propos du projet d'article 2, un renvoi à l'article 91 du Code électoral pourrait être inséré afin d'harmoniser les règles. La Commission de Venise et la DGI soulignent que l'interdiction imposée par ce paragraphe devrait s'appliquer à toutes les ressources gérées par l'État, qu'elles soient publiques ou privées. En règle générale, ces ressources ne devraient pas être allouées ou utilisées pour favoriser les dons aux partis politiques.

2. CHAPITRE II : SOURCES DE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

44. Le projet d'article 6 énumère les sources de financement autorisées :

« Les ressources financières et matérielles des partis politiques comprennent :

- a) les cotisations des membres ;
- b) les dons en espèces, en nature ou sous forme de services ;
- c) des fonds provenant du budget de l'État ;
- ç) des prêts ou crédits obtenus conformément à la loi ;
- d) d'autres revenus générés légalement par le parti conformément à la législation en vigueur. »

Il serait utile d'inclure des références aux restrictions prévues dans d'autres dispositions (par exemple, les modalités de paiement prévues au projet d'article 9, les plafonds applicables aux dons prévus au projet d'article 10 et les règles relatives au Fonds public prévues au projet d'article 11). En ce qui concerne le financement provenant du budget de l'État, il convient de faire clairement référence aux fonds reçus du « Fonds public »⁴⁵, afin d'empêcher que les partis politiques ne reçoivent des fonds du budget de l'État par le biais d'autres mécanismes. De plus, comme mentionné ci-dessus à propos de la définition du terme « revenu » dans le projet d'article 2, il convient de préciser quelles sources de financement public – autres que le budget de l'État – sont autorisées, le cas échéant. En ce qui concerne les prêts, ce terme devrait également être défini avec précision, comme recommandé ci-dessus concernant la définition du terme « revenus » dans le projet d'article 2. Enfin, les autorités pourraient envisager d'ajouter à la liste des sources de financement les contributions versées par les représentants élus⁴⁶, ainsi qu'une référence au parrainage⁴⁷.

45. Le projet d'article 7, paragraphe 1, contient une liste assez exhaustive des sources de financement interdites :

« 1. Il est interdit aux partis politiques de recevoir une aide financière ou matérielle provenant :

- a) des institutions gouvernementales ou non gouvernementales étrangères, que cette aide soit fournie directement ou indirectement, y compris par l'intermédiaire de personnes physiques, de fondations ou d'autres entités qui leur sont affiliées ;
- b) des personnes morales étrangères, y compris lorsqu'elles ont établi des succursales ou des bureaux de représentation en République d'Albanie ;
- c) des personnes physiques étrangères, y compris lorsqu'elles sont associées ou actionnaires de sociétés commerciales établies en Albanie,
- ç) des donateurs anonymes ;
- d) des personnes morales qui sont des investisseurs stratégiques ou qui exercent des activités dans les domaines des jeux d'argent, des casinos ou des cryptomonnaies ;
- dh) les entités publiques et les sociétés commerciales nationales, y compris les sociétés à participation publique.

⁴⁵ Voir les projets d'articles 2 et 11.

⁴⁶ Cf. Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 223.

⁴⁷ Cf. Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 215.

- e) les personnes morales ayant conclu des contrats de concession, des contrats de partenariat public-privé ou des marchés publics pour la fourniture de biens ou la prestation de services avec des institutions de la République d'Albanie, pendant une période de trois ans après la fin de la relation contractuelle ;
- è) les personnes morales dont le partenaire ou l'actionnaire détenant plus de la moitié du capital a bénéficié, directement ou par l'intermédiaire d'autres sociétés, de contrats de concession, de contrats de partenariat public-privé ou de marchés publics pour la fourniture de biens ou la prestation de services avec des institutions de la République d'Albanie, pendant une période de trois ans après la fin de la relation contractuelle ;
- f) les organisations non gouvernementales, les organisations humanitaires, les communautés et organisations religieuses, ainsi que les organisations syndicales ;
- g) les personnes physiques ou morales qui sont débitrices d'institutions de la République d'Albanie et à l'encontre desquelles une procédure d'exécution forcée a été engagée par le service des huissiers de justice ;
- gj) les organisations de jeunesse, les fondations, les instituts ou les organismes similaires créés par des partis politiques, liés à des partis politiques ou exerçant des activités fonctionnelles pour le compte de partis politiques.
- h) les citoyens condamnés pour des infractions pénales dans les domaines de la corruption, du blanchiment d'argent, du crime organisé, du trafic de stupéfiants ou des infractions électorales. »

Toutefois, le projet de loi ne contient pas de définitions pour toutes ces sources et il existe un risque que la loi ne soit pas appliquée de manière égale à tous les partis politiques. Des interdictions générales doivent s'accompagner de définitions claires et de mécanismes de vérification efficaces.

46. Comme recommandé ci-dessus, le projet de loi devrait préciser clairement quelles sources de financement public sont autorisées – et lesquelles sont interdites. Alors que le projet d'article 5, paragraphe 2, admet l'existence de « ressources publiques » distinctes des « ressources de l'État »⁴⁸ – lesquelles, selon le projet d'article 2, paragraphe 2, désignent exclusivement les fonds provenant du budget national –, le projet d'article 7 ne précise pas clairement quelles ressources publiques sont interdites⁴⁹.

47. En ce qui concerne les interdictions explicitement incluses dans le projet d'article 7, les normes internationales reconnaissent et, dans une certaine mesure, recommandent certaines restrictions, notamment des limitations ou l'interdiction des dons provenant de personnes morales qui fournissent des biens ou des services à une administration publique, des dons provenant de personnes morales sous le contrôle de l'État ou d'autres autorités publiques, des dons provenant de donateurs étrangers et des dons provenant de donateurs anonymes⁵⁰. La Commission de Venise a reconnu à plusieurs reprises que certaines restrictions en matière de dons sont raisonnables et courantes, « telles que les limitations des dons des entreprises et des organisations privées, et l'interdiction des dons des entités juridiques sous le contrôle de l'État ou d'autres autorités publiques, et des donateurs anonymes »⁵¹.

⁴⁸ Projet d'article 5 – Interdiction d'exercer des pressions :

« [...] 2) Il est interdit de promettre, en violation de la loi, des privilèges ou des avantages personnels provenant de ressources de l'État ou de ressources publiques aux donateurs de tout parti politique. »

⁴⁹ À cet égard, l'attention est attirée sur les normes internationales selon lesquelles les États devraient interdire aux personnes morales sous le contrôle de l'État ou d'autres autorités publiques de faire des dons aux partis politiques. Voir [Rec\(2003\)4](#), article 5c).

⁵⁰ Voir par exemple [Rec\(2003\)4](#), articles 1, 5, 7 ; Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphes 204 et suivants.

⁵¹ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2022\)013](#), Mongolie – Avis conjoint sur le Projet de loi sur les Partis Politiques, paragraphe 80 ; voir également, par exemple, Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)007](#), Azerbaïdjan – Avis conjoint sur la loi sur les partis politiques, paragraphe 102.

48. Plus particulièrement, l'interdiction du financement par des sociétés commerciales, y compris celles à participation publique, par des personnes morales ayant conclu des contrats de concession, des contrats de partenariat public-privé, etc., assortie d'une période de réflexion de trois ans, est à saluer, car elle empêche les situations dites de « pay-to-play » où l'attribution de contrats de services constitue une contrepartie pour les contributeurs aux partis et aux campagnes. À cet égard, l'attention est attirée sur les normes internationales selon lesquelles les États devraient prendre des mesures visant à limiter, interdire ou réglementer strictement les dons provenant de personnes morales qui fournissent des biens ou des services à toute administration publique, et devraient interdire aux personnes morales sous le contrôle des autorités publiques de faire des dons aux partis politiques⁵².

49. En ce qui concerne l'interdiction du financement provenant de sources étrangères, la Commission de Venise et la DGI soulignent que l'article 7 de la Rec(2003)4 invite les États à limiter, interdire ou réglementer de toute autre manière les dons provenant de donateurs étrangers⁵³. La Commission de Venise a précédemment indiqué que cette disposition vise à éviter toute influence induite d'intérêts étrangers, y compris de gouvernements étrangers, sur les affaires politiques nationales, et à renforcer l'indépendance des partis politiques⁵⁴. La CEDH a clairement indiqué « que cette question relève de la marge d'appréciation résiduelle accordée aux États contractants, qui restent libres de déterminer quelles sources de financement étranger peuvent être acceptées par les partis politiques » ; cela dit, il convient de déterminer en termes pratiques si la mesure est proportionnée à l'objectif poursuivi⁵⁵. Les *Lignes directrices conjointes* stipulent que le financement étranger des partis politiques est un domaine qui doit être réglementé avec soin⁵⁶ ; une telle réglementation devrait 1) en principe autoriser les dons de citoyens résidant à l'étranger s'ils sont autorisés à participer aux élections dans leur pays d'origine – dans le cas de l'Albanie, l'interdiction ne s'applique qu'aux étrangers, et non aux citoyens résidant à l'étranger ; et 2) éviter toute atteinte à la liberté d'association dans le cas des partis politiques actifs au niveau international, une question qui, dans le cas de l'Albanie, est traitée par le projet d'article 7, paragraphe 2 : « Les partis politiques peuvent recevoir des dons et une aide de la part de partis politiques, d'associations internationales de partis politiques ou d'organisations et de fondations politiques d'autres pays dans le but de mener à bien leurs activités légales ou à des fins telles que le renforcement de la coopération avec des organisations sœurs, la promotion et le respect des droits de l'homme, la promotion de l'égalité des sexes, la démocratisation, etc. ». En outre, il serait judicieux de tenir compte du droit de l'UE pertinent, notamment en ce qui concerne les droits de vote dont bénéficieraient les citoyens non ressortissants de l'UE résidant en Albanie dans le cadre de l'adhésion future de l'Albanie à l'Union européenne.

50. Cela dit, les autorités albanaises pourraient envisager de remplacer le terme « démocratisation » dans le projet d'article 7, paragraphe 2, par « promotion des valeurs de

⁵² Voir [Rec\(2003\)4](#), article 5, points b) et c).

⁵³ Voir également la [Résolution 2390 \(2021\)](#) de l'APCE et la [Recommandation 2208 \(2021\)](#) sur la « transparence et réglementation des dons de sources étrangères en faveur de partis politiques et de campagnes électorales », qui condamnent toute tentative d'ingérence induite ou illicite dans les processus décisionnels démocratiques d'autres États par le biais de contributions financières aux partis politiques et aux campagnes électorales, et invitent les États membres à revoir leurs réglementations régissant les contributions financières provenant de sources étrangères aux partis politiques et aux campagnes électorales afin d'atténuer le risque d'ingérence financière étrangère inappropriée ou illicite.

⁵⁴ Voir Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 229 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, paragraphe 77, avec d'autres références. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2026\)007](#), République de Moldova – Avis sur la loi n° 100/2025 contenant un ensemble de modifications législatives visant à lutter contre la corruption électorale, paragraphe 34.

⁵⁵ Voir CEDH, *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*, requête n° 71251/01, arrêt du 7 juin 2007.

⁵⁶ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphes 230 et suivants.

la démocratie », qui semble plus approprié⁵⁷. De plus, de l'avis de la Commission de Venise et de la DGI, des précisions sont nécessaires afin d'identifier quels dons et types d'aide matérielle provenant d'organisations et de fondations étrangères sont autorisés en vertu de ce paragraphe, en tenant également compte de l'interdiction des dons et de l'aide matérielle provenant d'ONG étrangères prévue au paragraphe 1 de cet article⁵⁸. Il convient de noter que l'exception prévue au projet d'article 7, paragraphe 2, est formulée de manière très large : elle n'impose pas de plafonds sur les montants acceptables, ne prévoit pas d'obligations de divulgation supplémentaires au-delà du cadre général de déclaration et n'exige pas de notification préalable à la CEC. Compte tenu de l'interdiction absolue simultanée des dons provenant de personnes physiques étrangères prévue au projet d'article 7, paragraphe 1, point c), cette asymétrie pourrait potentiellement être exploitée par le biais d'un acheminement de fonds via des structures de partis étrangers formellement constituées.

51. En outre, la Commission de Venise et la DGI recommandent de clarifier plusieurs questions spécifiques concernant la liste des interdictions figurant au projet d'article 7, paragraphe 1 :

- Les points a) et f) pourraient inclure des exemptions pour les fondations politiques susceptibles de mener des programmes pour des partis albanais appartenant à la même famille politique. Les rédacteurs devraient se demander s'ils doivent autoriser des contributions limitées ou interdire tout soutien, comme le texte semble l'indiquer actuellement. Le paragraphe 2 semble indiquer le contraire, de sorte que le texte de ce paragraphe devrait être formulé comme une exemption « par dérogation aux points a) et f) ... ».
- Le point b) devrait être clarifié : les dons sont-ils interdits uniquement lorsqu'ils proviennent de la société mère ou également lorsqu'ils proviennent des succursales locales qui sont, en réalité, des personnes morales albanaises ? Dans ce dernier cas, comment le contrôle serait-il effectué pour garantir le respect de cette règle ?
- Dans la lettre c), on ne comprend pas bien pourquoi la dernière partie figure dans le texte : « y compris lorsqu'ils sont associés ou actionnaires de sociétés commerciales établies en Albanie ».
- Les points d) à h) devraient être clarifiés : toutes les sociétés commerciales sont-elles exclues ou seulement celles à participation publique ? Dans l'état actuel du texte, les deux interprétations sont possibles.
- Les points e) et ë) prévoient des délais de réflexion, ce qui constitue une avancée positive. Cependant, on ne voit pas très bien comment la CEC pourra faire respecter l'interdiction prévue au point ë), qui vise les associés et les actionnaires détenant plus de la moitié du capital et ayant conclu des contrats avec des intermédiaires auprès d'institutions publiques en Albanie.
- La lettre f) interdit les dons provenant d'organisations non gouvernementales, d'organisations humanitaires, de communautés religieuses et de syndicats. Bien que de telles interdictions ne contreviennent pas aux normes internationales et que la prévention du contournement et du financement occulte puisse justifier certaines limitations, les interdictions générales affectant de larges catégories d'acteurs de la société civile devraient faire l'objet d'une évaluation minutieuse quant à leur nécessité et leur proportionnalité. À cet égard, il pourrait être utile de clarifier plus précisément la justification sous-jacente à certaines de ces restrictions et d'expliquer si des mesures moins restrictives ne permettraient pas d'atteindre les mêmes objectifs de transparence et de prévention des abus.

⁵⁷ La Commission de Venise a souligné les liens entre la démocratie et les partis politiques, par exemple dans le Code de bonne conduite en matière de partis politiques, [CDL-AD\(2009\)002](#), paragraphe 15.

⁵⁸ Concernant l'interdiction du financement des partis par des sources étrangères, voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)051](#), République de Moldova - Mémoire amicus curiae sur la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique, paragraphes 39 et suivants.

- La lettre g) peut entraîner des conséquences indésirables résultant de dysfonctionnements des systèmes informatiques et ne prévoit pas le cas où les procédures d'exécution ont été engagées mais ont ensuite été contestées devant les tribunaux.

52. Il convient en outre de noter que la liste des sources de financement interdites figurant au projet d'article 7, paragraphe 1, diffère dans une certaine mesure de celle de l'article 92/1 du Code électoral⁵⁹, qui régit le financement des acteurs électoraux. Par exemple, le projet d'article 7, paragraphe 1 (point e) interdit les dons provenant de personnes morales ayant conclu des contrats de concession, des contrats de partenariat public-privé ou des marchés publics pour la fourniture de biens ou la prestation de services avec des institutions de la République d'Albanie, pendant une période de trois ans après la fin de la relation contractuelle, alors que, en vertu de l'article 92/1 du Code électoral, une telle interdiction ne concerne que les fonds, concessions et contrats dont la valeur dépasse 10 millions d'ALL ; et le projet d'article 7, paragraphe 1 (point f), interdit les dons provenant d'organisations non gouvernementales, d'organisations humanitaires, de communautés religieuses et de syndicats, alors que l'article 92/1 du Code électoral ne contient pas une telle interdiction. La Commission de Venise et la DGI recommandent d'harmoniser ces deux articles, dans un souci de cohérence et d'efficacité du cadre juridique.

53. Enfin, le paragraphe 3 du projet d'article 7, en vertu duquel « la CEC, en coopération avec les institutions compétentes pour la mise en œuvre du présent article, établit les règles d'application des interdictions et/ou restrictions énoncées au paragraphe 1 du présent article », manque également de clarté. La Commission de Venise et la DGI recommandent d'établir des mandats institutionnels clairs et d'introduire un régime de sanctions clair en cas de violation du présent article.

54. Le projet d'article 9 sur les modalités de financement des partis politiques propose plusieurs solutions positives, notamment des exigences strictes en matière de traçabilité par le biais des transactions bancaires et des règles d'évaluation, ainsi que des restrictions sur les transactions en espèces. Conformément au projet d'article 9, paragraphe 1, « toutes les recettes financières et matérielles des partis politiques doivent être consignées dans les registres des partis politiques. Les recettes perçues sous forme de services doivent dans tous

⁵⁹ Article 92/1 du Code électoral – Financement des sujets électoraux par des fonds non publics :

« 1. Les entités électorales et leurs candidats ne peuvent recevoir des fonds aux fins de leurs campagnes électorales que de la part de personnes physiques ou morales nationales. Aux fins de la présente loi, un citoyen albanais résidant en dehors du territoire de la République d'Albanie est également considéré comme une personne physique nationale.

2. Le montant que chaque personne physique ou morale peut verser à un sujet électoral, y compris à ses candidats, ne peut dépasser 1 million d'ALL ou la valeur équivalente en nature ou en services. Le montant visé dans la première phrase est indexé tous les cinq ans par la CEC en fonction du taux d'inflation.

3. Le don de fonds par une personne morale ou l'un de ses actionnaires est interdit si l'une des conditions suivantes s'applique :

a) elle a reçu des fonds publics, des marchés publics ou des concessions au cours des trois dernières années, pour un montant supérieur à 10 millions d'ALL. Cette interdiction s'applique également aux contrats de sous-traitance ou aux contrats de partenariat public-privé ;

b) exerce une activité dans le domaine des médias ;

c) a été partenaire de différents projets financés par des fonds publics ;

ç) a des obligations financières envers le budget de l'État ou toute institution publique.

Cette obligation ne s'applique pas si l'actionnaire détient ces actions à la suite d'une offre publique.

4. Les personnes physiques ou morales ayant fait un don à un sujet électoral ou à ses candidats lors d'élections ne peuvent se voir attribuer de marchés publics, de contrats de partenariat public-privé, ni recevoir de quelque manière que ce soit des fonds d'une valeur totale supérieure à 10 millions d'ALL, y compris en tant que sous-traitant dans le cadre d'un marché public ou d'une concession, pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans à compter de la date de l'élection.

5. Le sujet électoral est tenu de divulguer et de fournir un accès complet et ininterrompu à des tiers à sa base de données dans laquelle il enregistre les dons, les emprunts ou les prêts dont ont bénéficié le sujet électoral et ses candidats, pour tout montant égal ou supérieur à 50 000 ALL. »

les cas être consignées à la valeur monétaire du service ». L'introduction de la deuxième phrase constitue une avancée bienvenue ; la Commission de Venise et la DGI notent que l'enregistrement des dons en nature à leur valeur marchande est un moyen de garantir que ces services soient correctement identifiés et ne soient pas détournés pour contourner les plafonds de dons⁶⁰. Cela dit, elles notent que le projet d'article 9, paragraphe 2, laisse aux donateurs le soin d'indiquer la valeur marchande : « Pour chaque don de biens ou de services, y compris les dons en nature, les personnes physiques doivent signer une déclaration de contribution indiquant la valeur marchande des biens ou des services, tandis que les personnes morales doivent émettre une facture précisant la valeur marchande de chaque bien ou service donné au parti politique. Le contenu de la déclaration est déterminé par un acte normatif de la CEC. » La Commission de Venise et la DGI recommandent de fournir des orientations plus détaillées pour l'évaluation des services et autres formes de soutien non monétaire⁶¹.

55. La Commission de Venise et la DGI recommandent également de prévoir des dispositions spécifiques concernant les conditions d'octroi de prêts à des fins de financement des partis ou des campagnes, dans la mesure où de tels prêts sont autorisés, ce qui doit être clarifié⁶² (telles que la valeur maximale des prêts, les catégories de prêteurs autorisés, les conditions de remboursement, etc.) ; le projet de loi actuel ne mentionne les prêts qu'à l'article 6 comme source de financement possible, mais ne prévoit aucune règle spécifique. Comme le soulignent les *Lignes directrices conjointes*, il est important que les règles de transparence traitent de manière cohérente ces ressources, ainsi que les crédits et les dettes, afin d'éviter le contournement des limites applicables aux dons privés et l'exercice d'une influence indue qui en découle⁶³.

56. Le projet d'article 9, paragraphe 3, dispose : « En règle générale, les partis politiques doivent détenir un seul compte bancaire et, lorsque cela n'est pas possible, peuvent ouvrir des comptes auprès d'une autre banque de deuxième rang en République d'Albanie, par l'intermédiaire de laquelle toutes les transactions doivent être effectuées. » Si cette disposition est bienvenue en principe, les termes « en règle générale » et l'exception permettant l'ouverture d'un autre compte bancaire « lorsque cela n'est pas possible » semblent trop vagues. Il serait préférable de reformuler la disposition pour qu'elle fasse explicitement référence à un compte bancaire principal et, si nécessaire, à un compte distinct destiné à la campagne électorale.

⁶⁰ Cf. Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 216. De même, le GRECO a attiré à plusieurs reprises l'attention des États membres sur la nécessité de telles règles, voir par exemple les [rapports d'évaluation du troisième cycle](#) sur l'Arménie (paragraphe 64), la Finlande (paragraphe 69) et la Roumanie (paragraphe 115).

⁶¹ Les bonnes pratiques de la Commission électorale britannique constituent un exemple utile à cet égard, voir <https://www.electoralcommission.org.uk/political-party-donations-and-loans-great-britain/how-do-you-work-out-value-a-donation>.

⁶² Voir la recommandation formulée ci-dessus dans la section « Dispositions générales », concernant la définition du terme « revenu » dans le projet d'article 2.

⁶³ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 210. De même, le GRECO a attiré à plusieurs reprises l'attention des États membres sur la nécessité de telles règles ; voir par exemple les [rapports d'évaluation du troisième cycle](#) concernant la Pologne (paragraphe 80), la Serbie (paragraphe 71) et l'Espagne (paragraphe 74). Dans ce contexte, des exemples tirés de la législation d'autres pays peuvent être utiles. En France, par exemple, les conditions des emprunts, y compris la durée du prêt et l'identité du prêteur, doivent être détaillées et publiées à la fois dans les comptes de campagne et dans les comptes du parti, ce qui renforce la transparence. Ce mécanisme permet à l'autorité de contrôle de mener des audits, notamment pour mettre au jour certains dons illégaux « déguisés » sous l'apparence de prêts, et ainsi vérifier le respect du plafond de dons. En Pologne, la Commission électorale nationale peut contrôler les remboursements de prêts et vérifier s'ils sont conformes à la législation applicable. Comme pour le financement des campagnes électorales, une violation des règles régissant l'octroi ou le remboursement des prêts entraîne le rejet des rapports financiers. En Espagne, l'annulation de la dette est interdite, et les prêts ne sont pas exemptés du plafond de dons pour les contributions individuelles.

57. Conformément au projet d'article 9, paragraphe 4, « toutes les recettes et dépenses financières autorisées en vertu de la présente loi, à l'exception des cotisations des membres, doivent être effectuées par virement bancaire. Les recettes provenant des cotisations perçues en espèces doivent être versées sur le compte bancaire du parti politique au plus tard cinq jours après leur réception. » Conformément au projet d'article 9, paragraphe 5, « tout don en espèces supérieur à 50 000 lek [environ 525 €] doit être effectué exclusivement par le biais du système bancaire. » La relation entre ces deux paragraphes, qui semblent se contredire, devrait être clarifiée dans la loi. En outre, la Commission de Venise et la DGI ont été informées par plusieurs interlocuteurs à Tirana de diverses pratiques visant à contourner les règles de transparence relatives aux dons, telles que le recours à des intermédiaires ou à des prête-noms. Elles recommandent d'introduire des exigences supplémentaires en matière de transparence afin d'empêcher la dissimulation des dons et de garantir l'identification des donateurs (et des bénéficiaires effectifs, dans le cas des personnes morales).

58. Comme mentionné ci-dessus, contrairement à d'autres revenus tels que les dons, les cotisations peuvent être versées en espèces sans aucune limite ; la seule règle prévue pour les cotisations versées en espèces est qu'elles doivent être déposées sur le compte bancaire du parti politique au plus tard cinq jours après leur réception. De l'avis de la Commission de Venise et de la DGI, des mesures appropriées devraient être prises pour garantir que les cotisations ne soient pas utilisées pour contourner la réglementation sur les dons, par exemple en les traitant comme des dons, ou en fixant un seuil pour les cotisations et des règles de transparence claires⁶⁴.

59. Selon le projet d'article 9, paragraphe 6, « lorsque des ressources financières sont mises à la disposition d'un parti politique, sans que celui-ci ait l'intention de les accepter, en violation des dispositions du projet de loi, le parti doit, dans les cinq jours suivant la date du dépôt, en informer la CEC et transférer ces fonds au budget de l'État ». De l'avis de la Commission de Venise et de la DGI, cette disposition devrait être réexaminée, car sa mise en œuvre posera des problèmes dans la pratique : les partis politiques n'ont pas accès aux bases de données publiques permettant d'identifier les dons provenant de sources non éligibles (par exemple celles énumérées à l'article 7 du projet de loi). De plus, la section relative aux sanctions ne prévoit pas de sanction en cas de violation de cette disposition.

60. Le projet d'article 10, paragraphe 1, prévoit différents plafonds pour les dons versés⁶⁵ par les citoyens albanais et les personnes morales, ce qui est conforme aux normes internationales⁶⁶. Un plafond spécifique est fixé pour les personnes physiques enregistrées conformément à la législation fiscale (point c) ; lors des réunions à Tirana, les autorités ont expliqué que cela s'applique aux personnes qui dirigent une entreprise et sont soumises à un régime fiscal spécifique ; cela devrait être précisé dans la loi.

61. En ce qui concerne les plafonds fixés, les *Lignes directrices conjointes* stipulent que ces limites doivent être soigneusement équilibrées entre, d'une part, la garantie qu'il n'y ait pas de distorsion du processus politique en faveur des intérêts des plus fortunés et, d'autre part, l'encouragement de la participation politique, notamment en permettant aux particuliers de

⁶⁴ Cf. Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 207 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)007](#), Azerbaïdjan – Avis conjoint sur la loi sur les partis politiques, paragraphe 104.

⁶⁵ Projet d'article 10 – Contributions aux partis politiques :

« 1. Un parti politique peut recevoir des dons provenant :

a) un citoyen albanais, pour un montant ne dépassant pas 200 000 lek [environ 2 100 €] par année civile.

b) une personne physique enregistrée conformément à la législation fiscale, pour un montant ne dépassant pas 500 000 lek [environ 5 250 €] par année civile ;

c) une personne morale, pour un montant ne dépassant pas 1 000 000 de leks [environ 10 500 €] par année civile. [...] »

⁶⁶ Voir [Rec\(2003\)4](#), article 3 b) ; Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphes 211 et suivants.

contribuer aux partis de leur choix. Elles recommandent de concevoir ces limites de manière à tenir compte de l'inflation, en se basant, par exemple, sur une forme d'indexation, telle que la valeur du salaire minimum, plutôt que sur des montants absolus⁶⁷. La Commission de Venise et la DGI notent que certains interlocuteurs à Tirana ont jugé les nouveaux plafonds trop bas et ont fait valoir qu'ils pourraient conduire à un financement plus occulte des partis. Elles notent en outre que les pratiques européennes comparées montrent une grande diversité en ce qui concerne les plafonds de dons applicables aux partis politiques. Il apparaît qu'un nombre significatif d'États européens appliquent soit des plafonds de contribution nettement plus élevés, soit n'établissent aucune limite quantitative fixe, s'appuyant principalement sur des obligations de transparence et de divulgation⁶⁸. Les autorités pourraient souhaiter réexaminer les plafonds et les lier à une forme d'indexation, telle que la valeur du salaire minimum.

62. Le projet d'article 10, paragraphe 2, stipule : « Lorsqu'il effectue un don en vertu du paragraphe 1 du présent article, le donateur signe une déclaration confirmant qu'il ne se trouve dans aucune des situations prévues à l'article 7 de la présente loi et assume la responsabilité personnelle de toute fausse déclaration. La forme et le contenu de la déclaration sont approuvés par un acte normatif de la CEC, et sa signature est obligatoire dans tous les cas de don. » Il n'est toutefois pas clair si les partis politiques sont censés vérifier l'exactitude de ces déclarations, bien qu'ils ne disposent pas des moyens institutionnels pour le faire, ou si ces déclarations sont simplement destinées à être conservées et présentées lors des procédures de contrôle menées par la CEC. Bien que le projet d'article 7 fasse référence à un mécanisme de coopération interinstitutionnelle visant à garantir le respect des interdictions légales, le projet n'explique pas comment ce mécanisme fonctionnerait dans la pratique. La Commission de Venise et la DGI recommandent de clarifier ces questions dans la loi.

63. Le projet d'article 11 sur le Fonds public pour le soutien des partis politiques⁶⁹ comprend, au paragraphe 2, une formule de répartition libellée comme suit :

⁶⁷ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 213.

⁶⁸ Consultez la base de données sur le financement politique gérée par International IDEA, disponible en ligne à l'adresse <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>.

⁶⁹ Projet d'article 11 – Fonds public pour le soutien des partis politiques :

1. Chaque année, le budget de l'État prévoit un fonds public destiné à soutenir financièrement les activités annuelles des partis politiques. Le montant du fonds public prévu au budget de l'État pour les années non électorales ne peut être inférieur à celui de l'année précédente.

2. Ce fonds est alloué conformément aux règles suivantes :

a) 70 %, proportionnellement au nombre de députés élus lors des dernières élections législatives. Chaque parti représenté au Parlement reçoit une aide financière proportionnelle au nombre de sièges qu'il a remportés, tel que déterminé à la date des élections, conformément au système électoral prévu par le Code électoral

b) 20 %, à répartir à parts égales entre les groupes parlementaires et les partis ayant obtenu plus de 10 000 voix lors des dernières élections législatives.

c) 10 %, proportionnellement au pourcentage obtenu par les partis politiques ayant participé aux dernières élections législatives et ayant recueilli plus de 1 % des suffrages à l'échelle nationale.

Toute partie de la part de 10 % qui reste non répartie est ajoutée au fonds de 70 % et répartie entre les partis représentés au Parlement, telle qu'elle est déterminée à la date des élections.

3. Le montant spécifique du Fonds public que chaque parti politique doit recevoir à titre d'aide financière annuelle, conformément à la présente loi, est fixé par une décision de la CEC. La décision de la CEC est notifiée aux partis politiques bénéficiaires et au ministère des Finances, et est publiée au Journal officiel.

4. L'aide financière annuelle n'est, en tout état de cause, accordée que si le parti politique a présenté le rapport financier annuel de l'année précédente, conformément aux règles établies par la CEC. Le défaut de présentation de ce rapport constitue un motif d'exclusion du parti politique du bénéfice de l'aide financière annuelle.

5. La décision de la CEC fixant le montant spécifique du Fonds public pour chaque parti politique peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal conformément aux règles régissant le règlement des litiges administratifs.

6. Chaque année, le budget de l'État prévoit également une subvention financière aux partis politiques d'un montant de 5 % du Fonds public, qui est distribuée aux partis politiques éligibles en vertu du paragraphe 2 du présent article, sur la base de leurs activités et de leurs efforts visant à promouvoir l'égalité des sexes et le rôle des jeunes en politique. Les critères d'évaluation des activités et des actions visées au présent paragraphe, la

« 2. Ce Fonds est alloué conformément aux règles suivantes :

a) 70 %, proportionnellement au nombre de députés élus lors des dernières élections législatives. Chaque parti représenté au Parlement recevra une aide financière proportionnelle au nombre de sièges qu'il a remportés, tel que déterminé à la date des élections, conformément au système électoral prévu par le Code électoral

b) 20 %, à répartir à parts égales entre les groupes parlementaires et les partis ayant recueilli plus de 10 000 voix lors des dernières élections législatives.

c) 10 %, proportionnellement au pourcentage obtenu par les partis politiques ayant participé aux dernières élections législatives et ayant recueilli plus de 1 % des suffrages à l'échelle nationale.

Toute partie de la part de 10 % qui resterait non répartie est ajoutée au fonds de 70 % et répartie entre les partis représentés au Parlement, telle qu'elle est déterminée à la date des élections. »

64. Cette disposition maintient la formule de répartition actuelle, qui est et repose donc sur les résultats des dernières élections législatives⁷⁰, et qui prévoit également un certain soutien aux partis qui ne sont pas entrés au Parlement mais ont recueilli plus de 1 % des suffrages au niveau national. Cela dit, la part de 10 % du Fonds public réservée aux partis dépassant ce seuil est répartie proportionnellement au pourcentage obtenu par l'ensemble des partis politiques concernés, y compris ceux représentés au Parlement. Dans l'ensemble, la Commission de Venise et la DGI estiment que l'importance accordée à la représentation parlementaire dans la formule de répartition, combinée à la redistribution des fonds non attribués aux partis représentés au Parlement, mérite d'être réexaminée à la lumière des principes d'égalité des chances et de pluralisme politique. Même s'il n'existe pas de système universellement prescrit pour déterminer la répartition du financement public⁷¹, les systèmes de financement public devraient éviter de créer des avantages structurels excessifs pour les partis parlementaires établis ou de renforcer les positions politiques dominantes⁷². Dans le contexte politique de l'Albanie, dominé par deux grands partis, il pourrait être souhaitable d'élargir l'accès au financement public aux petits concurrents, y compris ceux qui ne sont pas encore représentés au Parlement.

65. Un nouvel élément introduit par le projet d'article 11, paragraphe 6, est l'octroi d'une subvention financière spéciale aux partis politiques, d'un montant de 5 % du Fonds public à répartir en fonction des activités des partis et de leurs efforts pour promouvoir l'égalité des sexes et le rôle des jeunes en politique. Bien que le fait de lier l'octroi de fonds publics à des mesures favorisant l'égalité des sexes et une participation politique plus large soit bienvenu et conforme aux *Lignes directrices conjointes*⁷³, la Commission de Venise et la DGI recommandent que les critères d'évaluation des activités des partis, la méthodologie ainsi que les modalités de détermination et de distribution de la subvention financière soient inclus dans

méthodologie, ainsi que les modalités de détermination et de distribution de la subvention financière sont fixées par un acte normatif de la CEC.

7. Le Conseil des ministres indexe le montant du Fonds public tous les deux ans. Le niveau d'indexation ne doit pas dépasser d'un point de pourcentage l'objectif d'inflation fixé par la Banque d'Albanie.

8. L'Assemblée d'Albanie réexamine périodiquement le montant du Fonds public tous les quatre ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

⁷⁰ La plus grande partie du Fonds public, soit 70 %, est répartie proportionnellement au nombre de sièges obtenus au Parlement lors des dernières élections législatives. 20 % supplémentaires sont répartis à parts égales entre les partis représentés au Parlement et les partis ayant obtenu plus de 10 000 voix, tandis que 10 % sont répartis proportionnellement entre les partis ayant recueilli plus de 1 % des voix à l'échelle nationale. Le projet de loi prévoit en outre que toute partie non distribuée des 10 % restants doit être redistribuée entre les partis représentés au Parlement.

⁷¹ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 239.

⁷² Cf. Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphes 239, 241, 242.

⁷³ Cf. Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 244.

le projet de loi, et ne soient pas laissés à la seule discrétion de la CEC par le biais de son acte normatif.

66. En outre, le projet d'article 11, paragraphe 4, doit être clarifié. Selon cette disposition, « l'aide financière annuelle n'est, en tout état de cause, accordée que si le parti politique a présenté le rapport financier annuel pour l'année précédente, conformément aux règles établies par la CEC. Le défaut de présentation de ce rapport constitue un motif d'exclusion du parti politique du bénéfice de l'aide financière annuelle. » Étant donné que les rapports financiers sont présentés au plus tard le 31 mars de chaque année, subordonner l'accès aux fonds publics à cette présentation signifierait, dans la pratique, que l'éligibilité au financement public ne pourrait être déterminée qu'après cette date.

67. Le projet d'article 11, paragraphe 5, stipule que « la décision de la CEC fixant le montant spécifique du Fonds public pour chaque parti politique peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal conformément aux règles régissant le règlement des litiges administratifs ». Il serait utile d'indiquer explicitement quel est le tribunal compétent pour ces questions.

68. En vertu du projet d'article 12, chaque parti politique doit désigner un responsable des finances⁷⁴. La Commission de Venise et la DGI recommandent de fixer la durée du mandat de ce responsable dans la loi.

3. CHAPITRE III : RAPPORTS DES PARTIS POLITIQUES

69. Le projet d'article 13 maintient la règle actuelle selon laquelle les partis politiques doivent soumettre des rapports financiers annuels à la CEC, comme suit :

- « 1. Les partis politiques sont tenus de soumettre à la CEC, au plus tard le 31 mars, le rapport financier annuel relatif à l'année précédente, selon les modalités fixées par une décision de la CEC.
2. Le rapport financier annuel doit contenir des informations détaillées sur :
 - a) les sources de financement de toute nature, conformément au format standardisé approuvé par la CEC ;
 - b) les dépenses, conformément au format standardisé approuvé par la CEC ;
 - c) les entités directement ou indirectement liées aux partis politiques, ou contrôlées par eux, telles que déclarées par le parti politique lui-même.
3. Le rapport annuel de financement est présenté par la personne responsable des finances au sein du parti politique, ou par la personne désignée conformément aux statuts du parti politique, dans le délai fixé au paragraphe 1 du présent article.
4. Au cours de l'année électorale, les rapports financiers du parti politique sont présentés conjointement avec le rapport financier de la campagne électorale.
5. Le rapport annuel de financement, le rapport des experts-comptables agréés, le rapport financier de la campagne électorale et le rapport de la CEC sont publiés sur le site web officiel de la CEC au plus tard 30 jours après leur soumission par le parti politique. »

⁷⁴ Projet d'article 12 – Responsabilité quant à l'utilisation des ressources financières et matérielles :

« 1. Le parti politique désigne un responsable des finances, qui est chargé :

- a) l'enregistrement des recettes, sous quelque forme que ce soit ;
- b) des dépenses engagées ;
- c) de la présentation du rapport financier annuel ;
- ç) d'autres obligations liées au financement du parti politique.

2. La personne responsable des finances est celle à qui la loi confie la mission d'accomplir tous les actes de nature financière au nom du parti politique ; elle est responsable de l'exactitude des données transmises à la CEC et représente le parti politique en matière de financement devant la CEC et d'autres institutions, conformément à la législation en vigueur.

70. Il est fait référence à la nécessité que le rapport contienne des « informations détaillées » sur les sources de financement et les dépenses. Toutefois, la Commission de Venise et la DGI estiment que la loi devrait définir plus précisément les obligations de déclaration et les étendre à d'autres éléments, afin de garantir une transparence adéquate des finances des partis. Plus précisément, elles recommandent de préciser dans la loi que le contenu du rapport doit inclure, de manière détaillée, toutes les sources de revenus, les dépenses, les actifs⁷⁵, les passifs, les prêts, les dettes, les garanties, les contributions en nature, les services fournis à un prix inférieur à la valeur du marché, les transactions avec des entités liées, le soutien public en nature, les dépenses liées aux médias et à la communication numérique, ainsi que les subventions en faveur de l'égalité des sexes et de la jeunesse. Un système de déclaration qui n'inclurait pas les passifs et les dettes passerait à côté d'une forme majeure d'influence financière sur les partis politiques. En outre, les partis devraient être explicitement tenus de soumettre des pièces justificatives – en même temps que le rapport annuel – à la CEC, afin de permettre un contrôle significatif des finances des partis. Il serait également très utile de fournir un modèle de rapport financier, car dans la pratique, les mêmes exigences peuvent être interprétées de manière très différente par les partis politiques.

71. De plus, selon la Commission de Venise et la DGI, le projet de loi n'impose pas de déclaration détaillée des dépenses liées aux médias et à la communication politique numérique. L'influence politique peut s'exercer par le biais de paiements versés aux médias, aux agences de communication, aux influenceurs, aux plateformes en ligne, etc. Elle peut également s'exercer par le biais de contenus sponsorisés, de publicités ciblées ou d'amplification payante. Si ces coûts ne sont déclarés que sous forme de grandes catégories, le contrôle public restera insuffisant. Il est donc recommandé d'exiger une catégorie de déclaration spécifique pour les dépenses de communication politique, incluant les médias, les plateformes en ligne, les agences de communication, les contenus sponsorisés, l'amplification payante et les services de données.

72. Afin de renforcer davantage la transparence et d'assurer une supervision cohérente des rapports financiers, il serait utile de préciser si l'obligation de divulguer des informations concernant « les entités directement ou indirectement liées à des partis politiques, ou contrôlées par eux, telles que déclarées par le parti politique lui-même » en vertu du projet d'article 13, paragraphe 2, point c), implique également une obligation de reporting consolidé à des fins d'audit. Il convient de rappeler que les fondations et les entités similaires affiliées à des partis politiques devraient généralement être soumises aux mêmes normes de transparence et de divulgation que les partis politiques eux-mêmes. Bien que ces fondations puissent jouer un rôle important dans la représentation et l'articulation des intérêts des citoyens, la législation sur le financement politique ne parvient souvent pas à réglementer de manière adéquate leurs obligations en matière de tenue de registres, leurs devoirs de reporting financier et leurs exigences en matière de pièces justificatives. Cela crée un risque que ces entités soient utilisées pour contourner les règles de financement politique en servant de canaux indirects pour le financement des partis et les dépenses de campagne. Lorsque des fondations politiques existent, elles devraient donc relever du même cadre de supervision que les partis politiques et être soumises à des obligations de transparence équivalentes⁷⁶.

73. Selon le projet d'article 13, paragraphe 5, « le rapport financier annuel d'un parti politique, le rapport des experts-comptables agréés, le rapport financier de la campagne électorale et

⁷⁵ Selon le GRECO, les actifs détenus par les partis politiques et leurs dettes doivent faire l'objet d'une comptabilisation exhaustive ; voir par exemple [les rapports d'évaluation du troisième cycle](#) concernant l'Irlande (paragraphe 104), le Liechtenstein (paragraphe 50), Malte (paragraphe 67) et la Suède (paragraphe 70). Leur valeur doit être évaluée sur la base de leurs coûts d'acquisition et de production, déduction faite de tout amortissement prévu.

⁷⁶ Voir [Rec\(2003\)4](#), article 6, selon laquelle les règles régissant les dons aux partis politiques devraient également s'appliquer, le cas échéant, à toutes les entités directement ou indirectement liées à des partis politiques ou contrôlées par ceux-ci.

le rapport de la CEC doivent être publiés sur le site web officiel de la CEC au plus tard 30 jours après leur soumission par le parti politique ». Bien que cela soit conforme à la réglementation actuelle prévue par la loi sur les partis politiques, la Commission de Venise et la DGI estiment que ce délai est trop court en ce qui concerne le rapport de la CEC ; afin de permettre à la CEC d'examiner en profondeur les rapports des partis politiques et des experts-comptables, ce délai devrait être prolongé de manière appropriée.

74. La Commission de Venise et la DGI estiment également que les rapports annuels des partis politiques ne suffisent pas à garantir une transparence en temps opportun et recommandent d'assurer une publication périodique au cours de l'année, en particulier les années électorales. Selon les normes internationales, les partis politiques devraient être tenus de soumettre leurs comptes financiers « au moins une fois par an » à l'organisme de contrôle⁷⁷. Les *Lignes directrices conjointes* indiquent qu'il est de bonne pratique d'exiger des rapports initiaux avant le début de la campagne ; des rapports fournissant aux organes de contrôle et au public des informations préliminaires sur les recettes et les dépenses de campagne des partis et des candidats plusieurs jours avant le jour du scrutin ; et des rapports finaux après l'élection et la certification des résultats, afin de fournir un compte rendu complet et exhaustif de l'ensemble du financement de la campagne⁷⁸.

75. La Commission de Venise et la DGI estiment que l'absence de rapports périodiques entraîne un risque élevé que des infractions aient lieu bien avant la remise du rapport. Dans de tels cas, il peut s'avérer extrêmement difficile de vérifier l'exactitude du rapport. En outre, l'absence de rapports intermédiaires pendant les années électorales signifie que les électeurs risquent de ne pas connaître les sources et l'ampleur du financement des partis avant que les décisions politiques concernées ou les élections aient eu lieu. Des lacunes dans le financement ou un financement illégal peuvent survenir rapidement et, en particulier pendant la période électorale, ils peuvent affecter immédiatement le soutien du public au parti concerné. Il est donc crucial de rendre compte rapidement. Ce problème a été identifié à plusieurs reprises comme une faiblesse de la loi albanaise et doit être corrigé.

76. De l'avis de la Commission de Venise et de la DGI, la loi devrait également exiger explicitement la publication dans un format ouvert, consultable et lisible par machine. Les données ouvertes ne sont pas une simple question technique. Elles permettent aux médias, à la société civile et aux organismes de contrôle de comparer les partis, d'identifier des tendances et de détecter des risques. Une publication sous forme de documents numérisés ou de fichiers non consultables ne permettrait pas d'atteindre efficacement l'objectif de transparence.

77. En vertu du projet d'article 15, paragraphe 1, « les partis politiques sont tenus de prévoir dans leurs statuts l'exercice d'un contrôle financier interne par le biais des structures qui y sont spécifiées ». En conséquence, le contrôle interne peut varier considérablement d'un parti à l'autre, ce qui rend difficile toute comparaison en matière de transparence. Il serait préférable d'établir certaines règles communes dans la loi. En outre, cet article devrait faire référence à la personne responsable des finances mentionnée aux projets d'articles 12 et 13, ainsi qu'aux auditeurs mentionnés au projet d'article 17.

78. Le projet d'article 16, paragraphe 1, dispose : « 1) Lorsqu'un parti politique ne s'acquitte pas de ses obligations, telles que les amendes infligées par la CEC, les dettes fiscales ou les obligations découlant de l'exécution de décisions judiciaires définitives, le montant correspondant est déduit des fonds alloués au parti par le Fonds public. 2) Lorsque le montant des obligations d'un parti politique dépasse les fonds qu'il reçoit du Fonds public, le parti

⁷⁷ Voir [Rec\(2003\)4](#), article 13.

⁷⁸ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 261.

politique ne peut participer aux élections sans avoir préalablement réglé l'obligation en question. » La relation entre ces dispositions et le projet d'article 21, paragraphe 1 (point g), qui prévoit des amendes administratives en cas de violation des dispositions relatives au financement des partis politiques par la personne responsable des finances du parti politique⁷⁹, devrait être clarifiée dans la loi. De plus, le projet d'article 16, paragraphe 2, qui peut empêcher un parti de participer aux élections si ses obligations impayées dépassent les fonds publics qu'il reçoit, devrait être plus nuancé. L'exclusion des élections constitue l'une des atteintes les plus graves au pluralisme politique. Elle ne devrait pas s'appliquer automatiquement en cas de dettes ordinaires ou de litiges administratifs. La Commission de Venise et la DGI recommandent que, si ce mécanisme est maintenu, il ne s'applique qu'aux obligations graves, définitives et exécutoires, après notification, possibilité de remédier à la situation et contrôle juridictionnel effectif.

79. Conformément à la réglementation actuelle prévue par la loi sur les partis politiques, le projet d'article 17 régit le contrôle financier⁸⁰, qui se compose de deux étapes, à savoir l'audit des rapports financiers des partis par des experts-comptables désignés par la CEC, et la vérification du rapport d'audit ainsi que des informations complémentaires sur les finances

⁷⁹ Projet d'article 21 – Mesures administratives :

« 1. Toute violation des dispositions de la présente loi qui ne constitue pas une infraction pénale constitue une contravention administrative et est punie d'une amende, comme suit :

[...] g) la violation des dispositions relatives au financement des partis politiques par la personne responsable des finances du parti politique, d'une amende de 100 000 à 300 000 leks ; [...] »

⁸⁰ Projet d'article 17 – Contrôle financier :

« 1. Les rapports financiers annuels présentés par les partis politiques sont vérifiés, conformément aux normes applicables en vertu de la législation en vigueur, par des experts-comptables agréés ayant une expérience de plus de trois ans dans l'exercice de cette profession.

2. Un expert-comptable ne peut pas contrôler le même parti politique pendant deux années consécutives.

3. La CEC désigne, par tirage au sort, un ou plusieurs experts-comptables agréés figurant sur la liste visée au paragraphe 1 du présent article afin de vérifier les fonds reçus et dépensés au cours de l'année civile par le parti politique ayant soumis le rapport annuel de financement. La désignation est effectuée entre le 1er et le 7 avril de chaque année civile. Le rapport d'audit est soumis à la CEC dans le délai fixé dans sa décision de désignation des experts.

4. Les partis politiques coopèrent avec l'expert-comptable désigné par la CEC et mettent sans délai à sa disposition toute information, tout document ou toute donnée relatifs aux recettes et aux dépenses de l'année civile, conformément à la présente loi.

5. La CEC a le droit de vérifier directement, soit sur demande, soit d'office, les recettes et les dépenses de tout parti politique, le rapport d'audit visé au paragraphe 3 du présent article, ainsi que toute autre information concernant le financement dont elle a connaissance. La CEC a le droit de demander des données, des documents ou des informations au parti politique ou à des tiers, qui doivent répondre à la demande de la CEC dans les 15 jours suivant sa réception. Le défaut ou le refus de coopérer, la destruction de documents, les retards ou tout comportement inapproprié dans le cadre du processus de vérification mené par la CEC sont signalés au parquet en tant qu'infraction pénale en vertu de l'article 248 du Code pénal et sont également passibles de sanctions administratives conformément à la présente loi.

6. La CEC publie les rapports d'audit des partis politiques dans un délai de 30 jours à compter de la date de soumission du rapport ou, le cas échéant, de la conclusion de la procédure de vérification.

7. Le non-respect par les partis politiques ou les donateurs des règles énoncées dans la présente loi constitue, lorsqu'il ne s'agit pas d'une infraction pénale, une infraction administrative et est sanctionné conformément aux dispositions de la présente loi.

8. Lorsque la CEC soupçonne des irrégularités dans les activités de financement des partis politiques, elle transmet, selon le cas, une copie du rapport d'audit au ministère public, à l'administration fiscale centrale ou à la Direction générale de la prévention du blanchiment d'argent.

9. Le rapport annuel présenté par la CEC à l'Assemblée au début de chaque année civile comporte une section distincte consacrée au financement des partis politiques au cours de l'année précédente et inclut les conclusions du processus d'audit, ainsi que les recommandations formulées par la CEC en vue d'améliorer les mécanismes de financement des partis, notamment en termes de renforcement de la transparence et de la responsabilité.

10. Les dépenses nécessaires à l'audit des partis politiques sont prises en charge par la CEC.

11. Les modalités détaillées de la mise en œuvre du processus d'audit sont fixées par un acte normatif de la CEC. »

des partis par la CEC. Le régime actuel a été critiqué à plusieurs reprises pour son manque d'efficacité, notamment par la Commission européenne⁸¹.

80. En ce qui concerne la première étape du contrôle financier, les paragraphes 1 à 3 de l'article 17 du projet prévoient ce qui suit :

« 1. Les rapports financiers annuels présentés par les partis politiques sont vérifiés, conformément aux normes applicables en vertu de la législation en vigueur, par des experts-comptables agréés ayant une expérience de plus de trois ans dans l'exercice de cette profession.

2. Un expert-comptable ne peut pas contrôler le même parti politique pendant deux années consécutives.

3. La CEC désigne, par tirage au sort, un ou plusieurs experts-comptables agréés figurant sur la liste visée au paragraphe 1 du présent article afin de vérifier les fonds reçus et dépensés au cours de l'année civile par le parti politique ayant soumis le rapport annuel de financement. La désignation est effectuée entre le 1er et le 7 avril de chaque année civile. Le rapport d'audit est soumis à la CEC dans le délai fixé dans sa décision de désignation des experts. »

La Commission de Venise et la DGI estiment que les garanties d'indépendance des auditeurs devraient être renforcées⁸² : Afin d'éviter tout conflit d'intérêts, les auditeurs ne devraient pas être membres du parti politique audité ni se trouver en situation de conflit d'intérêts avec un donateur. En outre, les tâches des auditeurs devraient être clairement définies dans le projet de loi. Il devrait être clairement précisé qu'ils peuvent certifier, refuser ou soulever des objections à l'égard du rapport financier du parti⁸³. Le certificat d'audit doit être joint au rapport financier à soumettre et publié dans son intégralité. De plus, le mandat de l'auditeur doit être uniforme et défini par la loi, et ne doit pas varier d'un parti à l'autre

81. Le projet d'article 17, paragraphe 5, régit la deuxième étape du contrôle financier :

« 5. La CEC a le droit de vérifier directement, soit sur demande, soit d'office, les recettes et les dépenses de tout parti politique, le rapport d'audit visé au paragraphe 3 du présent article, ainsi que toute autre information relative au financement dont elle a connaissance. La CEC a le droit de demander des données, des documents ou des informations au parti politique ou à des tiers, qui doivent répondre à la demande de la CEC dans les 15 jours suivant sa réception. Le défaut ou le refus de coopérer, la destruction de documents, les retards ou tout comportement inapproprié dans le cadre du processus de vérification mené par la CEC seront signalés au parquet en tant qu'infraction pénale en vertu de l'article 248 du Code pénal et feront également l'objet de sanctions administratives conformément à la présente loi. »

La Commission de Venise et la DGI notent que les pouvoirs conférés à la CEC en vertu de ces dispositions peuvent constituer des outils importants pour prévenir le contournement des règles de financement et détecter les formes dissimulées de financement. Dans le même temps, l'exercice de ces pouvoirs devrait être soumis à des garanties procédurales et à des critères suffisamment clairs afin d'éviter tout risque d'ingérence disproportionnée. Il est notamment nécessaire de clarifier les conditions dans lesquelles la CEC peut ouvrir d'office des enquêtes, la portée des demandes d'informations adressées à des tiers, ainsi que les garanties procédurales dont disposent les entités concernées.

⁸¹ Voir le [Rapport d'examen analytique de 2023 pour l'Albanie](#), p. 10 : « Les capacités de la CEC à assurer un suivi adéquat des finances des partis doivent encore être consolidées afin de contribuer à un contrôle accru, y compris à un régime d'audit plus rigoureux. »

⁸² Le GRECO a exprimé à plusieurs reprises ses préoccupations concernant l'absence de garanties quant à l'indépendance des auditeurs ; voir par exemple [les rapports d'évaluation du troisième cycle](#) sur l'Islande (paragraphe 78), l'Italie (paragraphe 139), le Monténégro (paragraphe 77), la Norvège (paragraphe 86) et la Serbie (paragraphe 77).

⁸³ Voir par exemple l'article 30 de la [loi allemande sur les partis politiques](#).

82. En outre, la loi devrait préciser si le projet d'article 17, paragraphe 5, autorise également la CEC à demander des données à d'autres institutions publiques. Comme la Commission de Venise l'a déjà indiqué à plusieurs reprises, la surveillance financière sera plus efficace si l'organisme de contrôle a le pouvoir de demander l'assistance d'autres institutions telles que les autorités fiscales, les autorités de lutte contre le blanchiment d'argent ou les autorités de lutte contre la corruption⁸⁴. Le projet d'article 17, paragraphe 8, stipule que la CEC transmet le rapport d'audit à ces institutions en cas de soupçons d'irrégularités – ce qui constitue une innovation bienvenue –, mais la Commission de Venise et la DGI recommandent de préciser que la CEC peut solliciter leur coopération à un stade plus précoce, avant l'adoption du rapport d'audit. Le projet de loi devrait établir un mécanisme clairement défini de coopération permanente entre la CEC et les autres agences de l'État.

83. À cet égard, la Commission de Venise et la DGI notent également que la distinction entre l'audit comptable et la vérification de fond par la CEC devrait être clarifiée. Les experts-comptables peuvent vérifier l'exhaustivité et la cohérence des comptes, mais ils ne sont pas nécessairement en mesure de déterminer si un donateur est un contractant public, si une transaction est liée à un risque de blanchiment d'argent, si un service a été fourni à un prix inférieur à la valeur du marché ou si une dépense a été coordonnée avec un tiers. Pour répondre à ces questions, la CEC devra avoir accès à d'autres données institutionnelles et disposer d'une méthodologie fondée sur les risques.

84. La Commission de Venise et la DGI recommandent donc de définir dans la loi les caractéristiques minimales du système d'audit et de vérification : indicateurs de risque, sélection d'échantillons, vérification approfondie des transactions de grande valeur ou à haut risque, délais de réponse des institutions, coopération avec les autorités fiscales, de lutte contre le blanchiment d'argent, des marchés publics, de la propriété effective et des poursuites, ainsi que la publication des conclusions d'audit. La législation secondaire – telle qu'envisagée au projet d'article 17, paragraphe 11 – peut préciser ces questions, mais la loi primaire devrait établir les principaux critères et règles.

85. La Commission de Venise et la DGI soulignent également que le délai de conservation des données jointes aux états financiers n'est pas précisé dans le projet d'article 17 et qu'il convient de le clarifier. Conformément à l'article 92/3, paragraphe 3, du Code électoral, « tout parti politique participant aux élections doit conserver dans ses archives, pendant une période de sept ans, une documentation complète et détaillée de sa situation financière et de celle de toutes ses sections pour la période couverte par ce rapport ». Or, les partis politiques qui ne participent pas aux campagnes électorales ne sont pas soumis à cette règle, ce qui soulève des questions quant à la transparence et à la cohérence du cadre juridique.

86. Le projet d'article 18 stipule : « Chaque parti politique représenté à l'Assemblée de la République d'Albanie est tenu :

- a) publier sur son site web officiel, au cours du mois de décembre de chaque année, toutes les dépenses engagées au cours de l'année civile ;
- b) rendre publique sur son site web officiel, au cours du mois de décembre de chaque année, la liste des donateurs, comprenant le nom et le prénom, dans le cas d'une personne physique, ou la dénomination de la personne morale, ainsi que la nature, le montant et la date de la contribution ;
- c) conserver son rapport financier annuel publié sur son site web officiel pendant au moins trois années consécutives. »

⁸⁴ Voir par exemple la Commission de Venise et le BIDDH, [CDL-AD\(2014\)035](#), Avis conjoint sur le projet de loi visant à réglementer la formation, les structures internes, le fonctionnement et le financement des partis politiques ainsi que leur participation aux élections à Malte, paragraphe 43.

87. Ces exigences sont généralement conformes aux normes internationales qui préconisent la publication des comptes des partis ou d'un résumé de ceux-ci⁸⁵. En ce qui concerne l'identification des donateurs, l'article 12 b) de la Rec(2003)4 recommande que, dans le cas de dons dépassant une certaine valeur, les donateurs soient identifiés dans les registres. Une autre question est de savoir si ces informations doivent être divulguées. La Commission de Venise et la DGI renvoient à cet égard à des avis antérieurs, selon lesquels les exigences de transparence ou de déclaration doivent trouver un juste équilibre entre la divulgation nécessaire et les garanties requises en matière de vie privée et de protection des données des donateurs individuels ; seuls les noms des donateurs et les montants supérieurs à un certain seuil devraient être rendus publics, et les adresses privées ainsi que les coordonnées des donateurs ne doivent pas être rendues publiques⁸⁶. La Commission de Venise et la DGI recommandent de modifier le projet d'article 18 en conséquence⁸⁷. En outre, elles recommandent d'envisager d'étendre les obligations de publication aux partis non parlementaires.

4. CHAPITRE IV : STRUCTURES RESPONSABLES

88. Selon le projet d'article 19⁸⁸, la CEC reste l'organe chargé de contrôler et de superviser le financement annuel des partis politiques⁸⁹, et la CEC a des responsabilités étendues, voir les paragraphes 1 et 2 :

« 1. La CEC est l'organe chargé de contrôler et de superviser le financement annuel des partis politiques, conformément aux dispositions de la présente loi.

2. Aux fins de la présente loi et pour sa mise en œuvre, la CEC dispose des pouvoirs suivants :

a) d'élaborer et d'adopter des règles relatives à la déclaration financière, au contrôle, à la supervision et à l'audit financier des partis politiques, ainsi que des formats standardisés pour les rapports financiers annuels ;

⁸⁵ Voir [Rec\(2003\)4](#), article 13 b).

⁸⁶ Voir par exemple Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)007](#), Azerbaïdjan – Avis conjoint sur la loi sur les partis politiques, paragraphe 103 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2022\)013](#), Mongolie – Avis conjoint sur le Projet de loi relatif aux Partis Politiques, paragraphe 102.

⁸⁷ La législation actuelle prévoit un tel seuil : en vertu de l'article 23/1(1), la liste des personnes ayant fait des dons d'un montant d'au moins 100 000 ALL (environ 1 050 €) est rendue publique.

⁸⁸ Projet d'article 19 – Organisme chargé du financement des partis politiques :

1. La CEC est l'organe chargé de contrôler et de superviser le financement annuel des partis politiques, conformément aux dispositions de la présente loi.

2. Aux fins de la présente loi et pour sa mise en œuvre, la CEC dispose des pouvoirs suivants :

a) élaborer et adopter des règles relatives à la déclaration financière, au contrôle, à la surveillance et à l'audit financier des partis politiques, ainsi que des formats standardisés pour les rapports financiers annuels ;

b) d'approuver le modèle du registre spécial des fonds non publics des partis politiques, ainsi que le modèle, la forme et le contenu de la déclaration relative aux dons de fonds non publics ;

c) tenir une liste des experts-comptables agréés et sélectionner par tirage au sort ceux qui seront chargés de contrôler les recettes et les dépenses des partis politiques ;

ç) contrôler, superviser et vérifier le financement des partis politiques par l'examen de la et des registres comptables des partis politiques, ainsi que des entités directement ou indirectement liées aux partis politiques ou sous leur contrôle ;

d) d'imposer des sanctions lorsqu'elle constate des violations des dispositions de la présente loi ;

dh) élaborer des programmes de sensibilisation et organiser des formations sur le financement des partis politiques et des autres entités impliquées dans ce processus, conformément aux dispositions de la présente loi ;

e) déterminer le montant du Fonds public à allouer à chaque parti politique sous forme d'aide financière annuelle, conformément à la présente loi ;

ë) d'adopter des actes réglementaires aux fins et en application des dispositions de la présente loi.

3. Une structure chargée du financement, du suivi et du contrôle du financement des partis politiques est mise en place et fonctionne au sein de la CEC. »

⁸⁹ Au cours des réunions à Tirana, la Commission de Venise et la DGI ont été informées que les comptes des partis politiques étaient également audités par la Cour des comptes, à la suite de la vérification des comptes des partis par la CEC ; ce mandat découlait indirectement de la mission de la Cour des comptes consistant à contrôler la CEC.

- b) d'approuver le format du registre spécial des fonds non publics des partis politiques, ainsi que le format, la forme et le contenu de la déclaration relative aux dons de fonds non publics ;
- c) tenir une liste des experts-comptables agréés et sélectionner par tirage au sort ceux qui seront chargés de contrôler les recettes et les dépenses des partis politiques ;
- ç) contrôler, superviser et auditer le financement des partis politiques par l'examen de la documentation financière et des registres comptables des partis politiques, ainsi que des entités directement ou indirectement liées aux partis politiques ou sous leur contrôle ;
- d) d'imposer des sanctions lorsqu'elle constate des violations des dispositions de la présente loi ;
- dh) élaborer des programmes de sensibilisation et organiser des formations sur le financement des partis politiques et des autres entités impliquées dans ce processus, conformément aux dispositions de la présente loi ;
- e) fixer le montant du Fonds public à allouer à chaque parti politique sous forme d'aide financière annuelle, conformément à la présente loi ;
- è) d'adopter des actes réglementaires aux fins et en application des dispositions de la présente loi. »

Une telle concentration de responsabilités peut être acceptable, à condition que la CEC dispose de ressources humaines, techniques et financières suffisantes, d'un accès aux données pertinentes assorti de garanties, et d'une coopération efficace avec les autorités fiscales, de lutte contre le blanchiment d'argent, d'audit, de passation des marchés et de poursuite⁹⁰.

89. Comme mentionné ci-dessus au chapitre III sur les « rapports des partis politiques », le régime actuel a été critiqué par plusieurs observateurs pour son manque d'efficacité. À cet égard, il convient de noter que le projet de loi introduit une nouvelle disposition (paragraphe 3) selon laquelle « une structure chargée du financement, du suivi et du contrôle du financement des partis politiques sera mise en place et fonctionnera au sein de la CEC ». Si la Commission de Venise et la DGI se félicitent de la création d'un organe de surveillance, elles recommandent d'introduire des dispositions détaillées dans la loi elle-même, notamment des garanties d'indépendance de cette structure, des garanties de ressources financières et humaines adéquates, ainsi que le mandat et l'autorité nécessaires pour superviser de manière efficace et proactive le financement des partis politiques et pour enquêter sur les infractions présumées aux règles de financement politique – au-delà des informations fournies par les partis politiques –, en coopération avec d'autres agences étatiques compétentes⁹¹. À cet égard, l'attention est attirée sur les *Lignes directrices conjointes* qui stipulent que « d'une manière générale, la législation devrait accorder aux organismes de contrôle la capacité d'enquêter et de poursuivre les violations potentielles. Sans de tels pouvoirs d'enquête, les organismes sont peu susceptibles d'avoir la capacité de mettre en œuvre efficacement leur mandat. Un financement et des ressources adéquats sont également nécessaires pour assurer le bon fonctionnement et l'exploitation de l'organisme de contrôle. »⁹².

90. Plusieurs articles différents relatifs au contrôle interne et externe des finances des partis pourraient être simplifiés et regroupés en un seul chapitre. En particulier, les projets d'articles 15, 17 et 19 pourraient être inclus dans le chapitre IV sous un nouveau titre tel que « supervision », « contrôle » ou « surveillance » au lieu de « structures responsables ».

⁹⁰ Voir les commentaires formulés ci-dessus au sujet du chapitre III sur les « rapports des partis politiques ».

⁹¹ Voir la recommandation concernant cette coopération formulée ci-dessus, dans la section « Rapports des partis politiques ».

⁹² Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 268.

5. CHAPITRE V : SOUTIEN MATÉRIEL DE L'ÉTAT

91. Le projet d'article 20 régit les mesures prises par l'État pour faciliter les activités des partis politiques⁹³. En vertu du paragraphe 1,

« La facilitation des activités des partis politiques comprend les éléments suivants :

- a) les partis politiques ont le droit d'utiliser gratuitement les médias publics à l'occasion d'élections ou de référendums, conformément au Code électoral ;
- b) les partis politiques représentés au Parlement se voient attribuer, à titre gratuit, des locaux pour leur siège central et leurs bureaux locaux, situés dans des emplacements appropriés et accessibles au public, à proximité des bâtiments des institutions centrales ou locales ; ce droit est également accordé à tout parti politique dont la part moyenne des voix lors des trois dernières élections législatives a dépassé 1 % à l'échelle nationale ;
- c) lorsqu'un parti politique s'est vu attribuer des locaux en vertu d'un contrat de prêt à usage conformément à la présente loi, mais ne remplit pas les conditions énoncées au point « b » du présent paragraphe, il est habilité à conclure un contrat de location pour ces locaux, qui seront utilisés exclusivement pour son siège ou ses bureaux locaux. Des règles plus détaillées seront fixées par décision du Conseil des ministres, sur proposition du ministre chargé des biens de l'État. »

Ces dispositions sont similaires à celles actuellement prévues aux articles 22 et 22/1 de la loi sur les partis politiques⁹⁴, qui sont destinées à être remplacées par le projet d'article 20.

⁹³ Projet d'article 20 – Mesures d'accompagnement :

« 1. L'État facilite les activités des partis politiques. La facilitation des activités des partis politiques comprend les éléments suivants :

- a) les partis politiques ont le droit d'utiliser gratuitement les médias publics à l'occasion d'élections ou de référendums, conformément au Code électoral ;
- b) les partis politiques représentés au Parlement se voient attribuer, à titre gratuit, des locaux pour leur siège central et leurs bureaux locaux, situés dans des emplacements appropriés et accessibles au public, à proximité des bâtiments des institutions centrales ou locales ; ce droit est également accordé à tout parti politique dont la part moyenne des voix lors des trois dernières élections législatives a dépassé 1 % à l'échelle nationale ;
- c) lorsqu'un parti politique s'est vu attribuer des locaux en vertu d'un contrat de prêt à usage conformément à la présente loi, mais ne remplit pas les conditions énoncées au point « b » du présent paragraphe, il est habilité à conclure un contrat de location pour ces locaux, qui doivent être utilisés exclusivement pour son siège ou ses bureaux locaux. Des règles plus détaillées sont fixées par décision du Conseil des ministres, sur proposition du ministre chargé des biens de l'État.

2. Une demande de mise à disposition de locaux, conformément au paragraphe 1, point b), du présent article, est adressée au ministre chargé des biens de l'État gérés par l'administration centrale, et au maire pour les biens détenus ou utilisés par les collectivités locales, qui prennent toutes les mesures nécessaires pour mettre des locaux à la disposition du groupe parlementaire.

3. Lorsque des locaux vacants sont disponibles dans des bâtiments, selon le cas, le ministre chargé des biens de l'État ou le maire conclut un contrat de prêt à usage avec le parti politique visé au paragraphe 1 du présent article, conformément au Code civil.

4. Lorsqu'aucun local de bureau vacant n'est disponible dans les bâtiments, l'État prend en charge le paiement du loyer du siège central et des bureaux locaux du parti politique. Le paiement du loyer en vertu du présent article se poursuit tant que le parti politique remplit les conditions énoncées au paragraphe 1 du présent article.

5. Les règles plus détaillées concernant les types de documents, la procédure administrative d'examen de la demande, le mode de paiement, le nombre de locaux destinés aux bureaux locaux et les plafonds de loyer pris en charge par l'État sont fixées par décision du Conseil des ministres, sur proposition du ministre de la Justice et du ministre des Finances. »

⁹⁴ Voir la loi sur les partis politiques, article 22 :

« L'État facilite l'activité des partis politiques. La facilitation par l'État de l'activité des partis politiques porte sur les domaines suivants :

- a) Les partis ont le droit d'utiliser gratuitement les médias d'information de masse lors des campagnes électorales et des référendums.
- b) Les partis représentés au Parlement se voient attribuer un bâtiment pour leur siège et leurs bureaux locaux. Ce droit s'applique également aux partis politiques dont la part moyenne des voix lors des trois dernières élections législatives a été supérieure à 1 % à l'échelle nationale.
- c) si le parti politique s'est vu attribuer un immeuble en vertu d'un contrat de location, conformément à la présente loi, mais ne remplit pas les conditions prévues au point « b » du présent article, il a le droit de conclure un contrat

Toutefois, la Commission de Venise et la DGI estiment qu'elles devraient être modifiées afin de garantir que l'accès aux médias de masse publics et aux locaux soit accordé de manière équitable aux différents partis politiques.

92. Il convient de noter qu'en vertu du projet d'article 20, paragraphe 2, « une demande de mise à disposition de locaux, conformément au paragraphe 1, point b), du présent article, doit être adressée au ministre chargé des biens de l'État gérés par le gouvernement central, ainsi qu'au maire pour les biens détenus ou utilisés par les collectivités locales, lesquels prennent toutes les mesures nécessaires pour mettre des locaux à la disposition du groupe parlementaire ». Les autorités pourraient envisager s'il serait plus approprié, dans le cas des groupes parlementaires, d'attribuer la compétence en matière d'attribution des locaux au Parlement plutôt qu'à l'exécutif. En outre, la Commission de Venise et la DGI recommandent de définir les critères de cette attribution dans le projet de loi ; ces critères devraient être précis et fondés sur les résultats des dernières élections législatives.

93. De l'avis de la Commission de Venise et de la DGI, il serait plus convaincant de regrouper ce chapitre (qui se compose d'un seul article) avec les dispositions relatives au Fonds public pour le soutien des partis politiques (chapitre II, article 11).

de location pour cet immeuble, afin de l'utiliser exclusivement comme siège social ou comme bureaux locaux. Les modalités d'application sont fixées par décision du Conseil des ministres, sur proposition du ministre de l'Intérieur.
Article 22/1 :

1. La demande de mise à disposition d'un bâtiment, conformément à la lettre « b » de l'article 22, est adressée au ministre de l'Intérieur, pour les biens publics relevant de l'administration du gouvernement central, et au maire, pour les biens détenus ou utilisés par les collectivités locales, qui prennent toutes les mesures nécessaires pour mettre un bâtiment à la disposition du parti parlementaire.

2. Lorsque des bâtiments vacants sont disponibles, selon le cas, le ministre de l'Intérieur ou le maire de la commune conclut un contrat de location, conformément au Code civil, avec le parti politique ayant droit au bâtiment, conformément à l'article 22, lettre « b ». Lorsqu'aucun bâtiment vacant n'est disponible, l'État prend en charge le paiement du loyer du siège central et des bureaux locaux du parti politique. Le contrat de location ou le paiement du loyer, conformément au présent article, pour les partis politiques, est valable tant que le parti politique remplit les conditions prévues à l'alinéa « b » de l'article

3. Les règles plus détaillées concernant le type de documents, la procédure administrative d'examen de la demande, le mode de paiement, le nombre de bâtiments destinés aux bureaux locaux et les limites maximales de loyer sont fixées par le Conseil des ministres, sur proposition du ministre de la Justice et du ministre des Finances. »

6. CHAPITRE VI : SANCTIONS ADMINISTRATIVES

94. Le projet d'article 21 comprend une liste plus longue et plus précise des infractions administratives⁹⁵ que l'actuel article 23/4 de la loi sur les partis politiques⁹⁶, et, dans de nombreux cas, les amendes prévues pour ces infractions sont plus élevées⁹⁷. Le projet

⁹⁵ Projet d'article 21 – Mesures administratives :

« 1. Toute violation des dispositions de la présente loi qui ne constitue pas une infraction pénale constitue une contravention administrative et est passible d'une amende, comme suit :

a) le défaut d'un parti politique de tenir le registre des revenus financiers et matériels requis en vertu de l'article 9, paragraphe 1, d'une amende de 100 000 à 300 000 leks ;

b) le non-respect de l'obligation prévue à l'article 10, paragraphe 1, point a), par un citoyen albanais, d'une amende de 50 000 à 100 000 leks ;

c) le non-respect de l'obligation prévue à l'article 10, paragraphe 1, point b), par une personne physique enregistrée en vertu de la législation fiscale, est passible d'une amende de 100 000 à 200 000 leks ;

ç) le non-respect de l'obligation prévue à l'article 10, paragraphe 1, point c), par une personne morale, d'une amende de 250 000 à 400 000 leks ;

d) violation par un parti politique de l'obligation prévue à l'article 17, paragraphe 4, de coopérer avec l'expert-comptable agréé désigné par la CEC, d'une amende de 800 000 à 1 500 000 leks ;

dh) le défaut de présentation du rapport financier dans le délai prescrit, ou la présentation du rapport sous une forme autre que les formats standardisés approuvés par la CEC, est passible d'une amende de 100 000 à 300 000 leks ;

e) le non-respect de l'obligation prévue à l'article 18 concernant la publication de données par un parti politique représenté à l'Assemblée, est passible d'une amende de 100 000 à 300 000 leks ; en cas de récidive, le montant de l'amende est doublé ;

ë) le refus d'assurer la transparence des sources de financement d'un parti politique, ou de permettre l'exercice d'un contrôle par l'expert-comptable agréé ou par la CEC, est passible d'une amende de 2 000 000 à 5 000 000 de leks ; en outre, une suspension du financement public du parti politique pour une période pouvant aller jusqu'à cinq ans peut être imposée ;

f) violation de l'article 9, paragraphe 5, lorsque des fonds non publics d'un montant supérieur à 50 000 leks sont acceptés et que la transaction n'a pas été effectuée par l'intermédiaire d'un compte bancaire, d'une amende s'élevant à 30 % du montant du don ;

g) violation des dispositions relatives au financement des partis politiques par la personne responsable des finances du parti politique, d'une amende de 100 000 à 300 000 leks ;

gj) acceptation par un parti politique de dons en nature sans signature de la déclaration de contribution requise en vertu de l'article 9, paragraphe 2, de la présente loi, d'une amende s'élevant à 50 % de la valeur marchande du don en nature ;

h) toute violation de l'article 5 consistant à exercer une quelconque forme de pression en vue d'obtenir ou d'empêcher des dons à un parti politique, ou à faire des promesses de traitement favorable en échange d'un soutien financier ou matériel à un parti politique, est punie, outre des poursuites pénales, d'une amende de 500 000 à 1 000 000 de leks.

2. Tout fonds non public reçu par un parti politique revient à la CEC lorsque l'identité du donateur est inconnue ou n'est pas clairement établie.

3. Indépendamment de toute amende infligée, un parti politique qui, pendant deux années consécutives, ne présente pas le rapport annuel de financement selon les modalités et dans les délais prescrits par la présente loi se voit interdire de participer aux prochaines élections et à toute élection ultérieure.

4. Les amendes sont infligées par la CEC. »

⁹⁶ Voir l'article 23/4 de la loi sur les partis politiques :

« 1. La violation des dispositions relatives au financement des partis politiques par la personne responsable des finances d'un parti politique ou par la personne responsable en vertu de ses statuts est punie d'une amende de 50 000 à 100 000 leks.

2. La violation par un parti politique de l'obligation de coopérer avec l'expert-comptable agréé, désigné par la Commission électorale centrale, est punie d'une amende de 1 000 000 à 2 000 000 de lekë.

3. Le refus de rendre transparentes les sources de financement d'un parti politique ou de permettre l'exercice d'un contrôle par un expert-comptable agréé ou par la Commission électorale centrale est puni d'une amende de 2 000 000 à 5 000 000 de lekë et/ou de la suspension du financement public du parti politique pour une durée maximale de 5 ans.

4. Le non-respect du délai de soumission du rapport financier ou la soumission de rapports non conformes aux formats standardisés approuvés par la Commission électorale centrale est puni d'une amende de 50 000 à 100 000 lek.

5. Les fonds non publics reçus par un parti politique, lorsque l'identité du donateur n'est pas connue ou n'est pas clairement définie, sont transférés sur le compte de la Commission électorale centrale.

6. L'acceptation de fonds non publics d'une valeur supérieure à 100 000 lekë, lorsque la transaction n'est pas effectuée par le biais d'un compte bancaire, est punie d'une amende correspondant à 30 % du montant du don. »

⁹⁷ Par exemple, en vertu du projet d'article 21, paragraphe 1, point g), toute violation des dispositions relatives au financement des partis politiques par la personne responsable des finances du parti politique est passible d'une

précise également que les amendes sont infligées par la CEC⁹⁸, il énonce les principes de calcul du montant des amendes⁹⁹, il introduit de nouvelles dispositions concernant les possibilités de recours et l'exécution des amendes¹⁰⁰, ainsi qu'une nouvelle disposition au paragraphe 3, selon laquelle « indépendamment de toute amende infligée, un parti qui, pendant deux années consécutives, ne soumet pas le rapport annuel de financement dans le délai prescrit par la présente loi se verra interdire de participer aux prochaines élections et à toute élection ultérieure ».

95. La Commission de Venise et la DGI jugent la plupart des amendements positifs, car ils prévoient des règles plus précises et sont susceptibles d'être plus efficaces que la législation actuelle ; cela dit, cette dernière disposition, qui exclut des élections futures les partis politiques n'ayant pas soumis à deux reprises leurs rapports annuels dans les délais, semble disproportionnée. Les sanctions prévues par la réglementation sur le financement politique doivent non seulement être efficaces et dissuasives, mais aussi proportionnées à l'infraction commise¹⁰¹. La Commission de Venise et la DGI recommandent de limiter clairement cette sanction dans le temps et de prévoir la possibilité de ne pas l'imposer dans certaines situations, par exemple lorsque le rapport annuel n'est soumis qu'avec un léger retard. L'exclusion des élections devrait rester une mesure de dernier recours (*ultima ratio*), accompagnée de solides garanties procédurales et d'un contrôle juridictionnel effectif, y compris, le cas échéant, la possibilité de suspendre temporairement l'exécution de la décision en question dans l'attente d'une décision judiciaire.

96. D'autre part, la Commission de Venise et la DGI notent que certains interlocuteurs à Tirana ont fait valoir que les amendes prévues par le projet d'article 21 étaient (encore) trop faibles. Par exemple, une personne morale effectuant des dons élevés dépassant de manière significative le plafond fixé à l'article 10, paragraphe 1, point c), du projet (soit environ 10 500 €) ne serait passible que d'une amende pouvant aller jusqu'à environ 4 200 €. La Commission de Venise et la DGI recommandent de réexaminer le niveau des amendes prévues afin de garantir un régime de sanctions dissuasif.

97. En outre, la Commission de Venise et la DGI font remarquer que le projet d'article 21 ne fait pas référence à plusieurs dispositions du projet de loi qui contiennent des interdictions ou des obligations importantes, telles que le projet d'article 7 sur les sources de financement interdites¹⁰². Il faut en conclure que la violation de ces dispositions ne pourrait pas être

amende comprise entre 100 000 et 300 000 ALL (environ 1 050 à 3 150 €) ; en vertu de l'actuel article 23/4 de la loi sur les partis politiques, ces infractions sont passibles d'une amende de 50 000 à 100 000 ALL (environ 525 à 1 050 €).

⁹⁸ Projet d'article 21, paragraphe 4.

⁹⁹ Projet d'article 22 – Principes régissant l'imposition des amendes :

« Le montant de l'amende est déterminé en tenant compte des circonstances suivantes :

- a) le degré de risque présenté par l'infraction commise ;
- b) la durée et l'étendue des actions ayant conduit à la commission de l'infraction ;
- c) le fait que le parti politique ait ou non tenté de dissimuler l'infraction ;
- ç) les mesures prises par le parti politique après la découverte de l'infraction ;
- d) le caractère récidiviste de l'infraction ;
- dh) si l'infraction a été commise en collaboration avec d'autres personnes.

¹⁰⁰ Projet d'article 23 – Recours contre la décision et exécution de l'amende :

« 1. Un parti politique auquel une amende a été infligée peut former un recours contre la décision infligeant l'amende devant la juridiction compétente, conformément à la législation en vigueur.

2. L'exécution des amendes infligées en vertu de la présente loi s'effectue conformément à la législation en vigueur en matière d'infractions administratives.

3. Les amendes sont versées au budget de l'État. »

¹⁰¹ Voir [Rec\(2003\)4](#), article 16 ; Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphes 272 et suivants.

¹⁰² Les autres dispositions qui ne sont pas mentionnées sont les articles 4, 6, 8(1), 9(3), 9(4), 9(6), 10(2), 12 et 15.

sanctionnée, ce qui entraînerait de graves lacunes¹⁰³. La Commission de Venise et la DGI recommandent de combler ces lacunes en établissant une liste plus complète et plus précise des infractions administratives. En outre, il convient de préciser plus clairement pour quelles infractions la personne responsable des finances d'un parti, d'une part, et le parti politique en tant que tel, d'autre part, sont responsables et passibles d'amendes. De plus, la loi devrait prévoir un éventail plus large de sanctions différentes afin de garantir qu'elles soient efficaces, proportionnées et dissuasives¹⁰⁴. La loi devrait prévoir non seulement des amendes, mais aussi la restitution ou le transfert des dons illégaux, le recouvrement des fonds publics détournés, la suspension ou la réduction des financements publics, le cas échéant, des ordonnances de mise en conformité, la publication des infractions et la responsabilité des personnes responsables en cas de violations graves ou intentionnelles. Le barème des amendes devrait permettre aux autorités de tenir compte de la taille du parti et de la valeur de la transaction illicite. En outre, il serait souhaitable de déterminer explicitement dans la loi la juridiction compétente pour statuer sur les recours contre les décisions de la CEC, ainsi que le délai de prescription applicable.

98. La Commission de Venise et la DGI estiment également qu'il est nécessaire de clarifier la relation entre les infractions administratives et pénales. Le projet d'article 21, paragraphe 1, stipule que « les violations des dispositions de la présente loi qui ne constituent pas une infraction pénale constituent une contravention administrative ». Afin de bien comprendre l'ensemble des sanctions susceptibles d'être imposées, il serait souhaitable de préciser quelles violations de la loi peuvent être considérées comme des infractions pénales ; le cadre juridique devrait donc indiquer clairement les circonstances dans lesquelles une violation donne lieu à des poursuites pénales et comment la relation entre les sanctions administratives et pénales doit être gérée dans la pratique.

99. Enfin, il semble y avoir une incohérence potentielle entre le projet d'article 9, paragraphe 6, qui exige que les dons anonymes soient transférés au budget de l'État, et le projet d'article 21, paragraphe 2, qui semble affecter ces fonds à la CEC. En outre, l'affectation de ces fonds à la CEC plutôt qu'au Trésor public ou à un autre fonds public dédié pourrait créer des incitations financières inappropriées et potentiellement nuire à la perception de l'indépendance de l'autorité de régulation.

7. CHAPITRE VII : DISPOSITIONS FINALES

100. L'une des innovations du projet de loi est l'introduction de la déclaration financière des partis politiques via une plateforme électronique en vertu de l'article 24 du projet¹⁰⁵. Selon le paragraphe 1 de cet article, « via la plateforme électronique, la CEC assure la publication en temps réel de chaque transaction de recettes perçue par un parti politique. Une fois que la divulgation en temps réel des recettes est effectuée via la plateforme électronique, l'obligation

¹⁰³ Même si le projet d'article 21, paragraphe 1, stipule que « toute violation des dispositions de la présente loi qui ne constitue pas une infraction pénale constitue une contravention administrative et est passible d'une amende », il poursuit en précisant « comme suit », avec une liste – apparemment exhaustive – d'infractions.

¹⁰⁴ Cf. Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphes 273 et suivants.

¹⁰⁵ Projet d'article 24 – Utilisation des technologies de l'information :

« 1. La CEC doit permettre la soumission à la CEC des rapports financiers des partis politiques prévus par la présente loi par le biais d'une plateforme électronique.

2. Par le biais de la plateforme électronique, la CEC assure la publication en temps réel de chaque transaction relative aux recettes perçues par un parti politique. Une fois que la publication en temps réel des recettes est effectuée par le biais de la plateforme électronique, l'obligation pour le parti politique de rendre compte à la CEC et de publier ces informations sur son site web cesse de s'appliquer.

3. Aux fins de la mise en œuvre des obligations prévues au présent article, la CEC adopte la réglementation d'application nécessaire.

4. Aux fins de la mise en œuvre des obligations prévues par la présente loi, la CEC se voit accorder l'accès aux bases de données d'autres institutions pour les informations et les données relatives à la mise en œuvre de la présente loi. »

pour le parti politique de rendre compte à la CEC et de publier ces informations sur son site web cesse de s'appliquer. » Le paragraphe 3 stipule que « pour la mise en œuvre des obligations prévues au présent article, la CEC adopte la réglementation d'application nécessaire. » La décision du Conseil des ministres du 6 mai 2026 portant création de la base de données nationale pour la plateforme électronique de déclaration financière (PERF) identifie en outre les catégories de données primaires, notamment les rapports financiers annuels, les rapports de campagne, les sources de financement, les dépenses, les dons, les prêts, les rapports d'audit et les décisions de la CEC, ainsi que les données secondaires issues des bases de données fiscales et d'état civil à des fins d'identification.

101. De l'avis de la Commission de Venise et de la DGI, la plateforme électronique constitue une avancée majeure. Si elle est correctement conçue, elle peut réduire les délais, améliorer la normalisation, permettre le contrôle public et faciliter une surveillance fondée sur les risques. Toutefois, les éléments essentiels et les garanties en matière de protection des données devraient être inscrits dans la loi elle-même, et non pas uniquement dans une décision relative à la base de données ou dans des actes secondaires de la CEC.

102. En outre, le projet d'article 24, paragraphe 2, pose problème dans la mesure où il prévoit qu'une fois la divulgation en temps réel effectuée via la plateforme, l'obligation pour le parti de faire rapport à la CEC et de publier des informations sur son site web cesse de s'appliquer. La Commission de Venise et la DGI recommandent que cette disposition soit réexaminée. Une plateforme centrale pourrait, à terme, devenir le principal point d'accès public, mais les obligations de déclaration et de publication ne devraient pas cesser automatiquement. La loi devrait d'abord garantir que la plateforme soit pleinement opérationnelle, fiable, accessible au public, consultable, archivée et soutenue par des dispositions de continuité.

103. La plateforme devrait également distinguer les données publiques, les données accessibles uniquement aux organismes de contrôle, les données soumises à expurgation ou à anonymisation, et les données à caractère personnel protégées. La transparence des donateurs est importante, mais elle doit être conciliée avec la protection des données et, dans certains contextes, avec la sécurité des donateurs. L'accès aux bases de données externes devrait être limité par des règles de limitation de la finalité, de nécessité, de proportionnalité, de journalisation, de sécurité et de conservation. Une analyse d'impact relative à la protection des données serait appropriée avant toute interconnexion à grande échelle des bases de données.

8. Remarques finales

104. Étant donné que le projet de loi ne régit le financement régulier des partis, tandis que le financement des campagnes électorales continue d'être régi par le Code électoral, la Commission de Venise et la DGI tiennent à souligner la nécessité de veiller à ce que le cadre juridique du financement politique soit pleinement cohérent. Comme l'indiquent les lignes directrices conjointes, afin de garantir un système de financement transparent et équitable, et d'éviter toute possibilité de contourner les règles applicables, tant le financement courant des partis que le financement des campagnes électorales doivent être traités de la même manière dans la législation relative aux partis politiques et aux campagnes électorales¹⁰⁶. Bien que la réglementation dans deux actes juridiques distincts ne soit pas en soi contraire aux normes européennes¹⁰⁷, les règles doivent fonctionner de manière cohérente et ne doivent pas laisser de lacunes précisément au moment où le financement politique est le plus pertinent pour les électeurs. L'existence de normes différentes régissant le financement politique peut facilement donner lieu à des litiges juridiques et entraîner une confusion, la

¹⁰⁶ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 206.

¹⁰⁷ *Ibid.*, paragraphe 206.

méfiance des électeurs et une application inégale de la loi, favorisant certains partis politiques. Cela peut également compliquer la tâche de la société civile lorsqu'il s'agit d'identifier d'éventuelles lacunes dans le système de financement des partis.

105. À cet égard, la Commission de Venise et la DGI notent que la commission parlementaire ad hoc sur la réforme électorale est chargée de préparer de nouvelles réformes, y compris des modifications du Code électoral. Elles recommandent de mettre à profit cette réforme pour veiller à ce que les règles relatives au financement régulier (courant) des partis et celles régissant le financement des campagnes électorales soient harmonisées et ne se contredisent pas. Bien que toutes les règles ne doivent pas nécessairement être identiques – les deux lois régissant des aspects différents du financement politique –, des exigences cohérentes en matière de transparence, ainsi que des dispositions relatives au contrôle et aux sanctions, devraient être incluses dans les deux lois. Par exemple, les sources de financement interdites¹⁰⁸, la déclaration des actifs et des passifs ainsi que l'archivage des informations financières¹⁰⁹ devraient être réglementés de la même manière dans le projet de loi et dans le Code électoral ; en outre, l'utilisation des ressources publiques par les partis politiques devrait être explicitement et uniformément réglementée et soumise à des sanctions¹¹⁰. Il est également important de clarifier le rôle de supervision de la CEC concernant à la fois le financement annuel des partis politiques et le financement des campagnes électorales, notamment en termes de délais et de prise de décision.

106. Quant au calendrier des réformes, il appartient au législateur albanais de décider si ces deux séries de réglementations doivent être élaborées en parallèle. Plusieurs interlocuteurs de la Commission et de la DGI se sont prononcés en faveur d'une élaboration parallèle. Si des modifications des réglementations relatives au financement des campagnes électorales sont prévues¹¹¹, la loi sur le financement régulier des partis ne devrait pas être adoptée d'une manière qui les devance ou les contredise. À l'inverse, retarder toutes les réformes jusqu'à ce qu'un ensemble complet de mesures électorales soit prêt laisserait les faiblesses identifiées dans le cadre juridique sans réponse pendant un certain temps. De l'avis de la Commission de Venise et de la DGI, il faut en tout état de cause s'assurer que le projet de loi contienne des dispositions transitoires et des renvois précisant clairement comment il interagit avec le Code électoral, en particulier les années d'élection, en ce qui concerne les dépenses liées à la campagne, les délais de déclaration, la publicité dans les médias et en ligne, ainsi que les sanctions.

V. Conclusion

107. À la demande du président du Parlement de la République d'Albanie, M. Niko Peleshi, la Commission de Venise, conjointement avec la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI), a évalué le projet de loi relatif « au financement des partis politiques ».

108. La Commission de Venise et la DGI se félicitent que le projet de loi leur ait été soumis pour examen à un stade relativement précoce, avant d'être présenté à l'assemblée plénière du Parlement, et que ce projet ait été élaboré dans le cadre d'un processus inclusif, auquel ont participé les partis de la majorité et de l'opposition et qui a donné lieu à une consultation

¹⁰⁸ Voir les listes des sources de financement interdites à l'article 7 du projet de loi et à l'article 92/1 du Code électoral, qui diffèrent l'une de l'autre.

¹⁰⁹ Voir les dispositions relatives à ces questions à l'article 92/3 du Code électoral, qui ne sont pas reprises dans le projet de loi.

¹¹⁰ Le Code électoral réglemente cette question, mais uniquement pour la campagne électorale, voir l'article 91.

¹¹¹ Lors des entretiens menés à Tirana, les représentants de la commission parlementaire ad hoc sur la réforme électorale ont déclaré que cela n'avait pas encore été clairement décidé, mais que cela semblait raisonnable, compte tenu du fait que plusieurs recommandations d'organisations internationales concernaient les règles de financement de la campagne électorale, par exemple en ce qui concerne la fréquence des rapports des candidats et la campagne menée par des tiers.

publique ainsi qu'à des auditions avec des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes. La Commission de Venise et la DGI encouragent les autorités à poursuivre ce processus constructif et à mener de nouvelles consultations constructives sur un projet révisé avec toutes les parties prenantes concernées avant l'adoption de la loi, en tenant compte des observations formulées par divers observateurs nationaux et internationaux – y compris celles contenues dans le présent avis.

109. La Commission de Venise et la DGI saluent les efforts déployés par les autorités albanaises pour consolider et moderniser le cadre juridique régissant le financement des partis politiques. D'un point de vue formel, le projet de loi est plus détaillé et structurellement plus élaboré que les dispositions existantes de la loi sur les partis politiques. Sur le fond, le projet de loi poursuit des objectifs légitimes liés au renforcement de la transparence, de la responsabilité et de l'intégrité dans le financement politique et reflète plusieurs normes internationales pertinentes ainsi que des recommandations antérieures émises par des organismes internationaux. Parmi les éléments positifs figurent le renforcement des obligations de déclaration et de divulgation et l'utilisation d'une plateforme électronique, le renforcement des mécanismes d'audit et de contrôle, un cadre plus complet concernant les sources de financement interdites, des dispositions plus détaillées en matière de sanctions, et la mise en place d'une structure institutionnelle dédiée au sein de la Commission électorale centrale. Ces éléments, ainsi que d'autres, pris dans leur ensemble, peuvent améliorer la confiance du public et ils constituent clairement un pas dans la bonne direction. Il convient toutefois de souligner que l'efficacité du cadre juridique proposé dépendra de sa bonne mise en œuvre dans la pratique.

110. Dans le même temps, la Commission de Venise et la DGI estiment que le projet de loi gagnerait à faire l'objet de modifications supplémentaires afin d'atteindre l'objectif qu'il s'est fixé et de remédier aux lacunes, faiblesses et défis observés par le passé. Le présent avis formule un certain nombre de recommandations spécifiques qui pourraient contribuer à créer un cadre juridique encore plus complet et précis pour le financement des partis politiques. Afin de répondre aux exigences de sécurité juridique et de prévisibilité, certaines dispositions du projet devraient être approfondies et clarifiées, et moins de questions – essentiellement d'ordre technique – devraient être laissées à la législation secondaire. En outre, la Commission de Venise et la DGI notent que le projet de loi traite essentiellement du financement direct des partis politiques. Or, les risques actuels liés au financement des partis politiques proviennent souvent de canaux indirects : entités affiliées à des partis ou contrôlées par ceux-ci, acteurs tiers, agences de communication, plateformes numériques, contenus sponsorisés, activités coordonnées en ligne, prêts, annulation de dettes, prestations en nature ou ressources publiques. Bien que le projet de loi aborde certaines de ces questions, la Commission de Venise et la DGI estiment qu'il reste encore des améliorations à apporter.

111. Le présent projet de loi ne porte que sur le financement ordinaire des partis, tandis que le financement des campagnes électorales est régi par le Code électoral. La Commission de Venise et la DGI notent que d'autres réformes, notamment des modifications du Code électoral, sont en cours d'élaboration. Certaines des faiblesses du système albanais de financement politique, qui ont été identifiées par le passé par les autorités albanaises et par des organisations internationales, sont liées au financement des campagnes électorales et devront donc être corrigées par des modifications du Code électoral. Il sera essentiel de tirer parti du processus de réforme en cours pour garantir que le cadre juridique du financement politique soit pleinement cohérent et comble toutes les lacunes restantes.

112. La Commission de Venise et la DGI souhaitent formuler les recommandations clés suivantes :

- A. Veiller à ce que les règles relatives au financement régulier des partis et au financement des campagnes électorales soient harmonisées et ne se contredisent pas [paragraphe 105-106] ;
- B. Prévoir des dispositions plus précises et plus détaillées dans le projet de loi, en ne laissant que les détails techniques à la législation secondaire, et veiller à ce que les règles d'application adoptées par la Commission électorale centrale et le Conseil des ministres reposent sur des critères suffisamment précis, objectifs et prévisibles [paragraphe 31, 53-54, 62, 65, 70, 84, 89, 91-92, 101-103] ;
- C. Réglementer de manière plus exhaustive le financement occulte et le financement indirect par des tiers et des entités affiliées à des partis politiques ou contrôlées par ceux-ci [paragraphe 31 à 34] ;
- D. Préciser dans la loi que les rapports financiers des partis politiques doivent inclure, de manière détaillée, toutes les sources de revenus, les dépenses, les actifs, les passifs, les prêts, les dettes, les garanties, les contributions en nature, les services fournis à des conditions inférieures à la valeur du marché, les transactions avec des entités liées, le soutien public en nature, les dépenses liées aux médias et à la communication numérique, ainsi que les subventions en faveur de l'égalité des sexes et de la jeunesse ; et envisager des obligations de déclaration plus fréquentes, en particulier les années électorales [paragraphe 70, 74] ;
- E. Renforcer la surveillance du financement des partis, notamment en mettant en place des mécanismes clairement définis de coopération entre la Commission électorale centrale et les autres organismes publics, et en veillant à ce que la Commission dispose d'un mandat clair, de l'autorité et des ressources adéquates pour superviser de manière efficace et proactive le financement des partis politiques et enquêter sur les infractions présumées à la réglementation en matière de financement politique ; réglementer de manière plus détaillée la « structure chargée du financement, du suivi et du contrôle du financement des partis politiques » qu'il est prévu de créer au sein de la Commission électorale centrale, y compris en garantissant l'indépendance de cette structure ; et renforcer l'indépendance des experts-comptables chargés de vérifier les rapports financiers des partis [paragraphe 80, 82, 89] ;
- F. Réviser les dispositions relatives aux sanctions afin de garantir que des sanctions puissent être prononcées en cas de violation de toutes les obligations et interdictions prévues par le projet de loi ; prévoir un éventail plus large de sanctions différentes afin de garantir qu'elles soient efficaces, proportionnées et dissuasives ; envisager d'augmenter les fourchettes de certaines amendes administratives ; en ce qui concerne la mesure consistant à interdire à un parti de participer aux élections en cas de certaines violations de la loi, préciser que ce mécanisme ne s'applique qu'aux cas graves, en dernier recours, après notification, possibilité de remédier à la situation et contrôle juridictionnel effectif [paragraphe 78, 95-97].

113. D'autres recommandations figurent dans l'avis.

114. La Commission de Venise et la DGI restent à la disposition des autorités albanaises pour leur apporter une aide supplémentaire dans ce domaine.