

Strasbourg, 2 juillet 2009

Public
Greco Eval III Rep (2008) 9F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur le Danemark **Transparence du Financement des Partis Politiques** (Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 43^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 29 juin – 2 juillet 2009)

I. INTRODUCTION

1. Le Danemark a adhéré au GRECO en 2000. Le GRECO a adopté son rapport d'évaluation de premier cycle sur le Danemark (Greco Eval I Rep (2002) 6F Final) lors de sa 10^e réunion plénière (8 au 12 juillet 2002), et son rapport d'évaluation de deuxième cycle (Greco Eval II Rep (2004) 6F) lors de sa 22^e réunion plénière (14 au 18 mars 2005). Ces rapports d'évaluation, ainsi que les rapports de conformité correspondants, sont disponibles sur le site Internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le troisième cycle d'évaluation du GRECO, actuellement en cours (il a débuté le 1^{er} janvier 2007), porte sur les thèmes suivants :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – sur un plan plus général – principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'équipe d'évaluation du GRECO pour le thème II (ci-après : « EEG »), qui s'est rendue au Danemark les 10 et 11 décembre 2008, était composée de Mme Ülke MADISE, directrice, Direction nationale du contrôle de la gestion publique (Estonie) et de M. Jens-Oscar Nergård, conseiller principal, ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative (Norvège). L'EEG était assistée de M. Bjorn JANSON, adjoint au Secrétaire exécutif du GRECO. Avant la visite, les experts de l'EEG avaient reçu des réponses complètes au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2008) 7E, thème II), ainsi que des extraits de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des représentants du ministère de la Justice (département du droit constitutionnel) et du ministère des Affaires sociales (le 7 avril 2009, soit après la visite de l'EEG, le nom de ce ministère a été changé en « ministère de l'Intérieur et des Affaires sociales », nom qui est utilisé dans le rapport), ainsi que le directeur de la Chambre des comptes et le procureur en charge de la criminalité économique (SØK). En outre, l'EEG a rencontré des membres des partis politiques représentés au Parlement, de l'Association des régions et des pouvoirs locaux et de l'Association des journalistes, un journaliste du quotidien *Berlingske Tidende*, des membres de Transparency International et un représentant de l'université de Copenhague.
5. Le présent rapport, consacré au thème II du troisième cycle d'évaluation du GRECO (« transparence du financement des partis politiques »), a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations recueillies lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer les mesures adoptées par les autorités danoises pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 2. Le rapport présente une description de la situation, puis une analyse critique. Il s'achève par une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées au Danemark afin qu'il améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.
6. Le rapport consacré au thème I, « Incriminations », figure dans le document Greco Eval III Rep (2008) 9F, thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE GÉNÉRALE

Description de la situation

Définitions

7. Les partis politiques existent au Danemark depuis les années 1870. Ni la Constitution danoise, qui forme le cadre juridique du système politique, ni la législation n'offrent de définition générale du terme de parti politique. Le sens recouvert par ce terme dépend donc du contenu de textes spécifiques ; par exemple, les partis politiques sont mentionnés dans la loi relative aux élections législatives.
8. Comme l'ont expliqué les autorités danoises, on entend par « parti politique » une organisation dont le but est d'œuvrer au développement de la société conformément à un programme, et qui désigne des candidats aux élections législatives afin de traduire ce programme dans la réalité. De surcroît, les partis politiques peuvent être considérés comme des associations de personnes qui, partageant les mêmes convictions politiques fondamentales, unissent leurs forces pour tenter d'influencer l'évolution des politiques par le biais de diverses assemblées publiques telles que le Parlement (*Folketing*), le Parlement européen, les conseils municipaux ou régionaux etc. Cependant, les partis peuvent également agir comme des groupes de pression en dehors des instances élues, par exemple en intervenant dans le débat public, en organisant des meetings etc.
9. Les autorités soulignent que les partis politiques traditionnels sont dotés de la personnalité juridique. Ce n'est cependant qu'une règle générale : selon les cas, un parti politique peut ne pas être une personne morale. Comme les autorités l'ont expliqué à l'équipe d'évaluation du GRECO, dès lors qu'un parti politique possède un règlement intérieur et qu'une ou plusieurs personnes sont officiellement autorisées à le représenter et à signer en son nom, ce parti est normalement considéré comme une personne morale, ayant à ce titre les mêmes droits et obligations que n'importe quelle société.

Enregistrement

10. L'enregistrement des partis autorisés à se présenter aux élections législatives est réglementé par la loi relative aux élections législatives (ci-après : « LEL »). Aux termes de l'article 11.1 de cette loi, tous les partis qui ont remporté au moins un siège au Parlement lors de la dernière élection et y sont toujours représentés au moment où les élections sont convoquées sont automatiquement autorisés à participer à ces élections en tant que partis enregistrés.
11. Les autres partis souhaitant participer aux élections législatives doivent déposer une demande d'enregistrement auprès du ministère de l'Intérieur et des Affaires sociales au moins quinze jours avant la tenue du scrutin (articles 11 à 14 LEL). Cette demande doit s'accompagner de déclarations de soutien, signées par un nombre de personnes correspondant à au moins 1/175^e du total des suffrages validés lors des dernières élections législatives. Ainsi, il fallait avoir recueilli 19 185 signatures pour se présenter aux élections de novembre 2007 (soit 1/175^e des 3 357 212 suffrages validés lors des élections de février 2005). Les déclarations de soutien à un parti doivent être présentées sous une forme spécifique, approuvée au préalable par la Commission électorale. Pour éviter que ce formulaire ne soit signé par des personnes dépourvues du droit de vote et garantir la validité de tous les formulaires signés, la loi prévoit une procédure spéciale de vérification, mise en œuvre par la Commission électorale et par les autorités municipales. Dans la

pratique, un formulaire signé est valable trois ans. Si une personne signe des déclarations de soutien à plus d'un parti, seule la première déclaration signée est valable. Les nouveaux noms de partis sont soumis à l'approbation de la Commission électorale, qui veille entre autres à ce qu'ils ne puissent être confondus avec des noms de partis déjà existants.

12. Il est possible de se présenter à une élection soit au nom d'un parti autorisé à désigner des candidats, soit en tant que candidat libre (article 32 LEL). La personne concernée doit avoir reçu l'aval du parti dans le premier cas, être soutenue par au moins 150 électeurs de sa circonscription dans le second. Les candidatures sont à déposer au bureau d'enregistrement de l'administration régionale appropriée au moyen d'un formulaire spécifique fourni par le ministère des Affaires sociales. Les candidats doivent préciser s'ils représentent un parti ou non ; le formulaire doit comporter leur nom complet, leur adresse et leur numéro d'état civil, et être signé. Au moins dix jours avant le scrutin, les partis doivent indiquer par écrit les noms des candidats qu'ils ont approuvés.
13. Le ministère de l'Intérieur et des Affaires sociales publie au Journal officiel la liste officielle des partis enregistrés, ainsi que les lettres attribuées à chaque parti aux fins des élections, le plus tôt possible à compter du quinzième jour avant le scrutin. La Commission électorale procède alors à la mise à disposition des bulletins de vote.
14. Les règles concernant les candidats libres aux élections législatives figurent aux articles 32 et 33 LEL. Un candidat libre doit attester du soutien de 150 à 200 électeurs de sa circonscription, et déposer sa candidature au moyen d'un formulaire spécifique comportant le nom, l'adresse et le numéro d'état civil de tous ses soutiens. L'EEG a été informée que ce type de candidature était rare ; il n'est arrivé qu'une seule fois, en 1994, qu'un candidat libre soit élu au Parlement.
15. Conformément à la loi relative aux élections municipales et régionales, les personnes autorisées à se présenter doivent constituer des listes de candidats. Chaque liste doit, en règle générale, être signée par au moins vingt-cinq électeurs d'une municipalité, ou par cinquante électeurs dans le cas d'une élection régionale (nombre éventuellement plus élevé pour la ville de Copenhague). Les listes de candidats peuvent être établies par des partis, par des coalitions ou par des particuliers. Des commissions électorales, mises en place par le conseil municipal ou régional, reçoivent et approuvent les listes de candidats, fournissent les bulletins de vote et supervisent le scrutin.

Représentation des partis au Parlement (*Folketing*)

16. Le Danemark est doté d'un Parlement unicaméral comptant un total de 179 sièges (dont la représentation des îles Féroé et du Groenland, deux sièges chacun). Le système électoral danois repose sur le principe de la représentation proportionnelle : la représentation d'un parti au Parlement est proportionnelle au nombre de voix qu'il a obtenues dans tout le pays, et non uniquement au nombre de voix remportées par les candidats du parti dans leurs circonscriptions. À cette fin, le pays est divisé en trois régions électorales, elles-mêmes subdivisées en un total de dix circonscriptions plurinominales. Pour garantir l'affiliation régionale des députés, 135 sièges au *Folketing* sont obtenus par élection dans ces dix circonscriptions ; 40 sièges supplémentaires permettent d'assurer l'exactitude mathématique de la répartition des sièges proportionnellement au total des voix remportées par chaque parti.
17. En outre, un parti doit avoir atteint au moins l'un des trois seuils électoraux définis par la loi pour remporter des sièges supplémentaires (article 77 LEL). Il s'agit des seuils suivants : 1) remporter

un siège directement dans une circonscription plurinomiale ; 2) remporter, dans deux des trois régions électorales, un nombre de voix correspondant au quotient de voix régionales par siège ; 3) remporter au moins deux pour cent des suffrages validés au niveau national. Ces seuils ne s'appliquent que pour l'attribution des sièges supplémentaires.

18. Sur les neuf partis politiques qui se sont présentés aux élections législatives de 2007, huit partis, ainsi que deux candidats libres, ont obtenu des sièges au Parlement. Le gouvernement actuel, minoritaire, réunit les libéraux et les conservateurs. Le Parlement actuel se compose des partis suivants (entre parenthèses, le nombre de sièges) :

- Libéraux (47)
- Sociaux-démocrates (45)
- Parti populaire danois (25)
- Parti socialiste-populaire (23)
- Conservateurs (18)
- Sociaux-libéraux (9)
- Liste de l'unité – Alliance rouge-verte (4)
- Nouvelle alliance (3)
- Indépendants (1)
- Parti de l'Union (îles Féroé) (1)
- Parti républicain (îles Féroé) (1)
- Communauté populaire (Groenland) (1)
- Sociaux-démocrates du Groenland (1)

Participation aux élections

19. En vertu de l'article 4 LEL, est éligible au *Folketing* toute personne ayant qualité d'électeur à cette assemblée (c'est-à-dire âgée d'au moins dix-huit ans, dotée de la capacité juridique et résidant en permanence sur le territoire du royaume) sauf si elle a été condamnée pour un acte qui, pour l'opinion publique, la rend indigne d'entrer au Parlement (articles 30 et 33 de la Constitution).
20. Pour voter aux élections municipales et régionales ou pouvoir s'y présenter, il faut être âgé d'au moins dix-huit ans, résider en permanence dans la commune ou région concernée, avoir la nationalité danoise ou résider en permanence dans le royaume depuis au moins trois ans, ou être ressortissant de l'Union européenne, de l'Islande ou de la Norvège (loi relative aux élections municipales et régionales, 1^{ère} partie).

Système de financement des partis politiques

Financement public

21. Les financements de l'État et des autorités régionales et locales représentent une importante source de revenus pour les partis politiques au Danemark. Le montant total des financements alloués par le ministère de l'Intérieur et des Affaires sociales aux partis politiques ayant pris part à l'élection législative de 2008 se monte à environ 93 000 000 DKK (12 500 000 euros), ce qui correspond à 22,44 DKK (3 euros) par votant. Le montant total des financements pour l'élection régionale (2005) a été estimé à environ 10 000 000 DKK (1 340 000 euros), ce qui correspond à 2,40 DKK (0,32 euros) par votant. En ce qui concerne les élections municipales de 2005, le financement total a été estimé à presque 10 000 000 DKK (1 340 000 euros), soit 2,32 DKK (0,35 EUR) par votant. Les règles actuelles en matière de financement public direct des partis

politiques et des candidats libres ont été adoptées en 1986 et sont en vigueur depuis 1987. La législation la plus récente à ce sujet est la loi consolidée n° 1291 du 8 décembre 2006 sur les subventions aux partis politiques (ci-après « LFP », loi sur le financement public des partis politiques), qui prévoit le versement, chaque année, de subventions publiques directes par le gouvernement, les régions et les municipalités. À l'exception d'un soutien indirect sous forme de temps de diffusion gratuit sur les médias publics, il n'existe pas de financement public spécifique en période d'élections.

22. Peuvent prétendre à des subventions publiques directes, conformément à l'article 2 LFP, les partis et les listes ou candidats indépendants qui se sont présentés aux dernières élections législatives (subventions versées par le gouvernement), régionales (subventions versées par la région) ou municipales (versées par la municipalité). L'objectif du financement public direct est de soutenir l'administration générale et les activités de campagne des partis politiques et des candidats. Les fonds ne sont pas assignés à telle ou telle activité en particulier ; ils doivent cependant être dépensés au Danemark.
23. Les aides du gouvernement sont gérées par le ministère de l'Intérieur et des Affaires sociales. Les fonds sont versés à l'organisation centrale du parti, à charge pour elle de les redistribuer aux différentes composantes du parti selon ses propres critères. Les aides régionales sont gérées par les conseils régionaux, les aides municipales par les conseils municipaux concernés (articles 5, 8 et 11 LFP).
24. Le versement des subventions publiques est annuel ; ceux qui peuvent y prétendre (partis politiques et candidats libres) doivent en faire la demande chaque année auprès du ministère de l'Intérieur et des Affaires sociales. La demande doit s'accompagner de déclarations écrites donnant une estimation des sommes qui seront consacrées à des activités politiques pour l'année en question, ainsi que le montant de ces sommes pour l'année écoulée. Le ministère peut réduire la subvention d'un parti si le budget de ce dernier n'est pas en cohérence avec la subvention. La demande doit être signée par le président du parti et certifiée par un commissaire aux comptes. Outre ces déclarations, les partis transmettent au ministère de l'Intérieur et des Affaires sociales un exemplaire de leurs comptes annuels, fournissant des informations sur les différents types de revenus du parti. L'octroi de subventions régionales et municipales, ainsi qu'aux listes et candidats indépendants, obéit à des principes comparables.
25. En 2009, les partis et les candidats indépendants remplissant les conditions nécessaires ont droit à une subvention de 26,50 DKK (3,50 euros) par voix obtenue aux dernières élections législatives, à condition d'avoir remporté au moins 1 000 voix. En outre, ceux qui ont pris part aux dernières élections régionales ont droit à 3,75 DKK (0,50 euros) par voix obtenue à ces élections à condition d'avoir remporté au moins 500 voix ; et ceux qui ont pris part aux dernières élections municipales ont droit à 6 DKK (0,80 euros) par voix à condition d'en avoir remporté au moins 100 (au moins 500 pour la ville de Copenhague).
26. Les groupes parlementaires ont droit à un financement public spécifique, défini par le règlement intérieur du Parlement. Le Folketing alloue des financements aux groupes parlementaires représentés au Parlement. Ces financements se composent d'un montant de base pour chaque groupe, auquel s'ajoute un montant dit « montant par siège ». Le financement total dont dispose un groupe parlementaire est environ de 275 000 DKK (37 000 euros) par mois au titre du montant de base et de 43 000 DKK (5 800 euros) par membre et par mois. Un groupe parlementaire comprenant 10 membres toucherait ainsi environ 700 000 DKK (94 000 euros) par mois.

27. Le seul financement public indirect offert aux partis politiques au Danemark est la gratuité du temps de diffusion sur les médias publics pendant les campagnes électorales. Les directives de la Radio-télévision danoise (chaîne publique nationale) ont pour but de veiller à ce que tous les partis politiques enregistrés accèdent sur un pied d'égalité aux émissions pré-électorales à la radio et à la télévision. Tous les partis, quelle que soit leur taille, jouissent gratuitement du même temps de diffusion pour présenter au public leurs manifestes etc.

Financement privé

28. Les sources et le montant des financements et soutiens privés qui peuvent être accordés aux partis politiques ou aux candidats libres ne font l'objet d'aucune restriction légale. Les contributions peuvent venir de n'importe quelle forme d'activité, et de n'importe quelle entité : particuliers, organisations, entreprises (publiques et privées) ou sources étrangères. Les dons anonymes aux partis politiques sont autorisés.

Régime fiscal

29. Les sommes versées à des partis politiques, à des entités affiliées à un parti politique, à des élus, à des candidats à une élection et aux fins du financement de campagnes électorales ne sont pas déductibles du revenu imposable du donateur.
30. Les activités commerciales des partis politiques sont soumises à impôt, conformément aux règles prévues par la loi relative à l'impôt sur les sociétés. Les autres types de financements, publics ou privés, sont exonérés d'impôt. Les contributions financières reçues par les candidats aux élections sont imposables : au même titre que tous les citoyens, les candidats doivent déclarer ces revenus à l'administration fiscale.

Dépenses

31. La façon dont les partis politiques emploient les fonds dont ils disposent n'est soumise à aucune autre restriction que celle prévue à l'article 1 LFP, selon lequel ils doivent seulement être employés à des fins politiques.

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE SPÉCIFIQUE

(i) Transparence (articles 11, 12 et 13b de la Recommandation Rec(2003)4)

Comptabilité

32. La loi relative à la tenue des livres et la loi relative aux comptes annuels énoncent des règles générales qui s'appliquent à toutes les personnes physiques et morales (dont les partis politiques) se livrant à différentes formes d'activités commerciales. Il a été précisé à l'EEG qu'un parti politique recevant des aides publiques était également concerné par la loi relative à la tenue des livres et qu'en pratique les comptes des partis politiques étaient tenus selon les principes de la loi relative aux comptes annuels et les principes généraux de bonne comptabilité qui, selon les travaux préparatoires à la loi relative aux comptes annuels, sont considérés comme ayant force obligatoire.

33. Conformément à la loi relative aux contributions privées à des partis politiques et à la publication des comptes des partis (ci-après « LCPP », loi sur la comptabilité des partis politiques), tout parti enregistré aux dernières élections législatives ou élections au Parlement européen doit disposer, au niveau national, d'une organisation chargée de tenir le compte de ses recettes et de ses dépenses (article 3.1 LCPP). Les types de revenus devant figurer dans la comptabilité des partis sont les suivants :
- 1) subventions publiques ;
 - 2) recettes issues de souscriptions ;
 - 3) contributions privées versées par des particuliers ;
 - 4) intérêts perçus ;
 - 5) contributions versées par des organisations internationales, des associations de droit privé, des syndicats, des associations professionnelles, des entreprises commerciales, des fondations et des associations ;
- D'après cette même loi, les contributions étrangères doivent être enregistrées/comptabilisées au même titre que les contributions nationales.
34. En outre, les comptes des partis doivent comporter les noms et adresses des entités privées (personnes physiques ou morales) ayant versé à l'organisation nationale du parti, au cours de l'exercice concerné, une ou plusieurs contribution(s) dont le montant total dépasse 20 000 DKK (2 700 euros). Le montant de chaque don n'est pas à préciser ; les partis sont uniquement tenus de fournir la liste des donateurs et d'indiquer le total des dons. Les comptes doivent également comporter le total de toutes les contributions anonymes reçues au cours de l'exercice, en précisant le montant de toute contribution anonyme dépassant la somme de 20 000 DKK (2 700 euros) (article 3.2 LCPP).
35. D'après les travaux préparatoires de la loi sur la comptabilité des partis politiques (rapport parlementaire du 24 mai 1995, page 903), le terme de « contribution » à un parti politique désigne généralement une opération monétaire. Cependant, la loi s'étend aux autres formes de contributions, comme les apports en nature, et part du principe que tous les revenus doivent être enregistrés conformément aux « règles normales de bonne comptabilité » : les comptes doivent fournir des renseignements, entre autres, sur la taille (valeur monétaire) de chacune des différentes formes de revenu. Les travaux préparatoires soulèvent également la question du seuil en-dessous duquel un apport en nature peut ne pas être signalé ; à l'époque, quelques orientations ont été fournies par le ministère de la Justice. Si, par exemple, une personne offre à un parti un produit ou service qu'elle ferait normalement payer, cette contribution doit figurer dans les comptes à sa valeur réelle. En revanche, les activités bénévoles traditionnellement accomplies par les militants (collage d'affiches etc.) ne sont pas soumises à l'obligation de comptabilité. L'EEG a été informée qu'à la connaissance du ministère de la Justice, l'interprétation du terme de « contribution » ne posait pas de problème particulier dans la pratique.
36. Les règles de comptabilité des partis politiques sont largement identiques aux règles générales appliquées aux autres personnes morales : elles n'obligent ni à préciser l'objet ou la nature des contributions, ni à établir une distinction entre revenus habituels et revenus liés à une campagne électorale. Si plusieurs campagnes électorales ont lieu au même moment, les partis ne sont pas non plus tenus de distinguer les recettes liées à chaque campagne.
37. La loi sur la comptabilité des partis politiques ne précise pas quelles dépenses doivent figurer dans la comptabilité et avec quel degré de précision. Les seules obligations à ce sujet sont d'indiquer le total des dépenses, le solde et la valeur nette (article 3.3 LCPP).

38. Les comptes doivent être signés par des membres de la direction du parti et s'accompagner d'une déclaration selon laquelle l'organisation nationale du parti n'a pas perçu d'autres revenus que ceux figurant dans la comptabilité (article 4.2 LCPP). La loi n'oblige ni à faire vérifier les comptes par un commissaire aux comptes, ni à les soumettre à un audit interne ; toutefois, en pratique, les comptes des partis politiques représentés au *Folketing* sont vérifiés par des commissaires aux comptes. L'exercice comptable court du 1^{er} janvier au 31 décembre.

Obligations de communication

Partis politiques et candidats aux élections

39. Les partis politiques nationaux enregistrés pour les élections au *Folketing* ou au Parlement européen sont tenus, dans les douze mois suivant la fin de l'exercice comptable, de présenter au Parlement leurs comptes annuels (tels que décrits ci-dessus) (article 5 LCPP). Le Parlement n'effectue pas de contrôle de ces comptes. Le contrôle des comptes réside dans le fait qu'ils sont rendus publics. Ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, les comptes des partis politiques doivent indiquer tous les donateurs privés ayant versé au total plus de 20 000 DKK (2 700 euros), mais pas le montant de chaque don. Les comptes doivent également comporter le total de toutes les contributions anonymes et préciser le montant de toute contribution anonyme dépassant la somme de 20 000 DKK (2 700 euros).
40. En outre, les partis politiques souhaitant recevoir une aide publique doivent présenter leurs derniers comptes annuels avant la fin de l'exercice pour lequel ils sollicitent l'aide. Les comptes sont soumis au ministère de l'Intérieur et des Affaires sociales en même temps que la demande de subvention (article 7b. LFP). La demande doit être complétée par des déclarations écrites précisant le montant des dépenses à des fins politiques prévues pour l'exercice budgétaire en cours, ainsi que le montant dépensé à des fins politiques l'année précédente. Ces déclarations doivent être certifiées par un commissaire aux comptes.
41. Afin d'obtenir des financements publics, les candidats libres ayant participé aux dernières élections au *Folketing* sont tenus de préciser le montant des sommes utilisées à des fins politiques l'année précédente. Ils ne sont soumis à aucune autre obligation de communication. Les listes de candidats (y compris celles qui ne comportent qu'un seul nom) doivent informer les autorités locales et régionales des dons privés et des dons anonymes, selon les mêmes principes que ceux applicables aux partis politiques (voir paragraphe 39).

Donateurs

42. Les donateurs ne sont soumis à aucune obligation de communication.

Accès aux registres comptables et fiscaux

43. Au Danemark, toutes les personnes tenues d'établir leurs comptes annuels doivent, conformément à l'article 10 de la loi sur la tenue des livres, conserver leurs comptes pendant au moins cinq ans. Les partis politiques et les candidats aux élections qui se livrent à des activités commerciales ou reçoivent des financements publics sont également soumis à cette règle. Toutefois, les règles spécifiques de comptabilité énoncées dans la loi sur la comptabilité des partis politiques ne prévoient pas d'obligation de conservation des comptes. Les règles fiscales s'appliquent en outre aux partis politiques qui se livrent à des activités commerciales.

44. Il n'existe pas de règle générale imposant aux partis la publicité de leurs comptes et de leur documentation fiscale. Cependant, les partis nationaux enregistrés pour les élections au *Folketing* ou au Parlement européen doivent présenter leurs comptes annuels au Parlement, qui les publie (article 5 LCPP). L'EEG a été informée que ces comptes pouvaient être librement consultés en ligne via le site Internet du *Folketing*.

(ii) Contrôle (article 14 de la Recommandation Rec(2003)4)

45. Comme toutes les entités couvertes par la loi sur la comptabilité, les partis politiques, lorsqu'ils se livrent à des activités commerciales, sont tenus de faire examiner leurs comptes par des commissaires aux comptes. L'EEG a été informée que tous les partis représentés au Parlement disposaient pour cela de deux commissaires. La loi relative aux commissaires aux comptes stipule qu'un commissaire doit être indépendant de l'entreprise qu'il contrôle. Selon les autorités danoises, ceci s'applique également aux partis politiques. L'EEG a en outre été informée que certains partis engagent depuis longtemps les mêmes commissaires aux comptes et que, hormis la loi relative aux commissaires aux comptes, la prévention des conflits d'intérêts ne fait l'objet d'aucune mesure particulière, telles que l'interdiction d'appartenir à un parti ou la limitation du nombre d'années pendant lesquelles une même personne peut être chargée de vérifier les comptes d'un parti.
46. Il n'existe pas, au Danemark, d'autorité spécifiquement chargée de contrôler le respect des règles de financement politique par les partis politiques, les entités connexes ou les candidats aux élections ; aucun organisme public n'a pour mission spécifique de vérifier les registres comptables pertinents de ces entités et personnes. La Chambre des comptes (*Rigsrevisionen*), institution indépendante rattachée au Parlement, examine la solidité de tous les comptes publics – en vérifiant s'ils sont exempts d'erreurs ou de lacunes significatives – et est autorisée, conformément à la loi sur le financement public des partis politiques (article 7c), à demander aux partis ayant bénéficié de financements publics de lui communiquer leurs registres comptables afin d'étudier la façon dont ces sommes ont été dépensées ; dans ce contexte, la Chambre peut contrôler les comptes des partis politiques. L'EEG a été informée que la Chambre des comptes n'avait jamais fait usage de cette possibilité.

(iii) Sanctions (article 16 de la Recommandation Rec(2003)4)

47. La loi sur la comptabilité des partis politiques, qui oblige les partis politiques nationaux enregistrés pour les élections au *Folketing* ou au Parlement européen à tenir le compte de leurs recettes et dépenses, prévoit également des sanctions. Quiconque fournit des informations inexactes ou insuffisantes au sujet de ses recettes ou dépenses, ou dans la déclaration obligatoire certifiant l'exactitude des comptes, encourt une amende ou une peine maximale de quatre mois d'emprisonnement (article 6.a LCPP). En outre, si un parti omet de présenter ses comptes annuels au Parlement et de fournir les informations requises sur ses différents types de revenus conformément à l'article 3 LCPP, la subvention publique annuelle ne lui est pas versée.
48. La loi sur le financement public des partis politiques prévoit également des sanctions : quiconque émet de fausses affirmations ou déclarations au cours du processus de demande de subvention publique (au niveau national, régional ou local) encourt une amende ou une peine maximale de quatre mois d'emprisonnement (article 14.a LFP).

49. En outre, il a été signalé à l'EEG que certaines infractions pénales, notamment dans le domaine de la comptabilité, sont couvertes par la législation générale en matière pénale. Les dispositions du Code pénal relatives à la complicité (article 23), aux termes desquelles quiconque a contribué à la réalisation d'une infraction encourt les mêmes peines que l'auteur principal de l'infraction, s'appliquent également aux infractions décrites par la loi sur la comptabilité des partis politiques et par la loi sur le financement public des partis politiques.
50. Toutes les sanctions ou mesures susmentionnées doivent être décidées par un tribunal. Elles peuvent être infligées à des personnes morales comme à des personnes physiques. Le fait qu'une organisation ait été sanctionnée n'exclut pas l'imposition de sanctions à une personne physique, et vice versa.

Immunités

51. Que ce soit pour les personnes (élus ou candidats à une élection) ou pour les organisations (partis politiques et entités), le droit danois ne prévoit pas d'immunité permettant d'éviter les poursuites ou sanctions en cas de violation des lois et règlements, dont ceux portant sur le financement de la vie politique. Cependant, en vertu de l'article 57 de la Constitution, les membres du Parlement ne peuvent, sans le consentement de celui-ci, être mis en accusation ni être détenus sous n'importe quelle forme, à moins qu'ils n'aient été pris en flagrant délit. L'EEG a été informée qu'il n'y avait jamais eu de cas dans lequel le *Folketing* avait refusé de lever l'immunité d'un parlementaire en raison de poursuites.

Prescription

52. En vertu de l'article 93.1 du Code pénal, les violations de la loi sur la comptabilité des partis politiques et de la loi sur le financement public des partis politiques sont prescrites au bout de deux ans.

IV. ANALYSE

53. Le Danemark jouit d'une longue tradition de démocratie parlementaire, au sein de laquelle les partis politiques occupent une place prépondérante. Le nombre de partis actifs au niveau national est relativement faible, ce qui peut s'expliquer par le caractère assez lourd et exigeant du processus d'enregistrement d'un parti prévu par la loi relative aux élections législatives, et notamment par le grand nombre de signatures de soutien requises : presque 20 000 pour les dernières élections. En outre, les partis qui n'ont pas remporté de siège aux élections législatives précédentes doivent recommencer la procédure d'enregistrement à chaque élection. Par conséquent, à chaque élection législative, les partis qui se présentent sont soit ceux qui siègent déjà au Parlement, soit des partis nouvellement enregistrés.
54. Si le processus d'enregistrement des partis politiques au Danemark est bien défini, on ne peut en dire tout à fait autant de leur statut juridique. Les partis ne sont pas officiellement tenus d'adopter un statut juridique particulier. Cependant, l'EEG a appris que la plupart des partis politiques danois étaient considérés comme des personnes morales ayant leurs propres droits et obligations et que tous les partis représentés au Parlement étaient dotés de la personnalité juridique. Le fait que certains partis puissent ne pas être considérés comme des personnes morales ne pose pas de problème dans la pratique, étant donné que les sanctions en cas d'entorse aux règles de financement de la vie politique peuvent être infligées à des particuliers aussi bien qu'à des personnes morales.

55. Le financement politique au Danemark repose pour une très grande part sur les aides publiques, au niveau national, régional et local ; la part de financement public dans le revenu total des partis représentés dans les instances élues atteint en moyenne 75 pour cent. Ce fait constitue à lui seul une garantie importante et une mesure de prévention contre les pratiques financières douteuses. Ajoutons que les aides publiques au niveau du Parlement ne sont pas réservées aux partis politiques : elles peuvent être versées aux candidats libres, qui doivent suivre la même procédure que les partis politiques pour les obtenir. Le vote pour un candidat libre se présente donc, en principe, comme une réelle alternative au vote traditionnel pour un parti politique. À l'heure actuelle cependant, le rôle des candidats libres reste limité dans la pratique, du moins au niveau national. Il s'avère extrêmement difficile pour un candidat libre d'être élu au Parlement, étant donné qu'il ou elle doit remporter l'un des 135 sièges de circonscriptions. Ce n'est arrivé qu'une fois depuis 1930. La participation de candidats libres aux élections législatives est par conséquent faible, et ces candidats ne jouent qu'un rôle mineur dans les élections législatives au Danemark. Les listes indépendantes jouent cependant un rôle plus important aux niveaux régional et local.
56. Le Danemark dispose d'une réglementation détaillée spécifiquement consacrée au financement *public* des partis politiques et des candidats aux élections, énoncée dans la loi sur le financement public des partis politiques (LFP). En revanche, concernant les financements autres que ceux prévus par la loi, c'est-à-dire de source privée, très peu de règles sont en vigueur. Aucune restriction particulière n'est par exemple prévue pour les dons de sources étrangères, de personnes morales ou de donateurs anonymes. Il n'y a pas de limite au montant des dons, pas plus qu'au total des dépenses qu'un parti politique est autorisé à engager. Il s'ensuit que plusieurs des principes de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales n'ont pas été mis en œuvre dans le système. Ces questions particulières n'entrent cependant pas dans le champ de la présente évaluation. L'EEG a relevé, en outre, qu'il n'existait pas de restrictions concernant les dons aux partis ou aux candidats par des personnes morales du secteur public (entreprises nationales ou municipales, par exemple). Il semble donc que les dons provenant d'une entité / entreprise dotée de la personnalité juridique et contrôlée ou détenue par l'État, par un conseil régional ou par une municipalité soient en principe autorisés. Toutefois, les autorités danoises ont contesté qu'une telle possibilité existe, au motif que les entités publiques ne peuvent entreprendre que des actions spécifiquement prévues par la loi.

Transparence

57. Le Danemark dispose d'un cadre juridique visant à assurer la transparence des contributions privées aux partis politiques au niveau national, cadre constitué de la loi sur la comptabilité des partis politiques (LCPP) et de la loi sur le financement public des partis politiques (LFP). Ces deux textes, progressivement modifiés et améliorés de façon à accroître la transparence du financement de la vie politique ces dernières années, constituent la base juridique de la transparence dans ce domaine. Le Danemark mérite d'être salué pour ces réalisations ; dans le même temps, l'EEG encourage des progrès supplémentaires sur certains points.
58. Comme signalé plus haut, les sources et le montant des soutiens et financements privés fournis aux partis politiques ou aux candidats à des élections ne font l'objet d'aucune restriction au Danemark. Il n'y a pas d'interdiction au Danemark des dons anonymes (le bénéficiaire ignorant l'identité du donateur) émanant de quelque type d'entité privée ou de syndicat que ce soit. Selon

les autorités danoises, une telle interdiction irait à l'encontre d'une tradition ancienne de protection du droit des citoyens à l'anonymat. L'EEG est d'avis que les dons anonymes aux partis politiques ne sont pas comparables aux dons anonymes à d'autres formes d'entités privées, car les dons anonymes aux partis politiques ont un impact particulièrement négatif sur le légitime intérêt de pleine transparence concernant le financement de la vie politique. La question a été débattue dans le pays à l'occasion de l'adoption de la loi sur la comptabilité des partis politiques. Au moment de l'élaboration de cette loi, les dons anonymes à des partis politiques n'ont pas été considérés comme un problème car, entre autres, on les estimait par nature incapables de créer des liens entre donateurs et bénéficiaires, du fait même de l'anonymat du donateur. L'EEG défend un point de vue plus pragmatique : la possibilité de verser d'importantes contributions en conservant l'anonymat peut facilement être utilisée pour contourner les règles de transparence, ouvrant ainsi une brèche dans le système de transparence du financement politique. La disposition (article 3 LCPP) qui oblige à signaler les dons anonymes excédant la somme de 20 000 DKK (2 700 euros), au même titre que les autres contributions, ne remédie pas à cette situation. Par conséquent, même s'il lui a été signalé que les dons anonymes aux partis politiques et aux candidats étaient en fait très rares au Danemark, l'EEG recommande d'**interdire les dons provenant de donateurs dont l'identité n'est pas connue du parti politique ou du candidat bénéficiaire.**

59. L'EEG salue la disposition de la loi sur la comptabilité des partis politiques (article 3.2) selon laquelle les contributions privées à des partis politiques dépassant le seuil de 20 000 DKK (2 700 euros) doivent être signalées (puis portées à la connaissance du public) ; cependant, la loi n'oblige les partis politiques qu'à indiquer les noms et adresses des donateurs concernés, sans préciser les sommes versées par chaque donateur (le détail des versements n'est demandé que pour les dons anonymes). L'EEG a appris que la procédure actuelle, consistant à ne pas dévoiler le montant des dons, était critiquée au Danemark, puisqu'elle ne permet pas de distinguer les contributions faibles des contributions très importantes. Si l'on compare la réglementation danoise aux articles 12 et 13 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, qui prévoit au minimum la divulgation du montant de chaque don supérieur au seuil fixé et de l'identité du donateur, la conclusion qui s'impose est que le Danemark ne respecte pas pleinement la Recommandation sur ce point. Par conséquent, l'EEG recommande de **compléter l'obligation de comptabilité et de communication concernant les dons dépassant le seuil fixé par la loi sur la comptabilité des partis politiques en obligeant les partis politiques à indiquer, outre l'identité des donateurs, la valeur totale des dons versés par chaque donateur.**
60. Autre problème relevé par l'EEG, la loi sur la comptabilité des partis politiques n'indique pas expressément que les dons en nature doivent figurer dans la déclaration de revenus. Cependant, il ressort des travaux préparatoires à la loi que le ministère de l'Intérieur et des Affaires sociales estimait, à l'époque, que ces dons devaient être signalés, conformément aux principes normaux de bonne comptabilité. Compte tenu de cette interprétation, et en laissant de côté les petites contributions habituellement fournies par les militants, comme la distribution de tracts et autres tâches similaires, l'EEG a cru comprendre que les contributions en nature devaient être comptabilisées à leur valeur réelle ; cependant, il n'est pas certain que ce point soit suffisamment clair pour les entités soumises aux obligations de comptabilité, à savoir les partis politiques. Dans tous les cas, la législation seule n'est pas claire sur ce sujet, et l'EEG n'a pas eu connaissance de directives autres que le débat retranscrit dans les travaux préparatoires. L'EEG recommande donc de **fournir des orientations supplémentaires quant au signalement et à l'estimation des dons en nature aux partis politiques.**

61. Les partis politiques nationaux enregistrés pour les élections au Parlement national ou au Parlement européen sont tenus, dans les douze mois suivant la fin de l'exercice comptable, de présenter au Parlement leurs comptes annuels (article 5 LCPP). Il n'existe pas d'autre obligation de rapport, par exemple en lien avec les campagnes électorales. Cela signifie que les données concernant les campagnes électorales peuvent être diluées dans la comptabilité générale des partis et n'être présentées que longtemps après la fin des élections. Aux yeux de l'EEG, la transparence du financement des campagnes électorales est d'une importance particulière pour les électeurs au moment des élections, ou du moins peu après, et une présentation plus fréquente de renseignements sur les recettes et dépenses au moment des élections servirait un but légitime. L'EEG recommande **d'envisager l'adoption d'une obligation de rapports plus fréquents sur les recettes et dépenses liées aux campagnes électorales, et de veiller à ce que les informations pertinentes soient divulguées de telle manière que le public puisse les consulter.**
62. L'EEG relève également que la liste des revenus devant être signalés par un parti (article 3 LCPP), bien qu'assez complète s'agissant des contributions du secteur non public, ne couvre pas les revenus que le parti tire lui-même de ses biens ou de différentes activités, dont la collecte de fonds. L'EEG tient à souligner que les informations relatives aux transactions internes peuvent être d'une importance cruciale pour estimer le financement d'un parti politique, notamment car elles permettent de détecter d'éventuelles transactions issues d'organes du parti non couverts par le régime de déclaration. En outre, il n'est pas demandé aux partis politiques de consolider leurs comptes, c'est-à-dire d'y faire figurer les comptes des entités qui leur sont directement ou indirectement liées ou se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle (tiers parties), comme le demande l'article 11 de la Recommandation Rec(2003)4. L'EEG est pleinement consciente du fait que de telles entités sont, normalement, soumises aux obligations comptables habituelles ; cependant, leur comptabilité n'est pas toujours publique. En outre, rien n'empêche les tiers parties, en principe, de contribuer indirectement aux campagnes de partis politiques. Les règles actuellement appliquées aux partis ne sont pas assez larges pour donner un aperçu complet des contributions de tiers parties, ce qui pourrait laisser la porte ouverte à d'éventuels financements occultes. Par conséquent, l'EEG recommande **d'envisager d'élargir les obligations de comptabilité et de rapport des partis politiques de façon à englober les revenus tirés des biens et activités au niveau central et, dans la mesure du possible, au niveaux régional et local, et de rechercher des moyens d'accroître la transparence des contributions versées aux partis politiques par des « tiers parties » (entités affiliées au parti, groupes d'intérêt, etc.).**
63. S'agissant des *listes et candidats indépendants*, l'EEG note que le système électoral danois, à certains égards, tend à placer les listes et candidats indépendants à égalité avec les partis politiques. Par exemple, le versement de subventions publiques au niveau national se fait sur la même base pour les candidats libres que pour les partis politiques (article 2 LFP). Malgré cela, les listes ou candidats indépendants se présentant à une élection ne sont pas obligés, contrairement aux partis politiques, de tenir une comptabilité. De plus, alors que les comptes des principaux partis politiques sont rendus publics conformément à l'article 5 LCPP, aucune obligation de ce type n'existe pour les listes et candidats indépendants. Il est vrai que les listes indépendantes, pour pouvoir prétendre à des subventions publiques, doivent faire connaître le nom et l'adresse des auteurs de tous les dons ayant dépassé un total de 20 000 DKK (2 700 euros) au cours de l'année écoulée, ainsi que le montant total des contributions anonymes et la valeur de chaque contribution anonyme dépassant 20 000 DKK (2 700 euros) (article 10b et 11d LFP). Cependant, cette obligation de publicité ne s'applique que lorsque la liste dépose une

demande de subvention. En outre, les listes indépendantes ne sont pas tenues de présenter un rapport comptable comportant leurs recettes et dépenses. Enfin, aucune autorité officielle n'est chargée de rendre ces informations publiques. Au cours de la visite sur place, il a été expliqué à l'EEG que la différence essentielle entre les candidats libres et les listes indépendantes d'une part, les partis politiques d'autre part était que les premiers étaient considérés comme relevant du domaine privé et que, par conséquent, leur financement devait rester confidentiel. Compte tenu du fait que, dans le système politique actuel, les candidats libres jouent un rôle beaucoup moins important que les partis, l'EEG comprend bien que les obligations en matière de présentation et de publicité des comptes soient très différentes pour les uns et pour les autres. Cependant, puisque les candidats libres (au niveau législatif) et les listes indépendantes (au niveau régional et local) peuvent recevoir des subventions publiques, l'EEG est fermement convaincue que la transparence de leur financement devrait être renforcée dans la mesure du possible, tout en gardant à l'esprit le rôle mineur que les candidats libres jouent au niveau des élections législatives. Pour toutes ces raisons, l'EEG recommande de **veiller dans la mesure du possible, par le biais d'une législation appropriée, à ce que les dons à des listes indépendantes et à des candidats libres dépassant un certain seuil soient rendus publics (ainsi que l'identité du donateur et le total des dons versés par un même donateur).**

Contrôle

64. Les partis doivent transmettre chaque année un exemplaire de leurs comptes au Parlement et, pour recevoir la subvention publique annuelle, au ministère de l'Intérieur et des Affaires sociales. Il n'y a pas d'obligation de contrôle pour les comptes transmis au *Folketing*, qui doivent simplement être signés par la direction du parti. En revanche, pour ce qui est des comptes devant être présentés au ministère (à l'occasion d'une demande de subvention publique), les déclarations concernant les dépenses prévues pour l'année en cours (auxquelles il est fait référence au paragraphe 40) doivent avoir été vérifiées par un commissaire aux comptes certifié. L'EEG a été informée que cette incohérence dans la législation n'avait pas de conséquence car dans la pratique, tous les partis représentés au Parlement sont soumis aux obligations comptables prévues par la législation générale, étant donné qu'ils se livrent à des activités commerciales et reçoivent des subventions publiques. Les comptes que les partis soumettent au Parlement comme au ministère sont donc contrôlés, conformément à la législation générale en matière de comptabilité. L'EEG partage l'avis selon lequel l'incohérence de la législation sur ce point peut être considérée comme de pure forme concernant les partis représentés au *Folketing*. Cependant, l'obligation comptable prévue à l'article 3 LCPP s'applique aux partis enregistrés pour les élections au *Folketing* ou au Parlement européen, et l'EEG n'est pas certaine que tous ces partis soient toujours couverts par les obligations de contrôle prévues par la législation générale. Cela étant, tandis que les comptes des grands partis nationaux demandent à être contrôlés de manière approfondie, une approche plus souple est préférable s'agissant des plus petits partis et des partis locaux. Par ailleurs, l'EEG a appris qu'outre les normes générales en matière de contrôle des comptes, aux termes desquelles un commissaire aux comptes doit être indépendant de l'entreprise qu'il contrôle (article 24 de la loi relative aux commissaires aux comptes), aucune disposition particulière n'était en place pour prévenir les conflits d'intérêts dans le contrôle des comptes des partis politiques. L'EEG est d'avis que le contrôle des comptes des partis politiques n'est pas entièrement comparable avec celui des comptes des entreprises, étant donné que l'intérêt du public peut être plus grand envers les activités des partis politiques qu'envers les entreprises. La période pendant laquelle un commissaire aux comptes peut s'occuper de la même entreprise ou du même parti politique n'est pas limitée, et il a été signalé à l'EEG que certains commissaires aux comptes contrôlaient le même parti depuis des dizaines d'années. De telles situations peuvent susciter des questions quant à l'indépendance du

commissaire aux comptes. Compte tenu de la situation ainsi décrite, l'EEG recommande de **garantir un contrôle des comptes indépendant et approfondi pour tous les partis politiques enregistrés aux élections nationales, aux élections au Parlement et, le cas échéant, aux élections régionales et municipales, et d'établir des règles / lignes directrices claires pour assurer la nécessaire indépendance des commissaires aux comptes chargés de contrôler les comptes des partis politiques.**

65. Comme signalé plus haut, le Parlement et le ministère de l'Intérieur et des Affaires sociales assurent, en différentes occasions, un certain contrôle des partis politiques. En vertu de l'article 5 LCPP, les partis politiques doivent transmettre un exemplaire certifié de leurs comptes annuels au *Folketing* dans les douze mois suivant la fin de l'exercice comptable. Comme le confirment les travaux préparatoires à la loi en question et les informations recueillies sur place, le *Folketing* n'est censé jouer qu'un rôle passif dans le système de publicité : celui de soumettre les comptes au public – une mission importante en soi. La Chambre des comptes, organe relevant du Parlement chargé de vérifier la solidité de tous les comptes publics, peut aussi en principe contrôler les subventions publiques versées aux partis politiques, mais elle ne l'a jamais fait. En outre, le mécanisme du ministère de l'Intérieur et des Affaires sociales se limite à évaluer les comptes et le budget des partis au regard des critères d'obtention de subventions publiques. L'EEG est fermement convaincue qu'aucun de ces mécanismes ne respecte pleinement les principes de contrôle énoncés à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4, et ce pour plusieurs raisons. En particulier, la procédure devant le Parlement ne comprend pas de contrôle des comptes sur le fond ; la Chambre des comptes ne semble pas exercer de véritable fonction de contrôle des partis politiques, et le rôle du ministère de l'Intérieur et des Affaires sociales en ce domaine se limite à l'octroi de nouvelles subventions publiques sur la base des dépenses de l'année précédente. Bien que ces processus paraissent plus complets pris ensemble, ils n'exercent qu'un contrôle limité sur les partis qu'ils concernent. Le Danemark ne respecte donc pas pleinement l'article 14 de la Rec(2003)4. Par conséquent, l'EEG recommande d'**assurer un contrôle indépendant et approfondi du financement des partis politiques et des campagnes électorales, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.**

Sanctions

66. La législation danoise consacrée au financement de la vie politique est assortie de sanctions : en effet, la loi sur la comptabilité des partis politiques et la loi sur le financement public des partis politiques prévoient toutes deux des sanctions à l'encontre des partis politiques, des représentants de partis politiques ou des candidats aux élections qui fournissent des informations fausses ou lacunaires. Ces sanctions consistent en une amende ou une peine maximale de quatre mois de prison et ne peuvent être infligées, comme c'est le cas pour toute autre infraction (par exemple les infractions économiques relevant du Code pénal), que par un tribunal appliquant la procédure pénale ordinaire. En outre, la non-présentation des comptes annuels lors d'une demande de subvention publique entraîne le rejet de la demande.
67. L'EEG estime qu'en l'état actuel des choses, le Danemark dispose d'un système de sanctions satisfaisant ; cependant, compte tenu de la nécessité de compléter et de développer davantage le mécanisme de contrôle, il existe également de bonnes raisons d'adopter davantage de souplesse dans l'application des sanctions. Si, par exemple, le Danemark met en place à l'avenir un mécanisme de contrôle renforcé, l'institution chargée du contrôle pourrait être en mesure d'infliger des sanctions (administratives), à travers une procédure moins lourde et sans passer

par le système pénal ordinaire. Par conséquent, l'EEG recommande d'**accompagner les règles à venir concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales de sanctions flexibles, telles que des sanctions administratives, qui soient à la fois efficaces, proportionnées et dissuasives.**

V. CONCLUSIONS

68. Le système électoral danois est dominé par quelques partis politiques ; les candidats libres, bien qu'ils soient pleinement habilités à y participer, n'y jouent qu'un rôle mineur dans la pratique. Dans l'ensemble, le financement des partis et des candidats est largement assuré par des fonds publics, ce qui peut en soi assurer une prévalence relativement faible des pratiques financières douteuses. D'un autre côté, s'agissant des revenus autres que les subventions publiques prévues par la loi, à savoir les financements de sources privées, les règles en vigueur sont rares ou inexistantes ; par exemple, aucune restriction particulière ne s'applique aux dons émanant de sources étrangères, de personnes morales ou de donateurs anonymes, et le montant des dons n'est pas limité.
69. Le Danemark dispose cependant de règles visant à assurer la transparence du financement des partis politiques au niveau national, énoncées dans la loi sur la comptabilité des partis politiques et dans la loi sur le financement public des partis politiques. Ces deux textes ont été progressivement modifiés et améliorés pour assurer une plus grande transparence du financement de la vie politique ces dernières années. Il est à saluer, par exemple, que le Parlement mette les comptes des partis à la disposition du public. Cependant, le degré de transparence concernant différentes contributions aux partis politiques pourrait encore être amélioré, et le fait que les dons anonymes soient autorisés sans restriction ouvre la possibilité de contourner les règles de transparence existantes. Le système actuel, qui oblige les partis à signaler l'identité des donateurs dont ils ont reçu des sommes dépassant un certain seuil, gagnerait à être complété par l'obligation de préciser le montant exact des dons concernés. En outre, il conviendrait de renforcer la publication des revenus propres aux partis, ainsi que celle des contributions émanant de groupes d'intérêts et d'entités liées aux partis (« tierces parties »). Il est également nécessaire de développer le mécanisme de contrôle existant de façon à garantir un contrôle des comptes des partis représentés au Parlement allant au-delà d'une vérification formelle, et de compléter ce mécanisme par des sanctions plus flexibles, efficaces, proportionnées et dissuasives concernant les infractions aux règles de financement des partis politiques et des campagnes électorales.
70. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Danemark :
- i. **interdire les dons provenant de donateurs dont l'identité n'est pas connue du parti politique ou du candidat bénéficiaire** (paragraphe 58) ;
 - ii. **compléter l'obligation de comptabilité et de communication concernant les dons dépassant le seuil fixé par la loi sur la comptabilité des partis politiques en obligeant les partis politiques à indiquer, outre l'identité des donateurs, la valeur totale des dons versés par chaque donateur** (paragraphe 59) ;
 - iii. **fournir des orientations supplémentaires quant au signalement et à l'estimation des dons en nature aux partis politiques** (paragraphe 60) ;

- iv. **envisager l'adoption d'une obligation de rapports plus fréquents sur les recettes et dépenses liées aux campagnes électorales, et veiller à ce que les informations pertinentes soient divulguées de telle manière que le public puisse les consulter (paragraphe 61) ;**
 - v. **envisager d'élargir les obligations de comptabilité et de rapport des partis politiques de façon à englober les revenus tirés des biens et activités au niveau central et, dans la mesure du possible, au niveaux régional et local, et rechercher des moyens d'accroître la transparence des contributions versées aux partis politiques par des « tierces parties » (entités affiliées au parti, groupes d'intérêt, etc.) (paragraphe 62) ;**
 - vi. **veiller dans la mesure du possible, par le biais d'une législation appropriée, à ce que les dons à des listes indépendantes et à des candidats libres dépassant un certain seuil soient rendus publics (ainsi que l'identité du donateur et le total des dons versés par un même donateur) (paragraphe 63) ;**
 - vii. **garantir un contrôle des comptes indépendant et approfondi pour tous les partis politiques enregistrés aux élections nationales, aux élections au Parlement et, le cas échéant, aux élections régionales et municipales, et établir des règles / lignes directrices claires pour assurer la nécessaire indépendance des commissaires aux comptes chargés de contrôler les comptes des partis politiques (paragraphe 64) ;**
 - viii. **assurer un contrôle indépendant et approfondi du financement des partis politiques et des campagnes électorales, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (paragraphe 65) ;**
 - ix. **accompagner les règles à venir concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales de sanctions flexibles, telles que des sanctions administratives, qui soient à la fois efficaces, proportionnées et dissuasives (paragraphe 67).**
71. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités danoises à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 31 janvier 2011.
72. Enfin, le GRECO invite les autorités danoises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.