



Strasbourg, 11 juin 2010

Public
Greco RC-III (2010) 5F

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur les Pays-Bas

« Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) »

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 47^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 7-11 juin 2010)

I. INTRODUCTION

1. Le présent Rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités néerlandaises pour mettre en œuvre les 19 recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du troisième cycle sur les Pays-Bas (voir le paragraphe 2), qui porte sur deux thèmes différents, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 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 – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 38^e Réunion Plénière du GRECO (13 juin 2008) et a été rendu public le 10 septembre 2008, suite à l'autorisation des autorités néerlandaises (Greco Eval III Rep (2007) 8F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités néerlandaises ont présenté un Rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu en deux parties, à savoir le 24 décembre 2009 pour le Thème I et le 19 mars 2010 pour le Thème II ; il a servi de base pour l'élaboration du Rapport de Conformité. Des informations complémentaires ont été apportées le 19 avril et le 5 mai 2010.
4. Le GRECO a chargé la Lituanie et l'Espagne de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés sont Mme Ausra Bernotiene pour la Lituanie et M. Rafael Vaillo Ramos pour l'Espagne. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de conformité.
5. Le Rapport de conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation qui n'a pas encore été suivie d'effet (c'est-à-dire qui a été partiellement mise en œuvre ou qui n'a pas été mise en œuvre) sera évaluée sur la base d'un rapport de situation qui devrait être remis par les autorités dans un délai donné, après adoption du présent Rapport de Conformité (voir paragraphe 89).

II. ANALYSE

Thème I – Incriminations

6. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé 6 recommandations aux Pays-Bas concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est évaluée ci-après.

Recommandation i.

7. *Le GRECO a recommandé d'analyser, dans un souci de sécurité juridique, s'il existe un besoin de clarifier les fonctions du secteur public qui relèvent de la notion d'« agent public » dans les articles 177, 177a, 362 et 363 du Code pénal.*

8. Les autorités néerlandaises font état de l'étude réalisée par le Centre de recherche et de documentation [*Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum*] (WODC)¹, dans le cadre du débat sur la mise en œuvre de l'obligation qui incombe aux agents publics de signaler les infractions pénales en application de l'article 162 du Code de procédure pénale (CPP). Les autorités font observer que cette initiative est en rapport avec la présente recommandation du GRECO touchant au concept d'agent public dans les dispositions pénales relatives à la corruption des agents publics. Selon la conclusion à laquelle est parvenue l'étude en question, le terme d' "agent public" utilisé en droit pénal néerlandais peut effectivement être une source de malentendus. Dans cet article 162, il englobe à la fois les agents publics relevant de la Loi sur le service public et les employés des entités privées qui exécutent des tâches de nature publique. L'étude conclut en revanche que, dans la pratique, un certain nombre d'agents publics appartenant à cette dernière catégorie ne se considèrent pas tenus de faire une déclaration en vertu de l'article 162 du Code de procédure pénale.
9. Les résultats de l'étude ont été présentés à la Chambre basse le 8 décembre 2008, amenant le gouvernement à indiquer qu'un complément d'information serait apporté en ce qui concerne la portée de la notion d'"agent public" au sens général du droit pénal. Un groupe de travail gouvernemental examine actuellement la façon dont on pourrait préciser cette notion par de nouvelles règles directrices et des consultations ont été lancées à cet effet. Selon le résultat, des précisions seront apportées dans la législation pénale ou bien une disposition supplémentaire sera ajoutée au décret administratif général se rapportant à l'article 162, paragraphe 4 du CPP². Les autorités néerlandaises font valoir que dans les deux cas, cela apportera des clarifications quant au concept d'"agent public" utilisé dans les incriminations de corruption.
10. Le GRECO prend note de l'ouverture de consultations dans un domaine proche qui concerne la notion d'"agent public" dans les dispositions du Code de procédure pénale traitant de l'obligation de ces agents de signaler les infractions pénales. Le GRECO observe avec intérêt qu'elles ont confirmé les doutes soulevés dans le Rapport d'évaluation en ce qui concerne les incriminations de corruption des agents publics et note que des mesures seront prises pour clarifier le concept d' "agent public" tel que l'entend plus généralement le droit pénal. Cela va dans le sens de la présente recommandation.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO a recommandé de modifier la disposition relative à la corruption dans le secteur privé en l'harmonisant davantage avec les dispositions relatives à la corruption dans le secteur public de sorte qu'elle soit pleinement conforme aux articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
13. Les autorités néerlandaises indiquent que cette recommandation a été prise en compte dans le cadre de l'élaboration du projet de loi modifiant en partie le *Code pénal, le Code de procédure pénale et plusieurs lois y afférentes* (documents du Parlement II, 31 391). Le projet a été adopté définitivement le 29 novembre 2009 et l'article 328ter, qui érige en infraction pénale la corruption passive et active dans le secteur privé, se lit à présent comme suit (modifications en gras).

¹ Le WODC est un organe indépendant qui agit sous la tutelle du ministère de la Justice.

² Bulletin des lois et des décrets 1987, 141, amendé par décret du 23 décembre 1999, Bulletin des lois et des décrets 2000, 23.

Article 328ter

1. Est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de **deux ans** ou d'une amende de cinquième catégorie toute personne qui, occupant un poste autre que celui d'agent public, au service de son employeur ou en tant qu'agent, **sollicite ou** accepte un cadeau **ou un service**, ou une promesse en rapport avec un acte qu'elle a accompli ou s'est abstenue d'accomplir, ou qu'elle accomplira ou s'abstiendra d'accomplir, au service de son employeur ou dans l'exercice de son mandat et qui, en violation des critères de bonne foi, dissimule à son employeur ou à son supérieur le fait qu'elle a accepté **ou sollicité** ce cadeau ou cette promesse.
2. Est passible de la même peine toute personne qui fait un cadeau ou une promesse, **offre ou procure un service** à une autre personne qui, occupant un poste autre que celui d'agent public, est employée ou tient le rôle d'agent, en rapport avec un acte que cette dernière a accompli, s'est abstenue d'accomplir, accomplira ou s'abstiendra d'accomplir, en tant qu'employée ou dans l'exercice de son mandat, la nature du cadeau ou de la promesse ou les circonstances de l'offre étant telles que l'auteur puisse raisonnablement supposer que la personne, en violation des critères de bonne foi, dissimulera à son employeur ou à son supérieur le fait qu'elle a accepté ce cadeau ou cette promesse.

14. Comme on peut le constater au vu de ce qui précède, la référence au fait de "solliciter" et "d'offrir" en tant qu'élément constitutif de l'infraction et à la notion de "service" en tant que forme d'avantage injustifié a été ajoutée (même si, dans la pratique, la jurisprudence avait déjà confirmé qu'un avantage injustifié pouvait prendre la forme d'un service)
15. Le GRECO se félicite des modifications mentionnées ci-dessus. Il regrette que l'on n'ait pas examiné plus avant la possibilité de rédiger autrement l'élément "en violation des critères de bonne foi, dissimulera ...le fait d'avoir accepté ce cadeau", que les professionnels du pays trouvent parfois inutilement vague, alors que cela a été mentionné dans le rapport d'évaluation. Dans l'ensemble, toutefois, le GRECO est satisfait des changements apportés qui ont comblé les principales lacunes et rapproché les infractions de corruption dans les secteurs public et privé; cela devrait limiter le risque de mal interpréter l'infraction de corruption dans le secteur privé visé à l'article 328ter du Code pénal.
16. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été, dans l'ensemble, mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

17. *Le GRECO a recommandé d'envisager d'incriminer le trafic d'influence conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et ainsi retirer ou ne pas renouveler la réserve relative à cet article de la Convention.*
18. Les autorités néerlandaises font savoir qu'après que le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle fut disponible à la suite de son adoption par le GRECO en juin 2008, un groupe de travail gouvernemental, comprenant à la fois des personnes chargées des politiques publiques et des experts en législation, a discuté la présente recommandation de manière approfondie. Les conclusions de ce groupe de travail ont été approuvées par le ministre de la Justice et adressées pour information au parlement le 22 janvier 2009³. De plus, le gouvernement a consulté plusieurs membres de la « *task force* » anti-corruption (mise en place en 2005 en réponse au Rapport d'Évaluation du Premier Cycle) et les divers commentaires ont été pris en considération. Finalement, dans la mesure où l'un des membres enseigne à la *Saxion University of Applied*

³ Document Tweede Kamer, 2008-2009, 31 700 VI, nr. 101

Sciences, une conférence a été organisée les 8 et 9 avril 2010, intitulée : "Le marché du pouvoir et de l'influence"⁴. Les diverses manifestations du trafic d'influence ont été examinées dans leur globalité au cours de cette conférence scientifique internationale à laquelle ont assisté des chercheurs réputés venus de nombreux pays. Les représentants de la police nationale (*Rijksrecherche*) ont aussi pris part à la conférence. Dans l'ensemble, les participants n'ont pas été capables de définir clairement à quel moment l'influence devient illégale. Par ailleurs, certains pensaient qu'une action pénale n'est pas le moyen le mieux adapté ou le plus souhaitable pour traiter toutes les formes d'influence indésirables. Les conclusions de la conférence ont été communiquées aux représentants du ministère néerlandais de la Justice et aux membres de la section locale de Transparence Internationale à l'occasion d'un dîner d'étude.

19. S'appuyant sur les conclusions de cette conférence et les consultations évoquées précédemment, les autorités néerlandaises ont conclu qu'il n'était pas souhaitable d'ériger en infraction pénale les actes de trafic d'influence. Dans les cas où l'acte d'influence illégale est assimilable à la corruption, il est déjà passible de poursuites judiciaires en vertu des dispositions du droit néerlandais relatives à la corruption active et passive. Elles n'ignorent pas qu'il existe une large zone floue d'actes qui, sans constituer une infraction pénale *stricto sensu*, sont répréhensibles et susceptibles de produire des effets socialement indésirables. Ces actes ayant souvent trait à des considérations d'ordre moral ou éthique, les autorités pensent que le droit pénal n'est pas le moyen approprié pour traiter les formes, légitimes ou non, d'acte d'influence dans cette zone. Par conséquent, les Pays-Bas ne voient pas de raison de retirer ou de ne pas renouveler la réserve formulée au regard de l'article 12 de la Convention. La ligne d'action en ce qui concerne la promotion de la transparence et de l'intégrité au sein de l'administration publique sera maintenue, y compris associée à d'autres initiatives scientifiques pour mieux connaître la nature et l'importance du trafic d'influence aux Pays-Bas.
20. Le GRECO prend note des informations fournies. Il est heureux d'apprendre que la présente recommandation a fait l'objet d'un examen approfondi à l'occasion de diverses consultations. Même si la conférence organisée les 8 et 9 avril 2010 semble avoir eu en réalité un but bien plus large que le débat de la thématique du trafic d'influence, son contenu a permis aux autorités néerlandaises de formaliser plus avant leur opinion quant à une éventuelle incrimination du trafic d'influence. Le GRECO conclut que cette recommandation a été examinée avec l'attention voulue et il note avec satisfaction que les autorités néerlandaises continueront malgré tout de suivre la question de près.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

22. *Le GRECO a recommandé d'envisager la suppression du critère de double incrimination en ce qui concerne les infractions de corruption commises à l'étranger et donc retirer ou ne pas renouveler la réserve formulée à l'égard de l'article 17 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
23. Les autorités néerlandaises indiquent que le groupe de travail gouvernemental cité au paragraphe 18 a également examiné la présente recommandation ; à la suite des débats, il a conclu qu'il n'était pas souhaitable, pour l'heure, d'abolir l'exigence de la double incrimination. Néanmoins, dans le cadre de travaux de recherche commandés au WODC sur (la validité des) fondements du droit néerlandais en matière d'exercice de la compétence pénale

⁴ <http://www.corruptie.org/>.

(extraterritoriale), il a été demandé à ce dernier d'examiner aussi le sujet du critère de double incrimination. Les travaux en question sont actuellement dans la phase de conclusion et, en fonction des résultats, les dispositions en vigueur relatives à la compétence feront l'objet d'une nouvelle évaluation qui pourrait conduire à la décision que la réserve formulée à l'égard de l'article 17 de la Convention n'est plus nécessaire.

24. Le GRECO se félicite que la présente recommandation ait donné lieu à un examen et qu'en dépit des conclusions du groupe de travail gouvernemental, la question sera examinée à nouveau dans le contexte de travaux de recherche engagés récemment sur les règles de compétence actuelles applicables en ce qui concerne les infractions de corruption. La présente recommandation a reçu des suites satisfaisantes. Comme le relève le GRECO, il semblerait que la réserve formulée par les Pays-Bas au regard de l'article 17, paragraphe 1, soit en fait plus restrictive qu'il ne le supposait au départ (et qu'elle ne touche pas uniquement la question de la double incrimination) : la réserve reconnaît le principe de compétence territoriale mais limite celle du pays aux actes commis par les ressortissants et agents publics nationaux (qu'ils possèdent ou non la nationalité néerlandaise); par là même, elle semble exclure toute compétence des Pays-Bas sur les actes de corruption commis – par exemple – à l'étranger à l'encontre d'agents publics nationaux, par des corrupteurs étrangers. En conséquence, il convient de saluer d'autant plus le fait que ces questions continuent de faire l'objet d'un examen par les autorités néerlandaises.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

26. *Le GRECO a recommandé de relever les sanctions pour corruption dans le secteur privé (article 328ter du Code pénal) et envisager de relever les sanctions pour corruption dans le secteur public n'impliquant aucune violation d'obligations (articles 177a et 362, paragraphe 1 du Code pénal), de sorte que les sanctions pour ces infractions soient efficaces, proportionnées et dissuasives dans la pratique, comme le requiert l'article 19 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
27. Les autorités néerlandaises rappellent que, conformément à l'article 328ter du Code pénal, la corruption active et passive dans le secteur privé était, jusqu'à une date récente, punie par une peine d'emprisonnement maximum d'un an et une amende de cinquième catégorie (jusqu'à € 76,000 à l'encontre d'une personne physique et jusqu'à € 760,000 à l'encontre d'une personne morale par le jeu des dispositions générales de l'article 23 paragraphe 7 du Code pénal). Conformément à la recommandation, il a été décidé de relever les sanctions maximales pour les actes de corruption dans le secteur privé afin de les harmoniser davantage avec celles qui sont applicables à la corruption d'agents publics. Cela a été fait par le biais du projet de loi modifiant en partie le *Code pénal*, le *Code de procédure pénale* et plusieurs lois y afférentes (voir aussi le paragraphe 13), qui a été adopté définitivement le 29 novembre 2009 relevant la peine maximum à deux ans d'emprisonnement. Dans le même temps, l'amende maximum pour violation de l'article 177a du Code pénal relatif à la corruption active d'agents publics n'impliquant pas de manquement aux obligations de fonction (qui est passible d'une peine d'emprisonnement jusqu'à deux ans et une amende de quatrième catégorie) a été portée à la cinquième catégorie (amende maximale de € 76,000 au lieu de € 19,000) ; les peines prévues pour cette infraction ont de ce fait été alignées sur celles applicables aux délits de corruption passive de l'article 362 paragraphe 1. Le groupe de travail mentionné au paragraphe 18 a examiné la présente recommandation et considéré que qu'il n'était pas souhaitable de relever davantage le niveau de peine pour les infractions ci-dessus afin de ne pas rompre l'équilibre actuel entre les peines prévues pour la

corruption dans le secteur privé et celles prévues pour la corruption dans le secteur public. De l'avis des autorités, les peines sont efficaces et dissuasives dans le contexte néerlandais et compte tenu du fait qu'il n'existe pas de possibilité de libération anticipée ; elles ajoutent également que le cumul de la peine pécuniaire et de la peine privative de liberté peut être prononcé en droit néerlandais depuis 1995.

28. Le GRECO prend note des informations fournies. Il se félicite de ce que la sanction maximum pour les infractions de corruption dans le secteur privé visées à l'article 328ter, ait été portée de un à deux ans d'emprisonnement et que l'opportunité ait été examinée, d'accroître les peines pour les actes de corruption n'impliquant pas une violation du devoir dans le secteur public. Même si le GRECO regrette que les peines maximales applicables aux délits de corruption dans le secteur public et dans le secteur privé continuent de rester inférieures à de nombreux autres de ses Etats membres, il conclue que globalement la présente recommandation a été prise en compte.
29. Le GRECO conclut que la recommandation v a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation vi.

30. *Le GRECO a recommandé d'accorder une grande priorité, dans le processus de réforme politique actuellement en cours dans le Royaume des Pays-Bas, à rendre la législation de tous les pays du Royaume conforme à la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et à son Protocole additionnel (STE 191).*
31. Les autorités néerlandaises indiquent que le Royaume des Pays-Bas est actuellement engagé dans un processus de mise en œuvre de plusieurs réformes politiques. Les Antilles Néerlandaises vont cesser d'exister en tant qu'entité administrative distincte (leur dissolution qui était prévue en décembre 2008, a été reportée au 10 octobre 2010). Les îles Bonaire, Saint-Eustache et Saba, qui font actuellement partie des Antilles néerlandaises, seront intégrées au territoire des Pays-Bas (en tant que municipalités à statut spécial). Même si elles seront appelées à introduire en grande partie le droit néerlandais, pour ce qui est du droit pénal une version amendée du Code pénal des Antilles Néerlandaises a été préparé de manière à ce que pour ces futures trois municipalités, le droit se conforme à diverses conventions internationales, y compris sur la corruption. Le champ d'application de la Convention pénale et de son Protocole sera automatiquement étendu à ces territoires. Les dispositions sur la corruption active et passive du nouveau code pénal pour ces trois îles – qui entrera en vigueur le 10 octobre 2010 – sont exactement les mêmes que celles du Code pénal néerlandais. Pour ce qui est des deux autres îles – Curaçao et Saint Martin –, celles-ci se verront chacune accorder le statut d'Etats constitués, au sein du Royaume des Pays-Bas. Aruba, qui ne fait pas partie des Antilles Néerlandaises, ne sera pas affectée par cette réforme. Depuis plusieurs années, les Antilles Néerlandaises et Aruba ont travaillé à l'élaboration de nouveaux Codes pénaux. Les mêmes dispositions que celles vues ci-dessus ont été prévues et sont déjà incluses dans les projets de Code pénal respectif pour Aruba, Curaçao et Saint Martin. Toutefois, c'est au gouvernement de ces trois îles qu'incombera la décision quant à l'entrée en vigueur de leur nouveau Codes
32. Le GRECO rappelle l'existence de la déclaration des Pays-Bas consignée dans son instrument d'acceptation de la Convention et de son Protocole additionnel dans laquelle l'application territoriale de la Convention et de son Protocole additionnel est limitée au Royaume des Pays-Bas en Europe : la Convention et son Protocole additionnel ne s'appliquent donc ni aux Antilles ni

à Aruba⁵. Le GRECO prend note avec satisfaction de l'évolution, rapportée par les autorités néerlandaises, du futur droit pénal des îles Bonaire, Saint-Eustache et Saba. Le GRECO comprend que les Pays-Bas ont une capacité moindre d'influer sur la législation de Curaçao, Saint Martin et Aruba mais même dans leur cas, il est indiqué que les codes pénaux qui ont été préparés pour ces trois territoires reflètent d'ores et déjà les exigences de la Convention et du Protocole (du moins dans les mêmes proportions où cela vaut pour le droit des Pays-Bas). La date exacte d'entrée en vigueur de ces trois derniers Codes reste à déterminer et il est manifeste que les Pays-Bas n'ont pas la maîtrise en la matière ; le GRECO conclut qu'il n'en demeure pas moins qu'une haute priorité a été accordée à l'adaptation de la législation des Antilles Néerlandaises et Aruba dans le sens de la présente recommandation.

33. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Thème II – Transparence du financement des partis politiques

34. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé 13 recommandations aux Pays-Bas concernant le Thème II. La conformité à ces recommandations est traitée ci-après.

Recommandation i.

35. *Le GRECO a recommandé de soumettre toutes les entités représentées au Parlement (partis politiques et autres groupements) à l'obligation de présenter un rapport financier annuel.*
36. Les autorités néerlandaises rappellent que, compte tenu du fait que la loi en vigueur – la Loi de 1999 sur le subventionnement des partis politiques (ci-après la LSPP) – n'offrait pas un cadre juridique satisfaisant pour garantir la transparence du financement des partis, une nouvelle Loi sur le financement des partis politiques (LFPP) avait été élaborée pour la remplacer et que, au moment de la visite sur place, les évaluateurs avaient eu l'occasion d'examiner une version datée du 10 octobre 2007. Le projet de loi sur le financement des partis politiques a été modifié à nouveau pour intégrer les recommandations figurant dans le rapport d'évaluation du troisième cycle et la version révisée a été ensuite examinée plusieurs fois par les présidents des partis politiques ainsi que par le conseil des ministres. Le projet de loi a pour objet d'améliorer le statut juridique des dons et de renforcer la transparence du financement des partis, notamment, en ce qui concerne la divulgation des dons et la création d'une autorité de supervision indépendante. Toutefois, le projet de LFPP n'a pas encore été soumis au Parlement et, avant d'avoir pu le transmettre au Conseil d'Etat pour un nouvel avis, le gouvernement néerlandais a été dissous le 20 février de l'année en cours. Jusqu'à la tenue d'élections anticipées, le gouvernement provisoire en place ne traite que les affaires courantes et il appartiendra en principe au nouveau gouvernement d'examiner à nouveau la proposition de loi sur le financement des partis.

⁵ Comme indiqué au paragraphe 94 du rapport d'évaluation, "l'article 34 de la Convention autorise explicitement les États à désigner le territoire auquel s'appliquera la Convention. Cependant, l'EEG n'a pas eu connaissance des raisons pour lesquelles les Antilles néerlandaises et Aruba n'ont pas adhéré à la Convention et au Protocole additionnel. L'EEG note simplement que la Convention civile sur la corruption (STE 174), récemment ratifiée par les Pays-Bas, est applicable aux Antilles néerlandaises (mais pas à Aruba) et que d'autres Conventions du Conseil de l'Europe, telle la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE 141), s'appliquent à la fois aux Antilles néerlandaises et à Aruba. Compte tenu de ce qui précède et des priorités fixées par le gouvernement néerlandais actuel en vue de travailler conjointement avec Aruba, Curaçao, Saint-Martin, Bonaire, Saint-Eustache et Saba à la mise en place d'une administration efficace, transparente et intègre, et d'un processus de réforme politique actuellement en cours dans le Royaume, l'EEG estime qu'il conviendrait de faire des efforts visant à assurer que les dispositions légales sur la corruption dans tous les pays du Royaume des Pays-Bas soient conformes aux exigences de la Convention et du Protocole additionnel."

37. Les autorités néerlandaises indiquent qu'aux fins de la mise en œuvre de la recommandation i, l'actuel projet de LFPP (article 24) prévoit que tous les partis politiques siégeant au Parlement sont tenus avant le 1^{er} juillet de chaque année, de remettre un rapport financier annuel au Conseil électoral (qui remplacerait le ministère de l'Intérieur en tant qu'autorité de supervision dans le domaine du financement des partis politiques). Les autorités soulignent également de des dispositions supplémentaires ne seront pas insérées pour ce qui est de la situation des autres groupements ; au moment de la visite d'évaluation sur place, des groupements informels étaient représentés au Parlement mais depuis, l'ensemble des entités qui y sont représentées ont le statut d'association dotée de la capacité juridique ou ont obtenu un tel statut. La nouvelle législation s'appliquera par ailleurs à tous les partis et groupements constitués en association. La loi électorale donne aussi la possibilité aux candidats indépendants de participer aux élections. Dans ce cas, la réglementation en matière de dons s'appliquera aux candidats participant (la tête de liste devra communiquer les informations sur les dons reçus au Conseil électoral) en vertu de l'article 31 de LFPP.
38. Le GRECO prend note des retards dans l'adoption de la nouvelle législation, la nouvelle Loi sur le financement des partis politiques (LFPP). Au vu des informations fournies, la situation relative aux sujets abordés par la présente recommandation n'a pas évolué dans l'actuelle version révisée du projet par rapport à celui disponible au moment de la visite sur place⁶. Cela ne répond pas aux attentes de la présente recommandation ("*de soumettre toutes les entités représentées au Parlement (partis politiques et autres groupements ...)*"). Même si actuellement, toutes les entités ayant un siège au parlement sont constituées en partis ou associations, on ne peut exclure que la situation qui existait lors de la visite sur place se présente à nouveau. En tout état de cause, pour les raisons mentionnées plus haut par les autorités néerlandaises, le projet de LFPP n'est pas encore entré en vigueur et, en fait, le processus d'adoption n'a pas vraiment avancé depuis la visite sur place. Dans l'ensemble, le GRECO ne peut pas conclure que des améliorations notables aient été apportées.
39. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ii.

40. *Le GRECO a recommandé de (i) demander à toutes les entités représentées au Parlement de rendre compte de leur situation financière de manière détaillée, en incluant des informations sur leurs recettes, dépenses, dettes et avoirs, et (ii) établir un format standardisé (assorti au besoin de lignes directrices appropriées) pour les rapports financiers que doivent soumettre toutes les entités représentées au Parlement.*
41. Les autorités néerlandaises font savoir que le projet révisé de la LFPP prévoit la possibilité de fixer, par règlement ministériel, des exigences concernant la présentation du rapport financier annuel.

⁶ Comme indiqué au paragraphe 77 du rapport d'évaluation, "Si le projet de loi sur le financement des partis politiques est adopté en l'état, il apportera quelques améliorations dans ce domaine, au moins dans le cadre des campagnes électorales : les partis politiques présents au Parlement et ceux qui participent aux élections à la Seconde Chambre mais ne sont pas encore représentés au Parlement ainsi que des listes de candidats qui n'ont pas le statut d'association dotée de la pleine capacité juridique, devront déclarer les dons (supérieurs à 3 000 €) perçus au cours du semestre précédant l'élection. L'EEG se félicite de cette mesure, mais estime qu'il serait dans l'intérêt de l'électorat de recevoir des informations sur la situation financière des partis politiques et autres groupements représentés au Parlement également en dehors du cadre des élections."

42. Le GRECO prend note des informations fournies plus haut et regrette que l'on n'ait pas réalisé de progrès tangibles sur cette question, étant donné que la Loi de 1999 sur le subventionnement des partis politiques (LSPP) prévoyait déjà la possibilité d'imposer, par règlement ministériel, des obligations supplémentaires pour la présentation du rapport financier ainsi que du rapport d'activité. Au vu de ce qui précède, le GRECO considère que, compte tenu des retards enregistrés dans le processus d'adoption du projet de LFPP, d'autres mesures – allant dans le sens des propositions de la recommandation – auraient pu déjà avoir été prises, au moins en ce qui concerne les partis politiques déjà tenus de présenter un rapport financier en vertu de la législation en vigueur. Finalement, comme indiqué au titre de la recommandation i, les obligations contenues dans le projet de LFPP ne s'appliquent pas à toutes les d'entités.

43. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

44. *Le GRECO a recommandé de (i) exiger de toutes les entités représentées au Parlement qu'elles divulguent, au moins annuellement, l'ensemble des dons et legs provenant de personnes physiques (parmi lesquelles les membres du parti) et morales, et notamment des informations sur les sources de ces dons (au moins au-dessus d'un certain seuil), leur nature et leur valeur ; (ii) abaisser à un niveau approprié le seuil actuel de divulgation de 4 537,80€ concernant les dons (par des sociétés) prévu par la loi sur le subventionnement des partis politiques et (iii) interdire les dons provenant de personnes qui ne sont pas connues du parti politique, du groupement ou du candidat.*

45. Les autorités néerlandaises indiquent, en ce qui concerne les première et deuxième parties de la recommandation, que le projet de LFPP (article 20) prescrira aux partis politiques de consigner dans des registres les dons reçus d'une valeur supérieure à 750 €. Cette obligation concernera à la fois les dons en espèces et ceux en nature. Les informations concernant le donateur, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale, devront figurer dans ces livres. La limite de 750 € a été débattu et il a été considéré que les dons inférieurs à ce montant ne sont pas substantiels et donc pas une source de risques. En principe, au titre de l'article 1 du projet de LFPP, les cotisations de membres sont les versements effectués de façon régulière par les membres ; tous les autres versements de membres doivent donc être traités comme des dons. Des indications détaillées sur les dons d'une valeur dépassant 4 500 € ainsi que sur les dettes excédant un montant de 25000 € devront être transmises au Conseil électoral. Les héritages (donations au sens propre) sont toujours exclus de la notion de don dans la mesure où l'on considère que de tels dons ne peuvent avoir lieu du vivant des donateurs. Enfin, s'agissant de la troisième partie de la recommandation, le projet de LFPP prescrira au parti destinataire d'un don anonyme d'une valeur supérieure à 750 € de transférer le montant dépassant 750 € au Conseil électoral (ou, si cela n'est pas possible, en ce qui concerne les dons en nature, de les détruire). En vertu de l'article 29 LFPP, les règles en matière de dons – du moins celles des articles 20 (tenue de registre) et 22 (limite sur le montant des dons) s'appliqueront également aux institutions liées au parti (institut politique, organisation de jeunesse, ou autre entité rattachable à un parti en vertu de certain critères).

46. Le GRECO prend note des informations fournies. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, il considérerait dans le Rapport d'évaluation, que le précédent projet de LFPP, s'il était adopté en l'état, permettrait de répondre à une partie des préoccupations concernant les dispositions relatives à la divulgation dans la Loi de subventionnement des partis politiques (par exemple l'enregistrement des dons à la fois de personnes morales et physiques, de même que la

prise en compte des dons en nature). Il semblerait que la question de dons de membres du parti ait été précisée mais des points d'interrogations demeurent sur divers autres points comme par exemple le fait que la LFPP ne s'appliquera pas aux legs. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO rappelle que le seuil qui était prévu pour la divulgation des dons dans (l'ancien) projet de LFPP, tel qu'examiné par l'EEG, s'élevait à 3 000 € pour les dons (provenant de personnes physiques et morales). Dans le nouveau projet de LFPP ce seuil a été relevé à 4 500 € pour ce qui est de tous les types de dons, ce qui signifie qu'il reste quasiment au même niveau que dans la loi actuellement en vigueur sur le subventionnement des partis politiques.

47. La dernière partie de la recommandation, quant à elle, concerne la situation actuelle puisque qu'elle découle de la loi de 1999⁷ sur le subventionnement des partis politiques (LSPP); dans le rapport d'évaluation, il avait déjà été noté que, dans la future LFPP, les donateurs ne pourraient plus refuser d'être identifiés. Cela étant, les autorités néerlandaises confirment que la future LFPP, telle qu'elle vient d'être modifiée pour tenir compte des conclusions du rapport d'évaluation, prévoit toujours la possibilité d'accepter des dons en espèces et en nature, pour autant que leur valeur ne dépasse pas 750 €. Par ailleurs, il n'est pas entièrement clair si les dons inférieurs à ce montant doivent être comptabilisés. Le GRECO pense que ces questions restent à traiter. Il semble que la version de la LFPP mise à disposition au moment de la visite prévoyait des interdictions plus strictes (tous les dons anonymes en espèces, supérieurs à 150€ et les dons anonymes en nature d'une valeur excédant 700 € ne pouvaient pas être conservés par le bénéficiaire). Le GRECO relève que les règles relatives aux institutions liées et aux sections des partis continuent de soulever bien des interrogations du fait de diverses dérogations aux règles en matière de transparence. Par exemple, l'article 23 LFPP exclut toujours (comme au temps de la visite sur place) l'applicabilité aux sections du parti des articles 19 à 22, y compris donc l'obligation de tenue de comptes).
48. D'une manière générale, il semblerait que les progrès très modestes accomplis dans l'application de cette recommandation soient contrebalancés par de nouvelles modifications qui vont dans le sens contraire et, de toute façon, la LFPP, qui n'a pas vocation à s'appliquer au plus large éventail possible d'entités, n'a toujours pas été adoptée.
49. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandations iv et vii.

50. *Le GRECO a recommandé de (i) étendre le champ d'application des futures dispositions sur les dons (et les éventuelles limites à ces derniers) aux sections locales et régionales/provinciales des partis politiques et (ii) veiller à ce que les comptes des partis politiques soient consolidés pour inclure les comptes des sections locales et régionales/provinciales, conformément à l'article 11 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. (recommandation iv)*
51. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures pour renforcer la transparence des recettes et dépenses des partis politiques au niveau local. (recommandation vii)*

⁷ Notamment, le fait que la LSPP prévoit même expressément une clause de sauvegarde : si la personne morale s'oppose à ce que son nom soit mentionné dans le rapport, seule une description du type d'entité dont il s'agit doit y figurer. Par ailleurs, les dons anonymes ne sont pas interdits, bien qu'il ressorte des entretiens menés par l'EEG qu'un certain nombre de partis politiques ont pour règle interne de ne pas accepter de dons provenant de personnes dont l'identité n'est pas connue du parti politique (paragraphe 79 du rapport d'évaluation).

52. Les autorités néerlandaises indiquent que, pour l'heure, la LFPP ne règlemente que les dons aux partis politiques siégeant au Parlement et que le pays n'a pas d'expérience en matière de supervision du financement des partis. Il est prévu, dans les cinq ans suivant l'adoption de la loi, d'évaluer sa mise en œuvre pratique et d'examiner, à cette occasion, s'il est nécessaire éventuellement d'élargir son champ d'application.
53. Le GRECO ne peut que noter qu'il n'a été prise aucune mesure concrète en rapport avec la présente recommandation; il regrette vivement que des aspects aussi importants soient entièrement laissés à un (hypothétique) futur examen dans un délai de pas moins de 5 ans. Le GRECO relève également que le libellé actuel de l'article 23 continue d'exclure, comme indiqué au paragraphe 47, l'application aux sections locales des principales dispositions sur la transparence (articles 19 à 22 de la LFPP). Il s'agit là d'une déficience importante
54. Le GRECO conclut que les recommandations iv et vii n'ont pas été mises en œuvre.

Recommandation v.

55. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures en vue de renforcer la transparence des activités de collecte de fonds menées par des entités liées directement ou indirectement aux partis et autres groupements politiques du Parlement.*
56. Les autorités néerlandaises font savoir que les obligations de transparence énoncées dans le projet de LFPP s'imposeront de la même manière aux partis politiques et aux entités qui leur sont affiliées, au nombre desquelles des instituts de recherche, organisations de jeunes des partis, instituts de formation et autres organisations qui réalisent des activités au profit des partis.
57. Le GRECO rappelle que le projet de LFPP mis à disposition au moment de la visite sur place avait pour ambition d'améliorer notablement la situation en ce qui concerne la transparence des partis politiques et des entités qui leur sont liées. Il en avait été pris acte dans le rapport d'évaluation⁸ et la présente recommandation avait pour objet de faire en sorte que ces règles soient incluses dans la LFPP qui serait adoptée; à cet égard, le GRECO note qu'elles ont apparemment été conservées dans le projet en cours de LFPP, notamment à l'article 29. Le GRECO regrette à nouveau que le processus d'adoption de la LFPP n'ait pas davantage avancé mais, vu qu'un projet de loi existe toujours qui, s'il était adopté en l'état, serait susceptible

⁸ Comme indiqué au paragraphe 85 du rapport d'évaluation, "Un autre point faible du cadre juridique actuel est la question des entités directement ou indirectement liées aux partis et/ou groupements politiques du Parlement. Ces entités doivent être reconnues par les services fiscaux en tant « qu'organisations d'intérêt général » pour permettre la déductibilité fiscale des dons. L'EEG s'est rendu compte que souvent, non seulement l'organisation centrale du parti est enregistrée en tant qu'organisation d'intérêt général, mais également d'autres associations et fondations ayant pour objectif, entre autres, de collecter des fonds pour le parti (ou pour un groupement politique particulier du Parlement). Certains rapports financiers mis à disposition de l'EEG comportaient une description détaillée des entités liées au parti (indiquant l'étendue du contrôle qu'exerce le parti sur cette entité, étendue qui détermine en grande partie si la situation financière de l'entité sera intégrée au rapport financier). D'autres rapports, en revanche, ne contenaient que peu d'informations à ce sujet (à l'exception des informations relatives aux instituts scientifiques et organisations de jeunes des partis, nécessaires pour la détermination des subventions de l'Etat). Le projet de loi sur le financement des partis politiques résout cette question en demandant au parti de désigner les entités juridiques qui, en tant que filiales, « réalisent systématiquement ou structurellement des activités ou travaux pour le compte du parti, dont le parti tire un avantage »⁸. Ces filiales sont également tenues de soumettre au Conseil électoral un état récapitulatif des contributions supérieures à 3 000 €. L'EEG félicite les autorités néerlandaises pour l'intégration de cette disposition dans le projet de loi, car elle permettrait de régler en grande partie la question délicate des entités liées directement ou indirectement aux partis politiques. Cela étant, puisque ses recommandations se fondent principalement sur le cadre juridique en vigueur, l'EEG recommande".

d'apporter des améliorations importantes, la présente recommandation ne peut pas être considérée totalement comme non mise en œuvre.

58. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

59. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures pour veiller à ce que les rapports annuels des partis politiques, ainsi que les données financières relatives aux partis et aux autres groupements représentés au Parlement qui ne sont à ce jour pas soumis à une obligation de rendre compte, soient divulgués au public.*
60. Les autorités néerlandaises déclarent que, conformément à l'article 24 du projet de LFPP, les partis politiques représentés au Parlement seront tenus d'adresser au Conseil électoral le rapport financier annuel évoqué précédemment (voir paragraphe 43). Les rapports annuels présentés au Conseil électoral seront publics. Dans le (projet de) rapport explicatif du projet de loi, il est prévu expressément que ces rapports devront être publiés en ligne.
61. Le GRECO prend note des informations fournies ci-dessus. Il semblerait que, depuis la visite d'évaluation, les règles prévues à l'article 24 LFPP soient exactement les mêmes que lors de la visite sur place : les rapports financiers annuels seront en principe publics mais le Conseil lui-même ne publiera que le résumé des donations excédant € 4500 et des dettes excédant € 25,000 dans la Gazette du Gouvernement. La loi elle-même reste muette sur les mesures éventuelles à prendre pour faciliter l'accès du public aux rapports annuels, mais le (projet de) rapport explicatif au projet de LFPP précise dorénavant que ceux-ci devront être mis en ligne ; il s'agit là d'un pas important dans la bonne direction. Finalement, ces exigences de publicité seront limitées aux partis représentés au Parlement et le processus législatif reste, de toute manière, encore en cours.
62. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

63. *Le GRECO a recommandé de (i) mettre en place un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques, y compris des campagnes électorales, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 et (ii) doter l'organisme de contrôle en question (a priori le Conseil électoral), des pouvoirs et ressources financières et humaines adéquates.*
64. Les autorités néerlandaises rappellent que la LFPP a pour objet, notamment, de transférer au Conseil électoral la tâche de contrôler si les partis politiques et les entités qui leur sont affiliées sont en conformité avec la loi. Le Conseil sera autorisé à vérifier l'exactitude des données qui lui sont transmises par les partis politiques. Il pourra aussi imposer des amendes administratives. Le Conseil électoral est doté d'un secrétariat qui lui est propre. Il recevra des ressources financières supplémentaires pour assurer ses nouvelles missions dans le domaine du financement des partis politiques.
65. Le GRECO prend note des informations soumises. Le projet de LFPP n'ayant pas encore été adopté, l'organe chargé de la supervision du financement des partis politiques demeure le ministère de l'Intérieur. Certaines questions, comme les moyens matériels du Conseil, devront être arrêtées plus précisément au moment de l'entrée en vigueur de la LFPP. Comme

précédemment (voir la recommandation v ci-dessus), le GRECO regrette que le processus d'adoption de la LFPP et, donc, la mise en œuvre de cette recommandation n'ait pas davantage avancé ; mais, vu qu'un projet de loi existe toujours qui, s'il était adopté en l'état, serait susceptible de répondre à la recommandation v de manière satisfaisante, cette recommandation ne peut être considérée totalement comme non mise en œuvre.

66. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

67. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures supplémentaires pour garantir un fonctionnement indépendant et impartial du Conseil électoral et de son Secrétariat dans leurs activités futures de contrôle du respect des règles de financement politique.*
68. Les autorités néerlandaises font savoir que le Conseil électoral est un organe indépendant. Le projet de LFPP prévoit d'autres règles pour garantir cette indépendance qui concernent, notamment, les fonctions annexes occupées par les membres du Conseil électoral. Le Conseil exerce son autorité sur son secrétariat. Dans les informations complémentaires soumises, les autorités néerlandaises soulignent que l'article 40 paragraphe A5 du projet de loi prévoit que le Conseil Electoral établira des règles supplémentaires pour ce qui est de ses structures et méthodes de travail ; ces règles organiseront une séparation des fonctions au titre de la LFPP et les autres tâches du Conseil. Par ailleurs, la question de l'opportunité d'inclure des dispositions complémentaires est actuellement examinée, afin de garantir un processus décisionnel impartial et de prévenir les conflits d'intérêt dans le contexte ci-dessus.
69. Le GRECO prend note des informations fournies ci-dessus. Il semble qu'il n'ait pas été pris de mesures supplémentaires par rapport aux garanties d'indépendance existant déjà dans le projet de LFPP mis à disposition lors de la visite⁹ sur place. Le GRECO note, par exemple, que la question de l'affiliation des membres du Conseil électoral et de son Secrétariat à un parti politique, n'a pas été examinée plus avant. Des mesures complémentaires sont indiquées comme étant en phase de réflexion, ce qui est à saluer, mais soit elles ne semblent pas prévoir de changements significatifs par rapport à la situation antérieure, soit elles en sont à un stade de réflexion trop précoce ; cela ne permet pas au GRECO de conclure à l'existence de progrès tangible en la matière.

⁹ Comme indiqué au paragraphe 92 du rapport d'évaluation, *« En ce qui concerne l'indépendance et l'impartialité du Conseil électoral, l'EEG se félicite de ce que le projet de loi sur le financement des partis politiques portant amendement à la loi électorale contient des articles qui visent à garantir l'impartialité du Conseil électoral et à réduire davantage encore le risque d'ingérence dans ses activités. Les propositions d'amendements à la loi électorale interdiront notamment aux membres du Conseil électoral d'occuper des postes susceptibles de nuire au bon fonctionnement du Conseil et/ou d'affaiblir la confiance du public dans son impartialité et son indépendance. En l'occurrence, la fonction de membre du Conseil électoral sera incompatible avec certaines fonctions et postes (notamment au sein d'un parti politique ou d'une filiale d'un parti, ainsi que la fonction de député, de secrétaire d'Etat ou de ministre) ; par ailleurs, les postes occupés par les membres du Conseil électoral devront être rendus publics. Cela étant, l'EEG constate que les membres du Conseil électoral et de son Secrétariat peuvent être (et sont) membres de partis politiques, et peuvent exercer des fonctions importantes au sein de ces partis ou pour le compte de ces derniers. Tout en reconnaissant que le Conseil électoral peut tirer avantage d'une certaine expérience politique de ses membres, l'EEG craint que l'affiliation de ces derniers à un parti ne sape la confiance du public dans l'impartialité du Conseil électoral. Il importe en effet que l'organe de contrôle soit non seulement impartial dans son fonctionnement, mais aussi perçu comme tel. Cela est indispensable pour recueillir la confiance du public. L'EEG estime donc qu'il conviendrait de mettre en place de nouvelles mesures pour renforcer, autant que possible, la confiance du public envers l'approche non partisane du Conseil électoral dans sa mission de contrôle du financement des partis politiques, par exemple en exigeant que le Conseil ne compte pas un nombre disproportionné de membres affiliés à un même parti, que les membres du Conseil affiliés à un parti s'abstiennent lors des débats portant sur le parti en question et/ou en établissant des règles claires sur les conflits d'intérêts réels et potentiels pour le Conseil et son Secrétariat ».*

70. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation x.

71. *Le GRECO a recommandé de définir clairement les infractions aux règles de financement politique et mettre en place des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour ces infractions.*

72. Les autorités néerlandaises déclarent que le projet de LFPP prévoit des sanctions en cas de violation des règles relatives aux dons. Il s'agit de permettre au Conseil électoral d'infliger des amendes administratives ; l'introduction de sanctions pénales a également été examinée un temps dans le processus normatif, mais la préférence actuelle va actuellement à des mesures administratives, exclusivement.

73. Le GRECO rappelle les conclusions pertinentes figurant dans les paragraphes 93 et 94 du rapport d'évaluation¹⁰. Il rappelle également que le nouveau (projet) de LFPP apporterait des améliorations sensibles au mécanisme de sanctions, ce qui va dans le sens de la présente recommandation. Le GRECO note que le projet actuel de LFPP, les peines pénales dissuasives¹¹ prévues dans la version du texte disponible à l'époque de la visite ont toutes cédé la place à des amendes administratives allant jusqu'à €25.000 pour toute une série d'infractions parmi lesquelles : le non-respect, notamment, des obligations de tenir des registres (article 20) ; des seuils concernant les dons et le refus des dons anonymes (article 22), de divulgation et de déclaration (article 24) ; de coopérer avec l'organe de contrôle/d'investigation désigné par le Conseil électoral ; de divulguer un état financier (comprenant les donateurs) portant sur le financement de la campagne électorale pour les élections à la Chambre basse (article 27). Il semblerait donc que de nouvelles améliorations aient été apportées au projet de LFPP. Même si les Pays-Bas semblent à présent opter pour un dispositif de peines administratives par opposition à des sanctions pénales, il semble exister une possibilité de transmettre des dossiers aux organes d'enquête pénales, qui ont accès à diverses sources d'informations et pouvoirs d'enquête. Pour l'heure, le GRECO conclut que dans l'ensemble, le projet de loi – qui reste bien évidemment à adopter – contient effectivement des améliorations par rapport à la législation actuellement en vigueur, ce qui correspond à la préoccupation majeure qui sous-tendait la présente recommandation.

74. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

^{10.} " La LSPP ne prévoit pas de mécanisme global de sanctions en cas de violation des dispositions de la loi. Les seules sanctions figurant dans la loi elle-même sont la perte de la subvention de l'Etat pour une période de un à quatre ans, si le parti s'est rendu coupable de discrimination, conformément aux articles 137c à g ou à l'article 429quater du Code pénal. L'EEG présume en outre que les dispositions pertinentes de la loi générale sur le droit administratif s'appliquent également à l'octroi de subventions aux partis, ce qui implique qu'en cas de non-respect par un parti des obligations liées à la subvention (par exemple, s'il indique un nombre d'adhérents trop élevé), la subvention peut lui être retirée ou (partiellement) réclamée. Si un parti ne respecte pas les obligations non liées à la subvention, par exemple la publication de données exactes en ce qui concerne les dons, aucune mesure ne peut être prise à son encontre."

"Le projet de loi sur le financement des partis politiques, s'il est adopté en l'état, permettra de satisfaire en grande partie à cette recommandation puisqu'il introduit – outre les sanctions déjà prévues par le système actuel (c.à.d. le retrait des subventions conformément à la loi générale sur le droit administratif en cas de condamnation pour discrimination) – des sanctions pénales pour non-respect des obligations d'assurer une gestion financière saine, de refuser les dons anonymes supérieurs à un certain seuil et de soumettre un rapport financier annuel ainsi qu'un état récapitulatif des contributions reçues dans le cadre des élections."

¹¹ Selon le cas : jusqu'à 6 mois ou 2 ans d'emprisonnement, travail d'intérêt général, amendes de quatrième ou cinquième catégorie.

Recommandation xi.

75. *Le GRECO a recommandé de clarifier les dispositions relatives aux sanctions dans le projet de loi sur le financement des partis politiques, afin que les sanctions applicables en cas d'infraction aux règles de financement politique puissent être imposées à toutes les entités auxquelles le projet de loi impose des obligations.*
76. Les autorités néerlandaises indiquent dans leur Rapport de Situation que les partis politiques et les organisations qui leur sont affiliées, assujetties à ces règles, auront la possibilité d'imposer des sanctions, en vertu de l'article 34 du projet de LFPP. Dans leurs commentaires additionnels, elles ajoutent que l'article en question permet d'imposer des sanctions à l'égard de toute personne morale (parti ou organisation affiliée), mais également de toute personne physique assujettie aux à la réglementation sur les dons. Il appartiendra au Conseil de prononcer l'amende contre la personne identifiée comme le/la responsable. Par ailleurs, les sanctions seront applicables aux personnes physiques participant dans aux élections parlementaires en tant que candidat d'une entité qui n'est pas un parti politique.
77. Le GRECO rappelle les conclusions pertinentes figurant au paragraphe 94 du rapport d'évaluation¹², tout en gardant à l'esprit que les mesures pénales projetées ont été remplacées entretemps par un (projet de) système de sanctions administratives (voir paragraphe 74 ci-dessus). Le GRECO prend note que le libellé de l'article 34 paragraphe 3 du projet actuel de LFPP prévoit clairement en effet que « La peine d'amende sera imposée au parti politique, aux institutions affiliées, associations (...) et candidats (...) [à la Chambre Basse] ». Il semblerait donc que quelque progrès ait été accompli en la matière. Pour l'heure, l'article ci-dessus constitue seulement un premier projet de disposition.
78. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

79. *Le GRECO a recommandé de (i) mettre en place des sanctions appropriées (flexibles) pour les infractions mineures aux règles de financement politique, en complément des sanctions pénales prévues par le projet de loi sur le financement des partis politiques et (ii) envisager de donner au Conseil électoral le pouvoir d'imposer des sanctions pour les infractions mineures aux règles de financement politique.*
80. Selon les autorités néerlandaises, l'actuel projet de LFPP prévoit la possibilité pour le Conseil électoral d'infliger des amendes administratives.

¹² "(...) La responsabilité pénale des entités étant déjà prévue dans la législation néerlandaise, l'EEG présume qu'il sera possible d'imposer ces sanctions également aux partis politiques (et non uniquement aux personnes physiques), bien que la référence aux travaux d'intérêt général et aux peines d'emprisonnement figurant dans le projet de loi manque de clarté sur ce point. Le projet de loi est encore moins clair en ce qui concerne les violations des obligations par les entités qui ne sont pas des partis politiques. L'EEG suppose que toutes les entités auxquelles le projet de loi impose des obligations pourraient être tenues responsables sur le plan pénal, mais note également que l'article 34 du projet de loi, consacré aux sanctions, ne fait pas référence aux autres entités (qui n'appartiennent pas au parti) (abstraction faite des dispositions sur les candidats individuels et les filiales d'un parti politique, qui sont tenus d'enregistrer les contributions perçues, etc.). Il n'est donc pas indiqué clairement si, par exemple, les associations enregistrées pour participer aux élections de la Seconde Chambre mais n'étant pas encore représentées au Parlement (comme indiqué à l'article 30 du projet de loi) ou si des personnes physiques en tête de listes participant aux élections sur une liste dite « blanche » (comme indiqué à l'article 31 du projet de loi) sont passibles de sanctions pour défaut de soumission d'un état récapitulatif des contributions perçues dans le cadre d'une campagne électorale."

81. Le GRECO rappelle les conclusions pertinentes figurant dans le paragraphe 95 du rapport d'évaluation¹³. Comme indiqué en ce qui concerne la recommandation xi, l'article 34 du nouveau projet de LFPP prévoit à présent un dispositif de sanctions administratives (complétée de la possibilité de transmettre un dossier aux autorités judiciaires, comme indiqué au titre de la recommandation x) qui ont l'avantage de la flexibilité comparées à des mesures pénales. Le GRECO note par ailleurs qu'en vertu de ce même article, ces amendes seront directement imposées par le Conseil électoral. Il semblerait donc que des progrès aient, en fait, été accomplis en ce qui concerne cette recommandation, même si la LFPP reste, pour l'heure, à l'état de projet.
82. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

83. *Le GRECO a recommandé de donner aux partis politiques et aux candidats aux élections des conseils et une formation sur les règles de financement politique en vigueur.*
84. Les autorités néerlandaises déclarent que les partis politiques seront informés et qu'ils recevront des conseils sur la LFPP et les règles d'application pratique. Elles font état d'initiatives plus anciennes, lorsque la législation en vigueur actuellement est entrée en vigueur en 1999 (une brochure fut publiée et distribuée à tous les partis politiques au parlement, y compris une version révisée de 2007). Dans leurs commentaires additionnels, les autorités indiquent que lorsque la nouvelle législation entrera en vigueur, une nouvelle brochure sera publiée et distribuée.
85. Le GRECO salue les intentions de produire une nouvelle brochure lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle future législation. Il regrette toutefois qu'aucune action complémentaire n'ait été engagée à l'heure actuelle. Bien que le rapport d'évaluation avait souligné l'importance particulière que revêtent les conseils et la formation dans le cadre de changements réglementaires, il faisait remarquer que ce besoin existe déjà dans l'optique de l'application de la réglementation actuellement en vigueur et de la sensibilisation aux règles en général (le rapport cite un exemple particulièrement frappant en ceci que certains groupes politiques représentés au Parlement n'ont pas fait valoir leur droit à bénéficier d'une subvention publique parce qu'ils en ignoraient la possibilité). Dans ce contexte, il est clair que la production de la future brochure devra s'accompagner de mesures complémentaires, comme recommandées ici, et ce à destination d'un plus large éventail d'acteurs politiques.
86. Le GRECO conclut que la recommandation xiii n'a pas été mise en œuvre.

¹³ "(...) Bien que le projet de loi prévoie des sanctions pénales pour les infractions – intentionnelles ou par négligence – aux dispositions de la loi (en projet) sur le financement des partis politiques, l'EEG craint que ce régime de sanctions ne soit pas suffisamment flexible pour faire face aux infractions moins graves à la loi (en projet), telles qu'un retard de présentation des rapports, la présentation de rapports incomplets, ou l'acceptation d'un don anonyme légèrement supérieur au seuil défini. L'EEG a été informé lors de sa visite que le Conseil électoral annoncera publiquement les cas d'infractions mineures à la loi, qui ne feront toutefois pas l'objet de poursuites pénales. S'il convient que l'instauration de poursuites pénales peut être disproportionnée dans le cas d'infractions mineures à la loi – si l'on considère également que la sanction pénale devrait être une mesure de dernier recours – et donner lieu à une procédure excessivement lente et contraignante, l'EEG considère toutefois que la simple publication d'une infraction constitue une mesure trop clémente et en aucun cas dissuasive. De l'avis de l'EEG, le régime de sanctions prévu par le projet de loi sur le financement des partis politiques serait plus efficace si les infractions mineures ou de forme étaient non seulement portées à l'attention du public (ou signalées aux services de répression dans les cas les plus graves), mais également examinées directement par le Conseil électoral, qui pourrait par exemple prononcer des sanctions administratives."

III. CONCLUSIONS

87. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que les Pays-Bas ont mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante six des dix-neuf recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du troisième cycle.** Concernant le Thème I – incriminations, les recommandations ii, iii, iv et vi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations i et v ont été traitées de manière satisfaisante. S'agissant du Thème II – transparence du financement des partis politiques, les recommandations v, vi, viii, x, xi et xii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, ii, iii, iv, vii, ix et xiii n'ont pas été mises en œuvre.
88. Concernant le thème I – Incriminations, le GRECO relève avec satisfaction que l'ensemble des recommandations ont été mises en œuvre. Par exemple, les Pays-Bas ont confirmé que la notion d' "agent public" dans l'incrimination de la corruption avait besoin d'être précisée. Ils ont amendé l'incrimination pénale relative à la corruption dans le secteur privé de manière à l'harmoniser avec la Convention pénale sur la corruption et les dispositions du Code pénal sur la corruption d'agents publics. L'introduction de l'incrimination du trafic d'influence a été examinée de manière appropriée et les projets de codes pénaux pour les Antilles Néerlandaises et Aruba ont été amendés pour refléter les exigences de la Convention et du Protocole.
89. Pour ce qui est du thème II – Transparence du financement des partis politiques, la situation d'ensemble est assez décevante : aucun progrès tangible n'a été réalisé pour aucune recommandation. Le projet de la nouvelle loi sur le financement des partis politiques (LFPP), qui existait déjà au moment de la visite sur place, se trouve encore au tout début du processus d'adoption. Le nouveau projet de LFPP n'aurait apparemment pas été approuvé par l'ancien gouvernement (dissout le 20 février de l'année en cours). Il lui est donc réservé un sort incertain par le nouveau gouvernement (élu en juin 2010) et ce n'est qu'après son approbation par ce gouvernement qu'il pourra être soumis au Conseil d'Etat et (pour finir) au Parlement. Le projet de LFPP a été quelque peu révisé afin de prendre en compte les recommandations formulées par le GRECO et s'il était adopté, le texte introduirait des améliorations importantes au cadre juridique rudimentaire actuellement en vigueur. Cela dit, plus de la moitié des recommandations a été complètement ignorée et le GRECO invite instamment les autorités néerlandaises à poursuivre activement leurs efforts pour prendre en compte l'ensemble des recommandations et améliorer de ce fait la réglementation sur le financement politique.
90. Au vu de ce qui précède, le GRECO relève que les Pays-Bas ont démontré que des réformes sont en cours et que celles-ci ont le potentiel de conduire au cours des 18 prochains mois à un niveau acceptable de conformité avec les recommandations pendantes. Le GRECO invite le Chef de la délégation néerlandaise à lui soumettre un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations i à xiii concernant le Thème II, pour le 31 décembre 2011 au plus tard.
91. Enfin, le GRECO invite les autorités des Pays-Bas à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.