



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against Corruption



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 22 juin 2012
Publication : 6 février 2013

Public
Greco RC-III (2012) 9F

Troisième Cycle d'Evaluation

Deuxième Rapport de Conformité sur les Pays-Bas

« **Transparence du financement des partis politiques** »

Adopté par le GRECO
lors de sa 56^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 20-22 juin 2012)

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures supplémentaires prises par les autorités néerlandaises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle (voir paragraphe 2), lequel porte sur deux thèmes différents, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 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 – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 38^e réunion plénière (13 juin 2008) et rendu public le 10 septembre 2008, suite à l'autorisation des Pays-Bas (Greco Eval III Rep (2007) 8F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de Conformité correspondant a été adopté par le GRECO lors de sa 47^e réunion plénière (7-11 juin 2010) et rendu public le 23 juillet 2010, suite à l'autorisation des Pays-Bas ([Greco RC-III \(2010\) 5F](#)). Il est rappelé que les six recommandations adoptées pour le Thème I avaient été considérées mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante dans le cadre de la procédure de conformité.
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités néerlandaises ont présenté leur Deuxième Rapport de Situation donnant des informations sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations concernant le Thème II qui, dans le Rapport de Conformité, avaient été considérées comme partiellement mises en œuvre ou non mises en œuvre. Ce rapport daté du 25 janvier 2012, ainsi que certaines informations supplémentaires communiquées par écrit le 11 juin 2012, ont servi de base au Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Espagne de désigner un rapporteur pour la procédure de conformité relative au Thème II. Le Rapporteur nommé était M. VAILLO RAMOS. Il a été assisté par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

5. Il est rappelé que dans son Rapport d'Evaluation concernant le Thème II, le GRECO avait adressé treize recommandations aux Pays-Bas. Dans le cadre de la procédure de conformité, toutes ces recommandations ont été considérées comme partiellement mises en œuvre ou comme n'étant pas mises en œuvre. Il est également rappelé qu'au moment de la visite sur place, outre la Loi sur le subventionnement des partis politiques (LSPP) de 1999¹, actuellement en vigueur, l'équipe d'évaluation a examiné le premier projet de loi sur le financement des partis

¹ D'après le Rapport d'Evaluation, le principal objectif de la LSPP est de veiller à la bonne utilisation des subventions publiques versées aux partis politiques comptant plus de 100 membres et occupant au moins un siège au Parlement ainsi qu'à leurs organisations de jeunesse et instituts politiques. Cet objectif explique le champ d'application limité des dispositions de la LSPP en matière de transparence.

politiques (LFPP), qui a été élaboré afin d'améliorer la transparence du financement et de remplacer la LSPP. Le projet de LFPP a par la suite été modifié en fonction des recommandations du GRECO, puis son texte révisé a été soumis à d'importants débats avec les dirigeants des partis politiques et en conseil des ministres. En avril 2011, le projet de LFPP a été présenté au Parlement. Il a été approuvé par la Chambre des représentants (Chambre basse) le 4 avril 2012. Après son adoption par le Sénat (Chambre haute), il devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

6. Le GRECO note avec satisfaction que la procédure d'adoption officielle de cette nouvelle loi est sur le point d'aboutir. L'analyse ci-après repose sur le projet du 22 novembre 2011, complété par de nouvelles propositions d'amendements communiquées par les autorités des Pays-Bas dans leur soumission écrite du 11 juin 2012.

Recommandation i.

7. *Le GRECO avait recommandé de soumettre toutes les entités représentées au Parlement (partis politiques et autres groupements) à l'obligation de présenter un rapport financier annuel.*
8. Cette recommandation avait été considérée comme n'étant pas mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Il est rappelé que le projet de LFPP existant au moment de la procédure de conformité imposait à l'ensemble des partis politiques siégeant au Parlement de soumettre, avant le 1^{er} juillet de chaque année, un rapport financier annuel au Conseil électoral (qui devait remplacer le ministère de l'Intérieur en tant qu'autorité de surveillance du financement des partis politiques). Les autorités ont expliqué que l'élaboration de règles similaires pour d'autres groupements était jugée inutile, compte tenu du fait qu'entre la procédure d'évaluation et celle de conformité, tous ceux représentés au Parlement s'étaient constitués sous forme d'associations dotées de la pleine capacité juridique. Elles ont en outre confirmé qu'une fois adopté, le projet de LFPP s'appliquerait à l'ensemble des partis et groupements constitués en associations dotées de la pleine capacité légale, représentées au Parlement.
9. Les autorités néerlandaises indiquent que le nouveau projet de LFPP impose à l'ensemble des partis politiques² représentés au Parlement de soumettre leurs rapports financiers annuels au ministre de l'Intérieur (article 24). Elles rappellent que seuls les partis politiques sont désormais représentés au Parlement et que d'autres « groupements » peuvent être créés lors de la scission d'un parti. Toutefois, dans ce cas, les personnes concernées ne sont pas considérées créer un parti à part, à moins qu'elles s'affilient à une association politique dotée de la pleine capacité juridique et qu'à ce titre, elles deviennent membres du Parlement. Les règles financières ne s'appliquent pas à ces personnes, car un accès à des informations sur leur situation financière personnelle et leurs emprunts éventuels serait alors possible. Par contre, en période électorale, les règles relatives aux dons et aux dettes s'appliquent aux candidats, conformément à l'article 31 de la LFPP.
10. Le GRECO note avec satisfaction que, s'il est adopté, le nouveau projet de LFPP s'appliquera, conformément à sa recommandation, à l'ensemble des partis représentés au Parlement. Il se félicite en outre qu'aucun autre type de « groupement » ne puisse être représenté au Parlement. Le GRECO prend également acte du fait qu'en application de l'article 31 de LFPP, les candidats prenant part à une élection sont soumis aux règles relatives aux dons.

² Aux termes de l'article 1^{er} du projet de LFPP, un parti politique est une association qui a participé aux élections les plus récentes à la Chambre basse ou haute des Etats généraux, sous le nom enregistré auprès du Conseil électoral, et qui y a remporté un ou plusieurs sièges.

11. Sous réserve de l'adoption du nouveau projet de LFPP, le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO avait 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.*
13. Cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Premièrement, les obligations prévues dans le précédent projet de LFPP ne s'appliquaient pas à toutes les entités représentées au Parlement. Deuxièmement, il était rappelé que la LSPP, actuellement en vigueur, et que le premier projet de LFPP comportaient déjà une disposition prévoyant la possibilité de fixer, par règlement ministériel, des exigences concernant la présentation du rapport financier annuel. Toutefois, aucune action concrète n'a été entreprise à cet égard.
14. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités néerlandaises indiquent maintenant qu'aux termes du nouveau projet de LFPP, les partis représentés au Parlement seront tenus de respecter les obligations suivantes dans le rapport financier annuel : déclaration des recettes, dépenses, dettes et actifs et certification des données par un commissaire aux comptes. Concernant la deuxième partie de la recommandation, les autorités déclarent que l'article 24(1) du nouveau projet de LFPP fournit aux partis politiques les précisions nécessaires sur l'information à inclure dans le rapport financier annuel. En outre, le 8 février 2012, le ministre de l'Intérieur a adressé au Parlement une lettre incluant une interprétation détaillée du projet de disposition législative susmentionné. Les autorités affirment que le nouveau projet de LFPP offre une base suffisante aux fins d'une présentation uniforme des rapports financiers annuels des partis. De plus, l'article 26 du projet de loi autorise la fixation par décret ministériel de critères pour l'organisation de ces rapports. C'est pourquoi il a été jugé inutile d'inclure dans le nouveau projet de LFPP une disposition exigeant l'utilisation d'un format standardisé pour les rapports financiers annuels. Cependant, à une étape ultérieure, en fonction des implications pratiques de la nouvelle législation et de l'intérêt ou des besoins de standardisation manifestes, un décret ministériel exigeant une plus grande standardisation pourra être adopté.
15. Le GRECO note qu'aux termes du nouveau projet de LFPP, toutes les entités représentées au Parlement seront tenues de présenter dans leur rapport financier annuel des informations sur les recettes, les dépenses, les dettes et les actifs. Le GRECO reconnaît aussi que l'article 24.1 du nouveau projet de LFPP, lu en conjonction avec l'article 19, assure un certain degré d'uniformité dans l'établissement et la soumission des rapports financiers annuels des partis politiques. Le GRECO prend note, en outre, des mesures prises par le ministère de l'Intérieur pour donner au Parlement des directives sur l'interprétation des articles précités, en précisant ainsi la portée des obligations de déclaration s'appliquant aux partis politiques.
16. Dans l'attente de l'adoption du nouveau projet de LFPP, le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

17. *Le GRECO avait 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.*
18. Cette recommandation avait été considérée comme n'étant pas mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Il est rappelé que le premier projet de LFPP obligeait les partis politiques à signaler tout don supérieur à un montant de 750 EUR. Cette obligation concernait à la fois les dons en espèces et ceux en nature, et s'appliquait aux différents donateurs, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales. Le projet de loi imposait également aux partis de déclarer leurs dettes. Les legs étaient exclus du régime applicable aux dons dans la mesure où il était entendu que de tels dons ne pouvaient avoir lieu du vivant des donateurs. Les dons dépassant un montant de 4 500 EUR de même que les dettes supérieures à 25 000 EUR devaient être communiqués au Conseil électoral, qui était chargé de publier des informations relatives aux dons dans le Journal officiel et sur internet. Un parti destinataire d'un don de plus de 750 EUR était tenu de transférer le montant dépassant cette limite au Conseil électoral ou de détruire le don s'il s'agissait d'un don en nature. Les règles relatives aux dons, qui définissaient en particulier les conditions à remplir en matière de tenue des registres et de limites de montant à respecter, s'appliquaient également aux institutions affiliées à un parti (instituts politiques, organisations de jeunesse et autres entités rattachables à un parti en vertu de certains critères).
19. Les autorités néerlandaises indiquent que le projet révisé de LFPP impose aux partis politiques de comptabiliser tous les dons de plus de 1 000 EUR, que ces derniers soient en espèces ou en nature. Les obligations de publication relatives aux (1) donateurs (personnes physiques et morales), aux (2) dons d'un seul et même donateur atteignant ou dépassant un montant de 4 500 EUR sur une année et (3) aux dettes d'un montant égal ou supérieur à 25 000 EUR sur une année restent inchangées, si ce n'est que ces informations doivent être communiquées au ministre de l'Intérieur. Les legs ne sont pas soumis à cette règle, en partant du principe qu'il n'y a pas de risque de conflits d'intérêts ni d'influence indue. Les autorités expliquent que le seuil de communication (4 500 EUR) a été fixé à partir d'une étude comparative visant à trouver le juste milieu entre exiger une plus grande transparence des dons, d'une part, et imposer une charge administrative trop lourde aux partis politiques, d'autre part. Elles insistent sur le fait que la charge administrative exercée sur les partis devrait être proportionnelle aux objectifs poursuivis par la LFPP. En conséquence, les dons dépassant un certain montant et, à ce titre, susceptibles d'avoir une influence sur un parti politique doivent être transparents, alors que ceux d'une faible valeur, dans le cas desquels aucune forme d'influence du donateur n'est à redouter, n'ont pas lieu d'être comptabilisés. Les dons anonymes (en espèce ou en nature) supérieurs à 1 000 EUR ne peuvent en aucun cas être acceptés et doivent être remis au ministre de l'Intérieur ou détruits. Les autorités indiquent également qu'une forme d'enregistrement des montants inférieurs à 1 000 EUR devra être introduite car les règles de déclaration seront applicables dès que le montant total de ces dons dépasse 4 500 EUR.

20. Le GRECO prend acte des informations communiquées. Concernant la première partie de la recommandation, il note avec satisfaction que le nouveau projet de LFPP exige la déclaration des dons dépassant un certain montant – y compris ceux en nature – versés par des personnes morales ou physiques, ces dernières englobant également les membres de partis politiques. Par contre, les legs (héritages) restent en dehors du champ d'application de la LFPP. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO prend acte du fait que le seuil de déclaration des dons (4 500 EUR) reste presque le même que celui défini dans la LSPP. En ce qui concerne la troisième partie de la recommandation, le GRECO note que les dons versés par des donateurs anonymes à un parti politique n'ont pas été interdits. Qui plus est, si dans le projet de LFPP existant au moment de la visite sur place, le plafond des dons anonymes pouvant être acceptés était fixé à 150 EUR pour les dons en espèces et à 700 EUR pour les dons en nature, ce plafond a été relevé à 750 EUR (aussi bien pour les dons en espèces que pour ceux en nature) dans le projet suivant et à 1 000 EUR dans le projet le plus récent. Le GRECO note, cependant, qu'une forme d'enregistrement des dons anonymes devra être introduite puisque, dès qu'ils atteindront le seuil de 4 500 EUR, les dons anonymes seront assujettis aux dispositions de déclaration publique incluses dans le nouveau projet de LSPP.
21. Le GRECO considère que les modestes progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette recommandation sont largement contrebalancés par les nouveaux développements législatifs, qui vont dans le sens contraire.
22. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandations iv et vii.

23. *Le GRECO avait 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)*
24. *Le GRECO avait recommandé de prendre des mesures pour renforcer la transparence des recettes et dépenses des partis politiques au niveau local. (recommandation vii)*
25. Dans le Rapport de Conformité, les deux recommandations avaient été considérées comme n'étant pas mises en œuvre. Les autorités avaient indiqué que le projet de LFPP visait uniquement à réglementer les dons aux partis politiques représentés au Parlement et que le pays n'avait aucune expérience du contrôle du financement des partis. A ce sujet, il était prévu d'évaluer la mise en œuvre pratique de la LFPP dans les cinq ans suivant son adoption et, à cette occasion, d'examiner la nécessité éventuelle d'élargir son champ d'application.
26. Les autorités néerlandaises indiquent maintenant que, suite aux débats menés au Parlement, un amendement au nouveau projet de FLPP a été introduit qui oblige les partis politiques nationaux et locaux à définir des règles au sujet des dons, en particulier l'administration et la déclaration des dons. Ces règles, à établir par les partis eux-mêmes, s'appliqueront aux sections locales et régionales/provinciales des partis politiques nationaux. D'autre part, le ministre de l'Intérieur s'est engagé devant le Parlement à examiner, en coopération avec le Conseil des municipalités, la possibilité d'établir un projet de modèle de réglementation municipale définissant les règles visant à assurer une plus grande transparence des dons reçus par les partis politiques. Les autorités

soulignent en outre que les sommes d'argent reversées des sections locales à l'administration nationale d'un parti politique doivent être considérées comme des dons et sont couvertes par le nouveau projet de LFPP.

27. Le GRECO rappelle que l'objectif principal des règles relatives à la transparence et à la surveillance des partis politiques – de même que celui de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales – est non seulement de vérifier le bon usage des subventions publiques mais aussi, et c'est plus important, de garantir une plus grande transparence de la situation financière des partis politiques, que ces derniers bénéficient ou non de fonds publics. Dans cette optique, s'agissant de la première partie de la recommandation iv, le GRECO constate que les futures dispositions de la LFPP sur les dons (et le plafonnement possible des dons) ne s'appliqueront pas aux sections locales et régionales/provinciales des partis politiques. Au contraire, une fois que la nouvelle loi entrera en vigueur, les partis politiques devront élaborer, en sus de la LFPP, des règles s'appliquant à leurs sections locales. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation iv, le GRECO regrette qu'aucune disposition n'ait été prise concrètement pour assurer la consolidation des comptes des partis politiques nationaux, de façon à inclure les comptes des sections locales et régionales/provinciales. Enfin, s'agissant de la recommandation vii, le GRECO regrette l'absence de mesures concrètes pour renforcer la transparence des revenus et des dépenses des partis politiques au niveau local.
28. Le GRECO conclut que les recommandations iv et vii n'ont pas été mises en œuvre.

Recommandation v.

29. *Le GRECO avait 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.*
30. Cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Il est rappelé que les autorités néerlandaises avaient indiqué que les obligations de transparence énoncées dans le projet de LFPP s'imposeraient de la même manière aux partis politiques et aux entités leur étant affiliées, au nombre desquelles des instituts de recherche, des organisations de jeunes, des instituts de formation et d'autres organisations qui réalisent des activités au profit des partis.
31. Les autorités néerlandaises donnent à ce sujet les mêmes informations que celles figurant dans le Rapport de Conformité et précitées.
32. Le GRECO note que le nouveau projet de LFPP (article 29) améliorera considérablement la situation pour ce qui concerne la transparence des partis politiques et des entités qui leur sont affiliées. En particulier, l'obligation pour les partis d'enregistrer les donateurs et les dons s'appliquera à toutes leurs institutions annexes, dont les instituts de recherche politiques, les organisations de jeunesse politiques et les personnes morales dont l'objet est exclusivement ou essentiellement de réaliser systématiquement ou structurellement des activités pour un parti politique, à condition que ce dernier tire clairement bénéfice desdites activités. En outre, lorsqu'un parti touchera une subvention pour le compte d'un institut de recherche politique ou d'une organisation de jeunesse politique, l'organisation en question sera soumise aux mêmes obligations de tenue des registres que le parti lui-même. Le GRECO, qui avait précédemment

recommandé leur introduction, se félicite que ces dispositions aient été conservées dans le nouveau projet de LFPP.

33. Dans l'attente de l'adoption du nouveau projet de LFPP, le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

34. *Le GRECO avait 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.*
35. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Les autorités néerlandaises avaient indiqué que conformément à l'article 24 du projet de LFPP, les partis politiques représentés au Parlement seraient tenus d'adresser leurs rapports financiers annuels au Conseil électoral et que ces rapports seraient rendus publics. Le (projet de) rapport explicatif sur le projet de LFPP précisait expressément que les rapports en question devraient être publiés en ligne.
36. Les autorités néerlandaises expliquent à présent que conformément à l'article 24 du nouveau projet de LFPP, les partis politiques représentés au Parlement seront tenus d'adresser leurs rapports financiers annuels au ministre de l'Intérieur et que ces rapports seront rendus publics. Le (projet de) rapport explicatif sur le projet de loi précise en outre que ces rapports seront très probablement publiés en ligne.
37. Le GRECO prend acte de cette information. Il note qu'en principe, les rapports financiers annuels présentés par les partis politiques siégeant au Parlement sont publics mais que le ministre de l'Intérieur ne sera tenu de publier au Journal officiel qu'une liste des dons de plus de 4 500 EUR et des dettes de plus de 25 000 EUR. S'agissant des rapports financiers à proprement parler, la loi ne précise pas quelles dispositions seront prises pour faciliter leur accès au public. Le GRECO s'inquiète particulièrement du fait que le (projet de) rapport explicatif sur la LFPP n'insiste plus sur la publication en ligne obligatoire de ces rapports mais envisage uniquement ce type de publication comme une possibilité. Il considère que cette évolution n'est pas conforme à la recommandation qu'il avait formulée et qui exigeait que les rapports financiers annuels des partis politiques et des autres groupements représentés au Parlement soient rendus publics.
38. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandations viii et ix.

39. *Le GRECO avait 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. (recommandation viii)*
40. *Le GRECO avait 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. (recommandation ix)

41. Il est rappelé que la recommandation viii avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité et que l'un des principaux objectifs des précédentes versions de la LFPP était de transférer au Conseil électoral la tâche de contrôler le respect de la LFPP par les partis politiques et les institutions leur étant affiliées. Concernant la recommandation viii, aux termes du précédent projet de LFPP, le Conseil électoral était chargé de vérifier l'exactitude des données communiquées par les partis politiques et, le cas échéant, d'imposer des amendes administratives. Il était censé bénéficier d'un budget supplémentaire pour remplir ces nouvelles fonctions dans le domaine du financement des partis politiques et renforcer l'effectif de son secrétariat. S'agissant de la recommandation ix, d'autres règles ont été introduites dans le précédent projet de LFPP pour garantir l'indépendance du Conseil (par exemple, l'article 40.A5 de la LFPP prévoyait une séparation entre l'exercice des fonctions au titre de la LFPP et toutes les autres missions du Conseil).
42. Au sujet de la recommandation viii, les autorités néerlandaises signalent que dans le nouveau projet de LFPP, c'est le ministre de l'Intérieur qui est chargé de contrôler le respect de la LFPP par les partis politiques et les institutions qui leur sont affiliées. Dans ce cadre, le ministre sera autorisé à vérifier l'exactitude des données présentées par les partis et habilité à infliger des amendes administratives. Il est envisagé de créer une commission de contrôle, qui sera chargée de conseiller le ministre sur les questions jugées politiquement sensibles au vu de ses fonctions (par exemple, la désignation d'une personne morale comme institution affiliée à un parti politique, la non-publication de données à caractère personnel pour des raisons de sécurité ou l'imposition d'une amende administrative).
43. Concernant les précédents projets qui prévoyaient de confier cette fonction au Conseil électoral, les autorités expliquent qu'il a été jugé inopportun de placer le Conseil dans une situation où il serait amené à débattre de ses décisions avec le Parlement. Le Conseil faisant fonction de bureau de vote central pour les élections parlementaires, cela pourrait nuire à l'exécution impartiale de ses missions et compromettre la confiance dans le processus électoral. Les autorités considèrent qu'il est plus indiqué de confier au ministre de l'Intérieur la tâche d'examiner ces questions avec le Parlement. Elles estiment que la LFPP comporte les garanties nécessaires à une mise en œuvre objective et qu'elle ne laisse au ministre de l'Intérieur aucune possibilité d'exercer une ingérence politique ni aucun autre type d'influence.
44. Concernant la recommandation ix, les autorités indiquent que depuis que le Conseil électoral n'est plus chargé du contrôle du respect des règles de financement politique, cette recommandation n'a plus lieu d'être.
45. Le GRECO avait déjà fait remarquer dans son Rapport d'Evaluation que « *si la fonction de contrôle actuelle du ministère de l'Intérieur peut suffire pour le champ d'application limité de la LSPP, il est évident qu'elle ne correspond pas aux critères définis à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 qui recommande la mise en place d'un « système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales », comportant « la vérification des comptes des partis politiques et des dépenses des campagnes électorales, ainsi que leur présentation et leur publication.* » Il avait par ailleurs déjà expliqué qu'il n'existe pas de modèle unique pour la surveillance de la réglementation sur le financement politique et que ses Etats membres ont des approches diverses en matière de contrôle, avec des degrés

variables d'indépendance vis-à-vis des acteurs gouvernementaux ou politiques³. Ceci étant, l'indépendance des organes de surveillance peut être remise en question, quel que soit leur statut, dès lors que ces organes sont contrôlés par le pouvoir exécutif. La situation aux Pays-Bas, où le ministre de l'Intérieur – dont l'affiliation politique est indéniable – est chargé de vérifier que les partis politiques respectent les règles de financement politique, ne peut être jugée conforme aux dispositions de la Recommandation Rec(2003)4. L'annonce de la création d'une commission de contrôle, dont la composition, le mandat et les pouvoirs restent à définir, ne remédie aucunement à cette situation. Le GRECO est au regret de constater que les arrangements prévus représentent un recul par rapport aux projets antérieurs de la LFPP, qui visaient clairement à renforcer le contrôle indépendant du financement des partis politiques aux Pays-Bas.

46. Le GRECO conclut que les recommandations viii et ix n'ont pas été mises en œuvre.

Recommandation x.

47. *Le GRECO avait recommandé de définir clairement les infractions aux règles de financement politique et mettre en place des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour ces infractions.*
48. Cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Il est rappelé que le précédent projet de LFPP prévoyait des sanctions en cas d'infractions aux règles relatives aux dons. Il s'agissait de permettre au Conseil électoral d'infliger des amendes administratives. L'introduction de sanctions pénales a aussi été envisagée pendant le processus normatif, mais la préférence a été donnée à des sanctions administratives exclusivement.
49. Les autorités néerlandaises signalent que le nouveau projet de LFPP prévoit des sanctions pour les infractions aux règles de financement politique. Les amendes administratives, qui seront imposées par le ministre de l'Intérieur (article 34), s'appliqueront à toute une série d'infractions dont, entre autres, le non-respect par un parti politique des règles relatives à la déclaration et l'acceptation des dons anonymes dépassant le seuil établi, de l'obligation d'enregistrer les dons et les dettes ou de l'obligation de présenter un rapport financier. Le montant maximal des amendes administratives a été fixé à 25 000 EUR. Dans le cas d'un parti politique bénéficiant d'un financement public, le montant des amendes éventuelles doit être déduit de la subvention versée. Lorsque le ministre de l'Intérieur identifie ce qui pourrait constituer un acte criminel, il est tenu d'en informer le procureur (article 35). En cas de condamnation pénale, le droit à bénéficier de l'aide publique est suspendu pendant une certaine période de temps.
50. Les autorités indiquent en outre que le ministre de l'Intérieur a adressé récemment une lettre au Parlement précisant les motifs sur la base desquels une amende administrative peut être imposée. Cette lettre expliquerait que l'amende maximale (25 000 EUR) peut être imposée en relation avec un certain nombre d'obligations administratives découlant du projet de LFPP, notamment l'obligation de veiller à l'intégrité de l'administration, d'enregistrer les dons et les dettes et de soumettre chaque année un rapport financier au ministre de l'Intérieur. Si des

³ Pour une analyse de la jurisprudence du GRECO, se reporter, par exemple, à l'article de fond « Le contrôle indépendant du financement des partis » de Patricia Peña Ardanaz, publié dans le neuvième rapport général d'activités du GRECO (2008) ou à « Financement de la vie politique : une synthèse des 22 premières évaluations du GRECO. Troisième Cycle d'Evaluation », Yves-Marie Doublet, Conseil de l'Europe 2010.

violations multiples sont établies, plusieurs amendes de 25 000 EUR chacune pourront être imposées à un parti politique.

51. Le GRECO avait déjà noté dans son Rapport de Conformité que s'agissant des infractions aux règles de financement politique, les Pays-Bas semblent avoir opté pour un dispositif d'amendes administratives plutôt que pour des sanctions pénales. Il note avec satisfaction que le nouveau projet de LFPP définit clairement les infractions aux règles de financement politique et soumet ces infractions à des amendes administratives spécifiques, dont le montant peut être accru en cas de violations multiples de la LFPP. Le GRECO note que l'aide publique peut être suspendue en cas de violations graves des règles de financement politique par les partis.
52. Dans l'attente de l'adoption du nouveau projet de LFPP, le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi.

53. *Le GRECO avait 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.*
54. Cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Il est rappelé qu'aux termes de l'article 34 de la LFPP, la possibilité d'imposer des sanctions s'appliquait aux partis politiques et aux organisations leur étant affiliées soumises à ces règles. En outre, des sanctions pouvaient être prises à l'encontre de toute personne morale (parti ou organisation affiliée) ou physique soumise aux règles relatives aux dons. Il appartenait au Conseil électoral de fixer le montant de l'amende à infliger à la personne identifiée comme le responsable. Par ailleurs, des sanctions pouvaient être prononcées à l'encontre de personnes physiques prenant part à des élections parlementaires en tant que candidat d'une entité autre qu'un parti politique.
55. Les autorités néerlandaises indiquent que le libellé de l'article 34 de la LFPP est resté inchangé, hormis le fait que les amendes seront infligées par le ministère de l'Intérieur.
56. Le GRECO prend acte du libellé de l'article 34 du projet de LFPP, à savoir qu'une « amende (administrative) sera infligée aux partis politiques, aux institutions leur étant affiliées, aux associations (...) et aux candidats (...) ». Il note également que des amendes administratives ne seront pas imposées pour des actes ou des omissions de la part d'associations ou de candidats, si les actes en question ont été commis avant la date d'enregistrement du nom de l'association ou la date de nomination du candidat aux élections. Il ne fait donc aucun doute pour l'EEG que si le projet de LFPP est adopté tel quel, il sera conforme à la recommandation.
57. Dans l'attente de l'adoption du nouveau projet de LFPP, le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

58. *Le GRECO avait 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.

59. Cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Il est rappelé que le précédent projet de LFPP prévoyait la possibilité pour le Conseil électoral d'infliger des amendes administratives.
60. Les autorités néerlandaises indiquent que le nouveau projet de LFPP ne prévoit pas de sanctions pénales mais introduit un système d'amendes administratives, qui peuvent aussi être imposées pour des infractions mineures aux règles de financement politique. Les amendes en question sont infligées par le ministre de l'Intérieur.
61. Le GRECO prend acte du fait que, comme préconisé dans sa recommandation, l'article 34 du nouveau projet de LFPP mettra en place un système de sanctions plus souple pour les infractions mineures aux règles de financement politique. Il note également que l'autorité habilitée à infliger les amendes sera le ministre de l'Intérieur et non pas le Conseil électoral, comme suggéré dans la deuxième partie de la recommandation (cf. paragraphe 43 ci-dessus).
62. Dans l'attente de l'adoption du nouveau projet de LFPP, le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

63. *Le GRECO avait recommandé de donner aux partis politiques et aux candidats aux élections des conseils et une formation sur les règles de financement politique en vigueur.*
64. Cette recommandation avait été considérée comme n'étant pas mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Les autorités néerlandaises avaient expliqué qu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, les partis politiques seraient informés et recevraient des indications sur la LFPP et l'application pratique des règles. A cette fin, il était prévu de publier une brochure et de la diffuser à grande échelle.
65. Dans le Deuxième Rapport de Situation, les autorités néerlandaises donnent les mêmes informations. De plus, réagissant à l'affirmation contenue dans le Rapport d'Evaluation selon laquelle certains partis politiques représentés au Parlement ne recourent pas à l'aide publique par manque d'information à ce sujet, les autorités précisent qu'un seul parti a choisi délibérément, sur la base de ses convictions politiques, de ne pas recevoir de fonds publics.
66. Le GRECO prend note de l'intention de publier une brochure à l'entrée en vigueur de la LFPP.
67. Dans l'attente de l'adoption du nouveau projet de LFPP et de la publication de la brochure annoncée par les autorités, le GRECO conclut que la recommandation xiii n'a pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

68. **Au vu des conclusions formulées dans le Rapport de Conformité de Troisième Cycle sur les Pays-Bas et de l'analyse figurant dans le présent rapport, le GRECO conclut que les Pays-Bas ont mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de façon satisfaisante six des dix-neuf recommandations énoncées dans le Rapport d'Évaluation de Troisième Cycle.** On se souvient que, dans le (premier) Rapport de Conformité du Troisième Cycle sur les Pays-Bas (Greco RC-III (2010) 5F), les six recommandations adoptées eu égard au Thème I avaient toutes été considérées comme mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Concernant le Thème II – Transparence du financement des partis politiques – sept recommandations (i, ii, v, vi, x, xi, xii) ont été partiellement mises en œuvre et six autres (iii, iv, vii, viii, ix, xiii) n'ont pas été mises en œuvre.
69. Le GRECO reconnaît qu'une fois adopté, le projet de Loi sur le financement des partis politiques (LFPP) améliorera nettement le degré de transparence du financement politique aux Pays-Bas. Par rapport à l'ancienne loi, qui impose des obligations aux partis bénéficiant de subventions publiques, la LFPP s'appliquera à l'ensemble des partis et des associations dotées de la pleine capacité juridique représentées au Parlement, ainsi qu'aux candidats et aux associations prenant part aux élections à la Chambre basse ou haute du Parlement. Cette nouvelle loi introduira l'obligation pour les partis et les institutions leur étant affiliées d'identifier et de déclarer les dons (en espèces ou en nature) d'un montant supérieur à une valeur donnée, versés par des personnes morales ou physiques, dont des membres du Parlement. Les partis seront tenus de présenter des rapports financiers annuels donnant des informations sur leurs dépenses et leurs avoirs. Les infractions aux règles de financement politique seront passibles d'amendes administratives progressives.
70. A l'inverse, un nombre de problèmes importants persiste. Le GRECO note avec inquiétude que le seuil à partir duquel les dons doivent être enregistrés a été relevé, de même que le plafond des dons anonymes pouvant être acceptés (1 000 EUR), et que les normes légales s'appliquant à l'enregistrement des dons anonymes ne sont toujours pas claires. Il regrette que les dons aux sections locales et régionales/provinciales des partis politiques ne soient pas régis par la nouvelle LFPP et que les partis ne soient pas tenus de consolider leurs comptes de façon à y inclure les comptes de leurs sections locales et régionales/provinciales. Sur le plan de la surveillance, le GRECO a de sérieux doutes quant au maintien du ministre de l'Intérieur en tant qu'autorité chargée de vérifier le respect des règles de financement politique par les partis politiques et les institutions qui leur sont affiliées, même si, aux termes de la nouvelle LFPP, il doit être conseillé par une commission de contrôle dont la composition, le mandat et les pouvoirs exacts n'ont pas encore été définis.
71. Globalement, les Pays-Bas n'ont pas accompli de progrès majeurs dans la mise en œuvre des recommandations du GRECO par rapport à la situation évaluée dans le premier Rapport de Conformité. Plus particulièrement, actuellement, aucune des treize recommandations adressées au pays concernant le financement des partis politiques n'a été mise en œuvre de manière satisfaisante ou traitée de manière satisfaisante. Le GRECO n'a donc pas d'autre choix que de considérer la situation comme « globalement insatisfaisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. C'est pourquoi, il décide d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation mutuelle et demande au chef de la délégation des Pays-Bas de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations i à xiii (Thème II –

transparence du financement des partis politiques) dès que possible et au plus tard pour le 31 décembre 2012, comme prévu au paragraphe 2(i) de cet article.

72. Le GRECO invite les autorités néerlandaises à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.