



Strasbourg, le 13 juin 2008

Public
Greco Eval III Rep (2007) 8F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur les Pays-Bas **Transparence du Financement des Partis Politiques** (Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 38^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 9-13 juin 2008)

I. INTRODUCTION

1. Les Pays-Bas ont adhéré au GRECO en 2001. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2003) 1F) sur les Pays-Bas à sa 13^e réunion plénière (24-28 mars 2003) et le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2005) 2F) à sa 25^e Réunion Plénière (Strasbourg, 10-14 octobre 2005). Ces rapports d'évaluation et les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO en cours (lancé le 1^{er} janvier 2007) traite des thèmes suivants :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2-12, 15-17 et 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption¹, articles 1-6 de son Protocole additionnel² (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).
3. L'équipe d'évaluation du GRECO pour le thème II (ci-après « EEG ») qui s'est rendue aux Pays-Bas du 6 au 9 novembre 2007 était composée de M. Ömer GENCKAYA, professeur, département de science politique, Université Bilkent (Turquie) et Mme Inese TERINKA, experte, service juridique, Bureau de prévention et de lutte contre la corruption / KNAB (Lettonie). L'EEG a bénéficié de l'aide de Mme Tania VAN DIJK et de M. Christophe SPECKBACHER du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, l'EEG a reçu une réponse au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2007) 12E, Theme II) ainsi que des copies de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des représentants des instances gouvernementales suivantes : le ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume (Direction générale des relations du Royaume et de la gouvernance, et le Service des comptes), le ministère des Finances (Services fiscaux) et le Conseil électoral. L'EEG également rencontré des membres d'un parti au gouvernement, le CDA (Appel démocrate-chrétien), et de trois partis d'opposition : le D66 (Démocrates 66), le SP (Parti socialiste) et le VVD (Parti populaire pour la liberté et la démocratie). Enfin, il a rencontré des représentants des médias, des universitaires ainsi que la section néerlandaise de Transparency International.
5. Le présent rapport sur le thème II du troisième cycle d'évaluation du GRECO – « transparence du financement des partis politiques » – a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour principal objectif d'évaluer les mesures prises par les autorités néerlandaises pour se conformer aux obligations découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Le rapport commence par une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions comportent une liste de

¹ Les Pays-Bas ont ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 11 avril 2002. Elle est entrée en vigueur pour les Pays-Bas le 1^{er} août 2002.

² Les Pays-Bas ont ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) le 16 novembre 2005. Il est entré en vigueur pour les Pays-Bas le 1^{er} mars 2006.

recommandations adoptées par le GRECO et adressées aux Pays-Bas afin que ce pays améliore son degré de conformité avec les dispositions en question.

6. Le rapport sur le thème I – « Incriminations », figure dans le document Greco Eval III Rep (2007) 8F-Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – Partie générale

Définitions

7. Les Pays-Bas ne disposent pas d'une loi spéciale régissant les (activités des) partis et mouvements politiques. Les partis politiques sont des associations régies par le Code civil³. Un parti politique a le même statut juridique que toute autre association (par exemple, un club de football) et ne se différencie que par ses objectifs statutaires.⁴ Aux fins de la loi sur le subventionnement des partis politiques (*Wet subsidiëring politieke partijen*), un parti politique est défini comme étant « une association inscrite au registre pour les élections à la Seconde Chambre du Parlement, conformément à l'article G1 de la loi électorale⁵. »
8. Les partis politiques (associations) ont la personnalité morale. En tant qu'association dotée de la pleine capacité juridique⁶, un parti politique doit être établi par acte notarié (qui doit inclure les statuts de l'association) et être inscrit au registre du commerce de la Chambre de commerce. L'EEG a reçu l'information selon laquelle le registre de commerce contiendrait des renseignements sur la structure du parti politique (association). Or, les entités directement ou indirectement liées aux partis politiques sont généralement des entités autonomes dotées d'une personnalité juridique individuelle et sont enregistrées en tant que telles. Le parti (association) a des droits et assume des obligations indépendamment de ses organes statutaires et de ses membres : ces derniers, ainsi que les membres de son conseil d'administration, ne sont pas responsables à titre personnel des obligations de l'association (sauf en cas de mauvaise gestion par le conseil d'administration).

Enregistrement

9. Un groupe de candidats (groupe politique⁷) qui souhaite participer aux élections sous un nom donné doit prendre la forme d'une association dotée de la pleine capacité juridique (inscrite au registre du commerce) et être enregistré sous ce nom auprès du bureau de vote central pour les élections en question. Il convient toutefois de souligner qu'il est également possible de participer

³ Selon l'article 26 du Code civil, une association est une personne morale composée de membres et constituée pour un objectif précis. Elle est établie par un acte juridique multilatéral et ne peut distribuer de bénéfices à ses membres.

⁴ Il convient toutefois de souligner qu'il n'est pas nécessaire d'être un parti politique (association) pour pouvoir participer aux élections aux Pays-Bas (voir paragraphe 9 ci-après).

⁵ L'article G1 de la loi électorale (*Kieswet*) stipule qu'un « groupe politique constitué en association dotée de la pleine capacité juridique peut, par demande écrite au bureau de vote central des élections à la Seconde Chambre, faire inscrire au registre tenu par les bureaux de vote centraux le nom qu'il souhaite voir apparaître sur sa liste de candidats à l'élection en question ». La loi électorale en elle-même ne contient pas de définition des partis politiques (mais fait référence aux « groupes politiques ») en dépit du rôle central qu'ils jouent dans les élections aux Pays-Bas ; elle repose sur le principe que les listes de candidats aux élections sont présentées par des groupes d'électeurs individuels.

⁶ Le Code civil néerlandais reconnaît également les associations qui n'ont pas la pleine capacité juridique : elles sont de nature plus informelle et n'ont pas à être inscrites au registre du commerce ou établies par acte notarié. Quoi qu'il en soit, les partis politiques souhaitant figurer dans le registre du bureau de vote central doivent être des associations dotées de la pleine capacité juridique.

⁷ La loi électorale fait référence aux « groupes politiques », et non aux « partis politiques ». Bien qu'elle ne donne pas la définition d'un « groupe politique », il peut être déduit de l'article G1 que ce terme désigne les associations dotées de la pleine capacité juridique.

aux élections sans être inscrit au registre du commerce. Dans ce cas, le candidat ou groupe de candidats n'est pas tenu d'avoir la pleine capacité juridique et participe aux élections sur une liste dite « blanche »⁸ (c.à.d. qui comporte les noms des candidats mais ne mentionne pas de nom de parti/groupe politique).

10. Pour pouvoir participer aux élections sous son propre nom, un groupe/parti politique doit faire sa demande d'inscription dans le registre nominatif tenu par le bureau de vote central, auprès du bureau de vote central. Une fois en possession de la demande d'inscription, il doit présenter au bureau de vote central, pour des élections précises, les éléments suivants : une copie de ses statuts (acte notarié), un certificat d'inscription au registre du commerce et un justificatif de paiement du cautionnement électoral⁹. En outre, le groupe/parti politique doit nommer deux personnes en tant que représentants autorisés du groupe [parti] politique. Après chaque élection, le bureau de vote central supprime du registre les noms des groupes/partis politiques qui n'ont pas soumis une liste de candidats. Le bureau de vote central compétent ne peut refuser d'inscrire un groupe/parti politique sous un nom donné que dans certains cas prévus par la loi¹⁰ : ainsi, les objectifs ou le comportement du groupe en question, par exemple, ne peuvent motiver un refus d'inscription.
11. Le registre que tient le bureau de vote central ne comporte pas d'informations sur la structure organisationnelle du groupe/parti ou ses sections locales, ni sur les sociétés et/ou instituts ou organisations placées sous son contrôle. Le bureau de vote compétent publie les noms des groupes/partis politiques qu'il a inscrits, ainsi que ceux de leurs représentants officiels (et leurs suppléants) au Journal officiel (*Staatscourant*), 14 jours avant la nomination des candidats aux élections. Le Conseil électoral, qui est le bureau de vote central pour les élections à la Seconde Chambre, à la Première Chambre et au Parlement européen, publie également les noms des groupes/partis politiques et leurs coordonnées sur son site Web¹¹.
12. En mars 2008, 35 groupes/partis politiques¹² figuraient sur le site Web du Conseil électoral pour les élections à la Seconde Chambre, 15 pour les élections au Parlement européen et un pour les élections à la Première Chambre¹³.

⁸ Dans la pratique, ces listes blanches sont rares, car elles sont jugées pénalisantes dans les campagnes électorales.

⁹ Le cautionnement pour enregistrement s'élève à 450 € pour les élections législatives et européennes, 225 € pour les élections provinciales et 112,50 € pour les élections municipales. Il est restitué lorsqu'une liste de candidats valide est présentée pour les élections en question (Chapitre G de la loi électorale).

¹⁰ Les articles G1-G3 de la loi électorale prévoient que le bureau de vote central compétent peut refuser la demande d'inscription dans les cas suivants uniquement : si le nom est contraire à l'ordre public, s'il est identique ou largement similaire au nom d'un autre groupe politique déjà enregistré ou pour lequel une demande d'enregistrement a déjà été déposée, s'il peut d'une manière ou d'une autre induire en erreur les électeurs, s'il comprend plus de 35 lettres ou autres caractères, s'il porte le nom ou un nom largement similaire à celui d'une personne morale frappée d'interdiction par une décision de justice et dissoute par la suite, ou si le bureau de vote central compétent reçoit la demande le même jour qu'une autre demande d'enregistrement d'un nom identique ou largement similaire.

¹¹ Le Conseil électoral tient un registre distinct des groupes politiques qui participent aux élections au Parlement européen, et de ceux qui participent uniquement aux élections à la Première Chambre (Sénat) et non aux élections de la Seconde Chambre. Les noms des groupes politiques inscrits pour les élections à la Seconde Chambre peuvent également être utilisés pour les élections à la Première Chambre (Sénat).

¹² VVD, *Partij van de Arbeid (PvdA)*, *Christen Democratisch Appèl (CDA)*, *Democraten 66 (D66)*, *Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP)*, *GROENLINKS*, *SP (Socialistische Partij)*, *ChristenUnie*, *Fortuyn*, *Partij voor de Dieren*, *VERENIGDE SENIOREN PARTIJ*, *Nederland Transparant*, *Partij voor de Vrijheid*, *Stemdirect*, *LRVP – het Zeteltje*, *PVN – Partij voor Nederland*, *EénNL*, *Ad Bos Collectief*, *Groen Vrij Internet Partij*, *SMP*, *Tamara's Open Partij*, *Liberaal Democratische Partij*, *Burgers voor Burgers Nederland*, *NEDERLANDSE KLOKKENLUIDERS PARTIJ (NKP)*, *Sociaal-Liberale Partij*, *DUURZAAM NEDERLAND*, *Islam Democraten (ID)*, *De Groenen*, *Nieuwe Communistische Partij – NCPN*, *Nieuw Rechts (NR)*, *ONS Nederland*, *Partij voor de Jongeren*, *Sociale Volks Partij (SVP)*, *Toekomst 21* et *Nieuw Nederland*.

Participation aux élections

13. Le Parlement des Pays-Bas, ou *Staten-Generaal* (Etats généraux), est un parlement bicaméral. La Seconde Chambre est composée de 150 représentants élus pour un mandat de quatre ans. La Première Chambre (ou Sénat) est composée de 75 représentants élus au suffrage indirect (par les membres des conseils provinciaux) pour un mandat de quatre ans.
14. L'éligibilité et le droit de vote sont accordés à tous les citoyens néerlandais¹⁴ âgés de 18 ans et plus qui n'ont pas été privés du droit de vote (article 56 de la Constitution)¹⁵.
15. Comme nous l'avons vu précédemment (voir paragraphe 9), toute personne peut se présenter aux élections à titre individuel, mais dans la pratique, les candidats sont généralement nommés par les groupes/partis politiques. A la date choisie pour la nomination des candidats¹⁶, les électeurs éligibles peuvent soumettre une liste de candidats au bureau de vote central d'une circonscription électorale. Les groupes/partis politiques qui souhaitent se présenter aux élections à la Seconde Chambre dans l'ensemble du pays doivent présenter une liste dans chacune des 19 circonscriptions électorales¹⁷, à moins que le groupe/parti ait obtenu un ou plusieurs sièges aux précédentes élections à la Seconde Chambre et que les candidats présents sur sa liste soient les mêmes pour toutes les circonscriptions électorales¹⁸ et y figurent dans le même ordre, auquel cas la liste peut être soumise au bureau électoral principal à La Haye (chapitre H de la loi électorale). Chaque liste peut comporter au maximum 30 candidats (sauf si le groupe/parti détient plus de 15 sièges à l'assemblée pour laquelle se tient l'élection, auquel cas le nombre de candidats peut être égal à deux fois le nombre de sièges que détient le parti, avec un maximum de 80 candidats).
16. Chaque liste de candidats doit être accompagnée des éléments suivants :
 - une déclaration des candidats indiquant qu'ils acceptent leur nomination ;
 - des copies des documents d'identité des candidats ;
 - un cautionnement¹⁹, qui est restitué si la liste obtient au moins 75% du quotient électoral ;
 - et, si le parti n'est pas encore représenté au Parlement ou dans les conseils provinciaux ou municipaux, des déclarations de soutien d'électeurs éligibles (30 déclarations par circonscription pour une liste de candidats à la Seconde Chambre²⁰, 10 à 30 déclarations pour les listes de candidats aux élections municipales et provinciales, en fonction du nombre de membres de l'assemblée en question).

¹³ Les groupes politiques enregistrés pour les élections à la Seconde Chambre n'ont pas à effectuer une inscription distincte pour les élections à la Première Chambre. Le *Onafhankelijke Senaatsfractie* était le seul groupe politique à participer aux élections à la Première Chambre, mais non à la Seconde.

¹⁴ Les citoyens non néerlandais âgés de 18 ans et plus peuvent également voter et être élus (sous certaines conditions) au sein des conseils municipaux. Les citoyens d'un autre Etat membre de l'Union européenne résidant aux Pays-Bas, âgés de 18 ans et plus, qui n'ont pas été privés du droit de vote dans leur pays, peuvent voter aux élections européennes aux Pays-Bas, s'ils ne l'ont pas dans leur pays, et peuvent également se présenter aux élections européennes aux Pays-Bas.

¹⁵ Sont privés du droit de se présenter aux élections et du droit de vote les personnes qui ont été déchues de leur droit de vote par une décision de justice (ce qui n'est possible que dans un nombre limité d'infractions, pour lesquelles l'auteur est condamné à une peine d'emprisonnement d'au moins un an) et les personnes qui ont été déclarées mentalement incompétentes et placées sous tutelle légale.

¹⁶ Généralement (c'est-à-dire dans le cas d'élections à la Seconde Chambre, aux conseils provinciaux et municipaux), les nominations ont lieu le mardi entre le 18 et le 24 janvier, 43 jours avant la date du scrutin.

¹⁷ Il faut toutefois noter que, bien que le pays soit divisé en 19 circonscriptions électorales, les suffrages exprimés en faveur d'une liste sont regroupés et comptent pour une seule liste lors de l'attribution de sièges.

¹⁸ A l'exception des 5 dernières personnes dans le cas d'une liste de plus de 30 candidats.

¹⁹ 11 250 € pour les élections à la Seconde Chambre et les élections européennes, 1 125 € pour les élections aux conseils provinciaux et 225 € pour les élections municipales, sauf si le parti détient déjà des sièges à l'assemblée sous le même nom.

²⁰ Cela représente 570 déclarations de soutien aux listes de candidats participant dans tout le pays (19 circonscriptions).

17. Le mode de scrutin aux élections à la Seconde Chambre est la représentation proportionnelle des partis-listes. Les listes électorales sont ouvertes : si un candidat obtient des votes préférentiels représentant 25% des suffrages nécessaires pour obtenir un siège, il ou elle peut renverser l'ordre d'origine sur la liste de candidats²¹. Cela étant, le système néerlandais est fortement axé sur les partis et beaucoup moins sur les candidats.
18. Le seuil électoral est le quotient électoral : le nombre total de suffrages valablement exprimés dans la circonscription électorale (pays, province ou municipalité) est divisé par le nombre de sièges à attribuer (150 pour la Seconde Chambre, le nombre de sièges variant pour les municipalités et les provinces) et un parti obtient un siège s'il obtient plus de voix que ce quotient. Pour la Seconde Chambre du Parlement, cela signifie qu'une liste enregistrée obtient un siège si elle recueille 1/150^e de l'ensemble des suffrages exprimés.

Représentation des partis au Parlement

19. Sur les 24 groupes/partis politiques ayant participé aux élections de novembre 2006 à la Seconde Chambre du Parlement²², 10 ont obtenu des sièges, répartis comme suit :
- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| - Appel démocrate-chrétien (<i>Christen Democratisch Appèl / CDA</i>) | 41 sièges |
| - Parti travailliste (<i>Partij van de Arbeid / PvdA</i>) | 33 sièges |
| - Parti socialiste (<i>Socialistische Partij / SP</i>) | 25 sièges |
| - Parti populaire pour la liberté et la démocratie
(<i>Volkspartij voor Vrijheid en Democratie / VVD</i>) | 22 sièges ²³ |
| - Parti pour la liberté (<i>Partij voor de Vrijheid / PVV</i>) | 9 sièges |
| - Gauche verte (<i>GroenLinks / GL</i>) | 7 sièges |
| - Union chrétienne (<i>ChristenUnie / CU</i>) | 6 sièges |
| - Démocrates 66 (<i>Democraten 66 / D66</i>) | 3 sièges |
| - Parti pour les animaux (<i>Partij voor de dieren / PvdD</i>) | 2 sièges |
| - Parti politique réformé (<i>Staatkundig Gereformeerde Partij / SGP</i>) | 2 sièges |
20. Sur ces dix groupes/partis, trois – le *CDA*, le *PvdA* et le *ChristenUnie* – forment le gouvernement de coalition actuel.
21. Dix groupes/partis ont obtenu des sièges aux dernières élections indirectes à la Première Chambre/Sénat en mai 2007 :
- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| - Appel démocrate-chrétien (<i>Christen Democratisch Appèl / CDA</i>) | 21 sièges |
| - Parti populaire pour la liberté et la démocratie
(<i>Volkspartij voor Vrijheid en Democratie / VVD</i>) | 14 sièges |
| - Parti travailliste (<i>Partij van de Arbeid / PvdA</i>) | 14 sièges |
| - Parti socialiste (<i>Socialistische Partij / SP</i>) | 12 sièges ²⁴ |
| - Gauche verte (<i>GroenLinks / GL</i>) | 4 sièges |
| - Union chrétienne (<i>ChristenUnie / CU</i>) | 4 sièges |

²¹ Pour les conseils municipaux comportant au moins 19 sièges et les conseils provinciaux, ce seuil est également de 25% des suffrages nécessaires pour obtenir un siège ; il est de 50% pour les conseils municipaux de moins de 19 sièges et de 10% pour les élections au Parlement européen.

²² Pour les élections de 2006 à la Seconde Chambre, le nombre d'électeurs éligibles s'est élevé à 12 264 503. Le taux de participation a été de 80,1% : 9 584 998 électeurs ont participé à ces élections.

²³ Une parlementaire *VVD* a quitté le parti après son élection à la Seconde Chambre. Elle est restée au Parlement après cette rupture, après avoir fondé son propre parti *Trots op Nederland / TON* (La fierté des Pays-Bas). Depuis, le *TON* compte 1 siège à la Seconde Chambre et le *VVD* en compte 21.

²⁴ L'un des membres du *SP* a quitté le parti après son élection à la Première Chambre / Sénat. Il est resté membre du Parlement après avoir quitté le parti, en tant que membre indépendant. Depuis, le *SP* compte 11 sièges à la Première Chambre / Sénat.

- Démocrates 66 (<i>Democraten 66 / D66</i>)	2 sièges
- Parti politique réformé (<i>Staatkundig Gereformeerde Partij / SGP</i>)	2 sièges
- Parti pour les animaux (<i>Partij voor de dieren / PvdD</i>)	1 siège
- Groupe indépendant du Sénat (<i>Onafhankelijke Senaatsfractie / OSF</i>)	1 siège

Présentation du système de financement des partis politiques

Législation relative au financement

22. Le principal texte de loi qui régit le financement des partis politiques est la Loi sur le Subventionnement des Partis Politiques (*Wet subsidiëring politieke partijen*, ci-après « LSPP »), entrée en vigueur en 1999. Bien que cette loi semble être applicable à tous les partis politiques (c.à.d. les associations dotées de la pleine capacité juridique) qui ont été inscrits au registre du Conseil électoral pour les élections à la Seconde Chambre, les obligations qu'elle impose ne concernent en fait que les partis politiques qui bénéficient d'un financement de l'Etat. Elle est complétée par le Règlement relatif au subventionnement des partis politiques (*Regeling subsidiëring politieke partijen*), également entré en vigueur en 1999, qui précise le champ d'application et l'étendue du contrôle des rapports financiers (des partis recevant des subventions de l'Etat) par le comptable. Ces textes ne s'appliquent pas aux partis politiques qui ne sont présents qu'au sein des conseils locaux ou provinciaux, les municipalités et provinces pouvant établir leurs propres règles en la matière.
23. Une nouvelle loi, destinée à remplacer la LSPP, a été rédigée : il s'agit du (projet de) loi sur le financement des partis politiques, qui devrait être présenté au Parlement au deuxième semestre 2008. Ce projet de loi s'appliquera principalement aux partis politiques, qu'il définit à l'article 1 comme étant des associations qui ont participé aux élections les plus récentes à la Première ou Seconde Chambre sous le nom enregistré auprès du Conseil électoral (voir paragraphe 9 ci-dessus) et se sont vu attribuer un siège ou plus au sein de la Première ou de la Seconde Chambre. Certaines dispositions s'appliqueront également aux candidats qui figurent sur la liste d'un parti pour la Seconde Chambre, aux associations qui participent aux élections à la Seconde Chambre mais n'obtiennent aucun siège, aux groupes de candidats qui participent aux élections à la Seconde Chambre mais non sous l'étiquette d'un parti politique, ainsi qu'aux factions qui se sont détachées d'un parti politique au sein de la Seconde Chambre. Les exigences de transparence prévues par cette loi ne s'appliqueront ni aux sections locales et régionales/provinciales des partis politiques représentés au sein des Première et Seconde Chambres, ni aux partis politiques uniquement représentés au sein des conseils municipaux et provinciaux.

Financement public

24. Les partis politiques (c.à.d. les associations dotées de la pleine capacité juridique inscrites au registre du Conseil électoral sous un nom donné) peuvent bénéficier d'un financement public direct de l'Etat si au moins un des candidats du parti est élu à la Première ou à la Seconde Chambre. Pour recevoir des subventions de l'Etat, le parti doit en outre compter au moins 1000 adhérents jouissant du droit de participation et de vote aux assemblées, et payant une cotisation annuelle d'au moins 12 €.
25. Le financement public direct se décompose en trois parties :
- Une dotation générale : chaque parti politique qui remplit les conditions pour bénéficier d'un financement public peut prétendre à une dotation annuelle de 176 580 €, qu'il peut

utiliser à sa guise pour la réalisation des objectifs prévus par la loi (voir paragraphe 26 ci-dessous) ;

- b. Une dotation par siège, versée annuellement aux partis politiques qui remplissent les conditions requises, en fonction du nombre de sièges dont ils disposent au Parlement : depuis 2006, elle s'élève à 51 217 € par siège par an ;
- c. Une dotation par adhérent, versée annuellement aux partis politiques qui remplissent les conditions requises, en fonction du nombre d'adhérents au parti. Le financement que perçoit un parti par an et par adhérent peut être calculé en divisant la somme de 1 933 455 € par le nombre total d'adhérents de l'ensemble des partis politiques.
26. Conformément à l'article 5 de la LSPP, le financement public direct ne peut servir qu'à l'exercice des activités suivantes :
- activités de formation et d'éducation politiques ;
 - mise à disposition d'informations ;
 - maintien de contacts avec des organisations apparentées en dehors des Pays-Bas ;
 - soutien aux activités d'éducation et de formation de ces organisations apparentées ;
 - activités de sciences politiques ;
 - activités de promotion de la participation des jeunes à la vie politique ;
 - recrutement d'adhérents ;
 - participation de non-adhérents aux activités du parti politique financées par l'Etat ;
 - recrutement, sélection et supervision des titulaires de charges politiques ;
 - activités menées dans le cadre des campagnes électorales.
27. En outre, les partis politiques ont la possibilité de désigner un institut scientifique²⁵ et une organisation de jeunes²⁶ pouvant chacun prétendre à un financement public. Ce financement public pour les instituts scientifiques représente une dotation annuelle de 124 021 € et une dotation de 12 747 € par siège du parti. Pour les organisations de jeunes, une dotation annuelle de 497 146 € est répartie en fonction du nombre de sièges obtenus par le parti auquel appartient l'organisation de jeunes. Les partis peuvent également bénéficier d'un financement pour les organisations de jeunes en fonction du nombre d'adhérents de ces dernières (la même somme de 497 146 € est alors divisée par le nombre total d'adhérents de l'ensemble des organisations de jeunes). Ces subventions ne sont pas versées directement aux instituts scientifiques et aux organisations de jeunes, mais aux partis politiques qui sont tenus de leur transférer les sommes en question.
28. Ces dernières années, l'Etat a octroyé près de 15 millions d'euros par an aux partis politiques. Ce montant peut varier d'une année à l'autre (en fonction, entre autres, des élections et du nombre de parlementaires qui quittent leurs partis). En 2006, les subventions de l'état fournies aux partis représentés aux Première et Seconde Chambres ont été les suivantes :

Parti	Subvention parti	Subvention institut scientifique	Subvention organisation de jeunes	Total
PvdD	€26.373	-	-	€26.373
OSF	€236.087	€136.768	-	€372.855
CU	€510.366	€162.262	€103.105	€775.734
SGP	€462.276	€149.515	€175.811	€787.602

²⁵ Un institut de sciences politiques est une personne morale qui mène principalement des activités de sciences politiques.

²⁶ Une organisation de jeunes est une association qui exerce principalement des activités de promotion de la participation des jeunes à la vie politique et dont les deux tiers au moins des adhérents – 1000 au minimum – sont âgés de 14 à 27 ans et paient chacun une cotisation d'au moins 5 €.

Parti	Subvention parti	Subvention institut scientifique	Subvention organisation de jeunes	Total
LPF	€594.045	€175.264	€35.048	€804.357
D66	€552.254	€200.503	€82.056	€834.813
GL	€720.919	€225.997	€61.692	€1.008.608
SP	€944.951	€238.744	€120.446	€1.304.141
VVD	€1.862.190	€463.761	€176.689	€2.502.640
PvdA	€2.804.286	€659.395	€203.570	€3.667.250
CDA	€2.871.387	€684.889	€205.540	€3.761.816
				€15.846.189

29. Pour bénéficier de ces aides publiques, les partis doivent présenter une demande au ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume, comportant un programme d'activités et un budget et indiquant le nombre d'adhérents du parti et celui de son organisation de jeunes, avant le 8 novembre de l'année précédant celle pour laquelle la subvention est demandée. Au plus tard six mois après la fin de l'année calendaire sur laquelle est calculée la subvention, les partis doivent présenter une demande de détermination du montant de la subvention, demande qui doit être accompagnée d'un rapport financier et d'un rapport d'activités. Le ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume arrête alors le montant de la subvention dans les quatre mois suivant la réception de la demande, mais peut accorder des avances sur la subvention.
30. En outre, les groupes parlementaires (fractions) reçoivent des subventions, entre autres, pour le recrutement d'assistant(e)s personnel(le)s, conformément au Règlement sur le subventionnement des groupes (fractions) de la Seconde Chambre (*Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer*).
31. Les partis représentés au niveau local ou provincial peuvent recevoir un financement des municipalités et des provinces. L'EEG a été informée que, à la connaissance du ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume, aucun financement direct n'a été attribué par les municipalités ou les provinces, en dehors des subventions accordées aux groupes conseils (reposant sur le même modèle que l'aide financière accordée aux groupes parlementaires).
32. Le projet de loi sur le financement des partis politiques ne prévoit pas de modification significative du système actuel de financement public ; il ne modifiera que légèrement le montant des subventions versées aux partis politiques (ainsi qu'à leurs organisations de jeunes et instituts scientifiques) et propose que ce soit le Conseil électoral (au lieu du ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume) qui fixe le montant des subventions de l'Etat et les octroie. Le financement public direct, quant à lui, restera limité aux partis politiques qui sont représentés au sein des Première ou Seconde Chambres du Parlement et qui comptent plus de 1000 adhérents jouissant du droit de participation et de vote aux assemblées, payant chacun une cotisation annuelle d'au moins 12 €.

Financement public indirect

33. Un financement public indirect des partis politiques est apporté sous la forme d'un temps d'antenne gratuit à la télévision et à la radio pour tous les partis représentés au sein du Parlement qui participent aux élections dans l'ensemble des 19 unités électorales. Le *SGP* est le seul parti qui n'a jamais eu recours à cette possibilité.

Financement privé

34. La LSPP ne prévoit aucune restriction en ce qui concerne les sources de financement privé ; ce dernier peut donc prendre la forme de :
- cotisations des membres (et dons des membres) ;
 - « taxes de parti »²⁷ ;
 - activités de collecte de fonds ;
 - biens et avoirs et revenus de ces derniers (y compris revenu d'actions ou de sociétés dans lesquelles le parti est actionnaire) ;
 - dons, legs et donations.
35. Il n'y a pas de limite au montant, à l'importance ou à la fréquence des dons privés, qu'ils soient en numéraire ou non, ni de limites ou de restrictions aux cotisations d'adhésion à un parti.
36. Il n'y a aucune interdiction des dons anonymes, mais les dons provenant de personnes morales supérieures ou égaux à 4537,80 € au total sur une année doivent être rendus publics²⁸.
37. Depuis le début de l'année 2008, les dons faits aux partis par des particuliers ne sont déductibles des impôts que si les services fiscaux ont reconnu le parti politique comme une « organisation d'intérêt général » (catégorie qui inclut également les établissements de culte et les associations caritatives). Les entités liées aux partis politiques peuvent également être reconnues comme organisations d'intérêt général. Les dons ordinaires sont déductibles des impôts si le montant dépasse d'1% le revenu d'une personne physique (avec un minimum de 60 € et un maximum de 10% de son revenu; les dons dits « périodiques »²⁹ sont déductibles sans limite inférieure ou supérieure. Sont également déductibles les dons versés par une personne morale, avec un minimum de 227 000 € et un maximum représentant 10% de son bénéfice. La reconnaissance d'un parti (ou d'une entité du parti) en tant « qu'organisation d'intérêt général » par les services fiscaux signifie également que le parti est exonéré de l'impôt sur les successions pour tous les legs et de l'impôt sur les dons pour tous les dons qu'il perçoit.
38. Le projet de loi sur le financement des partis politiques vise à imposer une réglementation plus stricte s'agissant de l'acceptation d'un financement privé par les partis politiques. Si elle est adoptée en l'état, la loi interdira l'acceptation de dons – émanant d'une personne morale ou physique, en nature³⁰ ou en numéraire – d'une valeur supérieure à 25 000 € par donateur par an, à l'exception des subventions de l'Etat et des contributions des sections, filiales et les dénommés responsables politiques (représentants élus ou nommés au sein d'un parti). Le projet de loi prévoit également d'interdire les dons anonymes supérieurs à 150 € en numéraire et à 700 € en nature. Si un don anonyme est supérieur à ce montant, il devra être détruit ou transféré au Conseil électoral. Ces limites à l'acceptation de dons et les dispositions relatives aux dons anonymes s'appliqueront également :
- aux candidats figurant sur la liste d'un parti participant aux élections à la Seconde Chambre (article 28 du projet de loi) ;
 - aux filiales du parti, parmi lesquelles les organisations de jeunes et les instituts scientifiques (article 29 du projet de loi), à l'exception des contributions du parti à la filiale ;

²⁷ Certains partis demandent à leurs élus de reverser une part de leur salaire au parti ; dans un cas, le parti demande à ses représentants élus de lui reverser la totalité de leur salaire et leur octroie en échange une « rémunération du parti ».

²⁸ Cela étant, l'article 18 de la PPSA prévoit expressément que, si le donateur s'oppose à cette divulgation, son nom peut ne pas figurer dans le rapport (dans ce cas, seule une description du type d'entité est requise).

²⁹ Les dons périodiques sont les dons effectués par un acte authentique, sous la forme de contributions fixes régulières pour une période d'au moins cinq ans, sans service en contrepartie.

³⁰ Il est prévu d'élaborer une réglementation annexe sur les méthodes d'évaluation de la valeur des dons en nature.

- aux associations enregistrées auprès du Conseil électoral qui participent aux élections à la Seconde Chambre (étant entendu que la définition d'un parti politique dans le projet de loi se limite aux associations qui détiennent des sièges, soit à la Première soit à la Seconde Chambre, et qui comptent 1000 adhérents ou plus) (article 30 du projet de loi);
- aux listes de candidats qui participent aux élections à la Seconde Chambre sans s'être inscrites auprès du Conseil électoral (article 31 du projet de loi).

Dépenses

39. Ni la LSPP ni le projet de loi sur le financement des partis politiques n'imposent de limites au montant total des dépenses qu'un parti politique peut engager.

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – Partie spécifique

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

Livres comptables et comptes

40. Les partis sont soumis aux mêmes règles de comptabilité que les autres associations. Conformément au Code civil, le conseil d'administration d'un parti a la responsabilité d'établir un rapport financier annuel, y compris un bilan et un compte de résultat du parti. Le rapport financier se doit d'être soumis pour adoption à l'assemblée générale des membres de l'association / du parti. Si aucune certification des comptes n'est jointe au rapport financier, l'assemblée générale des membres du parti doit alors nommer un comité pour la vérification des comptes.
41. L'article 9 de la LSPP énonce en outre que les partis politiques qui bénéficient d'un financement public sont soumis à l'obligation « de pratiquer une gestion conforme à leurs droits et obligations, indiquant les paiements et recettes utiles pour la détermination du montant de la subvention ». Les documents comptables du parti doivent être conservés pendant une durée de 10 ans (article 9, paragraphe 2, LSPP).
42. Les partis politiques qui perçoivent une subvention de l'Etat sont également tenus de faire vérifier leur rapport financier par un comptable³¹. Aux termes de l'article 11, paragraphe 2 de la LSPP, ce dernier doit vérifier « si le rapport financier satisfait aux dispositions de la loi et si le rapport d'activités, dans la mesure où il est à même de l'évaluer, correspond au rapport financier ». Il doit également vérifier le respect des obligations liées à l'octroi de la subvention ainsi que l'exactitude des informations fournies concernant le nombre de membres du parti et, s'il y a lieu, de l'organisation de jeunes du parti (lorsque ces données ont un intérêt pour la détermination du montant de la subvention). Le ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume a établi un modèle de déclaration comptable attestant de l'exactitude du rapport financier et publié un règlement ministériel sur l'étendue du contrôle effectué par le comptable (*Regeling subsidiëring politieke partijen*).
43. Les dispositions relatives aux infractions comptables figurent dans le Code pénal et le Code civil. L'utilisation d'informations fausses ou incomplètes dans les documents comptables (et notamment les comptes et rapports annuels), ainsi que la double facturation, constituent des infractions au Code pénal (articles 225-227b – pour la falsification – et articles 326 et 336 – pour les actes frauduleux –, respectivement). Les personnes morales, telles que les partis politiques,

³¹ Ce comptable doit être inscrit au registre des comptables et être soumis au contrôle de l'une des deux associations professionnelles de comptables (NIVRA ou NOVAA).

peuvent être tenues responsables de la perpétration de ces infractions. Les dispositions en matière de responsabilité civile s'appliquent également en cas de publication de fausses informations dans le rapport financier (article 2:139 du Code civil).

44. Le projet de loi sur le financement des partis politiques vise à imposer des obligations supplémentaires en ce qui concerne l'organisation de l'administration financière des partis politiques (c.à.d. les associations qui ont participé aux élections les plus récentes à la Première ou à la Seconde Chambre sous le nom enregistré auprès du Conseil électoral et se sont vu attribuer un ou plusieurs sièges à ces élections). L'article 19 du projet de loi énonce que la gestion financière du parti doit donner une image fiable de la situation financière du parti, et inclure des informations sur le nombre de membres du parti, les subventions et contributions (notamment le nom, l'adresse, le montant ou la valeur, la date et la nature des contributions supérieures à 150 € pour les dons en numéraire et 700 € pour les dons en nature, à l'exception des contributions des filiales du parti), les autres revenus, le capital, ainsi que les emprunts et dettes du parti (notamment le nom et l'adresse du créancier, les coordonnées de l'établissement et le montant des dettes ou emprunts). Aux termes de l'article 19, paragraphe 2 du projet de loi, ces informations doivent être conservées pendant une durée de 10 ans. En outre, l'article 29 du projet de loi stipule que l'obligation de tenir une gestion donnant une image fiable de la situation financière du parti s'applique également à l'institut scientifique et/ou à l'organisation de jeunes du parti, si le parti reçoit une subvention pour ces derniers.
45. Comme le prévoit déjà la loi en vigueur (voir paragraphe 42 ci-dessus), l'article 24 du projet de loi sur le financement des partis politiques énonce que les partis politiques sont tenus de faire contrôler leur rapport financier par un comptable. Ce dernier devra vérifier « si le rapport financier satisfait aux règles établies par la loi » et fournir une déclaration écrite sur les résultats de l'audit (article 24, paragraphes 5 et 6).

Obligations de rendre compte

46. Pour obtenir une aide publique, un parti doit présenter une demande de détermination du montant de la subvention au ministre de l'Intérieur et des relations du Royaume dans les 6 mois suivant la fin de l'année calendaire pour laquelle la subvention est demandée. Cette demande doit être accompagnée d'un rapport financier et d'un rapport d'activités. Ce rapport financier doit inclure « un état des recettes et des dépenses assorti de notes explicatives pertinentes pour la détermination du montant de la subvention, établi conformément aux principes communément admis et selon la méthode de comptabilité de caisse » (article 10, paragraphe 3, LSPP). Il doit également comporter des informations sur le nombre de membres du parti et, s'il y a lieu, de l'organisation de jeunesse désignée. Le rapport financier doit consigner les dons provenant de personnes morales supérieurs à 4 537,80 € pour l'année en question (mais, comme indiqué au paragraphe 36 ci-dessus et à la note de bas de page n° 27, si la personne morale s'oppose à ce que son nom soit mentionné dans le rapport, ce dernier ne contiendra qu'une description du type d'entité dont il s'agit) ainsi que des informations sur le montant total des dons perçus, autres que les contributions des membres du parti (article 18 LSPP).
47. Outre la demande de détermination du montant de la subvention, le parti doit présenter au ministre de l'Intérieur et des relations du Royaume une déclaration écrite du comptable (voir paragraphe 42 ci-dessus) confirmant l'exactitude du rapport financier et le respect des obligations liées à l'octroi de la subvention. Le Règlement sur le subventionnement des partis politiques (*Regeling subsidiëring politieke partijen*) contient des précisions sur les méthodes et le

déroulement du contrôle financier par le comptable et sur la déclaration écrite que ce dernier est tenu de présenter³².

48. S'il est adopté en l'état, l'article 24 du projet de loi sur le financement des partis politiques exigera des partis politiques (voir définition au paragraphe 44 ci-dessus) qu'ils transmettent un rapport financier au Conseil électoral le 1^{er} juillet de chaque année calendaire. Ce rapport financier devra apporter des informations sur le nombre de membres, les subventions, contributions et autres revenus, le capital, ainsi que les dettes et emprunts du parti. Il devra également contenir un état récapitulatif des contributions supérieures à 3000 € au total provenant d'un même donateur au cours de l'année en question, ainsi que des informations sur le nom, l'adresse, le montant ou la valeur, la date et la nature des contributions supérieures à 150 € pour les dons en numéraire et 700 € pour les dons en nature. Enfin, le rapport financier devra inclure un état récapitulatif des dettes et emprunts de plus de 25 000 €, ainsi que des informations sur le nom et l'adresse du créancier, les coordonnées de l'établissement et le montant/valeur de la dette ou de l'emprunt.
49. Comme le requiert déjà la loi en vigueur, une déclaration écrite du comptable attestant de l'exactitude du rapport financier devra être annexée au rapport.
50. L'article 25 du projet de loi contient des précisions supplémentaires sur les obligations des partis qui bénéficient de subventions en ce qui concerne leur rapport financier. Il énonce que le rapport financier doit être établi conformément aux principes communément admis des recettes et dépenses, avec les notes pertinentes pour la détermination du montant de la subvention. Il doit contenir des informations sur le nombre de membres du parti, utiles pour la détermination du montant de la subvention et indiquer, s'il y a lieu, le nombre de membres de l'organisation de jeunes du parti politique. Enfin, le rapport financier doit être accompagné d'un rapport d'activités qui sera également vérifié par le comptable (pour déterminer s'il est en conformité avec le rapport financier).
51. Comme indiqué précédemment, les obligations de rendre compte prévues par le projet de loi sur le financement des partis politiques ne s'appliquent qu'aux partis politiques. Toutefois, l'article 29 du projet de loi demande également aux filiales d'un parti politique (c.à.d. son institut scientifique, son organisation de jeunes et les entités juridiques qui réalisent des travaux ou des activités pour le compte du parti) de soumettre un état récapitulatif des contributions supérieures à 3000 € perçues (par contribution) au cours de l'année calendaire précédente au Conseil électoral pour le 1^{er} juillet de chaque année calendaire. Doivent également figurer dans cette synthèse le nom et l'adresse des contributeurs, le montant et la valeur des contributions ainsi que la date de versement lorsqu'elles sont supérieures à 150 € (en numéraire) ou 750 € (en nature).

³² Ce règlement énonce que :

- le comptable applique un seuil de précision de 95% lors du contrôle du rapport financier ;
- lorsqu'il vérifie l'exactitude des informations sur le nombre d'adhérents du parti politique et de son organisation de jeunes, le comptable peut le faire sous l'angle du système (il évalue alors la rigueur de la gestion des adhérents) ou des données (il évalue alors les données avec un seuil de précision de 95%) ;
- le comptable doit signaler au parti politique les inexactitudes/erreurs qu'il constate dans le rapport financier et lui demander de les corriger. Si cela n'est pas fait, les erreurs en question seront consignées par écrit dans le rapport comptable ;
- le ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume définit le modèle de la déclaration comptable écrite ;
- le rapport d'activités doit fournir les informations utiles pour déterminer quelles sont les activités susceptibles de donner lieu à une subvention.

52. De plus, le projet de loi imposera des obligations de faire rapport dans le cadre des campagnes électorales. Il prévoit à l'article 27 qu'un parti politique qui participe aux élections à la Seconde Chambre doit soumettre au Conseil électoral un état récapitulatif des contributions individuelles supérieures à 3000 € perçues par le parti durant la période comprise entre le premier jour du semestre précédant le mois du scrutin et le 21^e jour avant les élections. En ce qui concerne les contributions supérieures à 150 € en numéraire et 750 € en nature, ainsi que les contributions qui n'ont pas été versées par des filiales du parti, cette synthèse doit également contenir les noms et adresses des contributeurs, le montant et la valeur des contributions ainsi que leur date de versement. Conformément à l'article 28 du projet de loi sur le financement des partis politiques, cet état récapitulatif doit inclure expressément les contributions versées aux candidats figurant sur la liste d'un parti politique pour leurs activités ou travaux politiques effectués dans le cadre d'une campagne électorale. L'état récapitulatif doit être soumis au Conseil électoral entre le 21^e et le 14^e jour précédant la date du scrutin.
53. En outre, les associations dont le nom est inscrit au registre du Conseil électoral et qui participent aux élections à la Seconde Chambre (mais ne sont pas un parti politique au sens du projet de loi, car elles n'ont pas de siège au Parlement) ainsi que les groupes de candidats qui participent aux élections à la Seconde Chambre sur une liste dite « blanche » (voir paragraphe 9 ci-dessus) doivent, aux termes des articles 30 et 31 du projet de loi, présenter au Conseil électoral un état récapitulatif des contributions perçues au cours d'une campagne électorale.
54. Les donateurs ne sont soumis à aucune obligation de déclaration. L'EEG a été informé que les sociétés cotées en Bourse incluent les dons aux associations (parmi lesquelles les partis politiques) dans leurs rapports financiers.

Accès aux registres comptables

55. Les comptables chargés de contrôler le rapport financier ont un accès illimité aux registres comptables des partis politiques. Les autorités de police peuvent également consulter ces registres en cas de suspicion d'infraction pénale, tout comme les services fiscaux à des fins de contrôle fiscal.
56. De plus, outre l'accès donné aux comptables engagés par le parti pour établir une déclaration sur le rapport financier et le rapport d'activités, le projet de loi sur le financement des partis politiques exige des partis (et des comptables nommés par ceux-ci) qu'ils coopèrent avec les services de contrôle mis en place par ou pour le compte du comptable ou du service comptable nommé par le Conseil électoral (en donnant ainsi aux inspecteurs un total accès aux données financières du parti). Par suite, cette obligation de coopérer (et de donner accès aux données financières) s'applique aux inspections conduites par la Cour des Comptes (*Algemene Rekenkamer*).

Obligations de publication

57. Ni le ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume, ni les partis ne sont soumis à une obligation de publication des rapports financiers des partis politiques. L'EEG a été informé que les citoyens peuvent présenter au ministère de l'Intérieur une demande d'accès aux rapports financiers des partis en vertu de la loi sur la liberté d'information (*Wet Openbaarheid Bestuur*), qui ne s'applique toutefois pas aux partis politiques. Si le ministère de l'Intérieur et des relations

du Royaume, après consultation des partis concernés, répond favorablement³³ à cette demande, il est d'usage que les informations requises soient également publiées sur le site Web du ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume. En outre, bien que l'article 18 de la LSPP prévoit qu'un parti est soumis à l'obligation distincte de publier les dons supérieurs à 4 537,80 € émanant d'une personne physique, cette obligation peut être remplie dans la pratique en mentionnant les dons en question dans le rapport financier soumis au ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume. Enfin, le ministre de l'Intérieur et des relations du Royaume est uniquement tenu d'envoyer au Parlement une synthèse des subventions qui ont été octroyées aux partis politiques (article 17, LSPP). Cette synthèse est un document public, mais n'est pas nécessairement publiée.

58. Le projet de loi sur le financement des partis politiques ne dispose pas que le Conseil électoral ou les partis eux-mêmes ont l'obligation de publier les rapports financiers des partis politiques. En revanche, l'article 24 du projet de loi impose au Conseil électoral de publier au Journal officiel (à l'exception des coordonnées des personnes physiques) un état récapitulatif des contributions supérieures ou égales à 3000 € que les partis ont perçu d'un même donateur sur une année, ainsi qu'un état récapitulatif des dettes et emprunts supérieurs ou égaux à 25 000 € (états qui doivent être annexés au rapport financier annuel).³⁴
59. En outre, le projet de loi sur le financement des partis politiques énonce que le Conseil électoral est tenu de publier au Journal Officiel (sans les adresses des personnes physiques) un état récapitulatif des contributions supérieures à 3000 € perçues par le parti et les candidats figurant sur sa liste dans le cadre d'une campagne électorale à la Seconde Chambre, au plus tard le 7^e jour avant la date du scrutin. Les états récapitulatifs des contributions des associations (qui n'entrent pas dans la définition des partis politiques du projet de loi sur le financement des partis politiques, mais ont été inscrites au registre du Conseil électoral et participent aux élections à la Seconde Chambre) et des listes de candidats « blanches » pour les élections à la Seconde Chambre devront également être publiés par le Conseil électoral au plus tard 7 jours avant la date du scrutin.

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

60. Seuls les partis bénéficiant d'une subvention de l'Etat sont soumis à une forme (limitée) de contrôle. C'est le ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume qui contrôle les subventions et leur bon usage, la majeure partie de ce travail étant réalisée par son Service des comptes. Pour le contrôle de l'usage approprié des subventions, il s'appuie principalement sur les déclarations écrites des comptables (voir paragraphe 42 ci-dessus). L'article 11, paragraphe 5 de la LSPP demande au parti politique de veiller à ce que le comptable concerné coopère avec le Service des comptes du ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume. Comme cela a été indiqué précédemment, le contrôle effectué par le ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume se limite à l'utilisation des fonds publics par le parti.

³³Si un parti politique affirme que la divulgation du rapport financier peut porter atteinte à ses intérêts ou à ceux d'un tiers, l'on examine si les intérêts du demandeur à recevoir les informations en question sont supérieurs à ceux du parti politique/tiers. Une demande d'accès aux rapports financiers des partis politiques peut donc être refusée. A la suite d'une demande déposée en 2007, les rapports financiers 2006 des 10 partis représentés au Parlement ont été publiés sur le site Web du ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume.

³⁴ Bien qu'il apparaisse d'après l'article 29 du projet de loi sur le financement des partis politiques que les récapitulatifs des contributions supérieures ou égales à 3000 € devant être soumis par les institutions subsidiaires n'aient pas besoin d'être publiés, l'EEG a été informé que ceci constituait une omission dans le projet de loi, à laquelle il sera remédié.

61. En théorie, la Cour des Comptes peut également contrôler si les subventions versées aux partis politiques sont utilisées conformément aux règles et aux objectifs pour lesquels elles ont été versées, mais elle ne l'a jamais fait dans la pratique (et, d'après les informations reçues par l'EEG, elle ne semble guère pouvoir le faire sur la base de la législation en vigueur).
62. Le projet de loi sur le financement des partis politiques prévoit qu'à l'avenir, ce sera le Conseil électoral qui sera chargé du contrôle du respect des dispositions de la loi. Le Conseil électoral est composé de sept membres³⁵ et représente le bureau de vote central des élections législatives et européennes, ainsi que l'organe consultatif indépendant officiel³⁶ du gouvernement et du Parlement sur les questions liées aux droits électoraux et aux élections. Les membres du Conseil électoral sont nommés par Décret royal pour un mandat de quatre ans, renouvelable deux fois. S'il est adopté en l'état, le projet de loi sur le financement des partis politiques modifiera également la loi électorale pour faire en sorte notamment que les membres du Conseil électoral ne puissent occuper un poste au sein d'un parti ou d'une filiale d'un parti, au sens qu'en donne la loi sur le financement des partis politiques. Comme la LSPP, le projet de loi sur le financement des partis politiques énonce que le Conseil électoral s'appuiera sur les déclarations écrites des comptables dans l'exercice de ses tâches, mais qu'il pourra également mener ses propres contrôles. Il stipule que les partis politiques sont tenus de coopérer dans les contrôles menés par ou pour le compte du comptable ou du service de comptabilité désigné par le Conseil électoral, ainsi que dans les audits de la Cour des Comptes.

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

63. La LSPP ne mentionne pas de sanctions pour manquement aux règles relatives à l'octroi de subventions, à la publication des dons effectués par des personnes morales supérieures au seuil de divulgation ou à l'élaboration et à la présentation du rapport financier. L'unique sanction qu'elle prévoit, en l'occurrence le retrait de la subvention pour une période donnée, ne peut être imposée que si un parti a été reconnu coupable de discrimination. Cela ne s'est toutefois jamais produit, bien que le gouvernement ait dû suspendre (temporairement) l'octroi de subventions à l'un des partis représentés au Parlement à la suite d'une action civile pour discrimination³⁷.
64. L'EEG a été informée que la loi générale sur le droit administratif (*Algemene Wet Bestuursrecht*) s'appliquera aux subventions et qu'une responsabilité administrative (pour certaines violations de la LSPP) est donc prévue. Aux termes de l'article 4:69 de la loi générale sur le droit administratif (et de l'article 9 de la LSPP), il est possible de suspendre l'octroi d'une subvention si l'entité bénéficiaire (le parti politique) ne pratique pas une gestion financière saine, ou s'il ne présente pas de rapport financier au ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume. En revanche, la

³⁵ Actuellement, le Conseil électoral est composé d'un professeur de droit constitutionnel, d'un professeur de politique comparative, de deux anciens députés (Seconde Chambre), de l'ancien Secrétaire Général adjoint par intérim du ministère de l'Education, de la culture et de la science, d'un conseiller indépendant et du responsable des élections de l'une des municipalités.

³⁶ L'EEG a été informé que le gouvernement ne dispose d'aucuns moyens ni de pouvoirs pour influencer les décisions du Conseil électoral.

³⁷ Un procès au civil a été intenté contre le gouvernement et un parti qui interdisait aux femmes de figurer sur ses listes de candidats. Le tribunal s'est prononcé en faveur des requérants (plusieurs ONG), jugeant qu'en octroyant une subvention à ce parti, le gouvernement avait agi en violation de ses obligations découlant de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. La décision prise par le gouvernement en septembre 2005 de suspendre la subvention sur la base du jugement du tribunal civil a été contestée par le parti dans une procédure administrative et annulée en appel par le Conseil d'Etat en décembre 2007. L'EEG a été informée qu'à la suite d'un autre recours dans l'affaire civile, il a été confirmé que même si le droit du parti à recevoir une subvention devait être rétabli, le gouvernement devait tout de même prendre des mesures de lutte contre la discrimination à l'égard des femmes.

subvention ne peut pas être retirée au cas où un parti ne respecterait pas l'obligation de divulguer les dons supérieurs à 4 537,80 € émanant d'une personne morale.

65. En outre, bien que l'électorat puisse imposer des « sanctions politiques » aux partis qui ont enfreint les règles en matière de financement politique (c.à.d. que ces partis perdraient des voix), il serait difficile de prendre une telle décision en connaissance de cause, les rapports n'étant pas publiés. Enfin, une responsabilité civile et pénale est également prévue en cas d'infractions comptables.
66. Outre les sanctions précitées, le projet de loi sur le financement des partis politiques prévoit également la possibilité d'imposer des sanctions pénales pour violation des diverses obligations prévues par la loi, telles que l'obligation de pratiquer une gestion financière saine, de consigner des informations détaillées sur les contributions, dettes et emprunts, de refuser les dons supérieurs à 25 000 € provenant d'un même donateur, de refuser les dons anonymes supérieurs à 150 € (ou 700 € pour les dons en nature), de soumettre un rapport financier et un rapport de synthèse en période électorale (et notamment des informations sur les contributions versées aux candidats) et de coopérer lors des contrôles. Les sanctions prévues sont une peine d'emprisonnement de 6 mois, un travail d'intérêt général ou une amende de 4^e catégorie (16 750 €) pour les infractions non intentionnelles, et une peine d'emprisonnement de 2 ans, un travail d'intérêt général ou une amende de 5^e catégorie (67 000 €) pour les infractions intentionnelles. Si le Conseil électoral découvre une telle infraction dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu d'en informer le procureur.

Immunités

67. Les représentants élus et les candidats à l'élection ne bénéficient pas des immunités qui leur permettraient d'éviter des poursuites ou des sanctions, par exemple pour des infractions comptables au sens de la loi en vigueur ou des infractions à la future loi sur le financement des partis politiques. Les seules immunités prévues concernent les députés, pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions ; ils ne peuvent être tenus responsables de déclarations faites (oralement ou à l'écrit) au Parlement ou au sein de l'une de ses commissions (article 71 de la Constitution).

Prescription

68. Aux termes de l'article 4:57 de la loi générale sur le droit administratif, la subvention peut être réclamée (en partie ou en totalité) jusqu'à cinq ans à compter de la date de détermination du montant de la subvention, si le parti ne respecte pas les obligations qui lui ont permis de bénéficier de la subvention, par exemple si le nombre de membres qu'il indique pour le calcul de la subvention est supérieur à la réalité. Le projet de loi sur le financement des partis politiques prévoit que le délai de prescription sera de deux ans pour les infractions non intentionnelles (infractions de gravité moyenne) et de six ans pour les infractions intentionnelles.

IV. ANALYSE

69. Ces dernières années, un intérêt croissant a été porté à la question du financement politique aux Pays-Bas. Au moment de la visite sur le terrain de l'EEG, l'attention se focalisait en particulier sur les taxes des partis (et sur la question de savoir s'il convenait d'autoriser la pratique d'un parti qui consiste à demander à ses élus de lui verser la totalité de leur salaire en échange d'un « salaire du parti » inférieur) et la perte du droit à subvention de l'un des partis suite à un procès au civil

intenté contre ce dernier pour discrimination à l'égard des femmes³⁸. Ces derniers mois, les débats semblent s'être orientés sur les activités de collecte de fonds des partis et autres groupements politiques représentés au Parlement qui ne reçoivent pas de subventions de l'Etat, ainsi que le manque de transparence sur ce point, ce qui a par ailleurs mis en évidence le manque de transparence financière des partis politiques plus anciens (pour les non-membres du parti). Malgré ce débat, la plupart des interlocuteurs rencontrés au cours de la visite semblaient penser que le risque de financement politique occulte était relativement faible aux Pays-Bas³⁹. En effet, il n'y a eu que très peu de scandales liés à des pratiques douteuses de financement des partis politiques dans le pays. Toutefois, comme cela a également été reconnu sur place, il serait très difficile, avec le cadre juridique actuel, de mettre en évidence de telles pratiques de financement.

70. Aux Pays-Bas, les partis politiques sont des associations régies par le Code civil. Ne se distinguant juridiquement des autres associations (par ex. clubs sportifs, associations de radiodiffusion, sociétés d'histoire ou autres clubs ayant des membres) que par leurs objectifs, ils ne sont pas mentionnés dans la Constitution, ni dans la loi électorale (qui ne fait qu'une brève référence aux « groupes politiques »), et ce en dépit du rôle essentiel qu'ils jouent lors des élections. Du fait de leur statut d'association, les partis politiques sont légalement tenus de fournir des justifications à leurs membres, et non à l'électorat en général, s'agissant de leurs finances.
71. Outre le Code civil, le principal texte de loi qui régit le financement des partis politiques est la loi sur le subventionnement des partis politiques (ci-après LSPP), entrée en vigueur en 1999. Comme son nom l'indique, la LSPP a pour but principal de veiller à l'usage approprié des subventions de l'Etat (octroyées aux partis politiques ayant plus de 1000 adhérents et au moins un siège au Parlement, et à leurs organisations de jeunes et/ou instituts scientifiques). L'objectif de la LSPP explique peut-être le caractère limité des obligations de transparence prévues par la loi, qui (comme cela sera examiné en détail ci-après) ne correspondent pas aux exigences de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.
72. Les subventions versées par l'Etat aux partis politiques et à leurs organisations de jeunes et instituts scientifiques s'élèvent à 15 millions d'euros par an⁴⁰. L'EEG a été informé que les partis dépendent beaucoup de ces subventions. Cela dit, il ressort des rapports financiers des partis transmis à l'EEG que ces subventions représentent entre 30 et 40% des revenus de la plupart des partis pour une année électorale (2006) et de 40 à 60% des revenus pour les autres années (2005).
73. L'absence de règles dans ce domaine, autres que les dispositions applicables du Code civil et de la LSPP s'agissant des partis qui bénéficient de subventions de l'Etat, est traditionnellement attribuée à des considérations liées au droit à la liberté d'association et au respect de la vie

³⁸ Le droit à subvention de ce parti a été rétabli peu après la visite de l'EEG, à la suite d'une décision du Conseil d'Etat en décembre 2007.

³⁹ Les principales raisons avancées étaient le manque d'intérêt du secteur privé pour les dons aux partis politiques, attribué à la tradition des gouvernements de coalition (un parti aurait beaucoup de mal à répondre à lui seul aux attentes de quelques intéressés), et le fait qu'il y a des moyens plus simples et plus courants d'influencer le gouvernement. Le coût relativement faible des campagnes électorales aux Pays-Bas a également été mentionné, qui s'explique lui aussi par la tradition des gouvernements de coalition (les partis n'ont pas grand intérêt à engager des dépenses excessives pour leur campagne s'il y a peu de chances qu'ils puissent gouverner seuls, ni à se livrer à une bataille financière avec leurs partenaires de coalition potentiels pour recueillir la faveur de l'électorat).

⁴⁰ Cf. paragraphe 28 ci-dessus.

privée. On a longtemps pensé qu'en imposant aux partis des obligations de transparence concernant leurs sources de financement, l'on porterait atteinte au droit à la liberté d'association garanti par l'article 8 de la Constitution néerlandaise⁴¹ et l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, et au droit au respect de la vie privée des soutiens (financiers) des partis politiques. Ces dernières années, il est apparu de plus en plus nettement que ces considérations ne tiennent aucun compte du rôle particulier que jouent les partis politiques dans une société démocratique – un rôle très différent de celui des autres associations – et que les électeurs ont un intérêt légitime à recevoir davantage d'informations sur les liens financiers potentiels des partis – liens qui pourraient très bien influencer sur les politiques de ces derniers – avant de prendre une décision dans les urnes. L'EEG estime qu'il est possible de trouver un juste équilibre entre l'intérêt légitime de l'électorat à obtenir suffisamment d'informations sur les éventuels intérêts financiers de leurs représentants politiques potentiels d'une part, et le droit à la liberté d'association et au respect de la vie privée d'autre part.

74. Compte tenu des très nombreuses insuffisances du système juridique en vigueur pour ce qui est de garantir la transparence du financement politique, le ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume a élaboré une nouvelle loi sur le financement des partis politiques. S'il obtient un appui suffisant des partis et autres groupements politiques représentés au Parlement, ce projet de loi, dans la version qui a été présentée à l'EEG, constituerait, de l'avis de l'EEG, une amélioration significative par rapport au système actuel. Nous l'examinerons de manière plus approfondie ci-après. Peu après la visite de l'EEG en décembre 2007, des représentants du ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume ont rencontré des représentants des partis et autres groupements représentés au Parlement pour examiner ce projet de loi et une autre réunion des présidents et Ministre de l'Intérieur et des relations du Royaume a eu lieu en avril 2008 à ce sujet. L'EEG n'a pas été informé des conclusions de ces deux réunions, mais déduit de ces événements que la volonté d'accroître la transparence des sources de financement des partis politiques est plus forte que jamais. Il s'en félicite mais estime que, du fait du moment qui a été choisi pour l'exprimer – toutes les tentatives visant à réglementer cette question ayant échoué jusqu'à présent –, cet intérêt pour la question pourrait facilement être pris pour une volonté d'en savoir plus sur les soutiens financiers des partis et groupements politiques relativement récents au Parlement, plutôt que pour une volonté réelle de garantir la transparence du système politique dans son ensemble.
75. L'analyse suivante porte sur trois thèmes bien spécifiques de la présente évaluation, à savoir la transparence du financement politique, le contrôle de ce financement et les sanctions applicables en cas d'infraction aux règles de financement, ainsi que leur exécution. L'EEG n'ayant reçu que peu d'informations de la part des autorités néerlandaises avant la visite, il a pris beaucoup de temps sur site pour obtenir une vision claire de la situation actuelle. Il a ensuite étudié de manière approfondie le projet de loi sur le financement des partis politiques. En conséquence, l'analyse suivante examinera à la fois la situation actuelle et les propositions de loi futures, à la lumière des informations recueillies sur site.

Transparence

76. La LSPP demande aux partis politiques qui bénéficient de subventions de l'Etat de soumettre un rapport financier au ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume dans les six mois suivant la fin d'une année calendaire. Ce simple fait montre déjà un premier problème de la LSPP, à savoir que cette loi (et toutes les obligations de transparence qu'elle contient) s'applique

⁴¹ L'article 8 de la Constitution énonce que « le droit de s'associer est reconnu. Il peut être limité par la loi dans l'intérêt de l'ordre public ».

uniquement aux partis politiques qui bénéficient d'un financement public : de ce fait, les partis politiques et autres groupements qui sont représentés au Parlement mais ne bénéficient pas d'une aide de l'Etat (n'étant pas des associations dotées de la pleine capacité juridique et/ou n'ayant pas un nombre de membres suffisant pour pouvoir prétendre à une subvention) ne sont soumis à aucune obligation de fournir des informations sur leur situation financière.

77. 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. En conséquence, l'EEG recommande **de soumettre toutes les entités représentées au Parlement (partis politiques et autres groupements) à l'obligation de présenter un rapport financier annuel.**
78. Ensuite, en ce qui concerne le contenu des rapports financiers, l'article 10, paragraphe 3 de la LSPP prévoit que « le rapport financier comprendra également un état des recettes et des dépenses assorti de notes utiles pour la détermination du montant de la subvention, établi conformément aux principes communément admis et selon la méthode de comptabilité de caisse ». Certains des rapports financiers présentés à l'EEG étaient très clairs et donnaient une image précise de la situation financière du parti, également sur des points autres que ceux « utiles pour la détermination du montant de la subvention » ; outre les informations détaillées sur les dons, qui seront évoquées ci-après, l'un des rapports examinés par l'EEG comportait des renseignements sur les sections locales du parti, les dépenses, revenus d'actions, dons des membres, recettes provenant de déjeuners de collecte de fonds, etc. D'autres rapports, en revanche, n'étaient pas suffisamment précis pour tirer des conclusions quant aux intérêts financiers des partis. Mis à part les informations sur les recettes sous la forme de financement privé, qui seront abordées ci-après, l'EEG attache une grande importance à la mise à disposition d'informations suffisantes concernant les dépenses, les dettes et les avoirs des parti, car ces éléments pourraient avoir une influence sur la position d'un parti concernant telle ou telle question de politique générale. La manière de présenter ces informations revêt également une grande importance pour tout examen approfondi. L'EEG estime qu'il serait judicieux d'adopter un format commun pour les rapports financiers, car cela permettrait d'effectuer des comparaisons d'une année à l'autre et entre les partis, d'accroître la valeur des informations communiquées et de donner aux entités politiques des indications supplémentaires quant à l'étendue de leur obligation de rendre compte. Il recommande par conséquent **(i) de 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) d'établir un format standardisé (assorti au besoin de lignes directrices appropriées) pour les rapports financiers que doivent soumettre toutes les entités représentées au Parlement.**
79. Par ailleurs, en ce qui concerne les revenus des partis politiques, la LSPP n'impose à ces derniers qu'une obligation de transparence dans leur rapport annuel en ce qui concerne les sources de revenus autres que les subventions de l'Etat. Aux termes de l'article 18 de la LSPP, le rapport financier doit inclure uniquement la totalité des dons (autres que les contributions des membres) et donations supérieurs à 4 537,80 € émanant d'une personne morale, avec le montant, la date et le nom de cette dernière. L'EEG estime que le montant de 4 537,80 € est

relativement élevé et considère qu'il conviendrait de déclarer également certains cadeaux de la part de personnes physiques. En outre, l'EEG note 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. De plus, la LSPP ne définit pas ce qui doit être considéré comme une donation au sens des règles relatives à la divulgation d'informations, et n'indique pas clairement dans quelle mesure les dons en nature (par ex. ordinateurs mis à disposition des bureaux du parti, utilisation de locaux, services professionnels rendus gratuitement, prêts à taux d'intérêt réduit, etc.) doivent être communiqués.

80. S'il est adopté en l'état, le projet de loi sur le financement des partis politiques permettra de répondre à certaines des préoccupations mentionnées ci-dessus. Il exigera notamment des partis politiques qu'ils incluent dans leurs rapports financiers une synthèse des contributions/dons (en numéraire ou en nature) supérieurs à 3000 € provenant de donateurs individuels, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, ainsi que des informations concernant l'identité du donateur et le montant de la contribution. Les contributions anonymes supérieures à 150 € en numéraire et à 750 € en nature seront interdites⁴². La loi interdira également les dons/contributions individuels supérieurs à 25 000 € (en numéraire ou en nature) sur une même année (à l'exception des taxes du parti et autres contributions des élus du parti⁴³, des subventions de l'Etat et des contributions des sections ou filiales du parti). Ces obligations s'appliqueront également aux partis qui participent aux élections à la Seconde Chambre mais qui ne sont pas encore représentés au Parlement, ainsi qu'aux groupes politiques ou listes de candidats qui n'ont pas le statut d'une association dotée de la pleine capacité juridique (comme c'était le cas pour l'obligation précitée – voir paragraphe 77 – de faire état des contributions supérieures à 3 000 € perçues dans le cadre d'une campagne électorale).
81. Un autre aspect positif du projet de loi sur le financement des partis politiques est qu'il contient des précisions supplémentaires sur ce qui doit être considéré comme une contribution au sens de la loi⁴⁴ et qu'il s'intéresse à la question délicate des contributions en nature⁴⁵. L'EEG se félicite de ces dispositions mais note également quelques insuffisances. Tout d'abord, il fait remarquer qu'il n'y a pas d'obligation d'enregistrement ni de divulgation des dons anonymes inférieurs à 150 € (en numéraire) ou 700 € (en nature). L'EEG présume que les dons inférieurs à ce seuil ne sont pas divulgués pour protéger le droit au respect de la vie privée des donateurs et diminuer la charge administrative qui pèse sur les partis. Toutefois, il est préoccupé par le fait qu'ils n'ont même pas à être enregistrés. En effet, dans des cas extrêmes, les dons importants (même ceux supérieurs au montant limite de 25 000 €) pourraient être fractionnés en montants de 150 € pour échapper à l'obligation d'enregistrement et de divulgation. Les dons en numéraire étant autorisés, le parti ne serait pas non plus en mesure d'identifier le donateur dans de tels

⁴² Le parti devra donc enregistrer l'identité des donateurs qui versent entre 150 et 3000 € (en numéraire) ou entre 750 et 3000 € (en nature), mais ne la fera pas figurer dans son rapport financier.

⁴³ Conformément au règlement interne du parti, qui doit être transmis au Conseil électoral.

⁴⁴ Aux termes de l'article 1, paragraphe i du projet de loi, le terme contribution désigne « une contribution monétaire, autre qu'une subvention, un legs, une contribution d'un membre ou une contribution en nature ».

⁴⁵ Aux termes de l'article 1, paragraphe j du projet de loi, on entend par contribution en nature « des biens ou services mis à disposition à la demande du parti ou acceptés par ce dernier, dont le prix n'est pas proportionnel à la valeur du bien ou du service fourni » En outre, l'article 21 du projet de loi énonce que la valeur d'une contribution en nature est « la différence entre le prix du marché de la contribution en nature et la valeur de la contrepartie ». Il exclut expressément de cette définition tout travail ou activité personnels des membres du parti politique. Le Conseil électoral rédigera également de nouvelles dispositions dans un règlement qui portera sur la définition d'une contribution en nature et la détermination de sa valeur.

cas. Dans ce contexte, l'EEG salue le fait qu'un certain nombre de partis ont leurs propres règles internes interdisant d'accepter des dons anonymes. De plus, en ce qui concerne la notion de « contribution » figurant dans le projet de loi, l'EEG note que les legs sont expressément exclus de la définition de ce terme et qu'ils n'ont donc pas à être divulgués. L'EEG est conscient que cette disposition a été formulée de manière à empêcher que l'interdiction des contributions individuelles supérieures à 25 000 € ne s'applique également aux legs, mais considère que ces avantages financiers pour les partis devraient tout de même être divulgués⁴⁶, que ce soit en les incluant dans le concept de « contribution » ou par un autre moyen. Enfin, une lecture *stricto sensu* de l'article 14⁷, paragraphe i, du projet de Loi sur le financement des partis politiques mènerait à la conclusion que les contributions des membres du parti ne soient pas compris dans la définition du terme de contribution (et n'aient ainsi pas l'obligation d'être divulgués). Toutefois, l'EEG a été informé qu'il était question des frais d'inscription au parti et que les dons/contributions versés en sus de ces frais d'inscription auraient donc l'obligation d'être divulgués, au même titre que les dons/contributions faits par les non-membres. Bien que ceci puisse faire référence à une erreur de traduction auprès de l'EEG, il est nécessaire de veiller à ce qu'il n'y ait aucune ambiguïté à ce sujet et que les dons des membres du parti soient traités de la même manière que les dons des non-membres.

82. A la lumière des paragraphes 79, 80 et 81, l'EEG recommande **(i) d'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) d'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) d'interdire les dons provenant de personnes qui ne sont pas connues du parti politique, du groupement ou du candidat.**
83. La question des sections locales et régionales des partis est un autre point faible de la législation. La LSPP n'aborde pas cette question : les partis politiques rencontrés ont informé l'EEG que les partis sont libres d'organiser la comptabilité de leurs unités locales et régionales et de décider de l'opportunité et de la manière d'intégrer ces informations financières dans le rapport financier soumis au ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume. L'EEG a en effet pu remarquer que certains partis avaient inclus des informations sur leurs sections locales et régionales dans leur rapport financier, tandis que d'autres ne l'avaient pas fait.
84. Le projet de loi sur le financement des partis politiques énonce expressément (à l'article 23) que les articles 19 à 22 du projet de loi ne s'appliquent pas aux sections des partis politiques. Cela signifie que les sections locales et régionales d'un parti seront dispensées des obligations de « tenir une gestion qui présente une image fiable de la situation financière du parti » et d'enregistrer les contributions supérieures aux seuils fixés pour les contributions en numéraire et en nature, les contributions anonymes supérieures aux seuils précités et les dons supérieurs à 25 000 € provenant d'un même donateur (pour une même année). L'EEG comprend qu'il s'agit là d'un choix délibéré, qui tient compte du fait que ce sont principalement des bénévoles qui assurent l'organisation des partis au niveau local et régional ; il serait en effet trop lourd de leur imposer les mêmes obligations qu'à l'organisation centrale du pays. Bien qu'il soit sensible à cet argument, l'EEG fait remarquer que les fonds versés aux sections régionales/provinciales peuvent aisément être transférés au parti central, ce qui permettrait d'échapper plus facilement

⁴⁶Il n'est pas exclu par exemple que le legs puisse être lié à certaines conditions.

⁴⁷ Cf. note de bas de page n° 44 ci-dessus.

aux obligations de déclaration, le parti n'ayant pas non plus besoin de faire état des contributions versées par ses propres entités. En conséquence, l'EEG recommande **(i) d'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) de 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.**

85. 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 »⁴⁸. 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 tout de même 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.**
86. Une autre insuffisance majeure de la législation réside dans le fait que les électeurs (ou les médias) ne peuvent accéder facilement aux informations relatives à la situation financière des partis. Bien que les rapports financiers des partis qui reçoivent des subventions de l'Etat doivent être soumis au ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume, ni le ministère, ni les partis n'ont l'obligation de les publier. Un citoyen a certes la possibilité d'en faire la demande au ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume en vertu de la loi sur la liberté d'information (*Wet Openbaarheid Bestuur*), mais les partis doivent être consultés à propos d'une telle requête et la procédure peut donc durer plusieurs mois. Les citoyens peuvent également présenter une demande directement aux partis et autres groupements politiques. L'EEG a été informé que, sans qu'ils soient obligés de le faire, de nombreux partis, mais pas tous, seraient disposés à fournir des données financières détaillées ; certains publient leur rapport financier sur leur site Web. S'il est vrai que le projet de loi sur le financement des partis politiques prévoit que le Conseil électoral publiera les états récapitulatifs des contributions, ces derniers ne fournissent que des informations limitées au public. L'EEG considère que l'accès du public à l'information est

⁴⁸ Si un parti n'a pas désigné une entité juridique particulière en tant que filiale, le Conseil électoral peut tout de même la désigner en tant que telle.

l'une des pierres angulaires d'un système de financement politique transparent (et du contrôle exercé sur celui-ci) et qu'il devrait être établi de manière claire que les rapports financiers de toutes les entités représentées au Parlement, telles que définies au paragraphe 77 ci-dessus, doivent être accessibles au public. En conséquence, l'EEG recommande **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.**

87. Le dernier sujet de préoccupation de l'EEG sur le plan de la transparence est la question des partis politiques locaux, qui ne sont pas représentés au Parlement. Certains de ces partis, en particulier dans les grandes villes comme Rotterdam, ont une influence non négligeable et disposent d'importantes ressources financières. Considérant que le risque de dépendance financière contestable est peut-être même plus grand au niveau local qu'au niveau national, l'EEG estime qu'il conviendrait de prendre des mesures supplémentaires, en consultation avec les municipalités, pour améliorer la transparence du financement des partis locaux. A cet égard, il est d'avis que, par souci d'égalité devant la loi, si les sections locales des partis politiques nationaux doivent être soumises à des règles plus strictes en matière de divulgation, cela doit aussi être le cas pour les partis qui n'interviennent qu'au niveau local dans les grandes municipalités. En conséquence, l'EEG recommande **de prendre des mesures pour renforcer la transparence des recettes et dépenses des partis politiques au niveau local.**

Supervision

88. En ce qui concerne le contrôle interne, l'EEG note avec satisfaction que le Code civil impose des obligations aux partis politiques s'agissant de la tenue de registres comptables en bonne et due forme et de la présentation de rapports aux assemblées générales de l'association. La loi encourage donc dans une certaine mesure un contrôle interne, du moins pour ce qui est des partis politiques (c.à.d. des associations dotées de la pleine capacité juridique). L'EEG salue le fait qu'un certain nombre de partis ont pris des mesures pour renforcer ce contrôle, parmi lesquelles l'élaboration de manuels à l'usage des trésoriers au niveau local, la publication sur le site Web du parti de tous les dons supérieurs à 500 €, l'interdiction d'accepter les dons anonymes, l'obligation pour les sections locales et associations affiliées de présenter un rapport détaillé sur leur situation financière et la publication du rapport financier sur le site Web du parti.
89. En ce qui concerne le contrôle externe, la législation en vigueur prévoit que la principale institution chargée du contrôle du financement des partis est le ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume. Il détermine le montant des subventions à octroyer à chaque parti sur la base des rapports financiers et rapports d'activités annuels et vérifie principalement si les subventions de l'Etat sont utilisées comme il se doit. Pour ce faire, il s'appuie essentiellement sur les déclarations écrites des auditeurs nommés par le parti (qui sont responsables devant l'organe exécutif du parti et non devant le ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume). Le Service des comptes du ministère a également la possibilité de vérifier les rapports financiers des partis politiques. De son propre aveu, ce contrôle se limiterait toutefois à la partie du rapport financier consacrée aux subventions et ne ferait qu'évaluer, sur papier, le travail déjà réalisé par le comptable du parti. En procédant ainsi, le Service des comptes adopte une stratégie d'audit axée sur le risque : il ne procède généralement à un tel examen que si le parti est nouveau ou a un nouveau comptable, ou encore s'il y avait des problèmes l'année précédente. 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 ».

90. Cela étant, l'EEG se félicite des améliorations notables qu'apporte le projet de loi sur le financement des partis politiques au mécanisme de supervision, puisqu'il confie au Conseil électoral (organe consultatif indépendant du gouvernement sur les questions électorales et bureau de vote central pour les élections législatives) la mission de contrôle du respect de la loi. Il note avec satisfaction que la plupart, sinon tous les interlocuteurs rencontrés sur site décrivent le Conseil électoral comme un organe des plus renommés, quoique peu connu du grand public. Il est difficile de prévoir quelle sera l'efficacité du contrôle du financement des partis politiques mené par le Conseil électoral. Abstraction faite de ses pouvoirs dans le domaine du financement politique, cela dépendra beaucoup des ressources qui seront mises à sa disposition, ainsi que de sa propre vision et interprétation de ce nouveau rôle. L'EEG compte sur une entrée en vigueur rapide des dispositions de la Loi sur le financement des partis politiques qui donnent mandat au Conseil électoral d'exercer un contrôle sur les règles de financement politique. Cependant, du fait que ces dispositions ne soient pas encore en vigueur, l'EEG ne peut que recommander **(i) de 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) de doter l'organisme de contrôle en question (a priori le Conseil électoral), des pouvoirs et ressources financières et humaines adéquates.**
91. Pour ce qui est des attributions (futures) du Conseil électoral, le projet de loi sur le financement des partis politiques prévoit qu'il aura un droit d'inspection (qui fera l'objet d'un règlement ministériel) et qu'il pourra entreprendre un audit complet des finances des partis politiques. L'EEG croit comprendre que la loi générale sur le droit administratif (*Algemene Wet Bestuursrecht*) lui donnera également des prérogatives, et notamment la possibilité de demander des informations, de pénétrer dans des locaux (à l'exception des appartements privés, si les habitants ne donnent pas leur autorisation) et d'avoir accès à l'ensemble des données de gestion et des documents y afférents (ainsi qu'à des copies de ces derniers).
92. 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. En conséquence, il recommande **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.**

Sanctions

93. 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.⁴⁹ Cela ne s'est toutefois jamais produit dans la pratique. 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. En conséquence, l'EEG recommande **de définir clairement les infractions aux règles de financement politique et de mettre en place des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour ces infractions.**
94. 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. 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. Compte tenu de cette situation, l'EEG recommande **de clarifier les dispositions relatives aux sanctions dans le projet de loi sur le**

⁴⁹ L'EEG a été informé que par le passé, bien que cela se soit produit rarement, des subventions ont été retirées ou (partiellement) réclamées. L'EEG n'a pas reçu d'informations plus précises sur de tels cas.

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.

95. Bien que le projet de loi prévoit 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. En conséquence, l'EEG recommande **(i) de 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) d'envisager de donner au Conseil électoral le pouvoir d'imposer des sanctions pour les infractions mineures aux règles de financement politique.**

Autres questions

96. L'EEG estime que tout changement du système réglementaire doit s'accompagner en temps voulu de conseils pertinents et précis pour aider les partis, les autres groupements politiques représentés au Parlement et candidats politiques à se conformer aux règles de financement politique. Compte tenu des modifications importantes qu'apporte le projet de loi sur le financement des partis politiques au système juridique actuel et des éventuels amendements supplémentaires qui seront adoptés sur la base des recommandations du GRECO, l'EEG est d'avis qu'il conviendrait de veiller à ce que l'organe chargé de la supervision des règles de financement politique soit en mesure d'apporter une formation et des conseils aux candidats à l'élection, aux élus, aux partis politiques et aux autres groupements représentés au Parlement afin d'aider ces entités à respecter les règles de financement politique et à faire valoir leur droit de bénéficier d'un financement public⁵⁰. En conséquence, l'EEG recommande **de donner aux partis politiques et aux candidats aux élections des conseils et une formation sur les règles de financement politique en vigueur.**
97. L'EEG se félicite de l'intérêt que portent les médias à la transparence du financement politique. Néanmoins, il a été informé que, bien que les médias relatent les problèmes qui se posent autour du financement des partis, l'électorat ne considère pas ces problèmes comme étant importants (certains électeurs estiment même qu'il s'agit là d'une tentative de présenter sous un mauvais jour les nouveaux groupements et/ou partis politiques au Parlement). L'EEG juge cette situation

⁵⁰ L'EEG a été informé que certaines fractions politiques au sein du Parlement n'ont pas demandé de subvention à l'Etat car elles ne savaient pas qu'elles pouvaient prétendre à un tel financement.

regrettable, car la condamnation des pratiques financières obscures dans les urnes est une sanction très efficace et dissuasive. Après l'entrée en vigueur du projet de loi sur le financement des partis politiques, le Conseil électoral diffusera des informations sur les infractions mineures à la loi. Cette sanction déjà très clément (voir paragraphe 95 ci-dessus) sera encore moins efficace si les électeurs n'attachent pas d'importance à ce type d'informations. En conséquence, l'EEG espère que les débats sur le financement politique qui ont cours actuellement aux Pays-Bas et que le processus d'adoption du projet de loi permettront de sensibiliser le public sur le sujet.

98. Enfin, l'EEG souhaite insister sur le fait qu'un parti politique n'est semblable à aucune autre association, car il joue un rôle primordial dans une société démocratique. Compte tenu de ce rôle unique et important dans le système électoral néerlandais, qui n'est reconnu ni dans la loi électorale ni dans aucune autre loi, et considérant que certaines entités politiques majeures ne sont pas constituées en associations, l'EEG est d'avis qu'il conviendrait d'envisager l'élaboration d'une loi distincte régissant les activités des partis et autres entités politiques. Cette loi, tout en tenant dûment compte du droit à la liberté d'association garanti par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, permettrait de fournir une définition claire et sans équivoque du parti politique et de préciser les droits et obligations des partis politiques et autres entités participant aux élections, qui sont actuellement disséminés dans la loi électorale (enregistrement), le Code civil, la loi générale sur le droit administratif et la LSPP (ou la future loi sur le financement des partis politiques). Pour conclure, il serait utile que le statut du parti politique soit précisé dans une loi à part et l'EEG invite par conséquent les autorités néerlandaises à prendre en considération l'introduction d'une telle loi.

V. CONCLUSIONS

99. Le cadre juridique actuel des Pays-Bas en matière de financement des partis politiques ne répond pas aux exigences de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales par rapport à la transparence, le contrôle des règles sur le financement politique et les sanctions pour infraction de ces règles. En particulier, le cadre juridique tel qu'il existe à l'heure actuelle, ne prévoit pas un accès suffisant à l'information sur les intérêts financiers des partis politiques (et des autres groupements politiques représentés au Parlement) par l'électorat et ne fournit pas un contrôle adéquat ni un mécanisme de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. Etant donné que l'accès public à l'information est le cœur même d'un système efficace de contrôle du financement des partis, il conviendrait, en premier lieu et avant toutes choses, d'assurer que toutes les entités représentées au Parlement soumettent leur rapport financier annuel avec force détails et que tous ces rapports soient divulgués au grand public. En outre, les Pays-Bas devraient instaurer un système de contrôle des règles de financement politique, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4, et veiller à ce que la violation des règles relatives au financement politique fasse l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.
100. Le GRECO se félicite que le ministre de l'Intérieur et des relations du Royaume – conscient du fait que des améliorations significatives doivent être apportées au cadre juridique actuel en matière de financement des partis politiques – a fait une nouvelle proposition de loi, à savoir le (projet) de Loi sur le financement des partis politiques. Cette loi prévoit d'apporter des solutions à un certain nombre de problèmes soulevés dans le présent rapport et elle est considérée, au vu du GRECO, comme un premier pas de grande importance dans la bonne direction.

101. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes aux Pays-Bas :

- i. **soumettre toutes les entités représentées au Parlement (partis politiques et autres groupements) à l'obligation de présenter un rapport financier annuel (paragraphe 77) ;**
- ii. **(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 (paragraphe 78) ;**
- iii. **(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 (paragraphe 82) ;**
- iv. **(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 (paragraphe 84) ;**
- v. **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 (paragraphe 85) ;**
- vi. **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 (paragraphe 86) ;**
- vii. **prendre des mesures pour renforcer la transparence des recettes et dépenses des partis politiques au niveau local (paragraphe 87) ;**
- viii. **(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 (paragraphe 90) ;**
- ix. **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 (paragraphe 92) ;

- x. **définir clairement les infractions aux règles de financement politique et mettre en place des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour ces infractions** (paragraphe 93) ;
 - xi. **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** (paragraphe 94) ;
 - xii. (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** (paragraphe 95) ;
 - xiii. **donner aux partis politiques et aux candidats aux élections des conseils et une formation sur les règles de financement politique en vigueur** (paragraphe 96).
102. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités néerlandaises à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 31 décembre 2009.
103. Enfin, 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.