



Adoption : 21 juin 2013  
Publication : 27 juin 2013

**Public**  
**Greco RC-III (2013) 8F**  
**Rapport intérimaire**

## Troisième Cycle d'Évaluation

### Rapport *Intérimaire* de Conformité sur les Pays-Bas

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

Adopté par le GRECO  
lors de sa 60<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 17-21 juin 2013)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur les Pays-Bas a été adopté lors de la 38<sup>e</sup> réunion plénière du GRECO (13 juin 2008) et rendu public le 10 septembre 2008 avec l'accord des Pays-Bas (Greco Eval III Rep (2007) 8F, Thème I et Thème II).
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités néerlandaises ont soumis un rapport de situation relatif aux mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO a chargé la Lituanie et l'Espagne de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité.
3. Selon le premier Rapport de Conformité adopté par le GRECO lors de sa 47<sup>e</sup> réunion plénière (7-11 juin 2010), les Pays-Bas avaient mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante six des dix-neuf recommandations énoncées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. En ce qui concerne le Thème I (Incriminations), le GRECO s'était félicité de voir que toutes les recommandations avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante. En ce qui concerne le Thème II (Transparence du financement des partis politiques), le GRECO avait relevé l'incapacité des Pays-Bas à apporter la preuve du lancement de réformes susceptibles d'aboutir à un niveau de conformité acceptable et invité le Chef de la délégation des Pays-Bas à lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations i à xiii avant le 31 décembre 2011.
4. Dans le deuxième Rapport de Conformité adopté lors de sa 56<sup>e</sup> réunion plénière (20-22 juin 2012), le GRECO avait conclu à l'absence de progrès réels des Pays-Bas concernant le Thème II (Transparence du financement des partis politiques) par rapport à la situation évaluée dans le premier Rapport de Conformité plus de deux ans auparavant. Compte tenu du fait qu'aucune des treize recommandations adressées au pays dans le domaine susmentionné n'avait été mise en œuvre de façon satisfaisante, le GRECO avait considéré la situation d'ensemble comme « globalement insatisfaisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement Intérieur. Il avait décidé, par conséquent, d'appliquer l'article 32 du même Règlement concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation mutuelle et demandé au Chef de la délégation des Pays-Bas de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations i à xiii (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) au plus tard le 31 décembre 2012. L'information demandée a été soumise le 7 mars 2013 et complétée le 7 mai 2013.
5. Le présent Rapport intérimaire de Conformité – rédigé par M. Rafael VAILLO RAMOS, conseiller juridique au ministère espagnol de la Justice, avec l'aide du Secrétariat du GRECO – évalue la mise en œuvre complémentaire des recommandations pendantes depuis l'adoption des premier et deuxième rapports de conformité, avant de porter une appréciation globale sur le niveau de conformité aux dites recommandations.

## **II. ANALYSE**

### **Thème II : Transparence du financement des partis politiques**

6. Il convient de rappeler que, dans son rapport d'évaluation, en ce qui concerne le Thème II, le GRECO avait adressé 13 recommandations aux Pays-Bas, lesquelles ont toutes été jugées partiellement mises en œuvre ou non mises en œuvre dans le cadre de la procédure de

conformité. Il convient également de rappeler que les deux rapports de conformité accordaient une large place à l'analyse du projet de Loi sur le financement des partis politiques (LFPP) élaboré en vue de renforcer la transparence du financement des partis politiques et de remplacer la Loi sur le subventionnement des partis politiques (LSPP) de 1999<sup>1</sup>. Le projet de LFPP a été approuvé par la Chambre des représentants (Chambre basse) le 4 avril 2012 et par le Sénat (Chambre haute) le 27 mars 2013 et il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2013.

### **Recommandation i.**

7. *Le GRECO avait recommandé de soumettre toutes les entités représentées au Parlement (partis politiques et autres groupements) à l'obligation de présenter un rapport financier annuel.*
8. Il convient de rappeler que le projet de LFPP faisait obligation à tous les partis politiques représentés au Parlement d'envoyer leurs rapports financiers annuels au ministre de l'Intérieur. Les autorités avaient insisté sur le fait que seuls les partis politiques étaient représentés au Parlement. Des « groupements » pouvaient être établis en cas de scission au sein d'un parti. Ces groupements, cependant, n'étaient pas considérés comme constituant un parti distinct tant qu'ils ne s'affiliaient pas à une association politique dotée de la pleine capacité juridique. Leurs membres étaient par conséquent considérés comme des parlementaires individuels soumis aux règles relatives aux dons uniquement en période d'élections. Pour le reste, les règles financières pertinentes ne leur étaient pas applicables, car elles auraient permis l'accès à des informations sur leur situation financière personnelle. En attendant l'adoption du projet de LFPP, le GRECO avait conclu que la recommandation était partiellement mise en œuvre.
9. Les autorités néerlandaises signalent maintenant que, en vertu de l'article 25 de la LFPP récemment adoptée, tous les partis politiques<sup>2</sup> représentés au Parlement doivent soumettre leurs rapports financiers annuels au ministre de l'Intérieur. Les autorités rappellent que seuls les partis politiques sont désormais représentés au Parlement. Les députés qui décident de sortir d'un parti sont considérés comme des parlementaires individuels, de sorte que les règles relatives aux dons (y compris les dons anonymes) – telles qu'elles sont énoncées dans la LFPP – ne leur sont applicables qu'en période électorale.
10. Le GRECO rappelle que, après l'adoption du rapport d'évaluation, tous les groupements politiques représentés au Parlement, à l'exception des partis politiques, avaient formé des associations dotées de la pleine capacité juridique<sup>3</sup>. Il est donc établi que, en vertu de la nouvelle LFPP, toutes les formations pertinentes doivent être traitées comme des partis politiques et qu'aucun autre « groupement » ne peut être établi au Parlement. Le GRECO relève en outre que tous les partis politiques représentés au Parlement sont désormais soumis à l'obligation de remettre un rapport financier annuel, tandis que les candidats aux élections sont tenus par les règles relatives aux dons, en vertu de l'article 32 de la même loi.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

---

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

<sup>2</sup> En vertu de l'article 1(a) du projet de LFPP, un parti politique est une association qui a participé aux élections les plus récentes à la Chambre basse ou haute des États généraux, sous un nom enregistré auprès du Conseil électoral, et qui a remporté un ou plusieurs sièges lors de ce scrutin.

<sup>3</sup> Voir le paragraphe 8 du deuxième Rapport de Conformité sur les Pays-Bas, tel qu'il a été adopté en juin 2012.

## Recommandation ii.

12. *Le GRECO avait recommandé de (i) demander à toutes les entités représentées au Parlement de rendre compte de leur situation financière de manière détaillée, en incluant des informations sur leurs recettes, dépenses, dettes et avoirs, et (ii) établir un format standardisé (assorti au besoin de lignes directrices appropriées) pour les rapports financiers que doivent soumettre toutes les entités représentées au Parlement.*
13. Il convient de rappeler que, concernant la première partie de cette recommandation, le GRECO avait noté l'énoncé dans le projet de LFPP d'un certain nombre d'exigences importantes en matière de soumission d'un rapport financier annuel des partis représentés au Parlement, lequel devait déclarer les recettes, dépenses, dettes et avoirs et être certifié par un comptable agréé. Concernant la deuxième partie de sa recommandation, le GRECO avait reconnu la présence, dans le projet de LFPP, des précisions nécessaires sur l'information à inclure dans le rapport financier annuel. En outre, le projet autorisait l'établissement – par décret ministériel – de critères détaillant la structure des rapports. Il était rappelé que, en février 2012, le ministre de l'Intérieur avait envoyé au Parlement une interprétation détaillée des dispositions susmentionnées. En l'attente de l'adoption du projet de loi, le GRECO avait estimé que la recommandation était partiellement mise en œuvre.
14. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités néerlandaises signalent désormais que, en vertu de l'article 25 de la LFPP récemment adoptée, tout parti politique est tenu de remettre au ministre de l'Intérieur, avant le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année, un rapport financier relatif à l'exercice comptable précédent. Ce rapport doit dresser un tableau précis de la situation financière du parti concerné et inclure des informations relatives à ses subventions, contributions, autres revenus, avoirs, dépenses et dettes. La situation des recettes et dépenses doit avoir été vérifiée par un comptable. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités insistent sur le fait que la nouvelle LFPP contient des consignes suffisantes pour assurer une présentation uniforme des rapports financiers annuels des différents partis représentés au Parlement. En vertu de son article 27, la structure de ce rapport peut en outre être précisée par décret ministériel. Les autorités indiquent, en outre, qu'un bulletin d'information sur la LFPP nouvellement adoptée, explique en détail les exigences de l'article 25. Il précise, en particulier, que les rapports financiers annuels doivent inclure des informations sur les frais d'adhésion, les subventions de l'Etat, les activités génératrices de revenus (tels que la presse du parti, les agences de relations publiques, etc.), les dons en nature, les revenus de l'organisation d'événements festifs, etc.
15. Le GRECO relève que, en vertu de la nouvelle LFPP, tous les partis représentés au Parlement sont tenus d'inclure des informations sur leurs revenus, dépenses, avoirs et dettes dans leur rapport financier annuel. On peut donc conclure que la première partie de la recommandation a été pleinement prise en compte. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO convient que l'article 25.1 de la LFPP, lu conjointement avec son article 20, permet d'assurer un certain degré d'uniformité dans la préparation des rapports financiers annuels et que des critères supplémentaires peuvent être énoncés au moyen d'un décret ministériel. Même si une telle réglementation n'a pas encore été adoptée, le GRECO se félicite que des exigences substantielles pour la présentation d'un rapport financier annuel aient été développées et incluses dans le bulletin d'information sur la nouvelle LFPP diffusée à tous les partis politiques représentés au Parlement. Il est conclu que les préoccupations exprimées dans la deuxième partie de la recommandation ont été traitées de manière satisfaisante.

16. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

**Recommandation iii.**

17. *Le GRECO avait recommandé de (i) exiger de toutes les entités représentées au Parlement qu'elles divulguent, au moins annuellement, l'ensemble des dons et legs provenant de personnes physiques (parmi lesquelles les membres du parti) et morales, et notamment des informations sur les sources de ces dons (au moins au-dessus d'un certain seuil), leur nature et leur valeur ; (ii) abaisser à un niveau approprié le seuil actuel de divulgation de 4 537,80€ concernant les dons (par des sociétés) prévu par la loi sur le subventionnement des partis politiques et (iii) interdire les dons provenant de personnes qui ne sont pas connues du parti politique, du groupement ou du candidat.*
18. Il convient de rappeler que le projet de LFPP introduisait l'obligation de déclarer au ministre de l'Intérieur les dons en numéraire et en nature d'un montant égal ou supérieur à 4 500 EUR émanant de personnes physiques et morales, y compris des membres du parti. Les legs échappaient cependant au champ d'application du projet de loi. Concernant le seuil à partir duquel les dons devaient être déclarés en vertu du projet de loi (4 500 EUR), il était analogue à celui déjà prévu par la Loi de subventionnement des partis politiques de 1999 en vigueur à l'époque. Les dons anonymes d'un montant inférieur à 1 000 EUR demeuraient autorisés, sans qu'il soit nécessaire de les enregistrer. Cette recommandation avait par conséquent été considérée comme non mise en œuvre dans le deuxième Rapport de Conformité.
19. Les autorités néerlandaises reprennent aujourd'hui les mêmes informations que celles indiquées plus haut. Concernant les legs, elles rappellent que ces opérations ne sont pas à considérer comme des dons au sens de la LFPP récemment adoptée : effectuées à la suite du décès d'un donateur, elles n'engendrent en effet aucun risque de conflit d'intérêts ou d'influence visant à obtenir un avantage personnel. Concernant le seuil de déclaration de 4 500 EUR, il résulte d'une analyse comparative visant à instaurer un juste équilibre entre le besoin d'une plus grande transparence des contributions d'une part et le désir de ne pas imposer un fardeau administratif trop lourd aux partis politiques d'autre part. Les autorités font en outre valoir que les contributions d'une certaine valeur semblant influencer sur l'opinion d'un parti politique (ou, du moins, versées dans ce but) sont soumises aux règles de transparence énoncées par la LFPP, tandis que les contributions d'un montant plus modeste – lesquelles ne sauraient générer une dépendance financière à l'égard du donateur – ne sont pas soumises à l'obligation d'enregistrement. Les contributions anonymes (en numéraire ou en nature) de plus de 1 000 EUR ne peuvent pas être acceptées par un parti politique, lequel a l'obligation de les remettre au ministre de l'Intérieur ou de les détruire. Les autorités soulignent que les seuils sont fixés par la loi et ne seront pas modifiés au cours des prochaines années. La loi sera évaluée sur cinq ans et, si cela s'avère raisonnable, les seuils pourraient être modifiés.
20. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO relève que la LFPP récemment adoptée oblige les partis politiques à déclarer au ministre de l'Intérieur les contributions d'un montant égal ou supérieur à 4 500 EUR, que le donateur soit une personne physique (y compris un membre du parti) ou morale. La déclaration des legs échappe toujours cependant au champ d'application de la loi. Il en conclut que cette partie de la recommandation n'est pas pleinement prise en compte. Concernant la seconde partie de la recommandation, le GRECO rappelle le paragraphe 79 du rapport d'évaluation selon lequel, le seuil de déclaration en vigueur est « relativement élevé » et devrait être ramené à un niveau approprié. Cette partie de la recommandation n'a donc pas été mise en œuvre. Concernant la

troisième partie de la recommandation, les contributions émanant de donateurs dont l'identité est inconnue des partis politiques ne sont toujours pas interdites. Le GRECO rappelle de nouveau que, si le projet de loi de la LFPP tel qu'il était disponible au moment de la visite sur place interdisait tous les dons anonymes en numéraire d'un montant supérieur à 150 EUR, ainsi que les dons en nature d'une valeur supérieure à 700 EUR, les versions suivantes du même projet avaient relevé le plafond (des dons anonymes en numéraire et en nature) d'abord à 750 EUR, puis à 1 000 EUR. Le GRECO se déclare préoccupé par le seuil élevé à partir duquel les dons à un parti politique ou à un organisme affilié doivent être identifiés, dans la mesure où une telle tolérance pourrait permettre de circonvenir facilement les limitations visant les dons émanant d'une personne identifiée et réduire la transparence du financement politique. Il en conclut que cette partie de la recommandation n'a pas été mise en œuvre.

21. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandations iv et vii.**

22. *Le GRECO avait recommandé de (i) étendre le champ d'application des futures dispositions sur les dons (et les éventuelles limites à ces derniers) aux sections locales et régionales/provinciales des partis politiques et (ii) veiller à ce que les comptes des partis politiques soient consolidés pour inclure les comptes des sections locales et régionales/provinciales, conformément à l'article 11 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. (recommandation iv)*
23. *Le GRECO avait recommandé de prendre des mesures pour renforcer la transparence des recettes et dépenses des partis politiques au niveau local. (recommandation vii)*
24. Les deux recommandations avaient été considérées comme n'étant pas mises en œuvre dans le deuxième Rapport de Conformité. Le GRECO avait noté l'introduction dans le nouveau projet de LFPP d'une modification obligeant les partis politiques nationaux et locaux à élaborer des règles en matière de dons prévoyant notamment les modalités de leur gestion et de leurs déclarations. Ces règles, émanant des partis eux-mêmes, étaient censées s'appliquer aux sections régionales/provinciales des partis nationaux. En outre, le ministre de l'Intérieur s'était engagé devant le Parlement à évaluer, en coopération avec le Conseil des municipalités, la possibilité d'élaborer un modèle de règlement municipal énonçant des règles de nature à accroître la transparence des dons reçus par les partis politiques locaux.
25. Les autorités néerlandaises confirment maintenant que la LFPP récemment adoptée n'établit des règles applicables qu'aux partis politiques ayant gagné des sièges au Parlement. La seule exception est énoncée à l'article 34 en vertu duquel les partis politiques à tous les niveaux (national, provincial et local) doivent introduire des « codes relatifs aux cadeaux » supplémentaires pour déterminer les modalités appropriées de gestion et de déclaration des contributions. Ces codes, une fois adoptés, deviennent applicables aux unités locales et régionales du parti politique national en cause. Les autorités ont également mentionné la promesse faite par le ministre de l'Intérieur devant le Parlement quant à élaborer - dès que possible - des règles sur le financement des partis politiques locaux et régionaux/provinciaux comparables à celles qui ont été établies pour des partis ayant la couverture nationale.
26. Le GRECO relève que, à l'heure actuelle, la LFPP récemment adoptée ne s'applique pas aux antennes locales et régionales/provinciales des partis politiques et, en vertu de l'article 34 de cette loi, les partis sont tenus d'élaborer des règles supplémentaires relatives à la gestion et à la

déclaration des contributions, règles qu'ils sont censés appliquer à leurs bureaux locaux. Le GRECO soutient pleinement la volonté des autorités d'élaborer des règlements pour les partis politiques locaux et régionaux/provinciaux comparables à ceux qui ont été énoncés par la LFPP. Néanmoins, à ce stade, il ne peut être conclu que des mesures proportionnées ont été prises par les autorités pour répondre aux exigences des deux recommandations.

27. Le GRECO conclut que les recommandations iv et vii n'ont pas été mises en œuvre.

**Recommandation v.**

28. *Le GRECO avait recommandé de prendre des mesures en vue de renforcer la transparence des activités de collecte de fonds menées par des entités liées directement ou indirectement aux partis et autres groupements politiques du Parlement.*
29. Il convient de rappeler que le projet de LFPP élargissait l'obligation d'enregistrement des donateurs, des donations et des dettes aux organismes affiliés à un parti politique, tels que les instituts scientifiques, les organisations de jeunesse et autres entités menant des activités à son profit. En attendant l'adoption du projet, il avait été conclu que la recommandation était partiellement mise en œuvre.
30. Les autorités néerlandaises signalent maintenant que, en vertu de l'article 30 de la LFPP, les organismes affiliés à un parti politique sont tenus d'enregistrer leurs donateurs, donations et dettes. Ces organismes incluent, pour chaque parti politique, un institut de sciences politiques, un mouvement de jeunesse, un institut chargé des relations extérieures avec les pays tiers, ainsi que des personnes morales spécialisées exclusivement ou principalement dans la réalisation de travaux ou d'activités pour le compte du parti, et profitant clairement à celui-ci. Le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année, chaque organisme affilié est supposé communiquer un aperçu des dons supérieurs à 4 500 EUR qu'il a reçus et des dettes égales ou supérieures à 25 000 EUR qu'il a contractées au ministre de l'Intérieur, à charge pour celui-ci de les faire paraître au *Journal officiel*.
31. Le GRECO félicite les autorités d'avoir mené à leur terme des réformes censées renforcer la transparence des entités liées, directement ou indirectement, aux partis politiques. Il se réjouit en outre de constater que les obligations de divulgation applicables aux partis eux-mêmes et à leurs organismes affiliés sont désormais analogues.
32. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

**Recommandation vi.**

33. *Le GRECO avait recommandé de prendre des mesures pour veiller à ce que les rapports annuels des partis politiques, ainsi que les données financières relatives aux partis et aux autres groupements représentés au Parlement qui ne sont à ce jour pas soumis à une obligation de rendre compte, soient divulgués au public.*
34. Il convient de rappeler que, dans le projet de LFPP, les partis politiques représentés au Parlement étaient censés soumettre un rapport financier annuel au ministre de l'Intérieur, lequel devait le rendre public. Le GRECO s'était inquiété de constater que la nouvelle version du rapport explicatif du projet de loi, contrairement à la version antérieure, n'insistait plus sur la publication obligatoire en ligne des rapports, mais se contentait d'envisager cette option. Pour cette raison et

aussi parce que la loi n'en était encore qu'au stade d'un projet, le GRECO avait conclu que cette recommandation n'était que partiellement mise en œuvre.

35. Les autorités néerlandaises signalent désormais que, le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année, chaque parti politique est tenu d'envoyer son rapport financier annuel au ministre de l'Intérieur. En vertu de l'article 25(4) de la LFPP, « chaque rapport financier détenu par notre ministre sera rendu public ». Le compte-rendu explicatif de la nouvelle loi déclare, par ailleurs, que les rapports seront disponibles sur le site Internet du ministère de l'Intérieur. Lors du débat sur la LFPP tenu au Parlement, le ministre de l'Intérieur a confirmé l'intention de procéder à la publication en ligne des rapports.
36. Le GRECO est convaincu que les rapports financiers annuels soumis par les partis au ministre de l'Intérieur sont en principe publics et seront disponibles sur le site Internet du ministère. Il note en outre que, en vertu de l'article 25(5) de la nouvelle LFPP, les aperçus répertoriant des dons d'un montant égal ou supérieur à 4 500 EUR et des dettes d'un montant égal ou supérieur à 25 000 EUR doivent être publiés au *Journal officiel*.
37. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandations viii et ix.**

38. *Le GRECO avait recommandé de (i) mettre en place un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques, y compris des campagnes électorales, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 et (ii) doter l'organisme de contrôle en question (a priori le Conseil électoral), des pouvoirs et ressources financières et humaines adéquates. (recommandation viii)*
39. *Le GRECO avait recommandé de prendre des mesures supplémentaires pour garantir un fonctionnement indépendant et impartial du Conseil électoral et de son Secrétariat dans leurs activités futures de contrôle du respect des règles de financement politique. (recommandation ix)*
40. Les recommandations viii et ix ont été qualifiées comme non mises en œuvre dans le deuxième Rapport de Conformité. Il convient de rappeler que l'un des objectifs essentiels des versions antérieures du projet de LFPP était de confier au Conseil électoral le contrôle du respect des règles financières par les partis. Le projet plus récent soumis pour examen au GRECO transfère ce pouvoir au ministre de l'Intérieur. Les autorités ont expliqué que l'exécution impartiale par le Conseil électoral de ses fonctions est essentielle pour maintenir la confiance dans le processus électoral, dans la mesure où cet organisme assume le rôle de bureau de vote central pour les élections législatives. Il serait donc inapproprié d'exposer le Conseil à des situations le contraignant à entamer des discussions relatives à des décisions individuelles directement avec le Parlement. Par contre, cette tâche peut être utilement assumée par le ministre de l'Intérieur. Les autorités ont souligné que le projet de LFPP contient les garanties requises pour son exécution objective et ne laisse aucune place aux risques d'ingérence politique ou de parti pris de la part du ministre. Les autorités ont également fait part de leur intention d'établir une commission chargée de conseiller le ministre sur les questions politiquement sensibles. Le GRECO a conclu que les arrangements prévus vont dans le sens opposé et ne sauraient déboucher sur l'établissement d'un mécanisme indépendant chargé de surveiller le financement des partis politiques.



41. Concernant la recommandation viii, les autorités néerlandaises signalent que la surveillance des données financières des partis politiques et de leurs organismes affiliés relève du ministre de l'Intérieur. De plus, un nouveau chapitre intitulé « Commission pour le contrôle des finances des partis politiques » a été ajouté à la LFPP (article 35). Il prévoit que le ministre se fait aider par une commission composée de trois membres qu'il a lui-même nommés pour un mandat de quatre ans pouvant être renouvelé deux fois. La commission est censée conseiller le ministre sur l'imposition des sanctions prévues par la LFPP en cas de violation des règles de financement des partis politiques, ainsi que sur d'autres questions telles que les critères permettant de qualifier une entité d'organisme affilié à un parti politique et la non-divulgaration, pour des raisons de sécurité, d'informations à caractère personnel. Le ministre est tenu de communiquer des données permettant à la commission de s'acquitter correctement de ses obligations, les méthodes de travail de celle-ci pouvant en outre être précisées par des règlements administratifs. Comme elles l'avaient déjà fait auparavant, les autorités insistent sur le fait que la nouvelle LFPP ne laisse aucune possibilité au ministre de l'Intérieur de s'ingérer dans les affaires politiques ou de faire preuve d'un parti pris. Ils indiquent également que la commission devrait être composée des partis de la coalition et de l'opposition.
42. En ce qui concerne la recommandation ix, les autorités indiquent que, le Conseil électoral ne jouant plus aucun rôle en matière de surveillance des règles de financement des partis politiques, ladite recommandation n'est plus applicable.
43. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il rappelle une fois de plus que la Recommandation Rec(2003)4 préconise la mise en place d'un « *système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales* » comportant « *la vérification des comptes des partis politiques et des dépenses des campagnes électorales, ainsi que leur présentation et leur publication* ». Il est très préoccupant de constater que le ministre de l'Intérieur, c'est-à-dire une personne occupant manifestement un poste en raison de son affiliation politique, se voit confier le soin de superviser le respect par les partis des règles de financement politique. L'établissement d'une commission consultative ne saurait être considéré comme un remède adéquat, dans la mesure où ses membres sont nommés par ledit ministre et ne jouissent donc pas de l'indépendance requise. En outre, même si une commission composée de trois membres devait inclure un représentant de l'opposition, sa capacité à influencer le processus de prise de décision de l'organe reste encore à être clarifiée. Le GRECO insiste sur le fait que les recommandations susmentionnées portent sur des éléments essentiels de la Recommandation Rec(2003)4. Il conclut, par conséquent, que les règles posées par la nouvelle LFPP divergent sensiblement des exigences énoncées par la Recommandation Rec(2003)4 en matière de contrôle exercé par un organe indépendant. En outre, les informations communiquées par les autorités ne suggèrent pas l'existence des « pouvoirs et ressources financières et humaines adéquates », en particulier, des experts en financement des partis et des campagnes électorales, comme cela avait été demandé par le GRECO.
44. Le GRECO conclut que les recommandations viii et ix n'ont pas été mises en œuvre.

#### **Recommandation x.**

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

46. Il convient de rappeler que le projet de LFPP prévoyait des amendes administratives pouvant s'élever à 25 000 EUR en cas de violation et notamment du non-enregistrement des contributions et dettes reçues ou contractées par un parti politique, de non-soumission d'un rapport financier et de non-respect des règles relatives à la déclaration et l'acceptation de dons anonymes dépassant un certain seuil. En présence d'un soupçon d'acte criminel, le ministre était tenu d'informer le parquet. En cas de condamnation pénale, le parti en cause perdait provisoirement son droit de recevoir des subventions. Les motifs d'imposition d'une amende devaient être précisés dans une lettre adressée au Parlement par le ministre de l'Intérieur. On croyait savoir que l'amende maximale sera infligée en cas de violation de certaines obligations administratives énoncées dans le projet de LFPP, tels que le non-enregistrement de dons et de dettes ou la non-communication d'un rapport financier au ministre de l'Intérieur. Plusieurs peines maximales devraient être fixées concernant diverses violations. En attendant l'adoption du projet de LFPP, le GRECO avait estimé que la recommandation était partiellement mise en œuvre.
47. Les autorités néerlandaises signalent désormais que les dispositions susmentionnées ont été maintenues et sont incluses dans les articles 37 à 39 de la LFPP, telle qu'elle a été récemment adoptée.
48. Le GRECO a déjà noté que les autorités néerlandaises semblent pencher pour un système d'amendes administratives plutôt que de sanctions pénales. Il est convaincu que la nouvelle LFPP définit les infractions aux règles de financement politique et prévoit un régime d'amendes administratives correspondant. Les peines peuvent être augmentées en cas de violations multiples. Les manquements graves sont passibles de sanctions pénales et entraînent en outre la suspension du versement de subventions publiques au parti politique en cause.
49. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

#### **Recommandation xi.**

50. *Le GRECO avait recommandé de clarifier les dispositions relatives aux sanctions dans le projet de loi sur le financement des partis politiques, afin que les sanctions applicables en cas d'infraction aux règles de financement politique puissent être imposées à toutes les entités auxquelles le projet de loi impose des obligations.*
51. Il convient de rappeler que l'article 34 du projet LFPP prévoyait des sanctions pouvant être imposées aux entités suivantes en cas de violation des obligations énoncées dans ses dispositions : (1) les partis politiques, (2) leurs organismes affiliés, (3) les candidats à une élection représentant une entité autre qu'un parti politique et (4) les associations enregistrées pour participer à des élections législatives, alors qu'elles ne disposent d'aucun siège au Parlement sortant. Aucune sanction (amende administrative) au titre d'un acte ou d'une omission commis par une association ou un candidat ne pouvait être imposée dès lors que le fait reproché avait été perpétré avant la date d'enregistrement de l'association ou de la nomination du candidat. C'est au ministre de l'Intérieur qu'il appartenait d'infliger les amendes. En attendant que le projet de LFPP soit adopté, le GRECO avait conclu que la recommandation était partiellement mise en œuvre.
52. Les autorités néerlandaises signalent maintenant que cette disposition a été intégralement reprise dans l'article 37 de la nouvelle LFPP, telle qu'elle a été récemment adoptée. Elles rappellent que les sanctions peuvent être infligées à toute personne morale ou physique assujettie à des obligations en vertu de cette Loi.

53. Le GRECO relève la formulation de l'article 37 de la nouvelle LFPP, à savoir qu'« une amende [administrative] est infligée aux partis politiques, organismes affiliés, associations [...] et candidats [...] ». Il en conclut que la disposition susmentionnée de cette loi est totalement compatible avec la recommandation.

54. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xii.**

55. *Le GRECO avait recommandé de (i) mettre en place des sanctions appropriées (flexibles) pour les infractions mineures aux règles de financement politique, en complément des sanctions pénales prévues par le projet de loi sur le financement des partis politiques et (ii) envisager de donner au Conseil électoral le pouvoir d'imposer des sanctions pour les infractions mineures aux règles de financement politique.*

56. Il convient de rappeler que le projet de LFPP avait remplacé les sanctions pénales par un régime d'amendes administratives. Ces amendes étaient suffisamment souples pour pouvoir être également infligées au titre de violations moins graves des règles de financement des partis politiques. Il convient également de rappeler que, dans des versions antérieures du projet de LFPP, c'est le Conseil électoral qui était chargé d'infliger des sanctions en cas de violation moins grave desdites règles. Le projet le plus récent avait transféré cette compétence au ministre de l'Intérieur. En attendant l'adoption du projet de LFPP, le GRECO avait conclu que la recommandation était partiellement mise en œuvre.

57. Les autorités néerlandaises signalent maintenant que le régime d'amendes administratives plus souple a été retenu dans la LFPP récemment adoptée. En vertu de l'article 37, ces amendes peuvent être infligées par le ministre de l'Intérieur au titre de violations moins graves des règles de financement des partis politiques.

58. Le GRECO est convaincu que l'article 37 de la LFPP a introduit des peines plus souples pour les violations moins graves des règles de financement des partis politiques, conformément aux suggestions contenues dans sa recommandation. Il relève que l'autorité chargée d'infliger les amendes est effectivement l'organisme responsable du contrôle du financement des partis politiques, à savoir le ministre de l'Intérieur qui assume désormais cette tâche en lieu et place du Conseil électoral (voir plus haut le paragraphe 41) tel qu'il est mentionné à l'alinéa (ii) de la recommandation.

59. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xiii.**

60. *Le GRECO avait recommandé de donner aux partis politiques et aux candidats aux élections des conseils et une formation sur les règles de financement politique en vigueur.*

61. Les auteurs du deuxième Rapport de Conformité avaient estimé que cette recommandation n'était pas mise en œuvre. Il convient de rappeler que les autorités projetaient de donner des directives pertinentes aux partis politiques une fois la LFPP entrée en vigueur. Il était également envisagé d'élaborer, publier et diffuser largement une brochure consacrée à ce sujet.

62. Les autorités néerlandaises signalent maintenant que, avant l'entrée en vigueur de la LFPP, les partis politiques ont été largement informés du contenu de cette loi. Tous les partis politiques ont reçu une brochure contenant des explications détaillées sur leurs obligations. De plus, des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur ont rendu visite aux bureaux des partis pour leur communiquer des conseils et des informations complémentaires et une réunion a été organisée à cette fin entre le ministre de l'Intérieur et les présidents des partis politiques. Les autorités indiquent également que les partis qui ne sont pas encore représentés au Parlement mais qui bénéficient d'un soutien populaire pour participer aux prochaines élections, seront informés de la LFPP et ses exigences auxquelles ils seraient soumis, avant les prochaines élections.
63. Le GRECO prend note des informations soumises par les autorités. Il se félicite de la publication et la diffusion de la brochure, ainsi que de l'organisation d'une série de réunions de sensibilisation avec les dirigeants des partis politiques, afin de promouvoir la connaissance et la compréhension de la LFPP récemment adoptée.
64. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### III. CONCLUSIONS

65. **Au vu des conclusions formulées dans les rapports de conformité de troisième cycle sur les Pays-Bas et de l'analyse contenue dans le présent rapport, le GRECO conclut que ce pays a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante quatorze recommandations en tout sur les dix-neuf énoncées dans les rapports d'évaluation de troisième cycle.** En ce qui concerne le Thème I – Incriminations – toutes les recommandations sont considérées comme ayant été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques – huit recommandations (i, ii, v, vi, x-xiii) ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et cinq recommandations (iii, iv, vii, viii, ix) n'ont pas été mises en œuvre.
66. En ce qui concerne la transparence du financement politique, le GRECO se félicite de l'entrée en vigueur tant attendue de la Loi sur le financement des partis politiques (LFPP) censée renforcer considérablement le niveau de transparence des activités financières des partis politiques au niveau national. La LFPP a ainsi introduit une obligation – pesant sur les partis et leurs organismes affiliés – d'identifier et de déclarer les dons dépassant un certain seuil, ainsi que de soumettre un rapport financier annuel. Elle a également établi un régime souple d'amendes administratives au titre de violation des règles de financement politique. Pourtant, le GRECO demeure préoccupé par l'affectation d'importants pouvoirs de surveillance de la conformité aux règlements en matière de financement politique au ministre de l'Intérieur et non plus au Conseil électoral (comme cela était initialement prévu dans le projet de loi original). Aux yeux du GRECO, celui-ci – qui devrait en outre se faire aider par une commission consultative nommée par lui – ne saurait être considéré comme un organisme de surveillance indépendant au sens conféré à ce terme par la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. De plus, le GRECO observe, à l'heure actuelle, que la portée limitée de la LFPP qui ne s'étend ni aux partis politiques opérant au niveau local et régional/provincial, ni aux unités locales et régionales/provinciales des partis politiques ayant une couverture nationale. La non-conformité persistante à l'exigence de consolidation des comptes des partis (afin qu'ils incluent également ceux des unités locales et régionales /provinciales) demeure également une source de préoccupation. Enfin, le seuil actuel de déclaration des dons (4 500 EUR) n'a pas été abaissé à un niveau plus approprié et demeure

relativement élevé. En conclusion, tout en réitérant son plein soutien aux réformes importantes effectuées par les autorités et en saluant cette initiative, le GRECO les encourage à maintenir l'élan nécessaire pour réaliser de nouveaux progrès, en particulier, dans la mesure où la transparence du financement des partis politiques locaux et régionaux/provinciaux est concernée.

67. Le GRECO conclut que le niveau de conformité avec les recommandations n'est plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Il décide, par conséquent, de ne plus appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation.
68. Compte tenu du fait que cinq des recommandations relatives à la transparence du financement des partis politiques ne sont pas encore mises en œuvre, le GRECO – conformément à l'article 31, paragraphe 9 révisé de son Règlement Intérieur – invite le Chef de la délégation des Pays-Bas à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations iii, iv, vii, viii et ix (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) au plus tard le 31 mars 2014.
69. Le GRECO invite les autorités néerlandaises à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.