

Adoption : 12 décembre 2014
Publication : 15 décembre 2014

Public
Greco RC-III (2014) 27F
Addendum

Troisième Cycle d'Évaluation

Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur les Pays-Bas

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

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 66^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 8-12 décembre 2014)

I. INTRODUCTION

1. L'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures supplémentaires prises par les autorités des Pays-Bas depuis l'adoption des précédents Rapports de Conformité pour mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur les Pays-Bas. Il est rappelé que le Troisième Cycle d'Evaluation porte sur deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19, paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption) ;
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 38^e Réunion Plénière du GRECO (13 juin 2008) et a été rendu public le 10 septembre 2008, suite à l'autorisation des Pays-Bas (Greco Eval III Rep (2007) 8F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Dans le Rapport de Conformité qui a suivi, adopté par le GRECO à sa 47^e Réunion Plénière (7-11 juin 2010) et rendu public le 23 juillet 2010, après autorisation des Pays-Bas ([Greco RC-III \(2010\) 5F](#)), le GRECO a conclu que les six recommandations adoptées concernant le Thème I avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, alors que s'agissant du Thème II, six recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et sept n'avaient pas été mises en œuvre. Dans le [Deuxième Rapport de Conformité](#), adopté par le GRECO lors de sa 56^e Réunion Plénière (22 juin 2012) et rendu public le 6 février 2013 (GRECO RC-III (2012) 9F), il a été observé qu'aucune des treize recommandations sur le financement des partis politiques n'avait été mise en œuvre de façon satisfaisante ou traitée de manière satisfaisante. Le GRECO avait donc qualifié la situation de « globalement insatisfaisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur et décidé d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations formulées dans le Rapport d'Evaluation mutuelle.
3. Dans le [Rapport Intérimaire de Conformité](#), adopté lors de sa 60^e Réunion Plénière (21 juin 2013) et rendu public le 27 juin 2013 (GRECO RC-III(2013) 8F), le GRECO a convenu que le pays avait mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante quatorze recommandations en tout sur les dix-neuf énoncées dans le rapport d'évaluation du troisième cycle, incluant huit des treize recommandations relatives au Thème II, et que le niveau de conformité avec les recommandations n'était plus « globalement insuffisant ». Il a donc été décidé de ne plus appliquer l'article 32 et le Chef de la délégation des Pays-Bas a été invité à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations iii, iv, vii, viii et ix relatives au Thème II, au plus tard le 31 mars 2014.
4. Le rapporteur nommé par l'Espagne pour la procédure de conformité relative au Thème II est M. Rafael VAILLO RAMOS. Il a été assisté par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du présent [Addendum au Deuxième Rapport de Conformité](#).

II. ANALYSE

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

5. Il est fait référence tout au long de cette partie à la Loi sur le subventionnement des partis politiques (LSPP) qui est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2013.

Recommandation iii.

6. *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.*
7. Il est rappelé que dans son Rapport *Intérimaire* de Conformité, le GRECO a considéré que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. La déclaration des legs échappant toujours au champ d'application de la LSPP, il a été jugé que la partie (i) de la recommandation n'avait été que partiellement mise en œuvre. De plus, en raison d'un seuil de déclaration toujours relativement élevé – supérieur à 4 500 EUR – et de l'absence d'interdiction des dons anonymes (en numéraire et en nature) inférieurs à 1 000 EUR, il a été conclu que les parties (ii) et (iii) de la recommandation n'avaient pas été mises en œuvre.
8. Les autorités des Pays-Bas maintiennent leur position antérieure. En particulier, elles rappellent que les seuils fixés par la LSPP résultent d'une analyse comparative sur la façon d'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 seuils déterminés par la loi ne seront pas revus immédiatement. Toutefois, d'ici cinq ans, lorsque la loi sera évaluée, ces seuils pourraient être modifiés si cela s'avère justifié.
9. Le GRECO note l'absence de progrès concernant les trois parties de la recommandation. Il renouvelle, par conséquent, l'appel aux autorités d'abaisser significativement le seuil actuel de divulgation de 4 500 EUR et d'interdire les dons provenant de personnes qui ne sont pas connues du parti politique.
10. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandations iv et vii.

11. *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**).*

12. *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 (recommandation vii).*
13. Il est rappelé que les deux recommandations avaient été considérées dans le Rapport *Intérimaire* de Conformité comme n'ayant pas été mises en œuvre. La LSPP n'a établi des règles applicables qu'aux partis politiques ayant gagné des sièges au Parlement (c'est-à-dire ayant la couverture nationale). La seule exception figurait à l'article 34 de la LSPP en vertu duquel tous les partis politiques devaient introduire des « codes relatifs aux cadeaux » pour déterminer comment gérer les contributions et leur déclaration. Les autorités ont également promis d'élaborer des règles sur le financement des partis politiques locaux et régionaux/provinciaux comparables à celles établies pour des partis ayant la couverture nationale.
14. Les autorités des Pays-Bas réaffirment qu'« en vertu de la LSPP, les partis politiques à tous les niveaux (national, provincial et local, ainsi que les Offices régionaux des eaux) doivent élaborer un règlement dans lequel ils déterminent la façon dont ils gèrent les dons et leur déclaration », ce qui permet aux autorités de conclure que la recommandation vii a été mise en œuvre. De plus, reconnaissant la nécessité de rendre les sources de financement des partis politiques dans le gouvernement local aussi transparentes qu'au niveau national, la LSPP sera amendée afin de couvrir explicitement les partis locaux et sections locales/provinciales des partis nationaux en les obligeant à déclarer annuellement les dons supérieurs à 1 000 EUR et les dettes supérieures à 5 000 EUR.¹ Un projet de loi introduisant ces mesures a été préparé par le gouvernement et publié fin 2013 (<http://www.internetconsultatie.nl/wfpp>). A l'heure actuelle, le gouvernement peaufine le projet de loi, sur la base des résultats des consultations publiques, après quoi, il sera rapidement envoyé au parlement pour adoption.
15. Le GRECO salue l'élaboration du projet de loi, pleinement conforme à la partie (i) de la recommandation iv, en vertu duquel les partis locaux ainsi que les sections locales et régionales/provinciales des partis nationaux devraient déclarer les dons et les dettes dépassant un certain seuil. En l'occurrence, concernant ces partis/sections des partis, le seuil de déclaration a été abaissé à 1 000 EUR, comparé au seuil de 4 500 EUR pour les partis ayant une couverture nationale qui a fait l'objet de critiques du GRECO, qui l'a qualifié de trop élevé. Dans la mesure où le projet de loi n'a pas encore abouti à une loi définitive, cette partie de la recommandation est considérée comme partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation iv, le GRECO relève l'absence de mesures significatives visant à veiller à ce que les comptes des partis nationaux soient consolidés pour inclure les comptes des sections locales et régionales/provinciales. Cette partie de la recommandation n'est par conséquent toujours pas mise en œuvre. S'agissant de la recommandation vii, le GRECO reconnaît que la transparence des recettes et des dettes des partis politiques agissant au niveau local serait renforcée grâce au projet de loi susmentionné. Son adoption marquerait une étape importante, notamment, en étendant les règles – jusqu'ici applicables uniquement aux partis représentés au Parlement – aux partis actifs au niveau sous-national. Toutefois, la transparence du financement des partis locaux doit aussi être renforcée concernant les dépenses, et non seulement les

¹ Le projet de loi propose que : 1) les règles sur les dons devraient également s'appliquer aux partis politiques représentés dans les conseils municipaux, les conseils provinciaux et les Offices régionaux des eaux ; 2) les partis politiques locaux devraient publier des rapports financiers annuels résumant les dons reçus ainsi que les autres revenus, la situation financière et des dettes ; 3) les institutions affiliées à des partis locaux doivent enregistrer les dons supérieurs à 200 EUR et divulguer les dons supérieurs à 1 000 EUR ; 4) le non-respect des règles pourrait être soumis à des sanctions et le régime de surveillance existant serait élargi, bien que le suivi du parti local s'appuierait sur l'autorégulation et non sur la surveillance centrale, étant donné que les partis locaux ne perçoivent aucune subvention de l'Etat.

recettes, ainsi que l'exige la recommandation. C'est pourquoi, le GRECO conclut que la recommandation a été partiellement mise en œuvre.

16. Le GRECO conclut que les recommandations iv et vii ont été partiellement mises en œuvre.

Recommandations viii et ix.

17. *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**).*
18. *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**).*
19. Il est rappelé que ces deux recommandations avaient été considérées comme non mises en œuvre dans le Rapport *Intérimaire* de Conformité. Le GRECO avait exprimé son inquiétude sur le fait que des pouvoirs de surveillance du respect par les partis des règlements en matière de financement politique avaient été affectés au ministre de l'Intérieur – c'est-à-dire une personne occupant manifestement un poste en raison de son affiliation politique. Cela divergeait sensiblement des exigences de la Recommandation Rec(2003)4 concernant l'indépendance des organes de contrôle. De même, la commission consultative mise en place sous la responsabilité du ministre et composée de membres nommés par ledit ministre, ne saurait être considérée comme un remède adéquat étant donné qu'elle ne jouit pas de l'indépendance requise. Même si la commission devait inclure un membre de l'opposition, le GRECO avait souligné que la capacité de celui-ci à influencer le processus de prise de décision de l'organe n'apparaissait pas clairement. En outre, les informations alors communiquées ne suggéraient pas que l'organe de surveillance disposerait des « pouvoirs et ressources financières et humaines adéquates », notamment des experts en financement des partis et des campagnes électorales.
20. Les autorités des Pays-Bas réaffirment que le ministre de l'Intérieur est en mesure de garantir un contrôle et une surveillance objectifs dans le domaine du financement des partis politiques. Les autorités rappellent les conclusions du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle du GRECO indiquant qu'il convient de saluer le Parlement et ses membres pour la confiance élevée qu'ils inspirent à la population, alors que le nombre de règles et de contrôles est relativement faible. Le Parlement néerlandais est un organe de surveillance solide. Il est aussi fait mention de l'absence de culture du népotisme, du fait que la société néerlandaise n'hésite pas à critiquer les responsables politiques et du rôle de veille important des médias, qui permet de révéler tout comportement contraire à l'éthique. En outre, le ministre accorderait beaucoup d'importance au fonctionnement indépendant de la commission. Fondée en février 2014, elle se compose de trois membres dont aucun ne représente les partis au pouvoir et elle a eu l'occasion de conseiller le ministre sur trois sujets. De plus, les aperçus financiers soumis par les partis politiques et les listes de donateurs des partis politiques sont rendus publics et sont soumis à la Loi sur la liberté de l'information. Ainsi, toute personne peut demander les données financières relatives aux partis politiques, qui ont force exécutoire devant les tribunaux, si nécessaire. En ce qui concerne la recommandation ix, les autorités rappellent 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.

21. Le GRECO déplore l'absence de progrès notables en ce qui concerne le mécanisme de surveillance actuel prévu par la LSPP. Il invite instamment les autorités à établir un mécanisme de contrôle indépendant concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales de façon à être pleinement en conformité avec le sens de la Recommandation Rec(2003)4. Les informations communiquées ne permettent pas au GRECO de tirer des conclusions quant à l'adéquation du système de contrôle et de surveillance du financement des partis politiques mis en place sous la responsabilité du ministre de l'Intérieur ou des ressources financières et humaines disponibles. La notation des recommandations viii et ix est donc maintenue comme non mise en œuvre. Les autorités sont aussi vivement encouragées à revoir leur position et opter pour un contrôle qui ne dépende pas de l'exécutif. Une telle opportunité peut se présenter par l'évaluation régulière (tous les cinq ans) de la mise en œuvre de la LSPP qui débutera en 2018.
22. Le GRECO conclut que les recommandations viii et ix demeurent non mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

23. **Avec l'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième cycle sur les Pays-Bas, le GRECO conclut que les Pays-Bas ont en tout mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante quatorze des dix-neuf recommandations figurant dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** Sur les cinq recommandations restantes, deux ont maintenant été partiellement mises en œuvre et trois demeurent non mises en œuvre.
24. Plus spécifiquement, concernant le Thème I – Incriminations, les six recommandations ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, huit recommandations (i, ii, v, vi, x-xiii) ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, deux recommandations (iv et vii) ont été partiellement mises en œuvre et trois recommandations (iii, viii et ix) n'ont pas été mises en œuvre.
25. En ce qui concerne les incriminations, les Pays-Bas ont pris des mesures afin de modifier les dispositions de leur Code pénal relatives à la corruption des agents publics et à la corruption du secteur privé en vue de se conformer à la Convention pénale sur la corruption et à son Protocole additionnel. De plus, l'introduction de dispositions pénalisant le trafic d'influence a été examinée de manière appropriée et a entraîné la modification des projets de codes pénaux pour les Antilles néerlandaises et Aruba.
26. Pour ce qui est de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO salue l'élaboration d'un projet de loi qui amènera la Loi sur le subventionnement des partis politiques et imposera une obligation aux partis locaux et aux sections locales/provinciales des partis siégeant au Parlement (c'est-à-dire ayant une couverture nationale) de déclarer chaque année les dons supérieurs à 1 000 EUR et les dettes supérieures à 5 000 EUR. Une fois que le projet de loi sera adopté, les règles à peu près semblables à celles qui s'appliquent aux partis nationaux s'appliqueraient aux parties locales, permettant de renforcer la cohérence et la transparence. Outre cette évolution positive, des lacunes considérables subsistent. Parmi celles-ci figurent la réticence au changement visant à ce que les pouvoirs de surveillance des règles de

financement des partis politiques détenus par le ministre de l'Intérieur – dont le poste présuppose une affiliation politique claire – soient affectés à un organe indépendant au sens de la recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, la non-conformité à l'exigence de la consolidation des comptes des partis afin qu'ils incluent également ceux des unités locales et régionales/provinciales des partis politiques ayant une couverture nationale, et la conservation d'un seuil de divulgation relativement élevé de 4 500 EUR pour les dons aux partis ayant une couverture nationale. Le GRECO demande instamment aux autorités de supprimer ces lacunes. Cela contribuera à faire en sorte que les Pays-Bas continuent de jouir d'un niveau élevé de confiance dans ses institutions politiques et partis politiques en particulier.

27. L'adoption de ce présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Troisième Cycle concernant les Pays-Bas.
28. Le GRECO invite les autorités des Pays-Bas à traduire le présent rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.