



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



**DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES  
DIRECTION DES MONITORINGS**

Strasbourg, le 19 février 2009

**Public**  
**Greco Eval III Rep (2008) 6F**  
**Thème II**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

# **Rapport d'Evaluation sur la Norvège Transparence du financement des partis politiques**

(Thème II)

Adopté par le GRECO  
lors de sa 41<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 16-19 février 2009)

## I. INTRODUCTION

1. La Norvège a adhéré au GRECO en 2001. Le GRECO a adopté le Rapport d'évaluation du premier cycle (Greco Eval I Rep (2002) 3F) sur la Norvège à sa 10<sup>e</sup> réunion plénière (12 juillet 2002) et le Rapport d'évaluation du deuxième cycle (Greco Eval II Rep (2004) 3F) lors de sa 20<sup>e</sup> réunion plénière (30 septembre 2004). Ces rapports d'évaluation et les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site web du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le troisième cycle d'évaluation du GRECO en cours (lancement le 1<sup>er</sup> janvier 2007) porte sur les thèmes suivants :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 2-12, 15-17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption<sup>1</sup> ; articles 1-6 de son Protocole additionnel<sup>2</sup> (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 en Norvège du 12 au 14 novembre 2008 était composée de Mme Thomasenia DUNCAN, chef du service juridique, Commission électorale fédérale (Etats-Unis), Mme Laura STEFAN, coordinatrice anti-corruption, Société académique roumaine (Roumanie) et M. Pall THORHALLSSON, conseiller juridique, bureau du Premier ministre (Islande). L'EEG a bénéficié de l'aide de Mme Tania VAN DIJK du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, l'EEG a reçu une réponse au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2008) 5E, 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'Administration et de la réforme de l'Etat, le ministère des Collectivités locales et du développement régional, le ministère des Finances, *Statistics Norway* et la Cour des comptes de Norvège. Elle a également rencontré un représentant de la Commission de la loi sur les partis politiques. L'EEG a en outre rencontré les partis politiques représentés au Parlement [Storting] : le parti travailliste norvégien (*Det norske Arbeiderparti*), le parti du progrès (*Fremskrittspartiet*), le parti conservateur (*Høyre*), la gauche socialiste (*Sosialistisk Venstreparti*), le parti démocrate chrétien (*Kristelig Folkeparti*), le parti du centre (*Senterpartiet*) et le parti libéral (*Venstre*), ainsi que deux partis politiques non représentés au Parlement [Storting] : le parti Rouge (*Rødt, ex. Rød Valgallianse*) et le parti de la population côtière (*Kystpartiet*). Enfin, elle a rencontré des auditeurs et des représentants de la section norvégienne de *Transparency International*, de la Confédération norvégienne des syndicats (LO), de la Confédération norvégienne du commerce et de l'industrie (NHO) ainsi que des médias.
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, consacré à la transparence du financement des partis politiques, a été élaboré à partir des réponses au

---

<sup>1</sup> La Norvège a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 02 mars 2004. Elle est entrée en vigueur pour la Norvège le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

<sup>2</sup> La Norvège a ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) le 02 mars 2004. Il est entré en vigueur pour la Norvège le 1<sup>er</sup> février 2005.

questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour principal objectif d'évaluer les mesures prises par les autorités norvégiennes 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 recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Norvège afin qu'elle 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 (2008) 6F Thème I.

## **II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE GENERALE**

### Définitions

7. En Norvège, les partis politiques jouent un rôle primordial au sein du système démocratique depuis la naissance du parlementarisme au milieu des années 1880. Ils sont mentionnés brièvement dans la Constitution : « L'élection des représentants des circonscriptions a lieu au scrutin proportionnel et la répartition des sièges entre les différents *partis politiques* s'effectue selon les règles suivantes ». Toutefois, les autorités norvégiennes indiquent qu'en raison du principe de la liberté d'association, il n'existe pas de définition juridique des partis politiques, que ce soit dans la loi sur les partis politiques (ci-après : LPP) ou ailleurs. En résumé, les partis politiques sont des personnes morales<sup>3</sup> inscrites au Registre des partis politiques conformément au chapitre 2 de la LPP. Il conviendrait d'insister sur le fait que, contrairement à ce que la Constitution laisse entendre, la participation aux élections n'est pas exclusivement réservée aux partis politiques enregistrés : des groupes non enregistrés peuvent également participer aux élections au *Storting* (Parlement), aux conseils de comté et conseils municipaux. Cela fait toutefois une vingtaine d'années qu'un tel groupe n'a plus remporté de siège au *Storting*. Trois groupes non enregistrés ont participé aux élections parlementaires de 2005 (en plus des 18 partis politiques enregistrés), mais aucun d'entre eux n'a obtenu de siège. Il est plus fréquent que des groupes non enregistrés remportent des sièges au sein des conseils de comté et des conseils municipaux lors des élections correspondantes<sup>4</sup>.

### Enregistrement

8. Les partis politiques acquièrent la personnalité morale après leur enregistrement au Registre de coordination central des personnes morales, où elles se voient attribuer un numéro d'organisation. Ils sont alors soumis à des droits et assument des obligations indépendamment de leurs organes officiels et de leurs membres. L'obligation d'enregistrement du parti au Registre de coordination central s'applique à l'organisation principale du parti (organisation mère). Ses organes subordonnés (structures/unités administratives du parti au niveau des comtés ou des municipalités, y compris les mouvements de jeunesse) peuvent également y être inscrits ; ils acquièrent alors la personnalité morale indépendamment de la structure principale du parti. Les autorités norvégiennes indiquent que de nombreux mouvements de jeunesse nationaux et des sections des partis politiques au niveau des comtés sont enregistrés séparément dans le Registre de coordination central des personnes morales.

---

<sup>3</sup> Il convient de noter que les partis politiques ont la liberté de choisir leur forme juridique. Les autorités norvégiennes font état que sur les 22 partis figurant au Registre des partis politiques, 21 sont enregistrés en tant qu'« associations ». Un seul parti a la forme d'« une autre personne morale ».

<sup>4</sup> Lors des élections municipales les plus récentes, en septembre 2007, les groupes non enregistrés ont obtenu 51 539 voix sur un total de 2 226 864 (soit près de 2,3%) et remporté 392 sièges sur un total de 10946 sièges à pourvoir au sein des conseils municipaux de Norvège (soit près de 3,6%).

9. Tout parti politique qui souhaite participer aux élections sous une appellation donnée peut demander l'enregistrement de son nom au Registre des partis politiques du Centre d'enregistrement Brønnøysund. L'enregistrement au Registre de coordination central des personnes morales est un préalable à l'enregistrement au Registre des partis politiques : un parti ne peut demander son inscription au second que s'il est inscrit au premier. Aux termes de l'article 2 de la LPP, l'enregistrement au Registre des partis politiques donne au parti le droit exclusif de présenter des candidats à l'élection sous le nom qui a été enregistré. Comme indiqué ci-dessus, il est toutefois possible de participer aux élections sans être inscrit au Registre des partis politiques ou au Registre de coordination central des personnes morales. Les groupes non enregistrés peuvent également employer le terme « parti » dans le nom figurant sur leurs listes de candidats, même s'ils ne sont pas enregistrés en tant que tels dans le Registre des partis politiques.
10. Aux termes de l'article 3 de la LPP, pour que le nom d'un parti puisse être ajouté au registre, il ne doit y avoir aucun risque de confusion entre ce nom et celui d'un autre parti inscrit au registre ou d'une entité politique sami enregistrée auprès du Parlement sami<sup>5</sup>. Toute demande d'enregistrement du nom du parti dans le registre des partis politiques doit en outre inclure :
- le document de constitution du parti ;
  - des informations sur les personnes ayant été élues au sein des organes exécutifs du parti et les personnes autorisées à agir en tant que représentants officiels du parti dans les cas évoqués par la LPP ;
  - les statuts du parti, précisant l'entité du parti chargée de l'élection de ses organes exécutifs ;
  - les déclarations d'au moins 5 000 personnes (contenant les signatures, dates de signature et noms, dates de naissance et adresse des personnes en question) ayant le droit de vote à une élection générale, indiquant qu'elles souhaitent l'enregistrement du nom du parti<sup>6</sup>.
- La demande doit être enregistrée auprès de l'autorité compétente le 2 janvier de l'année électorale pour que l'enregistrement soit effectif pour l'élection en question (article 3(3) de la LPP). L'autorité compétente ne peut refuser l'enregistrement du nom d'un parti politique que pour certains motifs particuliers (article 3(1) de la LPP).
11. Le nom du parti, son numéro d'organisation, son adresse et les coordonnées (nom, adresse, date de naissance et numéro d'identification) des membres de son organe exécutif et de la personne à contacter figurant dans le Registre de coordination central des personnes morales sont entrés dans le Registre des partis politiques. A l'exception de la date de naissance, du numéro d'identification et de l'adresse des membres de l'organe exécutif du parti, les informations inscrites au registre sont accessibles au public (article 2 du « Règlement sur certaines questions liées aux partis politiques »). Ni le Registre des partis politiques, ni le Registre de coordination central des personnes morales ne contiennent toutefois d'informations sur la structure organisationnelle du parti, ses sections locales et les autres organisations/entités placées sous son autorité, si ces dernières n'ont pas été enregistrées en tant qu'entités distinctes dans le registre de coordination central<sup>7</sup>. Tout changement dans l'organe exécutif du parti doit

---

<sup>5</sup> Les populations d'origine sami, comprises dans le recensement sami, participent aux élections au Parlement sami de Norvège, qui se déroulent en même temps que les élections au *Storting*.

<sup>6</sup> Les personnes déclarant qu'elles souhaitent l'enregistrement du nom du parti doivent avoir atteint l'âge légal pour voter à la fin de l'année calendaire dans laquelle la demande est faite, mais si la demande est soumise moins d'un an avant une élection, il suffit que ces personnes aient atteint l'âge légal pour voter à la fin de l'année électorale. Les déclarations ne sont valables que si elles ont été faites moins d'un an avant le dépôt de la demande d'enregistrement du nom du parti (article 3, LPP)

<sup>7</sup> Les autorités norvégiennes indiquent toutefois que ces informations sont recueillies par *Statistics Norway* dans son étude annuelle sur les partis politiques et publiées sur le site Web consacré au financement des partis politiques, créé par *Statistics Norway* et le ministère de l'administration et de la réforme de l'Etat (<http://www.partifinansiering.no>).

être signalé au Registre des partis politiques. Les noms des partis qui n'ont publié aucune liste de candidats dans aucune circonscription lors de deux élections générales consécutives (ou qui ont été dissous ou ont changé de nom au cours des quatre années précédentes) sont radiés du Registre des partis politiques.

12. En août 2008, 22 partis politiques étaient enregistrés en Norvège. Les autorités norvégiennes indiquent toutefois que le nombre de structures/entités (mouvements de jeunesse nationaux et au niveau des comtés, entités au niveau des comtés et des municipalités) faisant partie de la structure organisationnelle de ces 22 partis politiques et relevant de la loi sur les partis politiques s'élève à près de 3200.

### Participation aux élections

13. Conformément aux articles 50 et 53 de la Constitution, tous les citoyens norvégiens qui ont atteint (ou atteindront) l'âge de 18 ans au cours de l'année de la tenue des élections disposent de la pleine capacité juridique et du droit de vote s'ils n'en ont pas été privés<sup>8</sup>. Comme le stipulent la Constitution et la loi sur la représentation des peuples, toute personne ayant le droit de vote et résidant en Norvège depuis au moins dix ans est éligible au *Storting*. Le personnel des ministères (à l'exception des ministres, secrétaires d'Etat et conseillers politiques), les juges de la Cour suprême et les membres du corps diplomatique ou du service consulaire ne peuvent être élus au *Storting*. Le droit de vote aux élections locales est accordé aux étrangers après trois années consécutives de résidence dans le pays.
14. La Norvège a un parlement modifié à une seule chambre<sup>9</sup>, le *Storting* (« Grand Conseil »). Ce dernier compte 169 membres élus au suffrage universel pour un mandat de quatre ans, au scrutin proportionnel<sup>10</sup> dans 19 circonscriptions à plusieurs sièges. La Norvège a un système multipartite : compte tenu du nombre élevé de partis, il y a peu de chances qu'un seul parti puisse former un gouvernement. Les gouvernements de coalition (et de minorité) sont par conséquent la norme.
15. Il y a 430 municipalités et 19 comtés (lesquels forment les circonscriptions pour les élections au *Storting*) dotés de leurs conseils respectifs. Les élections aux conseils municipaux et aux conseils de comté ont lieu simultanément tous les quatre ans. Il y a donc des élections tous les deux ans, avec une alternance entre les élections au *Storting* et les élections municipales/de comté. Les élections municipales/de comté les plus récentes se sont tenues le 9 septembre 2007.

---

<sup>8</sup> Article 53 de la Constitution : « Sont privées du droit de vote les personnes :

a) qui ont été condamnées pour infraction pénale, conformément aux dispositions pertinentes de la loi ;

b) qui sont entrées au service d'une puissance étrangère sans l'autorisation du gouvernement ».

<sup>9</sup> Pour les votes sur la législation, le *Storting* se divise en deux chambres, l'*Odelsting* (trois quarts des membres du *Storting*) et le *Lagting* (un quart de ses membres). Cela étant, le *Lagting* est rarement en désaccord avec la décision de l'*Odelsting*. En février 2007, le *Storting* a adopté un amendement à la Constitution mettant fin à la division en *Odelsting* et *Lagting*, qui prendra effet à compter des élections générales de 2009.

<sup>10</sup> La Norvège utilise une version modifiée de la méthode de Sainte-Laguë pour les élections locales et nationales. Cent cinquante membres du *Storting* sont élus dans 19 circonscriptions. Chaque comté forme une circonscription, qui élit un nombre prédéfini de sièges au *Storting*, en fonction de sa population et de sa zone géographique (les circonscriptions les moins peuplées ont donc davantage de sièges que leur population ne le permettrait, afin de maintenir la représentation des zones rurales au sein du *Storting*). De plus, il y a 19 sièges dits « de péréquation », soit un par comté. Ces derniers sont répartis entre les partis qui ont eu moins de sièges que ce qu'ils auraient dû obtenir compte tenu du nombre total de suffrages recueillis dans le pays (un parti pourrait par exemple n'avoir suffisamment de voix dans aucune des circonscriptions pour obtenir un siège au sein du *Storting*, malgré un nombre de voix relativement élevé au total). Seuls les partis politiques enregistrés ayant obtenu au moins quatre pour cent des suffrages exprimés dans l'ensemble du pays peuvent prétendre à ces sièges de péréquation.

16. Comme indiqué ci-dessus (voir paragraphe 7), les partis politiques comme d'autres groupes (non enregistrés) peuvent présenter des listes de candidats aux élections au *Storting* et aux conseils municipaux/de comté. Les listes électorales sont ouvertes : les électeurs peuvent changer l'ordre dans lequel sont classés les candidats. Cela étant, le système norvégien est fortement axé sur les partis et beaucoup moins sur les candidats. L'électorat vote davantage pour un parti donné que pour un candidat sur une liste électorale.
17. Hormis le seuil des quatre pour cent du nombre total de suffrages exprimés en Norvège pour obtenir l'un des 19 « sièges de péréquation » (voir note 10) au *Storting*, il n'y a pas de seuil électoral.

### Représentation des partis politiques au Parlement

18. Dix huit partis politiques et trois groupes/listes non enregistrés ont participé aux élections au *Storting* les plus récentes, qui se sont tenues le 12 septembre 2005<sup>11</sup>. Sept partis politiques ont remporté des sièges :
- le parti travailliste norvégien \* (*Det norske Arbeiderparti*) - 61 sièges
  - le parti du progrès (*Fremskrittspartiet*) - 38 sièges
  - le parti conservateur (*Høyre*) - 23 sièges
  - la gauche socialiste \* (*Sosialistisk Venstreparti*) - 15 sièges
  - le parti chrétien démocrate (*Kristelig Folkeparti*) - 11 sièges
  - le parti du centre \* (*Senterpartiet*) - 11 sièges
  - le parti libéral (*Venstre*) - 10 sièges
19. Trois partis (dont le nom est suivi d'un \* ci-dessus), à savoir le parti travailliste norvégien (*Det norske Arbeiderparti*), la Gauche socialiste (*Sosialistisk Venstreparti*) et le parti du centre (*Senterpartiet*), ont formé en octobre 2005 le gouvernement de coalition actuel.

### Vue d'ensemble du système de financement des partis politiques

#### Cadre juridique

20. Les dispositions régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales sont contenues dans la loi précitée sur certaines questions liées aux partis politiques (loi sur les partis politiques, LPP), entrée en vigueur en janvier 2006. La LPP s'applique de la même manière à l'ensemble des partis politiques enregistrés, à tous les niveaux (national, régional et local) ; elle remplace la loi de 1998 relative à la divulgation des revenus des partis politiques, qui ne s'appliquait qu'aux partis politiques participant aux élections au *Storting*. La LPP édicte des règles concernant l'enregistrement des partis politiques, l'aide publique octroyée aux partis enregistrés (et, dans une certaine mesure, l'attribution d'un soutien financier aux groupes élus), les dons non autorisés, les revenus à déclarer par les partis enregistrés et la création de la

<sup>11</sup> Ces partis politiques étaient les suivants : le parti travailliste norvégien (*Det norske Arbeiderparti*), le parti du progrès (*Fremskrittspartiet*), le parti conservateur (*Høyre*), la gauche socialiste (*Sosialistisk Venstreparti*), le parti chrétien démocrate (*Kristelig Folkeparti*), le parti du centre (*Senterpartiet*), le parti libéral (*Venstre*), l'alliance électorale rouge (*Rød Valgallianse*), le parti de la population côtière (*Kystpartiet*), le parti des retraités (*Pensjonistpartiet*), le rassemblement chrétien (*Kristent Samlingsparti*), les Verts (*Miljøpartiet De Grønne*), les Démocrates (*Demokratene*), le parti communiste norvégien (*Norges Kommunistiske Parti*), le parti de la réforme (*Reformpartiet*), le parti sami (*Sámeálbmot bellodat, Samefolkets Parti*), le parti populaire libéral (*Det Liberale Folkeparti*) et le parti de la société (*Samfunnspartiet*). Trois groupes/listes non enregistrés ont également participé à ces élections : la liste contre l'avortement (*Abortmotstandernes Liste*), l'alliance républicaine norvégienne (*Norsk Republikansk Allianse*) et le parti d'union des brasseurs (*Pilsens Samlingsparti*).

Commission de la loi sur les partis politiques. Les élections étant fortement axées sur les partis en Norvège, la législation relative au financement et à la diffusion d'informations ne s'applique qu'aux partis politiques enregistrés et non aux candidats ou aux groupes non enregistrés.

21. Les autorités norvégiennes signalent que la LPP met notamment en balance trois considérations qui sont jugées d'importance fondamentale pour le bon fonctionnement de la démocratie, à savoir :
  - la liberté d'action des partis politiques (indépendance);
  - le droit de tout individu de soutenir un parti politique ;
  - le droit du public d'être informé de l'identité des personnes qui effectuent des dons aux partis politiques au-delà d'une certaine limite, cela pouvant avoir un impact sur la prise de décision politique.
22. Il ressort clairement de la « Proposition à l'Odelsting n°84 (2004-2005) » (c.-à-d. la proposition d'adoption d'une loi sur les partis politiques) que 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 a été expressément prise en compte dans les débats ayant précédé l'adoption de la LPP.
23. La LPP a été complétée en avril 2006 par le Règlement sur certaines questions liées aux partis politiques (REG 2006-03-16 n°321 : Règlement relatif à la loi sur les partis politiques), qui contient des précisions sur l'inscription au Registre des partis politiques, la déclaration des revenus des partis, le retrait de l'aide publique et le fonctionnement de la Commission de la loi sur les partis politiques.
24. Depuis l'entrée en vigueur de la LPP, seules les élections municipales/de comté de septembre 2007 se sont tenues conformément à la nouvelle réglementation financière.

#### Financement public

25. En Norvège, les partis politiques enregistrés au niveau national reçoivent des aides de l'Etat depuis le début des années 1970. Les partis au niveau local et des comtés, bénéficient d'aides de l'Etat depuis 1975. Ces dernières décennies, le financement accordé aux partis a connu une forte augmentation. Les autorités norvégiennes indiquent que les objectifs de ce financement public sont les suivants :
  - assurer aux partis politiques un financement satisfaisant, stable et équitable, sans les rendre trop dépendants du financement public ou des dons privés ;
  - renforcer la confiance dans la classe politique, les partis et les pouvoirs publics en général ;
  - combattre la corruption ou les suspicions de corruption.
26. Un financement public direct est octroyé chaque année aux partis politiques et mouvements de jeunesse au niveau national, aux sections des partis politiques et mouvements de jeunesse au niveau des comtés ainsi qu'aux sections des partis politiques au niveau municipal. Ce financement se base sur le nombre de voix obtenues par un parti/une entité liée à un parti national, de comté ou local aux précédentes élections nationales, régionales ou locales.
27. Au niveau national, les partis politiques peuvent demander une aide publique au ministère de l'administration. Celle-ci se décompose en deux parties : une aide par voix (quatre vingt dix pour cent du financement annuel total octroyé) et une aide de base (dix pour cent du financement annuel total octroyé). L'aide par voix est attribuée en fonction du nombre de suffrages recueillis par le parti politique aux élections respectives sans fixation de

seuil. L'aide de base est accordée aux partis politiques nationaux qui ont recueilli au moins 2,5 pour cent des suffrages à la précédente élection nationale ou qui ont au moins un représentant élu au *Storting* (article 11 de la LPP). En 2008, au niveau national, près de 211 millions de NOK (environ 23 millions d'euros) ont été répartis entre 18 partis politiques, l'aide par voix s'élevant à 72,10 NOK (environ 8 €) par suffrage recueilli aux précédentes élections au *Storting* et l'aide de base à 3 017 143 NOK (environ 330 000 €) par parti (7 partis sur les 18 précités ont bénéficié de cette aide en 2008).

Parti	Nombre de voix	Aide par voix (NOK)	Aide de base (NOK)	Total (NOK)	Total (€) (approx.)
<i>Det norske Arbeiderparti</i>	862 456	62 187 003	3 017 143	<b>65 204 146</b>	7 126 161
<i>Fremskrittspartiet</i>	581 896	41 957 350	3 017 143	<b>44 974 493</b>	4 915 262
<i>Høyre</i>	371 948	26 819 144	3 017 143	<b>29 836 287</b>	3 260 808
<i>Sosialistisk Venstreparti</i>	232 971	16 798 269	3 017 143	<b>19 815 412</b>	2 165 626
<i>Kristelig Folkeparti</i>	178 885	12 898 423	3 017 143	<b>15 915 566</b>	1 739 412
<i>Senterpartiet</i>	171 063	12 334 421	3 017 143	<b>15 351 564</b>	1 677 772
<i>Venstre</i>	156 113	11 256 458	3 017 143	<b>14 273 601</b>	1 559 962
<i>Rød Valgallianse</i>	32 355	2 332 943	-	<b>2 332 943</b>	254 967
<i>Kystpartiet</i>	21 948	1 582 551	-	<b>1 582 551</b>	172 957
<i>Pensjonistpartiet</i>	13 556	977 449	-	<b>977 449</b>	106 825
<i>Kristent Samlingsparti</i>	3 911	282 001	-	<b>282 001</b>	30 820
<i>Miljøpartiet De Grønne</i>	3 652	263 326	-	<b>263 326</b>	28 779
<i>Demokratene</i>	2 705	195 043	-	<b>195 043</b>	21 316
<i>Norges Kommunistiske Parti</i>	1 070	77 152	-	<b>77 152</b>	8 432
<i>Reformpartiet</i>	727	52 420	-	<b>52 420</b>	5 729
<i>Sámeálbmot bellodat Samefolkets Parti</i>	659	47 517	-	<b>47 517</b>	5 193
<i>Det Liberale Folkeparti</i>	213	15 358	-	<b>15 358</b>	1 678
<i>Samfunnspartiet</i>	44	3 173	-	<b>3 173</b>	347
<b>Total</b>	<b>2 636 172</b>	<b>190 080 001 NOK</b>	<b>21 120 001 NOK</b>	<b>211 200 002 NOK</b>	<b>23 082 048 €</b>

28. Les sections des partis politiques au niveau des comtés et des municipalités peuvent demander une aide au gouverneur de comté. Tout comme l'aide publique au niveau national, conformément aux articles 12 et 13 de la LPP, l'aide accordée au niveau des comtés et au niveau municipal se décompose en une aide par voix (en fonction du nombre de suffrages recueillis par le parti – sans fixation de seuil, respectivement aux précédentes élections de comté et élections municipales) et une aide de base (accordée aux partis qui ont obtenu au moins quatre pour cent des suffrages, respectivement aux précédentes élections de comté et élections municipales, ou qui ont au moins un représentant élu au sein du conseil de comté ou du conseil municipal). En 2008, les partis politiques au niveau des comtés ont reçu 26,11 NOK (environ 2,85 €) par voix dans le cadre de l'aide par voix, et 40 248 NOK d'aide de base (environ 4 400 €) ; pour les partis politiques au niveau municipal, ces chiffres s'élevaient respectivement à 11,53 NOK (environ 1,25 €) par voix et 1 101 NOK (environ 120 €). Cette aide financière provient du budget de l'Etat ; l'administration municipale et/ou du comté n'en a pas la responsabilité financière.

29. Les mouvements de jeunesse affiliés aux partis politiques au niveau national et des comtés peuvent également prétendre à un financement public direct. Le montant du financement accordé à ces mouvements de jeunesse est proportionnel au nombre de suffrages recueillis par le parti politique correspondant aux précédentes élections nationales ou de comté (articles 11 et 12 de la LPP). En 2008, les mouvements de jeunesse au niveau national ont perçu près de 2,42 NOK (environ 0,26 €) par suffrage obtenu par le parti aux élections de 2005 au *Storting*, soit un total de 6 369 000 NOK (environ 700 000 €) pour les 13 mouvements de jeunesse nationaux. Les autorités norvégiennes indiquent que le montant du financement public direct accordé aux mouvements de jeunesse nationaux et de comté, ainsi qu'aux partis politiques au niveau des comtés et au niveau municipal s'élevait à près de 105 millions de NOK (environ 11,5 millions d'euros) en 2008.
30. D'après les informations de Statistics Norway<sup>12</sup>, les partis politiques sont très dépendants de la source de revenus que représente l'aide publique. Ce financement représentait 72 pour cent des revenus des partis politiques en 2007, année des élections municipales/de comté, contre 76 pour cent en 2006.
31. Les autorités norvégiennes soulignent que ce financement est caractérisé par une absence de supervision et n'est assorti d'aucune condition : les partis sont libres d'utiliser cette aide comme bon leur semble, et l'affectation des fonds n'est nullement contrôlée (article 10(3) et 10(4) de la LPP).
32. Indépendamment du financement accordé aux partis enregistrés et à leurs mouvements de jeunesse, les groupes élus au sein du *Storting*, des conseils de comté et des conseils municipaux perçoivent une aide financière (article 10(2) de la LPP), qu'ils soient un parti politique enregistré ou non. Au niveau national, l'indemnité pour frais de bureau des groupes représentés au *Storting* s'élevait à 127 millions de NOK au total (environ 13,9 millions d'euros) en 2008. Ce montant a été réparti entre les sept partis représentés au Parlement (voir paragraphe 18 ci-dessus)<sup>13</sup>. Cette indemnité vise à couvrir les dépenses nécessaires à l'exercice des activités parlementaires. De même, les administrations des comtés et administrations municipales sont chargées de la mise à disposition de fonds aux groupes élus au sein des conseils de comté et des conseils municipaux. Les autorités norvégiennes indiquent que la quasi-totalité des municipalités et comtés norvégiens ont mis en place un soutien financier pour les représentants et groupes élus, dont le montant varie en fonction du comté ou de la municipalité.
33. En outre, les partis politiques bénéficient d'un soutien public indirect sous la forme d'exonérations de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur le capital (pour les activités non commerciales<sup>14</sup> telles que les cotisations des adhérents, l'aide publique, les dons, loteries, etc.) et peuvent prétendre à certains avantages en matière de TVA, tout comme d'autres organisations non gouvernementales. Il n'y a pas de financement public indirect sous la forme

---

<sup>12</sup> Voir <http://www.partifinansiering.no/english> et [http://www.ssb.no/english/subjects/07/02/10/partifin\\_en/](http://www.ssb.no/english/subjects/07/02/10/partifin_en/)

<sup>13</sup> Le paragraphe 5.1 de la proposition à l'Odelsting n°84 (2004-2005) indique clairement que « les groupes parlementaires reçoivent des aides annuelles [...] pour l'emploi de secrétaires et de chargés d'affaires. L'aide se compose de deux parties, l'une fixe, l'autre variable. La composante variable (aide de représentation) dépend de la taille du groupe parlementaire, une aide étant octroyée pour l'emploi d'un secrétaire/conseiller pour chaque représentant du groupe. (...) La composante fixe (aide de base) est commune à tous les groupes parlementaires. (...) Pour les groupes d'opposition, une aide supplémentaire à l'aide de base est accordée : elle varie en fonction de la taille du groupe ; les groupes d'opposition parlementaire formés de trois ou quatre représentants perçoivent une aide de base égale à une fois et demi celle des groupes du gouvernement et des groupes parlementaires de cinq représentants ou plus.

<sup>14</sup> Les revenus du parti provenant d'activités à but lucratif sont imposables si le produit de la vente de biens ou de services est supérieur à 70 000 NOK (environ 8 000 €).

d'un temps d'antenne gratuit pour les partis politiques<sup>15</sup>. Au contraire, la diffusion de messages publicitaires de nature politique à la télévision est interdite (article 3-1 de la loi sur la radiodiffusion).

34. Les autorités norvégiennes indiquent que les instances gouvernementales (en particulier au niveau local et régional) n'ont guère la possibilité de faciliter leur propre campagne électorale ou de retirer un quelconque avantage de l'utilisation des ressources publiques.

#### Financement privé

35. La LPP prévoit des restrictions en ce qui concerne les sources de financement privé (pour les partis politiques à tous les niveaux, y compris leurs mouvements de jeunesse). Tout d'abord, en application de l'article 17(2) de la LPP, un parti ne peut recevoir de dons d'une personne dont il ne connaît pas l'identité (dons anonymes). Les dons anonymes doivent être transférés au budget de l'Etat. De plus, l'article 17(3) de la LPP interdit à la fois les dons d'agences gouvernementales (c'est-à-dire les personnes morales placées sous le contrôle de l'Etat ou d'une autre agence gouvernementale) et les dons provenant de donateurs étrangers (c.-à-d. des particuliers qui ne sont pas citoyens norvégiens ou ne remplissent pas les conditions requises pour voter aux élections municipales et de comté, conformément à l'article 2-2 de la loi électorale, ou encore des personnes morales immatriculées à l'étranger). Aux fins de cette disposition de la LPP, les dons sont considérés comme étant toute forme de soutien que le parti est tenu de signaler (voir paragraphes 45-47 ci-après) et englobent donc les aides en nature et en numéraire (article 17(4) de la LPP).
36. La LPP ne fixe aucune limite en ce qui concerne le montant, la taille ou la fréquence des dons privés ou des cotisations des adhérents.
37. Il n'y a pas de restrictions en ce qui concerne les contributions d'entités qui fournissent ou cherchent à fournir des biens et services à l'administration publique. Il découle clairement de la « Proposition à l'Odelsting n°84 (2004-2005) » (c.-à-d. la proposition d'adoption d'une loi sur les partis politiques), que cette question a été examinée tant avec la Commission sur le financement démocratique (qui a été chargée en 2003-2004 d'effectuer une analyse du système de financement des partis politiques et de proposer des modifications de ce dernier) qu'avec le ministère de l'Administration et de la réforme de l'Etat : ces derniers ont convenu que cela poserait un problème de délimitation et que les dispositions réglementaires en vigueur (notamment celles relatives à la passation de marchés publics) seraient suffisantes pour résoudre les éventuels problèmes qui se poseraient en la matière.
38. Les dons aux partis politiques n'ouvrent pas droit à des déductions fiscales.

#### Dépenses

39. Il n'y a pas de limites ou de restrictions aux dépenses des partis politiques. La mise en place d'éventuelles limites aux dépenses a été examinée dans le cadre de la « proposition à l'Odelsting n°84 (2004-2005) » précitée. La Commission sur le financement démocratique et le ministère de l'Administration et de la réforme de l'Etat ont estimé que le risque de corruption ou de pratiques financières abusives était davantage lié aux revenus des partis politiques et qu'un plafonnement des dépenses pourrait aisément être contourné.

---

<sup>15</sup> A l'exception des débats télévisés en période préélectorale, dans la mesure où ceux-ci peuvent être considérés comme un temps d'antenne gratuit.

### III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE SPECIFIQUE

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

##### Comptabilité

40. Les partis politiques enregistrés sont soumis aux mêmes obligations comptables que les autres associations. Conformément à la loi sur la comptabilité, les associations sont tenues d'établir leurs comptes annuels conformément aux dispositions de la loi si (i) le total de leur actif était supérieur à 20 millions de NOK (environ 2,2 millions d'euros) ou (ii) si elles avaient un nombre moyen d'employés de 20 ou plus (équivalent temps plein) au cours de l'année précédente. Si l'une des conditions précitées s'applique à un parti, ce dernier doit appliquer les principes comptables généralement admis et les normes internationales d'information financière (IFRS) et tenir sa comptabilité conformément aux dispositions de la loi sur la comptabilité<sup>16</sup>. Les partis soumis à la loi sur la comptabilité<sup>17</sup> sont tenus de préparer un rapport annuel, de faire vérifier leurs comptes par un auditeur agréé et de conserver leurs livres comptables, factures et autres principaux documents comptables pendant dix ans (les autres documents sont à conserver pendant trois ans et demi). En outre, ils doivent déposer leurs comptes annuels, leur rapport annuel et le rapport de l'auditeur au Registre des comptes des sociétés qui, conformément à la loi sur la comptabilité, doit rendre ces documents accessibles au public (sur demande)<sup>18</sup>. Cinq des sept partis politiques représentés au *Storting* remplissent l'une des conditions précitées et sont donc soumis à la loi sur la comptabilité. L'EEG a toutefois été informée que les deux autres partis représentés au *Storting*, ainsi que plusieurs sections de partis politiques au niveau régional, soumettent de leur plein gré leurs comptes annuels, leur rapport annuel et le rapport de l'auditeur au Registre des comptes des sociétés.
41. Les dispositions relatives aux infractions comptables figurent dans le Code pénal et la loi sur la comptabilité. Les articles 182-183 et 286 du Code pénal érigent en infraction pénale l'utilisation intentionnelle de documents falsifiés et la « méconnaissance, intentionnelle ou par négligence, des dispositions sur l'enregistrement des informations comptables, les rapports annuels ou l'archivage de la comptabilité ». Les personnes morales, telles que les partis politiques enregistrés, peuvent également être tenues responsables de la perpétration de ces infractions.

##### Accès aux documents comptables

42. Les partis politiques auxquels s'applique la loi sur la comptabilité (voir paragraphe 40 ci-dessus) sont tenus de fournir à tout organisme de contrôle public, y compris à l'administration fiscale, l'aide nécessaire à la réalisation d'un contrôle de leur système et de leurs documents comptables, et notamment de mettre à sa disposition les moyens et logiciels utiles à cette fin. Cette obligation s'applique également à l'auditeur.

---

<sup>16</sup> Cette obligation de tenir des livres comptables conformément aux dispositions de la loi sur la comptabilité s'applique également aux partis politiques qui ne remplissent pas l'une des conditions précitées si le montant imposable de leurs ventes est supérieur à 140 000 NOK (environ 16 000 €) pour une année.

<sup>17</sup> Une norme comptable spécifique a également été élaborée, qui précise les obligations des organisations à but non lucratif (y compris les partis politiques auxquels s'applique la loi sur la comptabilité) et les exceptions possibles à la loi sur la comptabilité. Cette norme comporte des dispositions sur les comptes consolidés pour les organisations ayant une structure multi-entités, l'inscription dans la comptabilité des contributions (en indiquant également le nom du contributeur, le montant et les conditions liées aux contributions matérielles) et de l'affectation de ces fonds. Cela dit, peu de partis politiques semblent appliquer cette norme, préférant suivre les dispositions de la loi sur la comptabilité.

<sup>18</sup> Les documents comptables précités sont accessibles au public sur le site Web du Registre des comptes des sociétés.

43. En outre, conformément à l'article 23 de la LPP, les sections de partis politiques (au niveau national, régional et local) et mouvements de jeunesse relevant de la LPP sont tenus d'autoriser tout contrôle de leur comptabilité sur l'année précédente, si la demande leur en est faite. L'EEG a été informée que toute personne peut demander un tel contrôle. Toutefois, cette possibilité ne semble pas avoir été utilisée pour l'instant. En tout état de cause, s'ils recevaient une telle demande, les partis qui sont tenus de déposer leurs documents comptables au Registre des comptes des sociétés du Centre d'enregistrement Brønnøysund (ou qui le font de leur plein gré) la transfèreraient à ce dernier.

#### Obligations de déclaration

44. Comme indiqué ci-dessus, les partis politiques auxquels s'applique la loi sur la comptabilité sont tenus de préparer un rapport annuel et de le soumettre (ainsi que leur comptabilité annuelle et le rapport d'auditeur) au Registre des comptes des sociétés.
45. En outre, conformément à l'article 18 de la LPP, tous les partis politiques, y compris les unités administratives des partis, dont les revenus totaux de l'année sont supérieurs à 10 000 NOK (environ 1 100 €) après déduction de l'aide publique sont tenus de déposer un rapport annuel sur leurs revenus au registre central (Statistics Norway), au plus tard six mois après la clôture des comptes. Ce rapport doit faire la synthèse des revenus du parti ou de l'organisation/entité liée au parti au cours de l'année calendaire précédente et être subdivisé en plusieurs catégories :
- aide publique<sup>19</sup>;
  - revenus provenant des activités du parti<sup>20</sup>;
  - autres dons<sup>21</sup>
  - transferts internes (c.-à-d. transferts d'autres sections de partis politiques).
46. En outre, l'article 20 de la LPP prévoit que, si au cours de la période de déclaration (année calendaire), un donateur a effectué un ou plusieurs dons à l'organisation centrale du parti d'une valeur totale supérieure ou égale à 30 000 NOK (environ 3 300 €), la valeur du don et l'identité du donateur (nom et adresse) doivent être indiqués séparément ; il en est de même pour les dons effectués par un particulier aux sections de partis politiques au cours de l'année calendaire, lorsque leur valeur totale est supérieure ou égale à 20 000 NOK (environ 2 200 €) au niveau des comtés, ou 10 000 NOK (environ 1 100 €) au niveau municipal. Les dons effectués aux mouvements de jeunesse sont régis par les mêmes règles que les dons au parti auquel ces mouvements sont rattachés, au niveau correspondant.
47. Les dons désignent, conformément à l'article 19(3) de la LPP, les dons en numéraire et en nature, sous la forme de biens, de services et d'autres avantages fournis à titre gracieux ou à des conditions avantageuses. Le travail bénévole ne nécessitant pas de qualifications particulières et ne constituant pas le revenu du bénévole n'est pas considéré comme un don ; de même, les locaux et objets loués au parti par un particulier, mais qui ne font pas partie de ses revenus, ne sont pas considérés comme des dons. Les dons en nature doivent être estimés à leur valeur marchande et être inclus dans le rapport annuel sur les revenus.

---

<sup>19</sup> A subdiviser en : aide publique conformément au chapitre 3 de la LPP, aide municipale/du comté pour le parti et autres aides publiques.

<sup>20</sup> A subdiviser en : revenu des souscriptions, revenus provenant de loteries, de campagnes de collecte de fonds et d'activités similaires, revenu du capital, revenus commerciaux et autres revenus.

<sup>21</sup> A subdiviser en : dons privés, dons d'entreprises commerciales, dons d'organisations professionnelles (syndicats, organisations d'employeurs, etc.), dons d'autres organisations, associations et unions, institutions, fondations et fonds, et dons autres.

48. Le rapport annuel sur les revenus doit également comporter deux déclarations, la première sur d'éventuels accords politiques ou commerciaux conclus entre le parti et un donateur, la seconde attestant que le parti ou l'entité liée au parti n'a perçu aucun autre revenu que celui qui a été déclaré. Le rapport de l'organisation centrale du parti doit être signé par le chef du parti et approuvé par un auditeur ; les rapports des sections des partis politiques au niveau municipal ou au niveau des comtés n'ont pas besoin d'être approuvés par un auditeur mais doivent être signés par la personne ayant demandé ou signé le récépissé de versement du financement public, ainsi qu'un membre du bureau (article 21 de la LPP).
49. Afin de faciliter la déclaration des revenus par les partis politiques/ sections des partis politiques aux différents niveaux (et notamment la publication d'informations sur les dons supérieurs à un certain montant), *Statistics Norway* a élaboré des formulaires électroniques standardisés ainsi que des consignes en la matière (conformément à l'article 10 du Règlement relatif à loi sur les partis politiques).
50. Les partis dont les revenus totaux pour une année donnée sont inférieurs à 10 000 NOK (environ 1 100 €) après déduction de toutes les aides publiques doivent déposer une déclaration au registre central de *Statistics Norway*, indiquant que leur revenu pour l'année est inférieur à ce seuil (article 18(3) de la LPP).
51. Comme son nom l'indique, le rapport annuel sur les revenus ne comporte pas d'informations sur les dépenses des partis. Au cours du processus d'adoption de la loi actuelle (cf. « Proposition à l'Odelsting n°84 (2004-2005) »), il s'est posé la question, dans le cadre de la discussion sur d'éventuelles limites aux dépenses (voir paragraphe 39 ci-dessus), de savoir si l'obligation de déclaration devait être étendue aux dépenses des partis, mais comme il avait déjà été décidé de ne pas fixer de limites aux dépenses de campagne, il a été considéré que de telles informations sur les dépenses des partis ne présentaient pas beaucoup d'intérêt pour l'électorat.

#### *Tierces parties*

52. Les contributeurs, personnes physiques ou morales, n'ont pas d'obligation de déclaration des contributions faites aux partis politiques ou pour les campagnes électorales.

#### Obligations de publication

53. Les partis politiques eux-mêmes ne sont pas dans l'obligation de publier les rapports annuels sur leurs revenus ou de rendre d'autres informations accessibles au public. Les autorités norvégiennes indiquent toutefois que plusieurs d'entre eux publient ces rapports annuels sur leur site Web et/ou les mettent à disposition sur demande.
54. Conformément aux articles 20 et 22 de la LPP, le Registre central de *Statistics Norway* – l'entité à laquelle les partis politiques et sections des partis politiques soumis à une obligation de déclaration doivent transmettre leur rapport – est chargé de comparer les informations relatives aux revenus et aux sources de revenus des partis, et de les rendre accessibles au public de manière appropriée ; il doit également publier les noms des donateurs ayant effectué des dons supérieurs à un certain montant (30 000 NOK/env. 3 300 € pour une année au niveau central ; 20 000 NOK/env. 2 200 € au niveau des comtés et 10 000 NOK/env. 1 100 € au niveau municipal). *Statistics Norway* a créé un site Web spécifique à cette fin, en coopération avec le ministère de l'Administration et de la réforme de l'Etat (<http://www.partifinansiering.no>), sur lequel les rapports sur les revenus des partis et les sections des partis politiques et les informations sur les donateurs qui ont effectué des dons supérieurs à un certain montant, ainsi que les

statistiques pertinentes, sont publics. Les renseignements pertinents sont disponibles sur le site web pour une durée de cinq ans.

**(ii) Contrôle (Article 14 de la recommandation Rec(2003)4)**

55. La LPP comme la loi sur la comptabilité encouragent une certaine forme de contrôle interne des finances de certains partis politiques. Comme indiqué ci-dessus (voir paragraphe 40), en vertu de la loi sur la comptabilité, les partis dont l'actif total est supérieur à 20 millions de NOK (environ 2,2 millions d'euros) ou dont le nombre moyen d'employés est supérieur à 20 années-travail, sont tenus de faire vérifier leurs comptes par un auditeur agréé. En outre, en vertu de l'article 21(3) de la LPP, l'organisation centrale des partis qui sont tenus de déposer un rapport annuel sur leurs revenus (c.-à-d. les partis dont les revenus totaux pour une année sont supérieurs à 10 000 NOK/environ 1 100 € après déduction de l'aide publique) doivent faire approuver ce rapport par un auditeur<sup>22</sup>. Les autorités norvégiennes indiquent que dans les limites de la loi sur les auditeurs (qui inclut des dispositions sur l'indépendance d'un auditeur et son objectivité), le choix de l'auditeur par les partis concernés est libre ; la loi ne prévoit pas d'autres obligations spécifiques concernant les audits internes.
56. S'agissant du contrôle externe, la LPP mentionne deux organes chargés de contrôler, sous une forme ou une autre, l'octroi des aides publiques aux partis, de recueillir et de superviser le dépôt des rapports sur les revenus : il s'agit de la Commission de la loi sur les partis politiques et de Statistics Norway. Il convient toutefois de souligner qu'aucun de ces organes ne dispose de l'autorité juridique nécessaire pour examiner de manière approfondie la précision des rapports, voire contrôler les pratiques comptables des partis politiques.
57. La Commission de la loi sur les partis politiques qui, en vertu de l'article 24 de la LPP, est un « organe administratif indépendant, placé sous l'autorité du Roi et du ministère », a pour mission :
- d'interpréter les règles applicables,
  - de prendre des décisions quant au retrait des aides,
  - de statuer sur les recours exercés contre des décisions en matière d'enregistrement (conformément à l'article 8 de la LPP),
  - de statuer sur les recours exercés contre des décisions en matière d'aide publique (conformément à l'article 15 de la LPP).
- Bien que cette commission soit placée sous l'autorité administrative du roi et du ministère de l'Administration et de la réforme de l'Etat, ces derniers ne peuvent publier d'instructions sur la façon dont elle doit exécuter son mandat dans les cas d'espèce, et ils ne peuvent modifier aucune de ses décisions. En vertu de l'article 25 de la LPP, la Commission est formée d'au moins 5 membres, nommés par le roi pour une période de six ans. La commission actuelle a pris ses fonctions en mars 2006 et est composée d'un juge de la Cour suprême (président de la Commission), d'un membre de *Statistics Norway* et de trois membres ayant une expérience politique<sup>23</sup>. En vertu de l'article 15 du Règlement relatif à la loi sur les partis politiques, la Commission de la loi sur les partis politiques peut décider sans appel du retrait de l'aide

---

<sup>22</sup> Cette obligation ne s'applique pas aux rapports annuels sur les revenus des entités liées aux partis au niveau des comtés et au niveau municipal, car il a été considéré que la certification de ces rapports par un auditeur était une opération trop coûteuse et contraignante pour ces entités. Les autorités norvégiennes indiquent qu'en tout état de cause, la grande majorité des entités liées aux partis au niveau municipal sont dispensées de l'obligation de soumettre un tel rapport, leurs revenus étant inférieurs à 10 000 NOK.

<sup>23</sup> Les autorités norvégiennes indiquent que les nominations s'attachent à établir un juste équilibre entre l'axe politique gauche-centre-droite et tiennent compte, en ce qui concerne la commission dans son ensemble, des questions de parité et de représentation géographique.

publique, sur recommandation du ministre ou de plein droit, si le parti ou l'entité liée au parti n'a pas déclaré ses revenus conformément à la LPP ou s'il existe des doutes quant à son existence.

58. Lorsqu'elle prend une décision concernant le retrait de l'aide publique, la Commission de la loi sur les partis politiques s'appuie sur les informations qui lui sont soumises par Statistics Norway. En vertu de l'article 22(2) de la LPP, le Registre central de *Statistics Norway* doit fournir à la Commission de la loi sur les partis politiques et au ministère de l'Administration et de la réforme de l'Etat un tableau synoptique des partis qui n'ont pas déposé leurs rapports dans les délais prévus.
59. Comme indiqué ci-dessus, ni *Statistics Norway* ni la Commission de la loi sur les partis politiques ne peuvent contrôler la comptabilité des partis politiques et les dépenses des campagnes électorales (comme le prévoit l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales). A ce propos, les autorités norvégiennes soulignent que le degré de précision des rapports sur les revenus est l'affaire du parti/de l'entité liée au parti déclarant, et que ni la Commission de la loi sur les partis politiques, ni *Statistics Norway* ne peuvent examiner la véracité des rapports ou les pratiques comptables des partis politiques. *Statistics Norway* peut néanmoins demander aux partis politiques et aux sections des partis politiques d'éclaircir certains points figurant dans les rapports sur les revenus que ces derniers lui soumettent. Les autorités norvégiennes indiquent en outre que le système d'établissement de rapports, en particulier au niveau local et régional, est fondé sur la confiance et la responsabilité politique, et que les médias sont censés contribuer à l'établissement de pratiques satisfaisantes en matière de déclaration et au respect des règles à tous les niveaux.

### (iii) **Sanctions (Article 16 de la recommandation Rec(2003)4)**

60. La seule sanction prévue par la LPP est le retrait des aides de l'Etat au parti. Comme indiqué ci-dessus, en vertu de l'article 24(2)(b) de la LPP et de l'article 15 du Règlement relatif à la loi sur les partis politiques (Reg 2006-03-16 n°321), la Commission de la loi sur les partis politiques peut décider de retirer les aides publiques au parti, sur recommandation du ministre de l'Administration et de la réforme de l'Etat ou de sa propre initiative lorsque le parti ou l'entité liée au parti n'a pas respecté les règles en matière de déclaration des revenus figurant au chapitre 4 de la loi sur les partis politiques, ou lorsqu'il y a des doutes quant à l'existence du parti ou de l'entité liée au parti. Les décisions de la Commission de la loi sur les partis politiques ne sont pas susceptibles d'appel, mais peuvent être contestées devant un tribunal. La Commission de la loi sur les partis politiques peut également décider de plein droit d'annuler une décision de retrait de l'aide publique si les motifs de retrait ne sont plus applicables, ou si la compétence en matière d'annulation de la décision découle de l'article 35(1) et (5) de la loi sur l'administration publique<sup>24</sup>. Les aides publiques sont retirées pour une période d'un an. En outre, le ministre peut suspendre temporairement l'octroi d'une aide publique dans certains cas en attendant la décision de la Commission de la loi sur les partis politiques (article 16 du Règlement relatif à la loi sur les partis politiques).

---

<sup>24</sup> Cela s'applique aux situations dans lesquelles « (a) l'annulation ne porte pas préjudice à la personne à laquelle s'adressait la décision administrative ou qui en bénéficiait directement, ou (b) la personne concernée n'a pas été informée de la décision administrative, qui n'a pas été annoncée publiquement ou (c) la décision administrative est à considérer comme nulle ». L'EEG a été informée que, dans la pratique, la Commission de la loi sur les partis politiques a annulé douze de ses décisions à ce jour. Dans la majorité des cas, il s'est avéré que les entités liées aux partis en question avaient été créées la même année et qu'elles ne pouvaient donc être soumises à une obligation de déclaration de leurs revenus de l'année précédente.

61. Compte tenu du montant relativement élevé du financement public octroyé aux partis politiques (près de 40 millions d'euros pour environ 3,5 millions d'électeurs) et du niveau relativement faible des dons privés et autres sources de revenu des partis politiques au niveau des comtés et au niveau municipal, le retrait des aides est considéré comme une sanction efficace, proportionnée et dissuasive au sens de l'article 16 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.
62. En outre, des sanctions pénales peuvent être infligées aux personnes morales (partis politiques enregistrés) comme aux personnes physiques en cas d'infractions comptables, de fraude ou de corruption commises dans le cadre du financement des partis politiques. L'EEG a également été informée que toute personne morale ou physique présentant un faux témoignage, ce qui inclut la soumission d'un rapport intentionnellement incorrect sur les revenus d'un parti politique ou d'une entité liée à un parti, peut se voir infliger une amende et être condamnée à une peine d'emprisonnement de deux ans<sup>25</sup>. Enfin, des « sanctions politiques » peuvent être prises par l'électorat (c'est-à-dire qu'un parti qui aurait des pratiques financières douteuses pourrait perdre des suffrages aux élections suivantes si l'électorat venait à prendre connaissance de ces pratiques).

### Statistiques

63. La LPP est entrée en vigueur en janvier 2006. Les autorités norvégiennes ont indiqué que 2007 a été une année de « lancement » et de clémence, au cours de laquelle seuls quelques cas de non respect du régime déclaratif ont été traités par la Commission de la loi sur les partis politiques. Toutefois, la Commission a annoncé dans une lettre adressée aux partis qui n'avaient pas rempli leurs obligations déclaratives qu'elle se montrerait plus ferme à compter de l'année suivante. En 2008, la Commission a décidé de retirer les aides dans 124 cas, mais a annulé sa décision dans douze cas après avoir reçu un complément d'informations du parti (ou de l'entité liée au parti) concerné. A l'exception du parti communiste norvégien, tous les partis nationaux ont soumis des rapports satisfaisants sur leurs revenus. Le montant total des aides de l'Etat qui ont été retirées s'élevait à 750 000 NOK (environ 82 000 €). Les autorités norvégiennes indiquent également que la presse nationale s'est fait l'écho des irrégularités observées dans les déclarations des partis politiques (et sections des partis politiques).
64. Ces dernières années, aucune poursuite pénale n'a été engagée en rapport avec le financement des partis politiques. Des mesures d'investigation ont été prises concernant des mouvements de jeunesse de partis politiques et autres organisations bénévoles au début des années 1990, après que des informations ont été rendues publiques sur de prétendues irrégularités et d'éventuelles fraudes dans la répartition des aides de l'Etat à ces organisations. Cela étant, ces affaires ont été classées par le ministère public. En 1998, quatre représentants d'un mouvement de jeunesse d'un parti politique ont été condamnés pour fraude, après qu'une enquête a été ouverte en 1995 sur le versement illégal d'une aide de près de 70 000 € de la part d'une municipalité. Ce mouvement de jeunesse avait déclaré des membres fictifs. Les représentants du mouvement ont été condamnés à des peines d'emprisonnement allant de six mois ferme à trois mois avec sursis.

---

<sup>25</sup> A ce sujet, l'article 166 du Code pénal dispose que : « Quiconque fait un faux témoignage devant une juridiction ou un notaire ou dans toute déposition présentée devant une juridiction en qualité de partie à une affaire ou de représentant légal, ou fait, *verbalement ou par écrit, un faux témoignage devant une autorité publique dans une affaire où son témoignage est requis* ou utilisé comme preuve, est passible d'une amende et de deux ans d'emprisonnement. La même sanction s'applique à toute personne qui fait présenter à autrui un témoignage qu'elle sait faux dans l'un des cas précités, ou se rend complice d'un tel acte ».

## Immunités

65. La législation norvégienne ne prévoit pas d'immunité pour les infractions commises en relation avec le financement des partis politiques<sup>26</sup>.

## Prescription

66. La LPP ne fixe aucun délai de prescription pour ce qui est du retrait des aides. En ce qui concerne les éventuelles infractions pénales commises dans le cadre du financement des partis politiques, telles que les infractions comptables, la fraude et la corruption, le délai de prescription varie de deux ans (pour les infractions comptables « simples » passibles d'une peine d'emprisonnement d'un an) à dix ans (pour les actes de corruption aggravée passibles d'une peine de dix ans d'emprisonnement).

## **IV. ANALYSE**

67. Le cadre juridique relatif au financement des partis politiques en Norvège a subi des changements majeurs avec l'entrée en vigueur de la loi sur certaines questions liées aux partis politiques (loi sur les partis politiques) en janvier 2006. L'adoption de cette loi (ci-après LPP) a été précédée d'une procédure de préparation et de consultation approfondie<sup>27</sup> ayant débuté par une requête du *Storting* (Parlement) au gouvernement norvégien en décembre 2002 et entraîné la constitution de la Commission sur le financement démocratique. Une proposition de loi a été présentée sur la base du rapport de cette commission, *Money Counts, but votes decide* (« le financement compte, mais ce sont les suffrages qui décident »). Du fait de la préparation minutieuse de la nouvelle loi, à laquelle tous les partis représentés au *Storting* ont été associés, cette dernière a pu compter sur un total consensus au sein de l'Assemblée. Il ressort clairement des travaux préparatoires à la loi sur les partis politiques<sup>28</sup>, que la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (ci-après : la Recommandation) a expressément été prise en compte. Il a été décidé de ne pas suivre la recommandation sur un certain nombre de points (tels que les limites aux dépenses de campagne et la réglementation des dons des entités qui fournissent des biens et services à l'administration publique) – car il a été considéré que cela pourrait restreindre la capacité d'autofinancement des partis, ouvrir des possibilités de contournement de la loi et rendre les opérations moins transparentes pour le public<sup>29</sup> – et d'adopter une position d'attente afin de voir si les évolutions politiques en Norvège appelleront des mesures supplémentaires<sup>30</sup>.
68. Dans le processus d'adoption de la LPP, des efforts ont été faits pour concilier des intérêts divergents, parfois contradictoires. Comme il ressort des travaux préparatoires, le principe fondamental de la LPP est la transparence : toutefois, ce principe a dû être mis en balance avec le droit au respect de la vie privée des donateurs et la charge administrative que les exigences de transparence pourraient faire peser sur les organisations des partis (en particulier au niveau local et régional, où ces organisations sont pour la plupart gérées par des bénévoles). La liberté organisationnelle des partis et la question du degré d'intervention de l'Etat pour garantir l'égalité

---

<sup>26</sup> L'article 66 de la Constitution dispose uniquement que « Pendant leur déplacement aller et retour et lors de leur présence au *Storting*, les représentants ne peuvent faire l'objet d'une arrestation, sauf dans le cas de flagrant délit ; ils ne peuvent pas non plus, hors des sessions du *Storting*, être poursuivis pour les opinions qu'ils y ont exprimées. Chacun se conformera au règlement adopté par cette assemblée. »

<sup>27</sup> L'EEG a appris que 530 entités avaient fait des observations sur les propositions de loi.

<sup>28</sup> Odelstingsproposisjon No. 84 (2004-2005) [Propositions à l'Odelsting n°84 (2004-2005)]

<sup>29</sup> *Ibidem*, article 6.4 (« Généralités sur les contributions de donateurs privés »).

<sup>30</sup> *Ibidem*, article 6.4 (« Considérations majeures » et « Proposition en ce qui concerne les recommandations du Conseil de l'Europe »).

des armes (au plan financier) entre les partis ont également été examinées. Bien que l'EEG ne soit pas toujours d'accord avec les choix qui ont été faits dans la loi, comme cela sera expliqué ci-après, elle se félicite de la prise en compte explicite de ces points importants.

69. L'un des changements majeurs apportés par la nouvelle loi est que, contrairement aux précédentes règles en matière de financement, qui ne s'appliquaient qu'aux partis politiques au niveau national, les exigences de transparence de la LPP s'appliquent également aux sections des partis politiques et à leurs mouvements de jeunesse locaux et régionaux. En outre, dans le précédent système, les dons anonymes devaient être déclarés sous forme globale et uniquement individuellement s'ils étaient supérieurs à un certain montant ; en application de la LPP, les dons anonymes (c'est-à-dire effectués par des donateurs dont l'identité est inconnue du parti) sont expressément interdits, tout comme les dons provenant de personnes morales contrôlées par l'Etat ou d'autres entreprises publiques (compatible avec l'article 5(c) de la Recommandation). L'EEG se félicite de cette évolution.
70. Le système norvégien de financement des partis politiques se caractérise par un financement public relativement généreux, supérieur au reste de la Scandinavie si l'on en croit les travaux préparatoires mentionnés ci-dessus<sup>31</sup>. Une aide publique est octroyée chaque année aux partis politiques et mouvements de jeunesse au niveau national, aux sections des partis politiques et mouvements de jeunesse au niveau des comtés et aux sections des partis politiques au niveau municipal. Il est basé sur le nombre de suffrages recueillis par un parti/entité liée à un parti aux précédentes élections nationales, régionales ou locales. Les informations fournies par *Statistics Norway* montrent clairement une forte dépendance des partis politiques vis-à-vis de ce financement. En moyenne, plus de 70 pour cent des revenus des partis au niveau national proviennent de l'Etat. Les avantages d'un tel financement sont évidents : un soutien financier important de l'Etat réduit la dépendance des partis vis-à-vis du financement privé, avec tous les risques d'influence indésirable que ce dernier comporte.
71. Cette situation a toutefois l'inconvénient d'augmenter la dépendance des partis vis-à-vis de l'Etat. Toutefois, comme il ressort clairement des travaux préparatoires, la Commission du financement démocratique et le ministère norvégien de l'administration et de la réforme de l'Etat ont convenu que « rien n'indique que cette évolution [c.-à-d. une dépendance accrue vis-à-vis du financement public] aurait eu une influence négative sur la façon dont les partis exercent leurs principales activités, ou aurait été dommageable pour la démocratie »<sup>32</sup>. Cela dit, pour mettre fin à toute préoccupation dans ce domaine et renforcer l'autonomie des partis par rapport à l'Etat, le législateur norvégien a expressément prévu que ce financement ne doit être assorti d'aucune condition, quelle qu'elle soit, et que son utilisation ne doit pas être contrôlée : les partis politiques (y compris les sections des partis politiques et les mouvements de jeunesse locaux/régionaux) sont donc libres de dépenser les aides publiques comme bon leur semble. Cela entraîne une situation quelque peu inhabituelle dans laquelle, même si certains individus au sein des partis venaient à utiliser ces aides pour leur profit personnel, à favoriser indûment leurs amis ou leur famille lors de l'octroi de contrats de services pour le compte du parti, ou si le parti lui-même venait à utiliser ces aides pour l'exercice d'activités commerciales, par exemple, ces pratiques douteuses recueilleraient la désapprobation de l'électorat, mais n'auraient aucune autre conséquence majeure (il n'est d'ailleurs pas sûr que l'électorat s'en aperçoive, voir ci-après).
72. Comme indiqué ci-dessus, la transparence est le principe fondamental de la LPP. L'une des autres caractéristiques importantes du système actuel est la confiance. Comme l'a également

---

<sup>31</sup> Ibidem, article 5.3. L'EEG a été informée que le financement public des partis politiques représentait un total de 40 millions d'euros (pour 3,5 millions d'électeurs environ).

<sup>32</sup> Ibidem., article 5.5 (« Aides de l'Etat aux partis politiques »).

affirmé la Commission du financement démocratique au cours des travaux préparatoires, « le système proposé est basé sur la confiance, et les partis sont appelés à le respecter »<sup>33</sup>. En outre, comme il a été expliqué à plusieurs reprises à l'EEG lors de sa visite, l'on compte fortement sur les médias pour veiller à ce que les partis se conforment aux règles, à tous les niveaux. Bien que l'EEG ne soit pas en mesure de déterminer si la confiance placée dans les partis politiques norvégiens est véritablement justifiée, elle rejoint l'avis du ministère de l'Administration et de la réforme de l'Etat selon lequel il y a tout lieu de penser que les risques de pratiques douteuses sont moins élevés dans un système qui se caractérise par un financement public aussi généreux et une interdiction expresse, pour les partis politiques, de diffuser des messages à la télévision. Néanmoins, la transparence étant l'un des grands principes de la LPP, l'EEG est d'avis qu'il convient, dans un système qui s'appuie tant sur les médias pour passer au crible les finances des partis et leur demander des comptes s'agissant des décisions qu'ils prennent au plan financier, d'avoir une vision aussi claire et complète que possible des éventuels liens (financiers) des partis (ainsi que de la manière dont ils dépensent les fonds publics). Or, comme il sera vu plus en détail ci-après, cela n'est pas toujours le cas dans le système norvégien. L'affirmation de certains interlocuteurs selon laquelle « en Norvège, tout le monde sait tout sur tout le monde, de toute manière », ne change en rien la position de l'EEG.

### Transparence

73. En tant que personnes morales enregistrées (cf. paragraphe 7 plus haut), les partis politiques sont soumis aux mêmes obligations comptables que les autres personnes morales. Cela signifie que les partis politiques dont le nombre moyen d'employés (équivalent temps plein) est supérieur ou égal à 20 ou dont l'actif est supérieur à 20 millions de NOK (environ 2,2 millions d'euros) doivent respecter les obligations prévues par la loi sur la comptabilité, notamment en ce qui concerne l'élaboration d'un rapport annuel, la vérification des comptes par un auditeur agréé ainsi que le dépôt des comptes annuels, du rapport annuel et du rapport de l'auditeur au Registre des comptes des sociétés<sup>34</sup> du Centre d'enregistrement Brønnøysund qui, en vertu de ladite loi, rend ces informations accessibles au public sur demande. L'EEG croit comprendre que seuls les grands partis politiques remplissent l'un des deux critères précités de la loi sur la comptabilité, mais que les deux partis politiques représentés au *Storting* qui n'atteignent pas ces seuils se conforment néanmoins aux obligations prévues par la loi en déposant leurs comptes auprès du Registre des comptes des sociétés. Des informations lui ont également été fournies selon lesquelles d'autres partis politiques/entités plus petits, y compris les organisations de parti au niveau régional et local, suivent la loi sur la comptabilité. Aucune information n'a toutefois été donnée sur leur nombre. La plupart des organisations de parti ne sont soumises à aucune obligation proprement dite de tenir une comptabilité en bonne et due forme, au sens de la recommandation.
74. Si l'EEG se félicite du fait que les cinq partis politiques les plus importants doivent tenir une comptabilité et établir un rapport annuel, ce qui contribue largement à renforcer la discipline financière des acteurs politiques. Elle estime en revanche que les rapports établis conformément à la loi sur la comptabilité ne sont pas d'une grande utilité pour le public ou les médias. En effet, les informations fournies sont difficiles à comprendre si l'on ne possède pas une bonne connaissance du vocabulaire et des notions utilisés dans les documents financiers tels que les comptes de résultats et les bilans. En outre, la nature des états financiers et des comptes vérifiés ne permet pas de déterminer, à partir de ces rapports annuels, le montant de chaque don ou l'identité des grands donateurs.

---

<sup>33</sup> Id, article 7.4 (Violations-sanctions).

<sup>34</sup> Le Registre des comptes des sociétés est différent du Registre des partis politiques, qui se trouve également au Centre d'enregistrement Brønnøysund.

75. Le fait que bon nombre de partis politiques ne sont pas tenus de présenter des informations financières conformément à la loi sur la comptabilité, que les informations financières présentées sont difficiles à comprendre du grand public et n'indiquent pas le détail des dons individuels est compensé dans une certaine mesure par l'article 18 de la LPP, qui dispose que tous les partis politiques, y compris les unités administratives des partis, dont les revenus de l'année sont supérieurs à 10 000 NOK (environ 1 100 €) après déduction de l'aide publique sont tenus de déposer un rapport annuel sur leurs revenus à *Statistics Norway*, au plus tard six mois après la clôture des comptes. Ce rapport doit faire la synthèse des revenus du parti au cours de l'année calendaire précédente (financement public, revenus provenant des activités du parti, dons autres et transferts internes). Il doit également comporter une déclaration sur d'éventuels accords politiques ou commerciaux conclus entre le parti et un donateur, et donner l'identité des donateurs qui ont effectué des dons à l'organisation centrale du parti, d'une valeur totale supérieure ou égale à 30 000 NOK (environ 3 300 €) pour une année (ou 20 000 NOK/env. 2 200 € à une entité au niveau des comtés ou 10 000 NOK/env. 1 100 € au niveau municipal). L'EEG note avec satisfaction que la définition de « don » inclut expressément les dons en nature (biens, services et autres avantages fournis à titre gracieux ou à des conditions avantageuses). Elle se félicite également de la mise en place, par *Statistics Norway*, de formulaires standardisés de déclaration des revenus annuels des partis et des dons individuels – qui, selon les partis politiques rencontrés par l'EEG, sont faciles à remplir – ainsi que de l'aide qu'il fournit aux partis pour remplir ces formulaires, le cas échéant. Les extraits des rapports sur les revenus des partis fournis à titre d'exemple par *Statistics Norway*, que l'on pourra également retrouver sur son site web, montrent que, contrairement aux documents précités, établis conformément à la loi sur la comptabilité, ces rapports sont plutôt faciles à comprendre du grand public.
76. En dépit de ces points positifs, l'EEG est préoccupée par le fait qu'aucune information relative aux dépenses, au passif ou à l'actif des partis n'est actuellement accessible au public, hormis celles figurant dans les rapports déposés au Registre des comptes des sociétés par les partis soumis à la loi sur la comptabilité. L'EEG a appris, notamment du fait des vastes discussions sur ce point au cours des travaux préparatoires de la LPP, qu'il a été décidé de ne pas soumettre les partis politiques à une obligation de fournir des informations détaillées sur leurs dépenses car il a été considéré que le risque de corruption et de pratiques financières abusives était perçu comme étant lié au revenu des partis politiques. L'importance du financement public accordé aux partis, associée à l'obligation de divulgation des autres sources de revenu, et dans certain cas de l'identité des donateurs, est vu comme mettant fin à toutes les craintes concernant l'existence d'éventuels liens financiers contestables ou d'une corruption dans le système de financement des partis.
77. Outre le fait que ces considérations ne tiennent pas compte de l'avantage d'une communication régulière d'informations, simplement pour des questions de transparence puisqu'il s'agit là du principe fondamental de la LPP, l'EEG est d'avis que, dans un système qui accorde un financement public aussi généreux aux partis politiques, le public a le droit de savoir comment les partis dépensent leur argent, et en particulier de voir que les fonds publics ne sont pas utilisés pour un profit personnel. La déclaration des dépenses permettrait également de se faire une meilleure idée de la précision des revenus déclarés et aidera les partis politiques en faisant apparaître de manière plus juste leur revenu réel ou net<sup>35</sup>. En outre, l'EEG attache une grande importance à l'existence d'informations sur le passif des partis, qui pourraient mettre en évidence

---

<sup>35</sup> Par exemple, le fait de ne pas indiquer le montant des éventuels transferts de cotisations d'adhésion d'une unité administrative d'un parti vers une autre entité liée au parti gonfle les revenus déclarés, au-delà du revenu dont dispose réellement l'entité en question.

des relations de dépendance financière contestables, ainsi que d'informations plus détaillées sur l'actif des partis, celui-ci étant susceptible d'orienter leur position sur certaines questions de politique générale.

78. Des efforts semblent avoir été faits pour compenser le manque d'informations sur les dépenses, l'actif et le passif des partis en mettant en place un droit général d'inspection des comptes des partis. En vertu de l'article 23 de la LPP, les partis ou sections des partis politiques soumis à cette loi sont tenus d'autoriser tout contrôle des comptes établis pour l'année précédente, si la demande leur en est faite. Il ressort clairement des travaux préparatoires à la loi que toute personne peut demander un tel contrôle des comptes. L'EEG félicite les autorités norvégiennes pour cette solution créative ; elle a toutefois appris qu'il est peu probable qu'il ait été fait usage de ce droit depuis l'entrée en vigueur de la loi. Aucun des partis politiques rencontrés par l'EEG n'a encore reçu de demande de vérification de ses comptes, et ceux qui déposent leurs comptes auprès du Registre des comptes des sociétés lui auraient également transmis de telles demandes. A ce propos, l'EEG rejoint le ministère de la Justice qui a estimé, au cours de la procédure de consultation ayant conduit à l'adoption de la LPP, qu'il pourrait y avoir des différences non négligeables dans la qualité et le contenu des documents comptables, rendant difficile la compréhension et la comparaison des informations en question pour des personnes extérieures<sup>36</sup>.
79. L'EEG est d'avis que la divulgation des dépenses, de l'actif et du passif des partis, en plus des informations déjà disponibles sur leurs revenus, renforcera la transparence et accroîtra la confiance dans le système de financement des partis en Norvège. Elle a conscience qu'en l'absence d'obligation, pour l'organisation centrale du parti, de consolider ses comptes pour inclure ceux des entités locales et régionales (qui ont une obligation distincte de déclarer leurs revenus), la déclaration des dépenses, des avoirs et des dettes pourrait représenter une charge administrative trop lourde pour les petits partis et sections des partis politiques. A cet égard, il conviendrait de n'appliquer l'obligation de déclaration des dépenses qu'aux partis et entités qui sont déjà tenus de déclarer leur revenu annuel. De même, il pourrait être suffisant, à des fins de transparence, de ne déclarer les avoirs et les dettes que s'ils sont supérieurs à un certain seuil, par exemple. La manière dont ces informations sont présentées est primordiale pour tout examen approfondi. L'EEG estime par conséquent qu'il serait souhaitable d'adopter un format commun pour la communication de ce type d'informations, comme c'est déjà le cas actuellement pour les rapports sur les revenus annuels. Cela faciliterait les comparaisons d'une année à l'autre et entre les partis, et renforcerait la valeur des informations communiquées, tout en donnant aux partis des indications supplémentaires sur l'étendue de leur obligation déclarative. L'EEG recommande par conséquent **(i) d'exiger des organisations des partis qu'elles déclarent leurs dépenses chaque année en plus de leurs revenus ; (ii) d'obliger les organisations de parti à soumettre des informations sur leurs avoirs et leurs dettes, le cas échéant, et (iii) d'établir un format standardisé (accompagné de lignes directrices appropriées, au besoin) pour la communication de ces informations.**
80. Plus particulièrement concernant les revenus à déclarer, l'article 20 de la LPP prévoit que, si au cours de la période de déclaration, un donateur a effectué un ou plusieurs dons à l'organisation centrale du parti d'une valeur totale supérieure ou égale à 30 000 NOK (environ 3300€), la valeur du don et l'identité du donateur doivent être indiqués séparément ; il en est de même pour les dons effectués par un particulier aux sections de partis politiques au cours de l'année calendaire,

---

<sup>36</sup> Proposition à l'*Odelsting* n°84 (2004-2005)], article 7.5 (« Obligation d'autoriser la vérification des comptes existants »). En outre, le ministère de la Justice indique qu'un droit de contrôle pourrait inciter les partis à tenir une comptabilité moins détaillée : « si les partis craignent des critiques infondées suite à un contrôle [...], ils pourraient juger préférable de tenir une comptabilité moins détaillée, voire de ne pas en tenir du tout ».

lorsque leur valeur totale est supérieure ou égale à 20 000 NOK (environ 2200€) au niveau des comtés, ou 10 000 NOK (environ 1100€) au niveau municipal. Cela étant, la LPP n'exige pas que le total des dons provenant d'un même donateur, effectués à plusieurs niveaux de l'organisation d'un parti, soit calculé annuellement pour éviter un contournement des seuils de déclaration. Tel que déjà indiqué dans les travaux préparatoires, en fractionnant un don entre différentes sections de partis politiques donné, un donateur peut aisément échapper à l'obligation d'être identifié et effectuer des dons jusqu'à 5 millions de NOK sans que son identité ne soit révélée. Certains des interlocuteurs rencontrés sur site ont affirmé qu'il est probable que les personnes qui effectuent des dons importants aux partis politiques veuillent s'en attribuer le mérite et ne seraient pas en mesure d'exercer une influence sur les politiques conduites si elles fractionnaient leurs dons importants à différents niveaux de l'organisation, rendant ainsi plutôt faible le risque d'un fractionnement des dons en vue de contourner les règles de transparence. L'EEG ne partage pas entièrement ce point de vue et pense qu'il conviendrait d'envisager de rendre obligatoire la déclaration du montant total des dons effectués par un même donateur au cours d'une année civile, indépendamment des niveaux de l'organisation du parti concernés par les dons. Toutefois, l'EEG consent qu'une telle obligation de déclaration serait contraire au caractère fondamental du système de déclaration norvégien, dont la nature est d'être décentralisée, et pourrait entraîner quelques difficultés d'ordre pratique (puisque les sections des partis politiques aux niveaux local et régional n'ont pas connaissance des dons effectués par un même donateur à d'autres sections de partis politiques et seraient alors obligées de déclarer même des montants très faibles à l'organisation centrale du parti).

81. Deux autres aspects de la déclaration des revenus imposée par la LPP méritent une attention particulière. Le rapport annuel sur les revenus doit comporter une déclaration sur d'éventuels accords politiques ou commerciaux conclus entre le parti et un donateur. Toutefois, il est apparu au cours de la visite sur site que cette obligation n'est pas comprise par tous. Les interlocuteurs de l'EEG n'avaient qu'une expérience limitée en matière d'« accords politiques » et ne savaient pas véritablement quels types d'accords pouvaient correspondre à cette description, en dépit des discussions sur cette question durant les travaux préparatoires à la LPP<sup>37</sup>. Dans la pratique, ces deux dernières années, aucun accord de ce type n'a été déclaré dans les rapports sur les revenus des partis.
82. En outre, comme indiqué ci-dessus, les dons désignent, conformément à l'article 19(3) de la LPP, les dons en numéraire et en nature, sous la forme de biens, de services et d'autres avantages fournis à titre gracieux ou à des conditions avantageuses. Les dons en nature doivent être estimés à leur valeur marchande et être inclus dans le rapport annuel sur les revenus. L'EEG se félicite du fait que la LPP aborde la question délicate des dons en nature. Cela étant, plusieurs interlocuteurs lui ont fait part de leur scepticisme quant à la question de savoir si cette disposition est comprise correctement par les personnes concernées et si tous les dons en nature sont effectivement déclarés. L'EEG en a conclu – en plus des références dans les travaux préparatoires<sup>38</sup> – qu'il serait utile d'apporter des informations supplémentaires aux partis sur cette question. Bien que, comme déjà indiqué ci-dessus, l'EEG se félicite du fait que *Statistics Norway* fournisse de plus amples renseignements en matière de déclaration des revenus dans des cas précis, sur simple demande, l'EEG considère aussi que l'efficacité et la transparence de la communication d'informations passent par une conception commune de la définition des éléments à déclarer. Elle considère ainsi qu'il serait utile de fournir davantage de précisions aux partis sur le concept des « accords politiques » et sur la façon d'évaluer et déclarer les dons en nature. Compte tenu de ce qui précède, l'EEG recommande **de donner des précisions sur la**

---

<sup>37</sup> Ibid. Article 6.4 ("Accords en ce qui concerne les donations individuelles")

<sup>38</sup> Ibid. Article 7.6 ("Précisions sur quel revenu doit être déclaré")

**déclaration et l'évaluation des dons en nature, ainsi que sur les « accords politiques » à déclarer en vertu de la loi sur les partis politiques.**

83. Les partis politiques ne sont soumis à aucune obligation de publication d'informations sur leurs revenus. Cela étant, *Statistics Norway* a créé un site Web spécifique contenant des informations sur le financement des partis politiques (<http://www.partifinansiering.no>), en coopération avec le ministère de l'Administration et de la réforme de l'Etat. L'EEG félicite les autorités norvégiennes de la création de ce site Web, sur lequel les rapports de revenu individuel des différents partis et sections des partis politiques (ainsi que des informations provenant de ces rapports sous forme de synthèse globale), complétés par d'autres statistiques présentées de manière cohérente et accessible, soient rendus publics.
84. Plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont également insisté sur le fait que la fréquence des déclarations de revenus (annuelle) est insuffisante pour permettre aux médias et au public d'être régulièrement informés des revenus des partis politiques. Le délai de déclaration – au plus tard dans les six mois après la clôture des comptes – est sans rapport avec la période à laquelle les informations sont jugées les plus utiles par le public et les médias. L'EEG sait que la question de la déclaration en rapport avec les élections a été examinée dans le processus d'adoption de la LPP, mais a également remarqué que la Commission du financement de la démocratie n'a pas rejeté unanimement la mise en place d'une obligation de déclaration en relation avec les élections ; l'EEG croit également comprendre qu'un certain nombre d'intéressés étaient clairement favorables à une telle obligation et qu'il a été décidé de laisser « à l'appréciation du parti ou de l'organisation du parti de pratiquer un degré accru de transparence<sup>39</sup> » en déclarant de manière volontaire les dons perçus en période préélectorale<sup>40</sup>. De l'avis de l'EEG, la mise en place d'une date limite de déclaration avant les élections rendrait les informations beaucoup plus utiles pour le public et les médias. Cela aurait pour avantage d'accroître la transparence du financement des partis politiques au moment même où les revenus et sources de revenus d'un parti présentent le plus d'intérêt pour l'électorat, lorsque ce dernier choisit le parti qui lui inspire suffisamment confiance pour pouvoir lui accorder ses suffrages. Compte tenu de ce qui précède, l'EEG recommande **d'envisager la mise en place d'une obligation de déclaration des revenus et dépenses relatifs aux campagnes électorales.**
85. Comme indiqué ci-dessus au paragraphe 79, l'une des difficultés dans l'obtention d'informations sur les finances des partis politiques en Norvège est le fait que chaque parti est formé de plusieurs entités distinctes, ayant chacune ses propres comptes. Ni la loi sur la comptabilité, ni la LPP ne prévoient d'obligation de présenter des comptes de parti consolidés (dans la première, cette obligation ne s'applique qu'aux organisations dotées d'une structure hiérarchique). Certains grands partis pouvant être composés de plus de 300 entités différentes, il devient extrêmement difficile d'obtenir une vision complète de leurs finances. L'EEG a par conséquent jugé de l'utilité de rendre obligatoire, au niveau central des partis politiques, la consolidation des comptes en prévoyant d'inclure les comptes des sections des partis politiques aux niveaux local et régional (compatible avec l'article 11 de la recommandation), non seulement pour faciliter l'accès du public à l'information, mais aussi pour alléger les entités locales et régionales du poids de cette obligation de divulguer les comptes. Cependant, l'EEG note que ce point a été longuement discuté au moment des travaux préparatoires qui ont abouti à l'adoption de la LPP, et que – à cette époque – la conclusion avait été qu'une telle obligation de consolidation serait contraire au principe d'organisation interne de quelques partis. Les autorités norvégiennes déclarent, comme indiqué précédemment au paragraphe 80, que le système décentralisé avait été choisi

<sup>39</sup> Ibidem, article 7.6 (« déclaration avant une élection »).

<sup>40</sup> On a porté à la connaissance de l'EEG, après la visite, qu'au moins un parti politique (*Høyre*) a publié de telles informations sur son site web.

délibérément par rapport au système consolidé, dans le but d'accroître la transparence au profit de l'électorat aux niveaux local et régional (qui est susceptible d'être davantage intéressé par les affaires locales/régionales et par les partis et les sections des partis politiques aux niveaux local et régional). Le fait d'introduire l'obligation de consolider les comptes des partis au niveau central irait à l'encontre de cet objectif et créerait en outre des difficultés d'ordre pratique (puisque des partis sont organisés de manière différente, avec des sections des partis politiques ayant un statut juridique séparé). L'EEG accepte ces explications et reconnaît que les statistiques recueillies par *Statistics Norway* sur le financement des partis permettent au moins d'avoir une vue un peu plus complète de la situation financière des différentes structures de partis politiques, ce dont il faut se féliciter.

## Contrôle

### *Audits*

86. Pour ce qui est du contrôle financier interne, l'EEG note que la loi sur la comptabilité impose des obligations aux cinq partis politiques les plus importants (voir ci-dessus), en leur demandant de faire vérifier leur comptabilité par un auditeur agréé. La LPP comporte une obligation similaire, dont la portée est toutefois plus limitée, s'appliquant à un plus grand nombre de partis : en effet, les organisations de parti au niveau central dont les revenus sont supérieurs à 10 000 NOK (environ 1 100 €) après déduction du financement public doivent faire vérifier leur rapport annuel sur leurs revenus par un auditeur. D'après les informations recueillies par l'EEG, les auditeurs peuvent être des membres actifs du parti, auquel ils fournissent leurs services, et peuvent exercer cette fonction pendant un nombre illimité d'années, sans obligation de rotation. Il est également ressorti des réunions que l'EEG a tenues que les normes utilisées pour les audits des partis politiques sont davantage adaptées aux entreprises commerciales qu'aux organisations à but non lucratif. Une norme plus appropriée a été élaborée spécialement pour ces dernières, mais n'a pas encore été adoptée par les auditeurs travaillant pour les partis. Cette norme semble aborder la question de l'indépendance des auditeurs de manière plus approfondie que la législation en vigueur dans ce domaine. Cela dit, en l'absence d'autres informations à ce sujet, l'EEG recommande **d'établir des règles claires pour assurer l'indépendance nécessaire des auditeurs chargés de vérifier la comptabilité des partis politiques.**

### *Suivi*

87. Pour ce qui est du contrôle externe, *Statistics Norway* et la Commission de la loi sur les partis politiques sont les principaux organes chargés du contrôle des partis politiques. L'EEG a appris que *Statistics Norway* n'examine les rapports sur les revenus que pour vérifier que le formulaire et ses indications ont bien été comprises et qu'il n'y a pas d'erreurs manifestes ; la Commission de la loi sur les partis politiques prend ensuite des décisions de retrait des aides sur la base des informations fournies par *Statistics Norway* indiquant si les rapports sur les revenus ont été déposés ou non. Ni la Commission de la loi sur les partis politiques, ni *Statistics Norway* ne disposent de l'autorité juridique nécessaire pour examiner la précision des rapports ou les comptes et les pratiques comptables des partis politiques ; ils ne peuvent pas donner suite aux informations fournies par des citoyens sur d'éventuelles imprécisions dans les rapports sur les revenus, hormis en demandant des précisions sur ces points au secrétaire du parti concerné. A nouveau, la confiance est citée pour justifier cette absence de suivi, et la crainte de l'exposition médiatique est considérée comme une mesure dissuasive efficace, empêchant les partis de présenter des rapports erronés. Si l'on entend recourir aux médias pour découvrir et rendre publiques d'éventuelles irrégularités, cela suppose toutefois que ces derniers aient un accès direct aux informations permettant de mettre en évidence de telles irrégularités et que les

journalistes d'investigation soient fortement intéressés par les enquêtes sur le financement des partis politiques. Or, cela ne semble pas être toujours le cas en Norvège (même en gardant à l'esprit que l'accès à l'information ait été facilité au cours des dernières années par le biais du droit général à l'inspection des comptes des partis, cf. paragraphe 78 ci-dessus). En outre, il est illusoire de compter sur les membres des partis pour découvrir et rendre publiques les dépenses injustifiées des partis – autre argument entendu par l'EEG –, en particulier lors des campagnes électorales où les membres du parti n'ont guère d'intérêt à révéler des informations négatives sur leur propre parti. De plus, l'EEG n'est pas convaincue par le fait que « la liberté d'action » des partis politiques en Norvège constitue un argument fondamental pour empêcher qu'un mécanisme approprié procède à un contrôle substantiel adéquat des comptes des partis politiques. En résumé, l'EEG conclut que le recours exclusif aux médias et aux membres des partis, censés contribuer dans une large mesure à l'établissement de pratiques satisfaisantes en matière de déclaration et au respect des règles applicables, n'est pas compatible avec l'article 14 de la Recommandation Rec (2003)<sup>4</sup> concernant la mise en place d'un « système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales », et notamment la « vérification des comptes des partis politiques et des dépenses des campagnes électorales, ainsi que leur présentation et leur publication ». L'EEG ne peut donc que recommander **la mise en place d'un contrôle indépendant approprié du financement politique, y compris des campagnes électorales, compatible avec l'article 14 de la Recommandation Rec (2003)<sup>4</sup>.**

### Sanctions

88. La LPP ne prévoit qu'un seul type de sanction, à savoir le retrait des aides de l'Etat au parti. Lorsqu'un parti ou une entité liée à un parti n'a pas respecté l'obligation de déclaration de ses revenus en application du chapitre 4 de la LPP ou lorsqu'il y a des doutes quant à l'existence même du parti ou de l'entité, la Commission de la loi sur les partis politiques peut décider de retirer la totalité de l'aide publique au parti ou à l'entité en question (un retrait partiel n'est pas possible). La LPP n'offre donc aucune possibilité d'imposer des sanctions plus légères pour des violations mineures de la loi, en particulier en ce qui concerne la publication incorrecte des revenus. L'EEG a été informée que, dans ce dernier cas, des sanctions pénales sous la forme d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement de deux ans peuvent être imposées en vertu de l'article 166 du Code pénal (faux témoignage). Des sanctions pénales sont également prévues en cas d'infractions comptables, de fraude ou de corruption commises dans le cadre du financement des partis politiques. Les autorités norvégiennes ajoutent que l'électorat a la possibilité de prendre des « sanctions politiques » en ne votant pas pour un parti aux pratiques financières douteuses, à condition que de telles pratiques soient effectivement révélées. Comme indiqué ci-dessus, les autorités norvégiennes considèrent que le retrait des aides est une sanction efficace, proportionnée et dissuasive, du fait de l'importance de l'aide publique octroyée aux partis et sections des partis politiques.
89. Le recours effectif à des sanctions est essentiel pour renforcer la confiance du public dans le processus politique et préserver l'intégrité de ce dernier. Toutefois, de l'avis de l'EEG, le système de sanctions en vigueur est insuffisant à deux égards. Tout d'abord, il est incomplet, car il ne permet pas de gérer de manière adéquate toutes les infractions prévues par la LPP, et en particulier le dépôt tardif des rapports sur les revenus des partis, le caractère incomplet des rapports, la non-déclaration des dons provenant d'un même donateur lorsqu'ils sont supérieurs aux montants spécifiés<sup>41</sup> et l'acceptation de dons anonymes, étrangers ou provenant d'une entité publique. Par conséquent, l'EEG estime que le système actuel de sanction unique, qui se limite

---

<sup>41</sup> Ces plafonds ont été fixés à 30 000 NOK (environ 3 500 €) pour les partis politiques au niveau central ; 20 000 NOK (environ 2 200 €) pour les entités de parti au niveau des comtés et 10 000 NOK (environ 1 100 €) pour les entités de parti au niveau municipal.

au défaut de présentation des rapports sur les revenus, n'encourage pas suffisamment les partis politiques à respecter strictement les règles prévues par la loi sur les partis politiques, en ce qui concerne l'exactitude des déclarations de revenus et leur dépôt dans les délais requis, ainsi que la non-acceptation des dons interdits. Dans le même ordre d'idées, l'EEG est d'avis que le système de sanction n'est pas suffisamment flexible pour gérer les infractions mineures à la LPP. Elle a été informée que le dépôt d'un rapport sur les revenus d'un parti contenant de fausses informations pouvait faire l'objet de poursuites du chef de témoignage mensonger en vertu de l'article 166 du Code pénal. Cela dit, l'instauration de poursuites pénales pour ce qui peut, dans certains cas, constituer une violation mineure de la loi, semble être disproportionnée – d'autant plus que la sanction pénale devrait être le dernier recours – et donner lieu à une procédure inutilement lourde et lente. La mise en place de sanctions plus flexibles, en veillant à ce qu'elles s'appliquent à un plus grand ensemble de violations de la LPP, permettra de compléter le système existant de retrait des aides et de sanctions pénales. En conséquence, l'EEG recommande **la mise en place de sanctions appropriées (flexibles) pour toutes les infractions à la loi sur les partis politiques, afin de compléter la palette de sanctions actuelle.**

## V. CONCLUSIONS

90. En 2006, le cadre juridique du financement des partis politiques en Norvège a été modifié en profondeur avec l'entrée en vigueur de la législation portant sur certains aspects liés aux partis politiques (intitulée la Loi sur les partis politiques). Les autorités se doivent d'être félicitées pour ces changements qui sont synonymes d'une véritable avancée dans le domaine de la transparence du financement des partis politiques, en particulier aux niveaux local et régional.
91. Parmi les éléments importants du système actuel, on peut citer les aides publiques généreuses attribuées aux partis, l'existence d'un système de contrôle décentralisé et, en général, la « confiance » dans le fait que les partis politiques se conforment aux réglementations pertinentes. Le GRECO reconnaît qu'un système qui prévoit d'importantes aides publiques au profit des partis politiques (et dans lequel les partis sont expressément interdits de faire de la publicité à la télévision) laisse présupposer que les risques de financement douteux des partis politiques sont moins grands. Cependant, du fait justement que le financement des partis politiques soit aussi largement couvert par les fonds publics et que la « transparence » est un élément essentiel de la loi sur les partis politiques, le GRECO est d'avis que les relations (financières) potentielles des partis politiques et la façon dont sont dépensés les fonds publics se doivent d'être exposées de manière aussi détaillée et claire que possible. De plus, à la déclaration actuelle des revenus, les partis politiques devraient avoir l'obligation de joindre davantage de renseignements sur leurs dépenses, ainsi que, le cas échéant, sur leurs avoirs et leurs dettes. En outre, le mécanisme de contrôle actuel ne prévoit qu'un contrôle très limité et essentiellement formel du financement des partis politiques et il semble compter que trop largement sur les médias pour que ceux-ci détectent et dévoilent les pratiques douteuses de financement. En l'espèce, cela n'est pas compatible avec la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Enfin, le système actuel gagnerait à introduire des sanctions plus flexibles en cas de violations de la loi sur les partis politiques.
92. Au regard de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Norvège :
  - i. **(i) exiger des organisations des partis qu'elles déclarent leurs dépenses chaque année en plus de leurs revenus ; (ii) obliger les organisations de parti à soumettre des informations sur leurs avoirs et leurs dettes, le cas échéant, et (iii) établir un**

- format standardisé (accompagné de lignes directrices appropriées, au besoin) pour la communication de ces informations** (paragraphe 79) ;
- ii. **donner des précisions sur la déclaration et l'évaluation des dons en nature, ainsi que sur les « accords politiques » à déclarer en vertu de la loi sur les partis politiques** (paragraphe 82) ;
  - iii. **envisager la mise en place d'une obligation de déclaration des revenus et dépenses relatifs aux campagnes électorales** (paragraphe 84) ;
  - iv. **établir des règles claires pour assurer l'indépendance nécessaire des auditeurs chargés de vérifier la comptabilité des partis politiques** (paragraphe 86) ;
  - v. **la mise en place d'un contrôle indépendant approprié du financement politique, y compris des campagnes électorales, compatible avec l'article 14 de la Recommandation Rec (2003)4** (paragraphe 87) ;
  - vi. **la mise en place de sanctions appropriées (flexibles) pour toutes les infractions à la loi sur les partis politiques, afin de compléter la palette de sanctions actuelle** (paragraphe 89).
93. Conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités norvégiennes à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus avant le 31 août 2010.
94. Enfin, le GRECO invite les autorités norvégiennes à autoriser dès que possible la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.