



Strasbourg, le 19 février 2009

**Public**  
**Greco Eval III Rep (2008) 4F**  
**Thème II**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

# **Rapport d'Evaluation sur la Suède 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 Suède a adhéré au GRECO en 1999. Le GRECO a adopté le Rapport d'évaluation du Premier Cycle sur la Suède (Greco Eval I Rep (2001) 3F) lors de sa 5<sup>e</sup> réunion plénière (11-15 juin 2001), et le Rapport d'évaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2004) 9F) lors de sa 22<sup>e</sup> réunion plénière (14-18 mars 2005). Les rapports d'évaluation susmentionnés et les rapports de conformité correspondants peuvent être consultés sur le site Internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco/fr>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO actuellement en cours (lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2007) traite des thèmes suivants :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption<sup>1</sup> ; articles 1 à 6 de son Protocole additionnel<sup>2</sup> (STE n° 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
  - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le thème II (ci-après « EEG ») qui s'est rendue en Suède du 27 au 28 août 2008 pour effectuer une visite sur place était composée de Mme Gabriele ROTH, directrice adjointe de la division, ministère fédéral de l'intérieur (Allemagne), M. Alvis VILKS, Directeur adjoint, Bureau de Prévention et de Lutte contre la Corruption (Lettonie); et d'une experte scientifique, Mme Patricia PEÑA ARDANAZ, Directrice, Bureau de la gouvernance démocratique, Agence canadienne de développement international (CIDA). L'EEG était assistée de M. Björn JANSON, adjoint au Secrétaire Exécutif du GRECO. Préalablement à la visite, les experts de l'EEG avaient reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2007) 4F, Thème II) ainsi que des copies de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des représentants des autorités suivantes : ministère de la Justice (secrétaire d'Etat et représentants de plusieurs départements), Commission sur la Constitution et Autorité électorale. L'EEG a également rencontré des représentants de l'Association suédoise des pouvoirs locaux et régionaux et des partis politiques suivants : Parti du centre (C), Parti chrétien-démocrate (KD), les Verts (MP), Parti libéral (FP), Parti modéré (M) et Sociaux-démocrates (S). L'EEG a en outre rencontré des représentants de la société civile, l'Association suédoise des journalistes (*Svenska Journalistförbundet*), un journaliste politique du premier quotidien suédois (*Dagens Nyheter*) et *Transparency International*.
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 questionnaire et des informations recueillies lors de la visite sur place. Son principal objectif est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités suédoises pour se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Il comprend une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions renferment une liste de

<sup>1</sup> La Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) est entrée en vigueur en Suède le 1<sup>er</sup> octobre 2004.

<sup>2</sup> Le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191) est entré en vigueur, concernant la Suède, le 1<sup>er</sup> février 2005.

recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Suède afin que ce pays améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées

6. Le thème I du Troisième Cycle d'Évaluation (Incriminations) est traité dans un document à part (Greco Eval III Rep (2008) 4F, Thème I).

## **II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES - PARTIE GÉNÉRALE**

### Introduction

7. Les premiers partis politiques sont apparus à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle en Suède. Le chapitre 3, Article 7.1 de l'Instrument de gouvernement, qui fait partie de la Constitution suédoise, définit un parti politique comme « toute association ou groupement de personnes se présentant à une élection sous une désignation qui lui est propre ».
8. Aucun texte constitutionnel ou législatif n'oblige les partis politiques à se constituer en association juridique ou à disposer d'une personnalité juridique. Dans la pratique toutefois, les grands partis suédois ont le statut d'associations sans but lucratif. Dès lors que les statuts ont été adoptés et que le conseil d'administration a été constitué, l'association est dotée de la personnalité juridique et peut exercer des droits, assumer des obligations, etc. Pour qu'une association soit considérée comme étant à but non lucratif, elle doit soit avoir un but philanthropique, soit ne pas exercer d'activités commerciales. Elle peut néanmoins, comme c'est le cas d'un parti politique, avoir des activités économiques en vue de promouvoir ses idéaux. L'enregistrement d'une association sans but lucratif au registre du commerce est obligatoire dès lors qu'elle a une activité économique. La Loi sur les sociétés (1987:667) s'applique par analogie aux associations à but non lucratif.
9. L'Instrument de gouvernement (Chapitre 3, Article 1.1) prévoit que les membres du Parlement («Riksdagen») sont élus au suffrage universel, libre, secret et direct. Les électeurs votent pour un parti, avec la possibilité d'exprimer leur préférence pour l'un des candidats de la liste.
10. Le système électoral suédois est fondé sur la représentation proportionnelle, qui garantit que la composition des assemblées politiques reflète l'image du corps électoral et la diversité de ses points de vue politiques. Les élections législatives générales ont lieu tous les quatre ans, le troisième dimanche de septembre, en même temps que les élections aux assemblées des conseils de comté et des conseils municipaux. Les dernières élections générales remontent à 2006.
11. Les électeurs votent pour un parti politique, mais peuvent attribuer un « vote préférentiel » au candidat de leur choix sur leur bulletin de vote. Cette possibilité est relativement récente en Suède ; introduit en 1998, le vote préférentiel a été utilisé une dizaine de fois, à l'occasion d'élections nationales, régionales, locales et européennes. Pour être élu sur la base du vote préférentiel, un candidat doit avoir recueilli à titre personnel un nombre de suffrages représentant au moins 8% des voix recueillies par son parti dans une circonscription lors d'élections nationales, et à au moins 5% pour les élections aux autres niveaux. L'EEG a été informée que le recours au vote préférentiel reste limité par rapport au vote de liste ; ainsi lors des élections législatives de 2006, seuls 22% des électeurs ont utilisé cette possibilité.
12. L'Autorité électorale est responsable de la planification et de la coordination des élections et des référendums. Cette instance gouvernementale est également chargée de développer et d'entretenir les systèmes informatiques destinés à l'administration des élections, de préparer les

listes électorales, les cartes d'électeurs, les bulletins de vote, ainsi que tout autre matériel électoral. Après les élections, c'est elle qui répartit les sièges entre les différents partis et proclame les noms des membres et adjoints élus au Riksdag et au Parlement européen. Le Conseil administratif du comté est l'instance électorale régionale chargée du découpage des circonscriptions électorales, responsable du comptage final des suffrages pour toutes les élections et de la confirmation des résultats des élections au conseil de comté et au conseil municipal. Les commissions électorales municipales, en tant qu'instances électorales locales, désignent les agents électoraux municipaux, préparent les bureaux de vote dans leur commune et sont chargées du dépouillement.

### Enregistrement

13. En Suède, les élections législatives générales s'appuient sur le principe du « droit à la liberté de candidature », selon lequel un parti ou un candidat n'a nul besoin d'être reconnu ou enregistré pour se présenter à une élection. En résumé, cela signifie que les électeurs peuvent inscrire le nom d'un parti donné sur un bulletin blanc. L'électeur a également la possibilité d'inscrire le nom d'un ou de plusieurs candidats de son choix sur son bulletin de vote.
14. En outre, le dépôt de candidature d'un parti ou d'un candidat à une élection n'est soumis à aucune date limite en Suède ; le jour même de l'élection, une personne peut annoncer qu'elle représente tel parti candidat à l'élection.
15. Cependant, ce « droit à la liberté de candidature » n'exclut pas que les partis puissent enregistrer leur nom et communiquer le nom de leurs candidats avant une élection. L'EEG a d'ailleurs été informée qu'un parti/candidat, s'il veut avoir une bonne chance d'être élu au Parlement, doit s'assurer que les électeurs ont accès à des bulletins de vote pré-imprimés au nom d'un parti.
16. Les dispositions sur l'enregistrement des noms des partis figurent au chapitre 2 de la Loi électorale (2005:837). Un parti qui souhaite enregistrer son nom doit le notifier par écrit à l'autorité électorale centrale au plus tard le dernier jour de février de l'année de l'élection ; l'enregistrement est valide à compter de cette année (section 1). Le parti enregistre son nom (celui qui sera inscrit sur le bulletin de vote) et communique les noms des candidats avant les élections. De cette manière, il protège son nom et ses bulletins de vote. En principe, les partis doivent commander les bulletins de vote avant une date limite s'ils veulent avoir l'assurance d'être livrés au plus tard 45 jours avant le jour de l'élection. L'Autorité électorale centrale met en ligne sur son site Web tous les bulletins de vote qui ont été imprimés.
17. Si un parti a enregistré son nom auprès de l'Autorité électorale et communiqué les noms de ses candidats, les électeurs n'ont pas la liberté de désigner librement leurs candidats. L'enregistrement du nom d'un parti entraîne une sorte de monopole sur ses candidatures à une élection donnée.
18. Pour pouvoir enregistrer son nom, un parti doit satisfaire à certaines conditions : il doit notamment notifier son nom par écrit et, s'il n'est pas représenté à l'Assemblée concernée par la notification (Parlement, assemblée régionale ou locale), il doit recueillir le soutien d'au moins 1 500 personnes ayant le droit de vote dans toute la Suède (élections législatives) et d'au moins 50 ou 100 personnes pour les élections des assemblées municipales ou de comté. Concernant les élections au Parlement européen, il doit recueillir le soutien de 1 500 personnes ayant le droit de vote dans toute la Suède. Le nom enregistré ne doit pas prêter à confusion avec un autre nom enregistré antérieurement ou pour lequel une demande d'enregistrement a été déposée s'ils ont tous été notifiés pour une même élection. En outre, le nom ne doit pas non plus prêter à

confusion avec des noms ayant déjà été notifiés pour une élection du même type moins de cinq ans plus tôt. Les personnes qui soutiennent une demande d'enregistrement doivent signer une déclaration, en précisant leur nom complet et le numéro de leur carte d'identité, ainsi que le lieu où leur résidence a été déclarée.

19. L'EEG a été informée que le site Web de l'autorité électorale centrale présente actuellement une liste de quelque 400 partis ayant enregistré leur nom et que 46 partis avaient commandé des bulletins de vote avant les dernières élections générales (2006).

#### Représentation des partis au Parlement (Riksdagen)

20. La Suède a un parlement monocaméral, composé de 349 députés ; pour obtenir un siège, un parti doit recueillir au moins 4% du total des suffrages dans l'ensemble du pays. A l'issue des élections parlementaires de 2006, sept partis politiques sont représentés au Parlement :

- Sociaux-démocrates (S), 130 sièges
- Parti modéré (M), 97 sièges
- Parti du centre (C), 29 sièges
- Parti libéral (FP), 28 sièges
- Parti chrétien-démocrate (KD), 24 sièges
- Parti de la gauche (V), 22 sièges
- les Verts (MP), 19 sièges

21. Les partis politiques n'ayant pas l'obligation de s'enregistrer, il est impossible de dresser la liste complète de ceux qui avaient participé aux élections législatives de 2006. Cependant, l'Autorité électorale garde des renseignements sur les partis – autres ceux représentés au Parlement – qui ont été le plus près d'être représentés au Riksdag :

• Démocrates suédois	162463	2,93%
• Initiative féministe	37954	0,68%
• Parti pirate	34918	0,63%
• Parti des intérêts des retraités de Suède	28806	0,52%
• Liste de juin	26072	0,47%
• Parti de la santé	11519	0,21%
• Nationaux-démocrates	3064	0,06%
• Unité	2648	0,05%
• Parti national socialiste de Suède	1417	0,03%
• Nouvel avenir	1171	0,02%
• Parti socialiste de la justice	1097	0,02%
• Volonté populaire	881	0,02%
• Parti Communiste	438	0,01%
• Parti unique	222	0,00%
• Parti libéral classique	202	0,00%
• Parti de l'alliance	133	0,00%
• Pouvoir de la Femme	116	0,00%
• Parti des travailleurs européens	83	0,00%
• Parti pour la démocratie directe permanente	81	0,00%
• Suède hors UE/Parti de la justice sociale	75	0,00%
• Nationaux-démocrates suédois	68	0,00%

• Partiet,se	61	0,00%
• Liste de septembre	51	0,00%
• Ligue communiste	30	0,00%
• Union nordique	24	0,00%
• Parti de Scanie	11	0,00%
• Réformistes de l'impôt	9	0,00%
• Rikshushållarna	8	0,00%
• Miata Partiet	7	0,00%
• Nouvelle Suède	6	0,00%
• Fårgutapartiet	6	0,00%
• Palmes parti	5	0,00%
• Républicains	2	0,00%

### Participation aux élections

#### *Élections au Parlement*

22. Pour être éligible au Riksdag, un candidat doit disposer du droit de vote conformément au chapitre 3, article 10 de l'Instrument de gouvernement. L'article 2 précise que tout ressortissant suédois résidant ou ayant résidé une fois dans le Royaume a le droit de voter. Une personne n'ayant pas atteint l'âge de 18 ans le jour des élections n'est pas en mesure de voter. Aucune autre condition n'est requise.
23. Pour siéger au Riksdag, les partis doivent recueillir au moins 4% du total des voix à l'élection. A titre d'exception, si un parti obtient au moins 12% des voix dans une circonscription, il se voit alloué des sièges pour la circonscription considérée, même s'il n'est pas parvenu à franchir le seuil des 4% à l'échelle nationale.

#### *Elections du Conseil de comté et élections municipales*

24. La Loi sur l'autonomie locale (1991:900) prévoit des dispositions spéciales sur le droit de vote et l'éligibilité aux conseils de comté et aux assemblées municipales (chapitre 4, sections 2 à 6). Toute personne enregistrée dans la municipalité et âgée de 18 ans le jour de l'élection, et ayant la citoyenneté suédoise ou d'un autre État membre de l'Union européenne, ou ayant la citoyenneté islandaise ou norvégienne, ou toute personne enregistrée comme résidente en Suède pendant trois années consécutives avant le jour de l'élection a le droit de participer à l'élection de l'assemblée municipale.
25. De plus, toute personne ayant le droit de voter pour l'élection à l'assemblée municipale peut également voter pour l'élection de l'assemblée de son comté. Toute personne ayant le droit de voter au niveau municipal ou du comté peut également se présenter aux élections à ces assemblées. Toutefois, les personnes employées à un poste d'encadrement par une municipalité ou un conseil de comté ne sont pas éligibles.
26. Les sièges des assemblées du conseil de comté sont répartis entre les partis qui ont recueilli plus de 3% des voix. Il n'existe pas de seuil pour la répartition des sièges d'une assemblée municipale.

### *Elections personnelles (au Parlement, conseil de comté et municipal)*

27. Si le système électoral suédois est dominé par les élections de listes, l'électorat, comme mentionné plus haut, a la possibilité d'exprimer sa préférence pour un candidat de la liste. Il peut, sur le bulletin d'un parti (présentant la liste des candidats par ordre de priorité), désigner le candidat de son choix. Lors du dépouillement, il convient donc de déterminer le nombre de voix recueillies par tout candidat qui, aux élections législatives, a recueilli au titre des votes personnels au moins 8% du total des voix exprimées en faveur de son parti dans sa circonscription. Grâce aux votes personnels, un candidat peut ainsi se retrouver placé en meilleure position sur la liste définitive que celle qui lui avait été attribuée par le parti. Des règles similaires s'appliquent pour les élections aux assemblées du conseil de comté et aux assemblées municipales où le seuil est toutefois fixé à 5% du total des voix recueillies par le parti dans la circonscription ou à au moins 100 voix pour une élection à une assemblée au conseil de comté et à au moins 50 voix pour une élection à l'assemblée municipale. L'EEG a été informée que 1,7% seulement des élus (Riksdag, assemblées municipales ou de comtés) doivent leur siège uniquement après avoir bénéficié du vote préférentiel.

### Aperçu du système de financement des partis

#### Financement public

28. L'aide publique de l'Etat et du Riksdag constitue une source importante de revenus pour les partis au niveau national. Le système de financement public vise à leur permettre de pérenniser leurs activités générales sans trop dépendre d'autres contributions. Les aides publiques sont considérées comme essentielles pour le fonctionnement de la démocratie.
29. La Suède a mis en place le financement public direct des partis politiques dans les années 1960. Le système est régi par les principes suivants : seuls les partis qui bénéficient d'un soutien significatif de l'électorat peuvent prétendre à des subventions ; les aides sont calculées selon un barème et accordées en application de règles strictes qui interdisent toutes considérations arbitraires ; les aides sont fonction de la taille du parti ; et la manière dont les partis politiques utilisent les aides ne doit pas être contrôlée par l'Etat.
30. Le financement des partis est réglementé notamment par la Loi sur l'assistance financière aux partis politiques (1972:625). Le Riksdag soutient en outre financièrement les travaux parlementaires des députés et groupes parlementaires, en vertu de la Loi relative au soutien des activités des parlementaires et des groupes politiques parlementaires (1999:1209).
31. Chaque parti représenté au Riksdag a droit à une subvention de l'Etat. Pour l'exercice budgétaire 2007, l'aide totale allouée aux partis représentés s'est élevée à approximativement 242 millions SEK (22 millions EUR).
32. Les subventions se présentent sous la forme d'une *assistance au parti* et d'une *assistance de fonctionnement*. La première, directement fonction des sièges obtenus aux deux dernières élections législatives, est actuellement de 333 300 SEK (30 100 EUR) par siège et par année. L'assistance de fonctionnement est accordée aux représentants au Riksdag sous la forme d'une aide forfaitaire de 5,8 millions SEK environ (523 800 EUR) majorée d'une aide supplémentaire de 16 350 SEK (1 470 EUR) par siège pour les partis au gouvernement et de 24 300 SEK (2 200 EUR) par siège pour les partis de l'opposition représentés au Riksdag.

33. En plus des aides publiques versées aux instances nationales des partis, les partis représentés au Riksdag reçoivent une aide financière destinée aux activités de leurs députés et groupes politiques. Ces aides consistent en une aide de base, une aide aux conseillers politiques et les déplacements, etc. L'aide de base est composée d'une somme forfaitaire et d'un supplément calculé en fonction du nombre de sièges au Riksdag. Actuellement, la somme globale est de 1,7 million SEK (153 500 EUR) par an. Un groupe politique appartenant à la majorité a droit à une fois la somme globale ; les autres partis à deux fois cette somme. Le supplément s'élève à 57 000 SEK (5 100 EUR) par an et par membre.
34. L'aide aux conseillers politiques vise à couvrir les frais d'assistance administrative et de recherche des députés et correspond normalement à la prise en charge des frais d'un conseiller politique par membre. La somme de 48 800 SEK (4 407 EUR) par conseiller politique et par mois sert de base de calcul, à charge pour les partis d'utiliser l'argent pour créer un secrétariat adapté aux besoins et souhaits particuliers de leurs députés.
35. Les partis politiques non représentés au Riksdag ont également droit à une aide de l'État s'ils ont recueilli plus de 2,5% du total des suffrages au cours de l'une des deux dernières élections législatives. Un seul parti est dans ce cas actuellement.
36. Pour prétendre à une aide de l'État, le parti doit produire un rapport d'activités annuel qui doit être vérifié par un comptable public agréé. La vérification doit être conforme aux normes des bonnes pratiques comptables.
37. En application de la Loi sur l'assistance financière aux partis politiques (sections 13 et 14), les demandes de subvention sont examinées par la Commission sur l'assistance financière aux partis politiques et l'argent est versé par l'administration du Riksdag directement au secrétariat national du parti concerné. Cette Commission n'a pas compétence à examiner les rapports d'activités ni les données qu'ils contiennent. L'EEG a ainsi appris que la Commission n'a jamais rejeté aucune demande de subvention.
38. Les aides publiques sont intégralement versées aux organisations nationales des partis. Dès lors qu'un parti satisfait aux critères formels, l'aide est accordée sans condition et il incombe au parti de décider de quelle manière il compte l'employer.
39. En plus de ce qui précède, le Riksdag a affecté environ 30 millions SEK (2,7 millions EUR) aux élections générales de 2002 et 2006. L'argent a été remis aux divers partis politiques pour leurs campagnes d'information spéciales.
40. Concernant le financement public indirect, les députés et les secrétariats de parti bénéficient d'un accès gratuit aux installations et équipements techniques du Riksdag – ils font l'économie de frais qui, autrement, viendraient peser sur les aides directes. En outre, la Loi électorale (2005:837) accorde aux partis ayant obtenu plus de 1% des suffrages lors de la dernière ou de l'avant-dernière élection législative le droit de faire imprimer des bulletins aux frais de l'État.
41. La Loi sur l'autonomie locale régit le financement des partis au niveau local. Depuis 1969, la loi sur les municipalités et les conseils de comté, les régions et les communes permet – mais n'oblige pas – d'accorder des aides publiques aux partis politiques. Une subvention peut être accordée aux partis représentés aux assemblées municipales et du conseil des comtés mais elle doit être équitable et ne pas favoriser un parti au détriment d'un autre. Tous les conseils de comtés et toutes les municipalités financent les partis, directement ou indirectement, mais l'EEG a été informée que l'application des réglementations varie d'une autorité à l'autre, la loi n'étant

pas très détaillée. Le total des aides versées par les conseils de comtés est estimé à 336 millions SEK (30 millions EUR) pour 2007 et à 450-500 millions SEK (41-45 millions EUR) en 2007 pour l'ensemble des municipalités.

#### Financement privé

42. Il n'existe aucune restriction concernant les sources ou les formes des contributions. L'EEG a été informée que le financement provient, par exemple, des cotisations des adhérents, de loteries, de revenus fonciers, de collections, de publications et de donations. L'EEG a également été informée que certains partis politiques tirent des revenus substantiels de propriétés leur appartenant.
43. La Suède n'interdit pas les donations étrangères, les donations de personnes morales ou d'organisations ayant ou non des liens étroits avec le parti, comme les syndicats et d'autres groupes d'intérêts. Il convient de noter toutefois que les autorités ont informé l'EEG qu'actuellement aucun parti ne reçoit de contributions d'entreprises.
44. Il n'existe pas de limite en ce qui concerne le montant/l'importance/la fréquence des contributions privées, ni de restrictions concernant les cotisations des adhérents d'un parti. Les dons anonymes aux partis politiques (le contributeur n'étant pas identifié par le parti) ne sont pas interdits.

#### Régime fiscal

45. Les dons reçus par les partis/candidats à une élection ne sont pas soumis à l'impôt. Cependant, un parti qui a une activité économique doit déclarer ses revenus, qui sont imposables.
46. En principe, le donateur ne peut pas déduire ses contributions à un parti politique de ses impôts, sauf si celles-ci sont considérées comme une forme de parrainage qui lui donne droit à une contrepartie. Dans ce contexte, la contrepartie inclut le droit d'utiliser des locaux ou le droit de marketing (exposition de la marque par exemple). Le droit à déduction dépend alors de la valeur de la contrepartie.

#### Dépenses

47. Il n'existe pas de restriction en ce qui concerne l'utilisation des fonds par les partis politiques ou le total des dépenses qu'un parti politique est susceptible d'engager.

### **III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES - PARTIE SPECIFIQUE**

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

#### Comptabilité

48. Les partis politiques sont soumis aux règles comptables générales applicables à toutes entités juridiques. La Loi comptable (1999:1078) (chapitre 2, section 2) dispose que la tenue des états financiers est obligatoire pour les associations sans but lucratif dont les actifs sont supérieurs à 1,5 million SEK (135 500 EUR) ou qui ont une activité commerciale. En outre, ces entités ont l'obligation, conformément à la Loi sur les rapports annuels d'activité (1995:1554) de présenter un rapport annuel d'activités qui récapitule tous les éléments de l'actif et du passif (chapitre 3,

section 1). Cette règle s'applique aussi aux partis politiques et si, actuellement, tous les partis représentés au Riksdag s'y conforment, ce n'est pas le cas de tous les autres.

49. Actuellement, rien n'oblige légalement les partis politiques à rendre leurs comptes accessibles au public. Cependant, dans un souci de transparence, les partis représentés au Riksdag ont élaboré la pratique d'un accord conjoint volontaire. Le plus récent de ces accords conjoints a été signé en avril 2000 par les secrétaires des sept partis représentés au Riksdag. En préambule, l'accord expose que les comptes des revenus des partis doivent être aussi transparents que possible et qu'il est normal que les électeurs soient informés de la manière dont les partis et les candidats financent leurs activités et leurs campagnes. En résumé, l'accord contient les éléments suivants (le texte intégral de l'accord conjoint figure en annexe du présent rapport) :
- les comptes des revenus des partis doivent être aussi transparents que possible et cette transparence concerne aussi bien les partis que les candidats individuellement ;
  - les organisations locales, régionales et liées aux partis politiques doivent être encouragées à suivre les mêmes règles ;
  - les contributions des personnes morales doivent être indiquées dans les comptes, accompagnées du nom du donateur et du montant reçu ;
  - le nombre et le montant total des contributions provenant de personnes morales doivent être précisés ;<sup>3</sup>
  - chaque parti et chaque candidat doit tenir ses comptes de manière à en faciliter l'interprétation ;
  - les aides indirectes doivent être comptabilisées ;
  - le rapport d'activités final adopté par les partis doit être consultable par le public ; et
  - les trésoriers des partis doivent développer des modèles comptables harmonisés afin de répondre aux obligations de cet Accord conjoint.
50. Il a été expliqué à l'EEG, à la lumière de la législation susmentionnée et de l'accord conjoint, que toutes les contributions aux partis politiques représentés au Parlement sont comptabilisées au titre de leurs revenus et doivent figurer dans leurs rapports annuels. Les contributions de personnes morales doivent mentionner le nom de la personne morale et la somme reçue ; celles de personnes physiques doivent indiquer la somme globale et le nombre de donateurs. La valeur et la nature des contributions doivent être communiquées dans la plus grande transparence – mais rien n'oblige à donner les noms des donateurs, qu'ils soient suédois ou étrangers. Les prêts étant considérés comme des dettes, ils doivent être comptabilisés au passif. Si le prêt est accordé à un taux d'intérêt excessivement faible ou s'il est avantageux d'une quelconque manière, il est à considérer comme une aide indirecte et comptabiliser comme telle. Les prêts non remboursés doivent également être enregistrés comme des aides/dons. La valeur de l'aide autre que monétaire doit être enregistrée de manière aussi transparente que possible. Si des organisations liées à un parti versent de l'argent à un parti, leurs contributions doivent être considérées et comptabilisées comme des aides indirectes. On fait une distinction entre les revenus ordinaires et les aides spéciales. Les premiers sont enregistrés conformément à la Loi comptable, tandis que les secondes, qui constituent également des revenus, sont comptabilisées à part, conformément à l'accord conjoint.
51. Aucune déclaration n'est exigée de la part des donateurs.

---

<sup>3</sup> L'EEG a été informée que 5 des 7 partis signataires de l'accord conjoint ont signalé (hors accord conjoint), qu'ils déclareraient tous les dons privés supérieurs à 20 000 SEK (1 800 EUR), mais l'EEG n'a pas eu plus d'informations sur le calendrier de la mise en application de ces déclarations, ni sur le détail qui serait divulgué.

## Accès à la comptabilité et aux déclarations fiscales

52. Conformément à la Loi comptable, l'entité comptable doit conserver les livres de comptes pendant 10 ans, la 10<sup>e</sup> année comprise, à compter de la fin de l'exercice en cours, après la clôture des comptes.
53. Les partis politiques étant des personnes morales de droit privé, l'accès à leurs comptes n'est pas réglementé, mais dans la pratique, les comptes des partis représentés au Riksdag sont rendus publics, conformément à leur accord conjoint. Il n'existe pas d'accord analogue pour les autres partis ou candidats aux élections.
54. En outre, les partis transmettent régulièrement des déclarations fiscales au service des impôts. Ils doivent ainsi transmettre une déclaration fiscale mensuelle dans laquelle figurent notamment des renseignements relatifs aux taxes sur la masse salariale et aux déductions fiscales. Chaque année, ils envoient à l'administration fiscale une déclaration d'impôt accompagnée du rapport annuel d'activités. Les décisions des impôts (et non pas la totalité des dossiers) sont des documents publics.

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

55. Il n'existe pas de mécanisme ni d'autorité chargés spécifiquement de contrôler le financement/les comptes des partis politiques.
56. Les partis politiques ne sont pas légalement tenus de faire vérifier leurs comptes par un auditeur. L'EEG a toutefois été informée que tous les partis représentés au Riksdag font procéder à un audit de leurs comptes par des comptables publics agréés. La nature de ces audits n'est pas précisée et on ignore si tous les partis suivent la même procédure d'audit. De plus, l'article 14 de la Loi sur l'assistance financière aux partis politiques impose aux partis qui sollicitent une subvention de l'Etat de transmettre chaque année leur rapport annuel d'activités après vérification par un comptable public agréé.

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

57. Les partis politiques, comme n'importe quelle autre personne morale, doivent respecter notamment les réglementations de la Loi comptable et tout manquement par exemple à l'obligation de tenir leur comptabilité au titre de cette loi est considéré comme une infraction pénale (infraction à la tenue des comptes, chapitre 11, section 5 du code pénal).
58. La loi ne prévoit pas de sanctions particulières en relation avec le financement politique. L'accord conjoint entre les partis représentés au Riksdag ne prévoit pas de sanctions.

## Immunités

59. Ni la loi ni la pratique suédoises ne prévoient d'immunité pour les personnes physiques (représentants élus ou candidats aux élections) ou morales (partis politiques ou entités liées) leur permettant d'échapper à des poursuites ou à des sanctions pour manquement aux lois et règles s'appliquant au financement politique, y compris en cas de doute ou de lacune concernant le financement politique.

## Prescription

60. Les règles générales en vigueur en matière de prescription sont applicables en relation avec la procédure et les sanctions pour infraction aux lois et règles s'appliquant au financement politique. La durée de la prescription dépend généralement de la sanction applicable à l'infraction considérée. Sur cette base, la prescription est de 5 ans pour les infractions comptables et de 10 ans en cas d'infraction grave.

## **IV. ANALYSE**

61. La Suède a une longue tradition de démocratie parlementaire et les partis politiques sont le socle des élections. En dépit de changements récents visant à promouvoir le vote pour un candidat donné et compenser ainsi un système électoral dominé par les partis, il apparaît qu'une petite partie seulement du corps électoral use de cette possibilité et que le système de liste à représentation proportionnelle favorise très nettement les partis politiques au détriment des candidats individuels.
62. En Suède, l'idée que les partis politiques devraient autant que possible échapper à tout cadre juridique ou contrôle de l'État pour pouvoir jouer librement leur rôle de faiseurs d'opinion semble toujours très répandue. De ce fait, rares sont les réglementations applicables aux partis politiques, et presque aucune aux candidats à une élection. Les partis politiques ne sont pas définis en droit, ils n'ont aucune obligation de s'enregistrer et ne sont soumis à aucune supervision ou contrôle de la part d'une autorité gouvernementale ou d'un autre mécanisme.
63. Or les partis politiques ne sont pas totalement indépendants des institutions publiques, loin s'en faut : au niveau national, ils reçoivent de substantiels subsides de l'État et du Riksdag, sans compter les aides publiques des conseils de comtés et des municipalités aux niveaux régional et local. Selon les estimations relatives au montant total du financement public des partis politiques à différents niveaux, 70 à 80% de leurs activités seraient financées sur les fonds publics. Parallèlement, les situations financières des partis sont très hétérogènes. L'EEG a ainsi été informée que pendant une année électorale, certains partis représentés au Riksdag sont financés à hauteur de jusqu'à 50% par des fonds privés, tandis que d'autres dépendent totalement du financement public. Comme dans beaucoup d'autres pays européens, la part des traditionnelles cotisations des adhérents est en baisse constante en Suède. De manière analogue, d'autres formes de contributions comme les dons directs provenant des syndicats et de l'industrie auraient considérablement chuté, voire cessé, depuis quelques années. De ce fait, les partis dépendent plus ou moins du financement public et/ou des donations privées, tandis que leurs dépenses, notamment pour les campagnes électorales, sont en augmentation. L'EEG a eu l'impression que les grands partis suédois étaient plutôt satisfaits du niveau actuel du financement public.
64. La Suède est connue pour la grande transparence de son administration publique. Cependant, en vertu de l'attitude générale selon laquelle les partis politiques doivent être considérés comme des personnes morales de droit privé, sans lien avec l'administration publique, les règles générales relatives à la clarté et à la transparence ne leur sont pas applicables, et aucune réglementation particulière actuellement en vigueur n'est susceptible de remédier cette situation, abstraction faite de l'accord conjoint, signé sur une base volontaire, entre les sept partis politiques représentés au Parlement, qui vise à créer davantage de transparence dans les comptes financiers des partis, de leurs organisations affiliées et candidats. L'accord, dans sa dernière version signée en 2000, n'est pas contraignant ; par son caractère général et l'absence

de moyens, telles que des sanctions, pour sa mise en application, il s'apparente davantage à une déclaration commune.

65. Le niveau actuel de transparence du financement des partis politiques semble résulter d'une volonté politique établie sur une longue période. Elle a été à l'origine de débats politiques dès les années 1930, lorsqu'il a été question d'autoriser les dons privés aux partis politiques, et a été remise sur le tapis à la fin des années 1940. A l'époque, un Comité d'experts indépendants avait été chargé d'examiner la possibilité de soumettre les organisations politiques à l'obligation de rendre des comptes et à rendre public leurs revenus et leurs dépenses. Dans son rapport final de 1951 (SOU 1951:56), le Comité concluait que, d'une part, les citoyens avaient légitimement le droit de savoir qui se cachait derrière le financement de tel ou tel message politique, mais que de l'autre, on pouvait douter de l'effectivité d'une telle mesure, pour plusieurs raisons, notamment le droit au secret des contributeurs concernant leur appartenance politique, les problèmes pratiques pour intégrer les organisations locales et d'autres organisations liées aux partis politiques dans un tel système et les problèmes qu'une telle participation est susceptible de poser, et enfin le problème des ressources dont l'administration aurait besoin pour mettre en place un système de contrôle. En conséquence, le Comité proposait que les partis rendent compte de leur financement sur une base volontaire. Cette proposition constitue la base de l'accord conjoint entre les partis au Riksdag.
66. Dans les années 1960, le débat sur le financement politique a surtout porté sur la mise en place du financement public des partis politiques et, par la suite, sur celui de leurs sections régionales et locales. Depuis, l'un des principes de base de l'aide publique est que l'utilisation des aides publiques ne doit faire l'objet d'aucun contrôle public afin de préserver l'indépendance des partis. Le débat sur le financement des partis politiques a été relancé dans les années 1990, cette fois en relation avec la généralisation du vote pour des candidats individuels. Dans son rapport de 1993 (SOU 1993:21), le Comité d'experts indépendant sur les élections personnelles ("*Personvalskommitten*") expliquait que le financement privé de candidats individuels n'est pas illicite s'il est placé sous le signe de la transparence. *A contrario*, il était d'avis que ce serait aller à l'encontre de la tradition suédoise que d'obliger les candidats individuels à rendre des comptes et à enregistrer les dons financiers reçus. Par la suite, le débat sur l'obligation de rendre des comptes a une nouvelle fois été attisé avec l'introduction de la Loi sur les élections au Parlement européen. Aucune de ces initiatives n'a jamais débouché sur une réglementation du financement des partis axée sur la transparence.
67. En 2002, un nouveau Comité d'experts ("*Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter*") a été chargé d'examiner le moyen d'améliorer la transparence du financement des partis politiques et des candidats aux élections. Dans ses conclusions finales de 2004 (SOU 2004:22), le Comité proposait de réglementer la transparence du financement des partis politiques et des candidats aux élections par une loi et avançait plusieurs raisons à cela, notamment que l'accord conjoint, actuellement volontaire, n'est pas synonyme de déclarations transparents, qu'il ne concerne pas tous les partis, ni les partis régionaux ou locaux, ni les organisations liées aux partis au niveau central. Pour le Comité, la clarté et la transparence du financement des partis politiques sont fondamentales pour la légitimité du système politique, à tel point qu'elles ne devraient pas reposer uniquement sur les partis qui s'engagent à rendre des comptes (comme prévu dans l'accord conjoint). Le Comité notait également la tendance générale en Europe, y compris dans les pays voisins de la Suède, à davantage de réglementation dans le domaine du financement des partis politiques. Plus précisément, le Comité proposait que tous les partis/candidats élus à une assemblée générale (Riksdag, assemblées régionales ou locales, Parlement européen) soient soumis à des obligations de déclarations. De plus, il proposait que tous les dons privés soit signalés, avec obligation de

mentionner le nom des donateurs uniquement pour les dons supérieurs à un certain seuil (20 000 SEK soit 1 800 EUR). Le Comité ne recommandait toutefois pas d'interdire les dons anonymes et ne jugeait pas nécessaire de proposer l'instauration d'un mécanisme de contrôle ou de quelconques sanctions spécifiques autre que la possibilité de supprimer les aides publiques aux partis qui ne satisferaient pas à leurs obligations.

68. Les informations recueillies par l'EEG pendant sa visite sur place, en particulier à l'occasion de ses rencontres avec des fonctionnaires, des représentants des partis et des médias, indiquent un faible intérêt de l'opinion pour le financement des partis politiques en Suède et l'absence d'un grand débat sur le système en place. Par conséquent, malgré les nombreux débats sur la réglementation de la transparence du financement des partis politiques, ni les autorités publiques, ni les politiques ni l'opinion ne semblent y voir une priorité. Seule exception, le Chapitre suédois sur la transparence internationale, largement d'accord avec les conclusions de 2004 formulées par le Comité cité plus haut, plaide pour une plus grande transparence du financement des partis suédois et la nécessité de légiférer dans ce domaine.

### Transparence

69. Le législateur suédois n'a pas prévu de législation comptable spécifique pour les partis politiques. Les partis politiques étant considérés comme des personnes juridiques, ils ont l'obligation – dans certaines conditions – de gérer leurs comptes financiers conformément à la Loi comptable et de préparer un rapport annuel d'activités conforme à la Loi sur les rapports annuels d'activités dès lors leurs actifs sont supérieurs à 1,5 million SEK (135 500 EUR) ou qu'ils ont une activité commerciale. Actuellement, tous les partis représentés au Riksdag satisfont à ces conditions et ont en outre signé un accord conjoint portant sur une série de principes comptables qu'ils engagent à respecter et, surtout, sur une transparence aussi grande que possible des comptes de leurs revenus. L'accord précise que la compréhension des rapports annuels d'activités doit être aisée et que ceux-ci doivent être mis à la disposition de toute personne qui souhaite les consulter. Il y est aussi précisé que les partis doivent élaborer des modèles comptables harmonisés. L'EEG reconnaît que l'accord conjoint constitue en soi un outil important de promotion de la transparence du financement des partis politiques pour les grandes formations au niveau national. La question cruciale est cependant de savoir si cet accord, qui vient compléter les normes comptables générales prévues en droit, constitue un outil suffisant.
70. L'EEG note que les obligations actuelles de tenir des livres de comptes telles que prévues dans la loi comptable et l'accord conjoint volontaire s'appliquent à un petit nombre de partis. Même si les grands partis nationaux ont accepté de se conformer à l'accord conjoint, l'immense majorité des partis politiques n'a pas participé aux discussions ni signé l'accord. En outre, les partis actifs uniquement aux niveaux local et régional ne sont pas forcément soumis à la Loi comptable et ne sont pas couverts par l'accord. Il n'existe aucune réglementation contraignante pour les organisations locales et les autres entités liées aux partis politiques signataires de l'accord. L'EEG a appris avec satisfaction que les sept partis représentés au Riksdag publient leurs comptes, conformément à l'accord, mais note que les citoyens doivent s'adresser à chaque parti individuellement pour obtenir l'information. Les interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont indiqué que les rapports annuels d'activités de ses sept partis sont loin d'avoir un format similaire, ce qui rend les comparaisons difficiles. Ces rapports tendent également à fournir des informations générales, sans donner le détail des sources de revenus ou des dépenses des partis. Concernant les autres partis, rien ne les oblige légalement à publier leurs comptes ou rapports annuels (si tant est qu'ils existent). En conclusion, l'EEG a la ferme conviction que la législation actuelle telle que complétée par l'accord conjoint volontaire ne constitue pas un cadre suffisamment détaillé pour garantir une tenue complète et transparente de la comptabilité, ainsi

que la communication cohérente de celle-ci au public, par les partis politiques. Par conséquent, l'EEG recommande **d'accroître considérablement le nombre des partis politiques au niveau central, régional et local ayant l'obligation de tenir une comptabilité complète et adéquate (y compris des campagnes électorales); de veiller à ce que les recettes, les dépenses, les actifs et les passifs soient comptabilisés dans le détail et dans un format harmonisé ; de chercher un moyen de consolider les comptes de manière à inclure les sections locales des partis ainsi que les autres entités liées directement ou indirectement aux partis politiques ou placées sous son contrôle ; et de veiller à ce que les rapports annuels d'activités soient rendus publics sous une forme aisément accessible au public.**

71. L'accord conjoint volontaire précise qu'il est « normal que les électeurs sachent de quelle manière les partis financent leurs activités et de quelle manière chaque candidat finance sa campagne personnelle ». Il est en outre souligné dans l'accord que les candidats doivent tenir sa comptabilité de telle sorte qu'il soit facile de comprendre comment ils financent leurs activités. L'EEG approuve ces principes ; cependant, elle regrette qu'ils ne soient pas contraignants pour les candidats, même lorsqu'ils appartiennent à un parti signataire de l'accord. Il n'existe aucune autre règle en relation avec les campagnes électorales et les candidats aux élections, ce qui explique que les déclarations à cet égard relèvent du bon vouloir de chaque parti/candidat. Tout en étant consciente que les candidats individuels aux élections jouent un rôle secondaire dans le système électoral suédois et que les campagnes personnelles ont une portée limitée, l'EEG est d'avis que des mesures adaptées s'imposent eu égard à la situation actuelle. Dans ce contexte, elle estime aussi que la transparence du financement des campagnes électorales est particulièrement importante en période électorale ; de ce fait, des déclarations fréquentes en période électorale contribuent à davantage de transparence pendant une période cruciale. En conséquence, l'EEG recommande **d'examiner la mise en place de déclarations sur les recettes et dépenses liées aux campagnes électorales à intervalles adaptés et de veiller à ce que les informations pertinentes soient publiées de manière à permettre un accès aisé du public.**
72. Les dispositions générales du droit comptable existant ne prévoient pas de règles particulières concernant l'enregistrement des donations à des partis politiques. L'accord conjoint dispose cependant que les donations de personnes morales doivent être enregistrées, en précisant le montant reçu et le nom de chaque donateur. La règle est claire, mais elle n'engage que les partis représentés au Riksdag, sans compter que, l'EEG ayant été informée que ces sources de revenus sont désormais restreintes, quand elles n'ont pas cessé, la portée de cette règle apparaît limitée dans la pratique. Plus important : selon l'accord conjoint, les aides de personnes privées doivent être enregistrées de manière globale, avec le nombre total de donateurs. L'identité des donateurs n'est pas exigée. Il a été expliqué à l'EEG que ce point de l'accord est le résultat d'un compromis entre les partis favorables à une plus grande transparence et ceux qui avaient une approche plus restrictive au nom du respect de l'intégrité personnelle du donateur. L'EEG a été informée que les partis étaient en train de réviser l'accord conjoint – et que cinq des sept partis signataires de l'accord ont signalé (en dehors de l'accord) qu'ils déclareraient tous les dons privés supérieurs à 20 000 SEK (1 800 EUR). En outre, l'EEG a été informée que de telles déclarations seront faites en 2009, mais qu'il n'était pas précisé quels détails seraient divulgués sur chaque don. Tout en reconnaissant le besoin de protéger le droit légitime de la personne à son intégrité et au secret de son appartenance politique, l'EEG estime que ses intérêts doivent être mis en balance avec l'intérêt légitime du public, en particulier de l'électorat, de connaître les sources de l'aide financière dont bénéficie le parti ou le candidat auquel il souhaite donner sa voix. C'est à cet équilibre que tend l'article 12 de la Recommandation Rec(2003)4 qui fixe un

seuil au-delà duquel le donateur devrait être identifié dans la comptabilité<sup>4</sup>. Force est de conclure qu'actuellement cette règle n'est pas respectée en Suède. De plus, l'EEG a noté avec préoccupation que les contributions de personnes anonymes (non identifiées) ne sont pas interdites (ni en droit ni dans l'accord conjoint). L'argument selon lequel les donations anonymes seraient l'exception n'a pas pu être confirmé. Le fait d'interdire les contributions anonymes permettrait éventuellement d'éviter que les partis ne contournent les règles relatives à la communication du nom des donateurs et de contribuer à la transparence du financement des partis politiques. L'EEG recommande **de généraliser l'interdiction des contributions de donateurs dont l'identité est inconnue du parti/candidat, et l'obligation pour les partis/candidats aux élections de déclarer les donations individuelles dont la valeur est supérieure à un certain seuil, en même temps que l'identité du donateur.**

73. Il convient de souligner que les recommandations ci-dessus (paragraphe 70 à 72) sont étroitement liées et, surtout, qu'elles dépendent de la manière dont les informations demandées sont rendues publiques. Actuellement, la communication de ces informations dépend entièrement des partis politiques/candidats et les citoyens doivent s'adresser à chaque parti ou candidat pour les obtenir. Un système centralisé ou coordonné permettant de trouver tous les rapports à un même endroit permettrait clairement d'améliorer la transparence et d'avoir directement accès aux documents relatifs au financement de tous les partis/candidats concernés. L'EEG recommande **de considérer l'élaboration d'une approche coordonnée pour la publication des rapports financiers (y compris le financement des partis et des campagnes électorales) en vue de faciliter l'accès du public à ces documents.** Un mécanisme pour la communication pourrait être mis en place à l'aide de réglementations également axées sur une plus grande transparence.

## Contrôle

### *Audit/contrôle*

74. En principe, les partis politiques ne sont pas tenus de faire vérifier leurs comptes au titre de la loi comptable et l'accord conjoint ne donne aucune consigne à cet égard. Cependant, les partis qui sollicitent une aide publique ont l'obligation de faire vérifier leur comptabilité par un comptable public agréé pour y prétendre. L'EEG a également été informée que les partis représentés au Riksdag font en principe vérifier leurs comptes. Les informations qu'elle a recueillies ne lui permettent pas de se prononcer sur les pratiques des autres partis politiques qui, en la matière, n'ont aucune obligation de faire vérifier leurs comptes. De l'avis de l'EEG, un audit indépendant et adéquat du financement des partis politiques constitue un moyen important de contrôle, en particulier lorsque le système n'en prévoit pas d'autres. L'EEG a appris avec satisfaction qu'il est dans les usages des partis représentés au Riksdag de faire régulièrement vérifier leur comptabilité ; cependant, dans le cadre d'un contrôle adapté du financement des partis politiques, la procédure devrait être étendue à tous les partis ayant des recettes et des dépenses significatives. Une certaine souplesse est à l'évidence nécessaire à cet égard pour éviter que l'obligation ne génère un obstacle insurmontable, notamment pour les petits partis. L'EEG recommande **de veiller à garantir un audit indépendant des partis politiques, dans les cas appropriés, qui ont (ou qui auront) l'obligation de tenir une comptabilité adéquate.**
75. Il n'existe aucun mécanisme ou institution chargé de la surveillance externe du financement politique en Suède, mis à part le contrôle des comptes des partis dans le cadre d'une demande d'aide publique. Comme cela a déjà été dit, la transparence du financement des partis et des

---

<sup>4</sup> Si une même personne fait plusieurs dons, le montant total est retenu.

campagnes électorales est globalement limitée en Suède et le contrôle susceptible d'être exercé par le public et les médias l'est logiquement tout autant. En outre, comme l'EEG a pu le constater à plusieurs occasions, les médias ne s'intéressent guère au financement des partis politiques. En conclusion, les pratiques suédoises ne sont pas compatibles avec l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4, qui demande aux Etats de prévoir la mise en place d'un système de contrôle indépendant du financement politique, lequel devrait inclure la vérification des comptes des partis politiques et des dépenses des campagnes électorales. En conséquence, l'EEG recommande **de garantir un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales, compatible avec l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4.**

### Sanctions

76. Outre les sanctions pénales générales pour violations de la Loi comptable (infraction à la tenue des comptes par exemple) et le refus d'accorder des subventions publiques aux partis qui n'auraient pas transmis leur comptabilité vérifiées par un comptable agréé, le système suédois ne prévoit pas de sanctions particulières visant à garantir la transparence du financement politique. De plus, comme cela a été dit plus haut, l'accord conjoint ne prévoit pas de règles contraignantes ni de sanctions pour les partis qui ne respecteraient pas les principes fixés dans l'accord. Il va sans dire que dans un système si peu réglementé, il est logique qu'il soit impossible d'instaurer un barème de sanctions modulées.
77. Si, à l'avenir, la Suède décide de mettre en place un cadre solide et détaillé instaurant une plus grande transparence du système de financement politique, il est évident que ce genre de règle devra être assortie de sanctions effectives, adaptées et dissuasives, conformément à l'article 7 de la Recommandation Rec(2003)4. Il convient d'ajouter que le GRECO a considéré à plusieurs occasions qu'il conviendrait de prévoir, en complément d'un système de sanctions pénales ordinaires susceptible d'être difficilement applicable, des sanctions plus souples pour les infractions mineures aux règles du financement des partis politiques qui ne requièrent pas nécessairement une procédure pénale. Par conséquent, l'EEG recommande **que les règles existantes et futures sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales soient assorties d'un système (souple) de sanctions qui soient effectives, proportionnées et dissuasives.**

### V. CONCLUSIONS

78. Concernant les domaines couverts par la présente évaluation, le système en place de financement des partis politiques ne respecte pas les normes fixées dans 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. La longue tradition d'autorégulation en la matière ne semble guère convaincante sous sa forme actuelle, dans la mesure où l'approche retenue par le système n'est pas suffisamment large et détaillée et où aucune sanction particulière ni aucun autre moyen ne sont prévus pour la mise en œuvre des quelques principes fixés. Par conséquent, le niveau de transparence est globalement faible et il n'y a pas de contrôles indépendants.
79. Tout en reconnaissant que la Suède considère que la corruption n'est pas un problème majeur dans le pays, le manque de transparence concernant les sources de financement politique et les formes des dépenses compliquent l'évaluation du système. En outre, le faible niveau de transparence actuelle du financement des partis politiques est difficilement concevable dans un pays comme la Suède, qui garantit un niveau élevé de transparence dans la plupart des autres

domaines de la vie publique et où les partis politiques sont en très grande partie financés sur les fonds publics.

80. Par conséquent, le système en place de financement des partis politiques doit être révisé pour être conforme à la Recommandation Rec(2003)4 et à ce propos, l'enjeu majeur consistera à trouver un juste équilibre entre l'intérêt légitime de respecter l'indépendance des partis politiques et des candidats, ainsi que l'intégrité de leurs sympathisants d'un côté, et l'intérêt légitime du public d'en savoir plus sur ceux qu'il élit, de l'autre.
81. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Suède :
- i. **accroître considérablement le nombre des partis politiques au niveau central, régional et local ayant l'obligation de tenir une comptabilité complète et adéquate (y compris des campagnes électorales); veiller à ce que les recettes, les dépenses, les actifs et les passifs soient comptabilisés dans le détail et dans un format harmonisé; chercher un moyen de consolider les comptes de manière à inclure les sections locales des partis ainsi que les autres entités liées directement ou indirectement aux partis politiques ou placées sous son contrôle ; et veiller à ce que les rapports annuels d'activités soient rendus publics sous une forme aisément accessible au public (paragraphe 70) ;**
  - ii. **examiner la mise en place de déclarations sur les recettes et dépenses liées aux campagnes électorales à intervalles adaptés et veiller à ce que les informations pertinentes soient publiées de manière à permettre un accès aisé du public (paragraphe 71) ;**
  - iii. **généraliser l'interdiction des contributions de donateurs dont l'identité est inconnue du parti/candidat, et l'obligation pour les partis/candidats aux élections de déclarer les donations individuelles dont la valeur est supérieure à un certain seuil, en même temps que l'identité du donateur (paragraphe 72) ;**
  - iv. **considérer l'élaboration d'une approche coordonnée pour la publication des rapports financiers (y compris le financement des partis et des campagnes électorales) en vue de faciliter l'accès du public à ces documents (paragraphe 73) ;**
  - v. **veiller à garantir un audit indépendant des partis politiques, dans les cas appropriés, qui ont (ou qui auront) l'obligation de tenir une comptabilité adéquate (paragraphe 74) ;**
  - vi. **garantir un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales, compatible avec l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 (paragraphe 75) ;**
  - vii. **que les règles existantes et futures sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales soient assorties d'un système (souple) de sanctions qui soient effectives, proportionnées et dissuasives (paragraphe 77).**
82. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités suédoises à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici au 31 août 2010.

83. Enfin, le GRECO invite les autorités suédoises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

## ANNEXE

### Accord conjoint concernant la transparence des revenus des partis politiques

Les partis signataires du présent accord conviennent que les comptes de revenus des partis politiques doivent aussi transparents que possible. Il est normal que les électeurs soient informés de la manière dont les partis financent leurs activités et dont les candidats individuels financent leurs campagnes électorales. Les points ci-dessous concernent par conséquent les activités des partis et les candidatures individuelles :

1. l'accord couvre les activités centrales des partis, cependant les organisations locales, régionales et collatérales sont encouragées à respecter les mêmes règles ;
2. les contributions des personnes morales doivent préciser le nom et la somme reçue ; les contributions des personnes physiques doivent indiquer, d'une part la somme globale, de l'autre le nombre de contributeurs ;
3. l'accord couvre toutes les activités, y compris les activités conduites par des entités contrôlées par le parti, notamment les entreprises et groupes d'entreprises ;
4. le rapport final d'activités des partis et la comptabilité des candidats individuels doivent être élaborés de manière à faciliter autant que possible l'interprétation de la manière dont les activités sont financées. Les candidats individuels doivent élaborer des rapports correspondants ;
5. l'accord inclut également les aides indirectes, en particulier les opérations de soutien et les ressources personnelles ;
6. le rapport d'activités final adopté par les partis et vérifié par un comptable qualifié doit être mis à la disposition de toute personne qui souhaite en prendre connaissance ;
7. les trésoriers des partis doivent développer des formats comptables communs en vue de satisfaire aux obligations du présent accord.

Stockholm, avril 2000

Signatures des secrétaires des sept partis politiques représentés au Riksdag.