

Adoption: 18 mars 2016
Publication: 24 mars 2016

Public
GrecoRC3(2016)3

Troisième Cycle d'Evaluation

Deuxième Rapport de Conformité sur la Suède

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

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 71^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 14-18 mars 2016)

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités suédoises depuis l'adoption du Rapport de Conformité et des quatre rapports de conformités intérimaires pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur la Suède (voir le paragraphe 2), qui traitent deux thèmes différents, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations:** articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE n°173); articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (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).
2. Le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 41^{ème} Réunion Plénière (19 février 2009) et rendu public le 31 mars 2009, avec l'autorisation de la Suède (Greco Eval III Rep (2008) 4F [Thème I](#) / [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités suédoises ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations avant l'adoption de chaque rapport de conformité ci-après. Le GRECO a chargé la Finlande et la Pologne de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité.
4. Dans le [Rapport de Conformité](#), qui a été adopté lors de sa 50^{ème} Réunion Plénière (1^{er} avril 2011), le GRECO concluait que la Suède avait mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante trois des dix recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle, qui concernent toutes le Thème I (Incriminations). Etant donné qu'aucune recommandation relative au Thème II (Transparence du financement des partis politiques) n'avait été observée, le GRECO avait estimé que les suites données aux recommandations étaient « globalement insuffisantes » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Il avait décidé, par conséquent, d'appliquer l'article 32 relatif aux membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation.
5. Dans le premier [Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté lors de sa 53^{ème} Réunion Plénière (9 décembre 2011), le GRECO prenait note de l'intention des autorités suédoises de renforcer la transparence du financement politique en actualisant l'accord d'autodiscipline entre les partis représentés au Parlement ; il n'en demeurerait pas moins que le niveau de conformité avec les recommandations restait « globalement insuffisant », aucun résultat concret n'ayant été obtenu. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii) de son Règlement Intérieur, le GRECO avait demandé au Président d'envoyer une lettre au Chef de la délégation suédoise, attirant son attention sur la nécessité de prendre des mesures déterminées afin de réaliser des progrès tangibles au plus vite.
6. Dans le [deuxième Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté par lors de sa 58^{ème} Réunion Plénière (7 décembre 2012), le GRECO s'est félicité de la décision du gouvernement de lancer un processus législatif en vue d'accroître la transparence du financement des partis en Suède. Malgré le signal positif des autorités suédoises, le niveau de

conformité avec les recommandations restait toutefois « globalement insuffisant », étant donné qu'aucune avancée concrète n'a été constatée. Le GRECO avait aussi invité le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à envoyer une lettre au ministre des Affaires étrangères de la Suède, attirant son attention sur la non-conformité avec les recommandations en question.

7. Dans le [troisième Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté par le GRECO lors de sa 62^{ème} Réunion Plénière (2-6 décembre 2013), il était noté que le gouvernement était en train d'établir la version définitive d'un projet de loi et d'examiner à cette occasion les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation. Le GRECO se félicitait des mesures importantes engagées ; pour autant, en l'absence de loi ou de projet de loi en bonne voie d'achèvement, il ne pouvait conclure que les recommandations avaient été mises en œuvre, même partiellement. De ce fait, le niveau de conformité avec les recommandations restait « globalement insuffisant » et les autorités étaient à nouveau invitées à faire le point sur cette question.
8. Dans le [quatrième Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté lors de sa 66^{ème} Réunion Plénière (8-12 décembre 2014), le GRECO félicitait les autorités suédoises d'avoir établi une nouvelle législation en matière de financement des partis politiques, et concluait que trois des sept recommandations portant sur le Thème II (« Transparence du financement des partis politiques »), avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante et quatre partiellement. Le GRECO concluait aussi que le niveau de conformité n'était plus globalement insuffisant.
9. Le 30 septembre 2015, les autorités suédoises ont apporté un complément d'information sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (Deuxième Rapport de Situation) qui ont servi de base au présent Rapport, qui constitue le [Deuxième Rapport de Conformité](#), rédigés par le Rapporteur, M. Jouko HUHTAMÄKI (Finlande), avec l'aide du Secrétariat du GRECO.

II. ANALYSE

10. Il est rappelé que la Suède, au moment de l'adoption du Rapport de Conformité, avait mis en œuvre toutes les recommandations concernant le Thème I (incriminations). Dans le Quatrième Rapport de Conformité intérimaire, la Suède avait mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante les recommandations ii, iv et vii relatives au Thème II (financement des partis politiques). Les recommandations restantes sont traitées ci-après.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

Recommandations i, iii, v et vi.

11. *Le GRECO avait recommandé 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. (recommandation i)*
12. Il est rappelé que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Quatrième Rapport de Conformité intérimaire. Saluant la nouvelle législation en matière

de financement des parties politiques comme un changement radical d'orientation en soi, le GRECO note que la loi relative à la transparence du financement des partis s'applique aux partis qui participent aux élections du *Riksdag* et du Parlement européen, à ceux qui siègent dans ces assemblées et aux partis qui reçoivent des subventions de l'Etat (Section 3). En ce qui concerne les obligations en matière de déclaration, la loi (Sections 4 et 6) englobe diverses formes de revenus et de contributions reçues qui doivent être soumis à l'Agence des services juridiques, financiers et administratifs ("Kammarkollegiet") pour y être publiés sur son site internet. Cela dit, le GRECO note que la nouvelle législation ne prend pas en compte la déclaration des dépenses, actifs et dettes (passifs) contrairement aux prescriptions de la recommandation. Qui plus est, les obligations déclaratives sont limitées à l'échelon central des partis. Il est noté par ailleurs que si la législation impose de rendre publiques les déclarations de revenus, cela n'est pas tout à fait conforme à la recommandation qui demande aux partis de publier leurs comptes annuels, c'est-à-dire qu'il faut encore agir pour satisfaire pleinement à cette recommandation.

13. *Le GRECO avait recommandé 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 dons individuels dont la valeur est supérieure à un certain seuil, en même temps que l'identité du donateur. (recommandation iii)*
14. Il est rappelé que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Quatrième Rapport de Conformité intérimaire. Même si, pour des raisons constitutionnelles, une interdiction générale des dons anonymes n'avait pas été prévue dans la législation, le GRECO a appris qu'une telle mesure bénéficiait d'un fort soutien politique en Suède. En même temps, il note que les dons anonymes doivent être déclarés par les partis conformément à la nouvelle législation et que ceux qui reçoivent de tels dons ne sont plus éligibles aux subventions publiques, ce qu'il estime être un moyen de dissuasion puissant contre l'acceptation de dons anonymes, en particulier dans un pays comme la Suède où le soutien financier aux partis politiques est important. Le GRECO note que l'interdiction générale des dons anonymes reste un sujet de réflexion pour les autorités suédoises, puisqu'une commission d'enquête doit examiner la possibilité d'interdire les dons anonymes. La première partie de la recommandation a par conséquent été partiellement mise en œuvre. Cela étant, la seconde partie de la recommandation avait été mise en œuvre puisque les Sections 7 et 8 de la loi relative à la transparence du financement des partis exigent que toute forme de revenu au-delà d'un plafond déterminé par un indice, actuellement 22 200 SEK (environ 2 400 €), doit être déclarée à l'Agence pour les services juridiques, financiers et administratifs ("Kammarkollegiet").
15. *Le GRECO avait recommandé 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. (recommandation v)*
16. Il est rappelé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans le Quatrième Rapport de Conformité intérimaire: le GRECO relève que la Section 9 de la loi relative à la transparence du financement des partis politiques qui prévoit que la nouvelle obligation de soumettre une déclaration de revenus s'accompagne de l'obligation de faire vérifier ces déclarations si le parti est déjà tenu de désigner un auditeur de fait de son statut ou en vertu de la Loi sur le contrôle des comptes. Toutefois le GRECO est préoccupé par le fait que cette obligation ne concerne que les partis qui sont déjà obligés de faire auditer leurs comptes ordinaires. Il note que les partis qui n'y sont pas soumis ne seraient pas tenus non plus de faire vérifier leurs déclarations de revenus, quelle que soit la valeur des contributions qu'ils reçoivent. Pour le GRECO, « l'élément approprié » de la recommandation actuelle serait respecté si tous

les partis recevant des contributions au-delà du plafond précisé dans la Loi sur la transparence du financement des partis politiques étaient aussi obligés de faire auditer leurs déclarations.

17. *Le GRECO avait recommandé 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. (recommandation vi)*
18. Il est rappelé que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Quatrième Rapport de Conformité intérimaire. Le GRECO se réjouit que la Suède ait maintenant mis en place un organe de supervision spécifiquement chargé de suivre le financement des partis politiques, ce qui constitue une avancée majeure par rapport à la situation antérieure. Il rappelle que 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* impose non seulement une supervision indépendante du financement des partis politiques et des campagnes électorales (paragraphe a), mais aussi que cette supervision couvre les comptes des partis politiques et les dépenses de campagnes électorales, ainsi que leur présentation et leur publication (paragraphe b). Le GRECO déplore que le contrôle actuel soit strictement limité aux déclarations de revenus (recettes) des partis politiques et des campagnes électorales.
19. Les autorités suédoises indiquent maintenant (au regard des recommandations i, iii, v et vi) que l'adoption de la loi de 2014 sur la transparence du financement des partis politiques constitue la première étape de l'établissement d'un cadre réglementaire cohérent et équilibré en vue de traiter la question de la transparence du financement des partis politiques en Suède. Dans un second temps, une commission d'enquête a été établie en juin 2014 pour examiner cette question de manière plus approfondie. Le mandat de la commission a été adopté par le gouvernement le 19 juin 2014. Les autorités font savoir que les travaux sont en cours et que la commission devrait rendre ses conclusions au plus tard à la fin avril 2016. Elle a reçu un large mandat pour instaurer entre autres l'interdiction générale des dons anonymes et étendre la portée de la loi de 2014 aux partis et candidats participant aux élections des conseils régionaux ou municipaux. De plus, la commission a toute latitude pour examiner diverses questions s'y rattachant, notamment les recommandations du GRECO, lorsqu'elle étudie un projet de législation à proposer dans son rapport final.
20. Le GRECO prend note des informations qui lui sont communiquées. Il se réjouit des réflexions en cours sur les recommandations en suspens, dans le cadre de la commission d'enquête spécialisée mise en place par le gouvernement en juin 2014. Il prend note du mandat relativement étendu octroyé à la commission, qui fait référence à l'évaluation menée à bien par le GRECO et à la nécessité d'approfondir la réflexion dans ce domaine. Le GRECO souhaite souligner que la législation relative au financement des partis politiques en Suède qui vient d'être adoptée permet d'accroître considérablement la transparence dans ce domaine. Il espère que les efforts constants aboutiront à des avancées encore plus concrètes pour répondre aux recommandations formulées par le GRECO, restées en suspens.
21. Le GRECO conclut que les recommandations i, iii, v et vi restent partiellement mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

22. **Au vu des conclusions contenues dans les précédents rapports de conformité et eu égard à ce qui précède, le GRECO conclut que la Suède a mis en œuvre de façon ou traité de manière satisfaisante au total, six des dix recommandations figurant dans le Troisième Rapport d'Évaluation.** Par ailleurs, toutes les recommandations restantes ont été partiellement mises en œuvre.
23. S'agissant du Thème I – Incriminations, il a déjà été conclu dans le premier Rapport de Conformité que les trois recommandations avaient toutes été mises en œuvre de façon ou traitées de manière satisfaisante. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations ii, iv et vii ont été mises en œuvre de façon ou traitées de manière satisfaisante et les recommandations i, iii, v et vi partiellement mises en œuvre dans le Quatrième Rapport de Conformité intérimaire.
24. Comme il a été conclu dans le Quatrième Rapport de Conformité intérimaire, avec l'adoption de la loi de 2014 sur la transparence du financement des partis, la Suède a établi un cadre juridique visant à renforcer la transparence dans ce domaine. En résumé, cette législation impose aux partis et aux candidats aux élections l'obligation de déclarer leurs revenus au-delà d'un certain seuil. Un organe de supervision a été mis en place pour contrôler le financement des partis et les moyens de surveillance offerts au public ont été améliorés grâce à la publication coordonnée des déclarations de revenus, comprenant l'accès en ligne. La possibilité de recevoir des dons anonymes a, en pratique, été considérablement réduite en subordonnant le droit de bénéficier de financements publics à l'absence de contributions anonymes. Malgré des progrès notables, il est à noter que les préoccupations soulevées par le GRECO restent, notamment, le fait que l'obligation de déclaration soit limitée à diverses formes de revenus et qu'elle n'englobe pas les actifs, les passifs et les dépenses des partis et des candidats aux élections; que les dépenses de campagne ne soient pas différenciées de la déclaration annuelle ordinaire de revenus; que l'interdiction générale des dons anonymes n'ait pas été instaurée et que les obligations en matière de vérification comptable pourraient être d'une portée plus large. Ces questions en suspens devraient être examinées plus avant par les autorités suédoises et le GRECO note qu'une commission d'enquête spécialisée, qui doit rendre ses conclusions sur des questions connexes d'ici la fin avril 2016, a reçu un mandat relativement large à cet égard.
25. En application de l'article 31, paragraphe 9 de son Règlement Intérieur, le GRECO demande au Chef de la délégation suédoise d'apporter un complément d'information sur les autres mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens i, iii, v et vi du Thème II (Transparence du financement des partis politiques) avant le 31 décembre 2016.
26. Le GRECO invite les autorités de la Suède à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.