

Adoption : 23 juin 2017
Publication : 5 juillet 2017

Public
GrecoRC3(2017)12

Troisième Cycle d'Évaluation

Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur la Suède

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

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
à sa 76^e Réunion plénière
(Strasbourg, 19-23 juin 2017)

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'Évaluation 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'Évaluation 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'Évaluation du Troisième Cycle, qui concernent toutes le Thème I (Incriminations). Étant 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'Évaluation.
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 demeurait 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'avait 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 (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. Dans le [Deuxième Rapport de Conformité](#), adopté par le GRECO à sa 71^e Réunion Plénière (18 mars 2016), tout en rappelant les progrès accomplis grâce à l'adoption de la Loi de 2014 sur la transparence du financement des partis politiques, le GRECO concluait que le niveau de conformité n'avait pas changé depuis le rapport précédent, et demandait de plus amples informations sur des questions pendantes, qui étaient à l'examen par une commission d'enquête spécifiquement créée sur ce point.
10. Le 15 décembre 2016, les autorités suédoises ont communiqué des informations supplémentaires concernant des actions prises pour mettre en œuvre les recommandations en instance, qui ont servi de base pour le présent rapport, établi par la Rapporteuse Mme Catharina GROOP (Finlande), avec l'assistance du Secrétariat du GRECO.

II. ANALYSE

11. Il est rappelé qu'au moment de l'adoption du Rapport de Conformité, la Suède avait mis en œuvre toutes les recommandations concernant le Thème I (Incriminations). A l'adoption du Quatrième Rapport de Conformité Intérimaire, la Suède avait mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de façon satisfaisante les recommandations ii, iv et vii du 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.

12. *Le GRECO avait recommandé de :*

- *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)

- *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)*
- *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)*
- *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)*

13. Il est rappelé que ces quatre recommandations étaient partiellement mises en œuvre au moment de l'adoption du Quatrième Rapport de Conformité Intérimaire et demeuraient partiellement mises en œuvre au moment du Deuxième Rapport de Conformité, comme indiqué de manière détaillée dans lesdits rapports. Pour l'essentiel, le GRECO se félicitait que la Suède ait adopté un nouveau texte législatif (la Loi de 2014 sur la transparence du financement des partis politiques) qui était partiellement conforme à ces recommandations. Il se félicitait aussi de l'établissement en 2014 d'une commission d'enquête spécifique chargée de poursuivre l'examen de ces questions. Au moment de l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité, la Commission n'avait pas encore finalisé ses travaux.
14. Les autorités suédoises répètent maintenant (concernant les recommandations i, iii, v et vi) que l'adoption de la loi de 2014 sur la transparence du financement des partis politiques était une première étape sur la voie d'un cadre cohérent réglementant la question du financement des partis politiques en Suède. Le suivi de cette législation était assuré par l'établissement d'une commission d'enquête interpartis en 2014. *La Commission sur la transparence dans le financement des partis* (Ju 2014:15) a soumis son rapport final au Gouvernement en novembre 2016 (SOU 2016:74). Le rapport, qui aborde certaines des préoccupations traitées dans les recommandations en suspens, a été soumis à un large panel de parties prenantes pour observations ; le rapport et les commentaires sont actuellement à l'examen par le Gouvernement.
15. Le GRECO se félicite du rapport de la Commission d'enquête qui traite certaines des questions en suspens. Ainsi, il convient de saluer le fait que la Commission propose d'élargir l'obligation de rendre compte aux partis politiques aux niveaux régional et local, d'assujettir les entités affiliées au parti à cette obligation, d'accroître la transparence des déclarations de revenus et d'introduire une interdiction des dons anonymes au-delà d'un certain seuil (22400 SEK ; 2300 EUR). Ces signaux positifs vont dans le sens de certaines des recommandations du GRECO encore en suspens. La Commission propose également que les comptes de recettes soient audités, mais on ne voit pas clairement dans quelle mesure cela couvrirait les divers partis. Toutefois, il est également relevé que la Commission demeure plutôt limitée dans sa proposition ; ainsi, les entités établies dans le seul but de mobiliser des ressources (« insamlingsorganisationer ») ne sont pas tenues de déclarer leurs revenus et il n'est pas prévu la possibilité d'un accès public à

l'identité des donateurs personnes physiques. De plus, comme le signalaient déjà les précédents rapports du GRECO, les obligations de rendre des comptes en vertu de la loi ne couvrent pas les dépenses, le patrimoine ou le passif, et rien n'a été suggéré pour remédier à cette situation. Le GRECO encourage les autorités à poursuivre leurs travaux sur les questions en suspens.

16. Le GRECO conclut que les recommandations i, iii, v et vi demeurent partiellement mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

17. 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.
18. Pour ce qui est du Thème I – Incriminations –, il était déjà conclu dans le premier Rapport de Conformité que les trois recommandations avaient été mises en œuvre 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.
19. 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 par la possibilité de la publication coordonnée des déclarations de revenus, et les possibilités de recevoir des dons anonymes ont en pratique été considérablement limitées. Les propositions d'une commission d'enquête (novembre 2016) vont plus loin (par exemple l'interdiction des dons anonymes et l'extension des obligations de rendre compte aux niveaux régional et local), ce qui est à saluer. Il est à espérer qu'elles seront suivies par des dispositions législatives nouvelles en temps opportun. Cela étant, certaines préoccupations demeurent ; entre autre, le fait que la déclaration des partis soit limitée aux revenus et que le financement des campagnes n'apparaisse pas distinctement par rapport aux déclarations ordinaires de revenus.
20. 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 i, iii, v et vi du Thème II (Transparence du financement des partis politiques) en suspens avant le 31 mars 2018.
21. 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.