

Strasbourg, 11 juin 2010

Public
Greco Eval III Rep (2009) 8F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la Hongrie **Transparence du financement des partis politiques** (Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 47^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 7-11 juin 2010)

I. INTRODUCTION

1. La Hongrie a adhéré au GRECO en 1999. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2002) 5F) au titre de la Hongrie lors de sa 13e Réunion Plénière (24-28 mars 2001) et le Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2005) 5F) lors de sa 27e Réunion Plénière (6-10 mars 2006). Les rapports d'évaluation susmentionnés, ainsi que les rapports de conformité correspondants, peuvent être consultés sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO actuellement en cours (entamé le 1er 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 corruption¹ (STE 173) ; articles 1 à 6 de son Protocole additionnel² (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)⁴ sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'équipe d'évaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après «l'EEG»), qui s'est rendue en Hongrie du 18 au 20 novembre 2009, se composait de M. Ömer GENCKAYA, professeur à l'Université de Marmara (Turquie), Programme des collectivités locales, et M. Jens-Oscar NERGÅRD, conseiller principal, ministère de l'Administration nationale et de la Réforme (Norvège). L'EEG a bénéficié de l'assistance de M. Björn JANSON, secrétaire exécutif adjoint et de Mme Aleksandra KURNIK, du secrétariat du GRECO. Avant la visite, l'EEG a reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2009) 4F, Thème II), ainsi qu'un jeu des textes de loi pertinents.
4. L'EEG a rencontré les représentants du ministère de la Justice, du ministère des Finances, de la Cour nationale des comptes, de la Commission électorale nationale, du parquet général, du Conseil national de la magistrature, ainsi que des tribunaux de comitats et du tribunal métropolitain. L'EEG a également rencontré les représentants des partis politiques suivants : l'Alliance des démocrates libres, le Parti populaire chrétien-démocrate (KDNP), l'Union civique hongroise (Fidesz) et le Parti socialiste hongrois (MSZP). En outre, l'EEG a rencontré les représentants de l'Institut Eötvös Károly et de Transparency International.
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO sur la transparence du financement des partis politiques a été établi sur la base des réponses au questionnaire et des informations recueillies durant la visite dans le pays. Le principal objectif du rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités hongroises pour se conformer aux obligations nées des dispositions indiquées au paragraphe 2. Le rapport comporte une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions énoncent des recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Hongrie afin que celle-ci améliore son degré de conformité avec les dispositions concernées.

¹ La Convention pénale sur la corruption (STE 173) est entrée en vigueur au titre de la Hongrie le 1er juillet 2002.

² La Hongrie n'a pas encore signé ni ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).

6. Le rapport sur le Thème I – Incriminations figure dans le document Greco Eval III Rep (2009) 8F, Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE GENERALE

Introduction

Partis politiques

7. La Constitution, qui définit le cadre juridique élémentaire des *partis politiques* en Hongrie, ordonne que la formation et le fonctionnement des partis politiques sont libres, sous réserve de respecter la Constitution et la législation établie conformément à la Constitution. Les partis politiques participent au façonnement et à l'expression de l'opinion publique, sans toutefois exercer directement la puissance publique ; aucun parti ne peut avoir le contrôle exclusif d'un organisme public (article 3). Deux grands textes de loi fixent par ailleurs le cadre juridique du fonctionnement des partis politiques en Hongrie, à savoir la loi relative au droit d'association (1989) (ci-après « LDA ») et la loi relative au fonctionnement et à la gestion financière des partis politiques (ci-après « la loi relative aux partis »).
8. Selon la LDA, les partis politiques sont des organisations non gouvernementales (O.N.G.) et les règles qui président à leur création et à leur fonctionnement sont pour l'essentiel identiques à celles de toute O.N.G.. Le texte ne donne aucune définition légale des partis politiques, mais il dispose qu'ils sont une forme particulière d'O.N.G., dont l'organisation autonome est établie sur une base volontaire aux fins définies par leurs dispositions statutaires. Les partis politiques sont en outre tenus de s'enregistrer et il organise l'activité de leurs membres pour parvenir au but qu'ils se sont fixés. D'après la Constitution, ils ont pour mission d'offrir un cadre organisationnel aux manifestations publiques et à la participation des citoyens à la vie politique. La loi relative aux partis comporte, notamment, des dispositions relatives à la gestion de leurs actifs et capitaux, ainsi qu'à leur direction et à leur dissolution.
9. Seules les personnes physiques peuvent adhérer à un parti politique, auprès duquel elles doivent s'inscrire. Afin de garantir la séparation des partis politiques et de la puissance publique directe, la Constitution et la législation précisent les incompatibilités entre, d'une part, l'exercice de fonctions officielles ou de fonctions publiques et, d'autre part, la qualité de membre ou de cadre d'un parti. La Constitution prévoit par exemple l'incompatibilité des juges et des procureurs, tandis que la loi impose des restrictions similaires aux fonctionnaires.
10. Les partis politiques et les coalitions de partis politiques sont des personnes morales. Cette personnalité morale peut même être le fait d'une entité précise au sein d'un parti politique, sous réserve que les statuts et le règlement intérieur de ce dernier le prévoient et que cette entité possède un organe administratif et représentatif distinct, ainsi qu'un budget de fonctionnement propre (article 2 (4) LDA).

Fondations de partis

11. Le système politique hongrois présente la particularité de permettre aux partis politiques de créer leurs *fondations de partis*. Ces dernières sont régies par la loi relative aux fondations exerçant des activités scientifiques, éducatives, de recherche et de formation pour promouvoir les activités des partis politiques (ci-après « loi relative aux fondations de partis »). Ce texte et le Code Civil règlent le fonctionnement des fondations. Une disposition particulière de la loi relative aux partis (article 9/A) fixe les obligations légales auxquelles sont soumis les rapports entre partis politiques

et fondations, ainsi que les conditions d'obtention d'une aide publique versée à ces fondations. Elles ont, selon la loi, pour vocation d'exercer des activités scientifiques, éducatives et de recherche universitaire en faveur des partis politiques, dans le but général de développer la culture politique. Les fondations de partis ne peuvent être créées pour exercer des activités commerciales ou d'entreprise.

Enregistrement des partis politiques et des fondations

12. La LDA impose à l'ensemble des O.N.G. de Hongrie, partis politiques compris, d'être officiellement enregistrés pour pouvoir être constitués et exercer leurs activités. La demande d'enregistrement est déposée à l'issue de la création, par la personne habilitée à représenter le parti, auprès du tribunal de grande instance du siège du parti ou du tribunal métropolitain de Budapest. Elle doit être accompagnée des actes et documents définis par un décret du ministre de la Justice. Le tribunal statue sur cette demande dans le cadre d'une procédure extrajudiciaire. En cas de dépôt d'un dossier incomplet, l'auteur de la demande dispose d'un délai de 45 jours pour présenter les pièces manquantes. Ce délai peut être prorogé de 15 jours sur demande, si cela se justifie. Le fait d'avoir complété tardivement ou partiellement un dossier ne constitue pas une justification. Une fois le délai écoulé, ou lorsque le dossier demeure incomplet, le tribunal est tenu de rejeter la demande. Il doit en effet décider dans un délai de 60 jours s'il autorise ou non l'enregistrement. En cas de non-respect de cette obligation par le tribunal, son président prend, dans un délai de huit jours à compter de l'extinction du délai, les mesures nécessaires pour qu'il se prononce sur la demande ; si celle-ci n'est pas traitée, l'enregistrement est réputé effectué le neuvième jour suivant l'extinction du délai. Le tribunal notifie sa décision à l'auteur de la demande et au parquet. Ce dernier vérifie si le parti a fourni tous les documents nécessaires et si ses statuts sont conformes à la loi. S'il constate une infraction à la législation, le procureur peut faire appel de la décision devant une juridiction. Une procédure d'enregistrement identique est prévue pour la modification des statuts. Le parti politique peut commencer à exercer ses activités à compter du jour où la décision d'enregistrement prend effet.
13. Les partis sont inscrits aux registres généraux des organisations non gouvernementales, conservés par les 19 tribunaux de comitat de Hongrie et le tribunal métropolitain de Budapest, selon le lieu du dépôt de la demande. Le registre des partis comporte les informations définies par décret du ministre de la Justice, ainsi que les noms et adresse des représentants du parti, les données relatives à la procédure d'enregistrement et les documents présentés au tribunal, à l'exception des informations portant sur les personnes présentes lors de l'assemblée de constitution du parti et du registre des membres du parti. Ces éléments sont en effet publics et peuvent être consultés par toute personne, au même titre que les demandes pendantes devant le tribunal. Outre ces registres distincts qui comportent toutes les informations relatives aux O.N.G., et donc aux partis, le Conseil national de la magistrature publie sur son site Web des données synthétiques sur les registres régionaux des organisations non gouvernementales, partis politiques compris. Cette publication n'a cependant aucun effet juridique, puisqu'elle vise uniquement à centraliser l'information. La documentation complète à présenter par les partis peut uniquement être consultée auprès des tribunaux respectifs chargés de l'enregistrement (articles 1, 15, et 16 de la loi relative aux partis ; articles 3, 4, 6, et 15 de la loi relative à la liberté d'association).
14. La Hongrie comptait en mai 2009, d'après les données des registres des tribunaux de comitat, 243 partis politiques créés, dont 102 avaient été dissous et 141 demeuraient en activité. Les partis politiques peuvent exercer leur activité sur l'ensemble du territoire, quel que soit le lieu où ils ont été enregistrés.

15. Les fondations de partis sont enregistrées de la même manière que les organisations non gouvernementales et leur procédure d'enregistrement est identique à celle des partis. Elles figurent toutefois dans le registre distinct des fondations.

Élections

16. (Le Président de la République hongroise est élu au suffrage indirect tous les cinq ans par le Parlement ; le présent rapport ne traite pas de cette procédure.)
17. Les élections législatives directes au Parlement hongrois ont lieu tous les quatre ans, en avril ou en mai (article 20 de la Constitution). Le pays compte environ 8 millions d'électeurs au total. Toutes les élections du pays sont régies par la loi relative à la procédure électorale. Selon ce texte, la date des élections doit être fixée au plus tard 72 jours avant le scrutin (article 4) ; la campagne électorale débute à compter de la convocation des élections et s'achève à 00h00 la veille du scrutin (article 40). La Commission électorale nationale et les autres commissions électorales forment des instances distinctes des électeurs, dont la mission première est de veiller aux résultats et à l'équité des élections.
18. Avant de pouvoir participer à toute forme d'élections, les partis politiques ou tout autre organisation présentant des candidats doivent demander leur enregistrement (notification) auprès de la commission électorale compétente pour pouvoir désigner des candidats ou établir des listes de candidats, comme le prévoit le chapitre VII de la loi relative à la procédure électorale. Un registre des organisations présentant des candidats est constitué à chaque élection par la commission électorale compétente, qui enregistre tout parti politique réunissant les conditions légales dans un délai de trois jours. Le Service des élections nationales conserve les dossiers des organisations présentant des candidats qui ont été notifiées et enregistrées. Seules celles-ci peuvent alors présenter des candidats ou des listes de candidats choisis librement, mais uniquement après avoir été enregistrées.

Élections législatives

19. Les élections législatives ne se déroulent pas de la même manière pour l'ensemble des 386 sièges de l'Assemblée générale. D'une part, 176 d'entre eux sont associés à des circonscriptions uninominales, dans lesquelles les partis politiques peuvent désigner des candidats et où les candidats indépendants peuvent également se présenter. Chaque candidat désigné par un parti ou candidat indépendant doit y obtenir le soutien d'au moins 750 électeurs (bulletins de proposition). D'autre part, 152 sièges sont attribués à la proportionnelle dans les 20 circonscriptions plurinominales (formées par les 19 comitats et la capitale) où seuls les partis peuvent présenter (seuls ou en commun) des listes de candidats. Une liste régionale peut être établie par un parti ayant désigné des candidats dans un quart des circonscriptions uninominales, deux au minimum, de la circonscription régionale. Un parti peut établir une liste nationale à condition de présenter des listes dans au moins sept circonscriptions régionales. Enfin, le Parlement compte encore 58 sièges compensatoires, attribués eux aussi à la proportionnelle (liste nationale). Un seuil de 5 % est par ailleurs fixé pour l'ensemble des sièges attribués à la proportionnelle.
20. Un candidat de circonscription uninominale devient membre du Parlement au premier tour s'il obtient plus de la moitié des suffrages exprimés. Si aucun candidat n'obtient ce résultat, un second tour est organisé. Est alors élu le candidat qui obtient le plus de voix au second tour. Les candidats présentés sur les listes des partis dans les circonscriptions régionales obtiennent des mandats à proportion du nombre de suffrages recueillis, dans leur ordre d'apparition sur le

bulletin de vote. Les sièges sont attribués aux listes selon la méthode de « Hagenbach-Bischoff ». Un parti n'obtient aucun siège si les listes régionales qu'il présente recueillent moins de 5 % du total national des suffrages exprimés en faveur des listes régionales des partis. Les électeurs ne votent pas pour des listes nationales ; les candidats inscrits sur des listes nationales obtiennent par conséquent des sièges à proportion du total national des suffrages excédentaires. Les suffrages comptabilisés comme excédentaires sont ceux qui ont été exprimés, d'une part, dans une circonscription uninominale lors du premier tour validé en faveur du candidat d'un parti qui n'a été élu ni au premier ni au deuxième tour et, d'autre part, dans une circonscription régionale lors d'un tour validé, mais dont le nombre était inférieur à celui exigé pour l'obtention d'un siège ou au contraire supérieur au nombre de voix nécessaires à l'attribution d'un siège. Les mandats sont répartis entre les listes selon la méthode « d'Hondt ». Un parti n'obtient aucun siège si les listes régionales qu'il a présentées recueillent moins de 5 % du total national des suffrages exprimés en faveur des listes régionales de l'ensemble des partis.

Élections locales et régionales

21. Au nombre des élections locales et régionales figurent les élections des conseillers municipaux et des maires des collectivités locales, des membres des assemblées de comitat, des conseillers municipaux et du maire de chaque collectivité locale formée par les districts de la capitale, ainsi que des membres de l'assemblée de la capitale et du maire de Budapest.
22. Le système électoral des *collectivités locales* dépend de la taille de la commune. Lorsque celle-ci ne dépasse pas 10 000 habitants, l'ensemble du territoire communal forme une circonscription plurinomiale. Pour pouvoir se présenter aux élections, les candidats indépendants et les candidats des partis politiques ou des organisations non gouvernementales (O.N.G.) doivent avoir le soutien d'au moins 1 % des électeurs qui résident dans leur circonscription. Les membres des collectivités locales sont élus selon le système du « vote plural » : les noms des candidats apparaissent par ordre alphabétique sur les bulletins de vote et les électeurs choisissent autant de candidats qu'il existe de sièges disponibles dans la commune. Les candidats qui recueillent le plus de suffrages sont élus.
23. Un système électoral mixte est pratiqué dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les districts de la capitale. Le territoire communal est divisé en circonscriptions uninominales ; un seul candidat peut être élu dans chacune d'entre elles. Il peut être présenté par un parti, une O.N.G. ou être candidat indépendant, à condition d'obtenir le soutien d'au moins 1 % des électeurs qui résident dans la circonscription. Le candidat qui recueille le plus de suffrages validés est élu. En outre, les partis politiques ou les O.N.G. peuvent désigner des listes compensatoires de candidats, sous réserve d'avoir présenté des candidats dans un quart au moins des circonscriptions uninominales. Ces candidats obtiennent des sièges à proportion du total des suffrages excédentaires cumulés des circonscriptions uninominales : 60 % environ des mandats sont attribués dans les circonscriptions uninominales, tandis que les 40 % restants vont aux listes compensatoires. Les mandats sont répartis selon une variante de la méthode « Saint-Laguë ».
24. S'agissant de l'élection des maires des collectivités locales, l'ensemble du territoire communal équivaut à une circonscription unique. Les candidats doivent obtenir le soutien de 1 à 3 % des électeurs, selon la taille de la commune. Ils peuvent être indépendants ou désignés par un parti politique ou une O.N.G. Les maires sont élus à la majorité relative : le candidat qui recueille le plus de suffrages validés est élu. Ces règles valent également pour l'élection du maire de la capitale, à une exception près : les candidats doivent obtenir le soutien d'au moins 0,5 % des électeurs pour pouvoir se présenter.

25. Pour ce qui est des *élections des assemblées de comitat et de l'assemblée de la capitale*, seuls les partis politiques et les O.N.G. peuvent présenter des listes de candidats. Dans les comitats, elles doivent obtenir le soutien d'au moins 0,3 % des électeurs de la circonscription. Dans la capitale, l'organisation qui présente des candidats constitue une liste compensatoire dans six districts au moins. Les mandats sont attribués aux diverses listes, à proportion des suffrages recueillis, selon une variante de la méthode « Saint-Lagué ». Seules les listes ayant recueilli au moins 4 % du total des suffrages validés dans la circonscription peuvent obtenir un mandat.

Élections européennes

26. Seuls les partis politiques peuvent présenter, seuls ou en commun, une liste nationale pour les élections européennes. Pour ce faire, les partis doivent obtenir le soutien d'au moins 20 000 électeurs. Les mandats sont attribués selon la méthode « d'Hondt », sous réserve que la liste présentée recueille au moins 5 % des suffrages exprimés validés (loi relative à l'élection des membres du Parlement, articles 5, 8-9 ; loi relative à l'élection des conseillers municipaux et des maires de collectivités locales, articles 26-27, 29-30, 42-47, 54/A ; loi relative à l'élection des membres du Parlement européen, articles 5-6, 8-9 ; loi relative à la procédure électorale, articles 51-56).

Représentation des partis au Parlement

27. La Hongrie possède un Parlement monocaméral de 386 sièges. Avant les élections législatives de 2006, 52 partis politiques avaient demandé leur enregistrement, auquel les commissions électorales avaient procédé pour 48 d'entre eux. À la suite des élections législatives de 2006, des élections provisoires organisées pour les mandats vacants et des modifications apportées à la composition des groupes parlementaires, les partis politiques et les candidats indépendants étaient représentés comme suit au moment de la visite de l'EEG :

GROUPES PARLEMENTAIRES DES PARTIS POLITIQUES	NOMBRE DE MANDATS
MAGYAR SZOCIALISTA PÁRT (Parti socialiste hongrois)	189
FIDESZ-MAGYAR POLGARI SZÖVETSEG (FIDESZ - Union civique hongroise)	139
KERESZTÉNYDEMOKRATA NÉPPÁRT (Parti populaire chrétien-démocrate)	23
SZABAD DEMOKRATÁK SZÖVETSÉGE- A MAGYAR LIBERÁLIS PÁRT (Alliance des démocrates libres)	19
INDEPENDANTS	14
MANDATS VACANTS	2
TOTAL	386

28. À la suite des élections législatives de 2010 (avril), les partis politiques et les candidats indépendants étaient représentés comme suit :

GROUPES PARLEMENTAIRES DES PARTIS POLITIQUES	NOMBRE DE MANDATS
FIDESZ – MAGYAR POLGARI SZÖVETSEG (FIDESZ – UNION CIVIQUE HONGROISE)	227
MAGYAR SZOCIALISTA PÁRT (PARTI SOCIALISTE HONGROIS)	59
JOBBIK	47
KERESZTÉNYDEMOKRATA NÉPPÁRT (PARTI POPULAIRE CHRETIEN-DEMOCRATE)	36
LEHET MAS A POLITIKA (DIVERSES TENDANCES POLITIQUES)	16
INDEPENDANT	1
TOTAL	386

Vue d'ensemble du système de financement de la vie politique

Sources de financement

29. En Hongrie, *les partis politiques* peuvent bénéficier de fonds privés et publics par le biais de contributions financières directes et indirectes (subventions). Selon la loi relative aux partis, les sources de revenus des partis politiques sont les suivantes : les cotisations des membres, les subventions versées par le budget de l'État, les contributions pécuniaires de personnes morales, d'associations économiques dépourvues de personnalité morale et de particuliers, les biens de particuliers légués par testament et les activités commerciales du parti (article 4(1)). Le financement public est uniquement assuré par le pouvoir central de l'État hongrois.
30. La loi relative aux partis énumère également les types de financement dont les partis ne peuvent bénéficier. Il s'agit des contributions versées par les entreprises publiques, les associations économiques qui exercent des activités auxquelles participe l'État ou les fondations bénéficiaires d'aides publiques (comme les fondations de partis). Les partis politiques ne peuvent en outre accepter les contributions financières provenant d'un autre État, ni les dons anonymes (ces dons doivent être reversés à l'État (articles 4 et 8)). En revanche, aucune restriction n'est imposée pour les contributions versées par des entités ayant obtenu ou qui cherchent à obtenir des marchés publics de biens ou services. Aucune subvention publique ne peut néanmoins être versée à une organisation qui a ou avait passé un accord avec un parti politique ou qui, au cours des cinq années précédentes, a présenté avec un parti des candidats communs.
31. En vertu de l'article 91 de la loi relative à la procédure électorale, un financement public est également octroyé aux candidats aux élections législatives. Lorsqu'il s'agit de candidats présentés par un parti, le financement est versé à ce dernier. Les candidats indépendants en sont directement bénéficiaires. Aucune restriction n'est imposée aux sources de financement privées ; un plafond est fixé pour les dépenses de campagne des candidats (voir plus loin).

Financement public direct

32. *Les partis politiques* peuvent bénéficier, sous certaines conditions énoncées par la loi relative aux partis (article 5), d'un financement direct versé par le budget de l'État ; 25 % du montant total des subventions allouées par l'État aux partis politiques sont divisés en parts égales entre les partis qui ont obtenu les mandats attribués pour la liste nationale. Les 75 % restants sont répartis entre toutes les formations politiques qui ont participé aux élections législatives, à proportion des suffrages exprimés en leur faveur, sous réserve qu'elles aient recueilli plus de 1 % des voix. Depuis 2007, la loi relative au budget national fixe le montant de ce financement public à 2,6 milliards HUF (environ 10,4 millions EUR) par an. Le versement de ces subventions publiques est trimestriel.
33. De plus, un financement public est alloué aux candidats aux élections législatives, qu'ils soient indépendants ou présentés par un parti, à proportion du nombre de candidats présentés. Le Parlement détermine l'aide budgétaire répartie entre les candidats avant chaque élection législative (elle était de 100 millions HUF, soit environ 400 000 EUR, en 2006 et 2010). Une fois les candidats désignés et les listes de candidats constituées, la Commission électorale nationale définit le nombre de candidats entre lesquels l'aide sera répartie équitablement (38 226 HUF, soit environ 140 EUR, par candidat en 2006 et 48 804 HUF, soit 180 EUR, en 2010). Le montant de l'aide budgétaire versée à un candidat indépendant est identique à celui dont bénéficient les partis politiques pour chaque candidat. Le ministère des Finances procède à l'allocation de l'aide, sur décision de la Commission électorale nationale. Elle est uniquement destinée à couvrir les

frais matériels ; les candidats indépendants et les organisations qui présentent des candidats doivent rendre compte de l'utilisation de cette aide auprès de leur centre de paiement dans un délai de 30 jours à l'issue des élections.

34. *Les fondations de partis*, qui sont d'ordinaire créées par les partis politiques représentés au Parlement, peuvent également bénéficier d'une aide versée par le budget national, dans la limite d'une fondation par parti. Il leur faut pour cela, d'une part, avoir été créées par un parti politique qui soit lui-même habilité à bénéficier d'aides publiques et, d'autre part, exercer uniquement des activités éducatives et de recherche. Les partis politiques ne peuvent obtenir aucun financement de la part de leurs fondations (article 9/A de la loi relative aux partis et articles 1 et 3(2) de la loi relative aux fondations de partis).
35. À titre exceptionnel et conformément à une modification apportée à la loi relative aux partis en 1991 (articles 4 et 5), l'État avait transféré la propriété d'un patrimoine immobilier aux partis politiques habilités à bénéficier d'une aide publique après les premières élections de 1990. Mais ce type de subvention n'a été utilisé qu'une fois, dans la situation particulière de l'époque.
36. D'après les informations recueillies par l'EEG, le financement public représente, en moyenne, 58 % du revenu annuel total des partis qui en bénéficient (ce chiffre varie entre 38 et 93 %). Les autorités ont communiqué les informations suivantes sur la répartition du financement public direct entre les partis politiques et les fondations de partis en 2009 :

SUBVENTIONS PUBLIQUES PARTIS POLITIQUES 2009	MILLIONS HUF
MAGYAR SZOCIALISTA PÁRT (MSZP - Parti socialiste hongrois)	953,7
FIDESZ-MAGYAR POLGARI SZÖVETSEG (FIDESZ - Union civique hongroise)	833,2
SZABAD DEMOKRATÁK SZÖVETSÉGE- A MAGYAR LIBERÁLIS PÁRT (Alliance des démocrates libres)	261,1
MAGYARDEMOKRATAFORUM (MDF – FORUM DEMOCRATIQUE HONGROIS)	227,6
KERESZTÉNYDEMOKRATA NÉPPÁRT (Parti populaire chrétien-démocrate)	235,4
MIEP – JOBBIK A HARMADIK UT	37,9
TOTAL	2548,9 (10,2 millions €)

SUBVENTIONS PUBLIQUES FONDATIONS POLITIQUES 2009	MILLIONS HUF
FONDATION DE PARTI DU MSZP(Parti socialiste hongrois)	545,0
FONDATION DE PARTI DE LA FIDESZ (Union civique hongroise)	465,5
FONDATION DE PARTI DU MDF (FORUM DEMOCRATIQUE HONGROIS)	66,0
FONDATION DE PARTI DE LA SZDSZ (Alliance des démocrates libres)	88,2
FONDATION DE PARTI DU KDNP (Parti populaire chrétien-démocrate)	71,2
FONDATION DE PARTI DU MIEP – JOBBIK A HARMADIK UT	25
TOTAL	1273,8 (5,09 millions €)

37. Outre les partis politiques et leurs fondations respectives, les divers groupes parlementaires des partis représentés au Parlement bénéficient également d'un financement public. Celui-ci représente environ 780 000 000 HUF (31,2 millions EUR)

Financement public indirect

38. Au cours de la campagne électorale menée pour les élections législatives, entre le 18^e et le 3^e jour avant le scrutin, ainsi que l'avant-veille du scrutin, les sociétés nationales de radiodiffusion

publique sont tenues de retransmettre, gratuitement et une fois au moins, les annonces électorales des partis politiques qui présentent une liste nationale. Une obligation identique est faite aux radiodiffuseurs publics régionaux, au profit des partis qui présentent une liste dans les circonscriptions régionales, et aux radiodiffuseurs publics locaux, vis-à-vis des candidats des diverses circonscriptions uninominales. Cette règle vaut également pour l'élection des maires et des membres des collectivités locales. Lors des élections européennes, les radiodiffuseurs publics nationaux doivent diffuser, trois fois au moins et gratuitement, les annonces électorales des organisations qui présentent des candidats. L'EEG a également appris que les partis locaux représentés dans les assemblées locales pouvaient louer des bureaux à un tarif préférentiel auprès des collectivités locales.

39. En outre, entre 2000 et 2007, l'État a accordé aux partis politiques représentés au Parlement l'usage gratuit de plusieurs biens immobiliers. Depuis 2007, les partis politiques habilités à former un groupe parlementaire à la suite des élections législatives peuvent demander à la Magyar Fejlesztési Bank Zrt. (Banque hongroise de développement) l'octroi d'un prêt à taux préférentiel pour financer l'acquisition d'un bien immobilier destiné à accueillir leurs bureaux. Chaque parti peut bénéficier une fois seulement de ce type de prêt.

Financement privé

40. Les partis politiques peuvent bénéficier de fonds privés uniquement lorsque ceux-ci proviennent de personnes physiques ou morales nationales ou étrangères clairement identifiables ; autrement dit, les contributions anonymes sont interdites. Aucune restriction n'est imposée pour le montant ou la régularité des contributions, mais les dons supérieurs à un certain montant doivent être déclarés (voir plus loin). De même, les cotisations des adhérents, les prêts, les dons en espèces ou non, les activités destinées à recueillir des fonds ou les contributions provenant d'entités ayant un lien avec des partis politiques ne font l'objet d'aucune restriction.
41. Les partis politiques peuvent exercer uniquement certaines activités commerciales autorisées par la loi relative aux partis. Ils sont, par exemple, autorisés à éditer et diffuser des publications, vendre des insignes et autres objets similaires, ainsi qu'à organiser des manifestations destinées à recueillir des fonds. Ils peuvent également louer et vendre les biens qu'ils possèdent, voire constituer leurs propres sociétés à responsabilité limitée ; il leur est toutefois interdit d'acquérir des parts dans le capital d'autres associations économiques. Ils peuvent investir dans tous les types d'actifs, à l'exception des actions de sociétés. La création de fondations de parti ou de tout autre fondation dans un but commercial ou financier leur est par ailleurs interdite, bien qu'ils puissent constituer des fondations à vocation autre, conformément à la LDA.

Fiscalité

42. Les contributions versées aux partis politiques, aux entités affiliées aux partis politiques, aux élus ou aux candidats ne sont pas fiscalement déductibles pour leur donateur.
43. Les dons reçus par les partis ou les candidats ne sont pas imposables. Les partis politiques ne paient pas d'impôt sur les sociétés pour leurs activités commerciales, conformément à la législation. Ils ne sont pas davantage soumis aux impôts locaux, mais aux impôts fonciers, aux taxes prélevées sur les voitures de société et, s'ils ont des employés, aux prélèvements fiscaux et aux cotisations sociales qui y sont liés.
44. Les partis politiques ont une immatriculation fiscale et communiquent au fisc toutes les données requises pour se conformer à leurs obligations fiscales.

Dépenses

45. Les partis politiques ne peuvent investir leurs actifs dans des parts sociales. L'utilisation de leurs fonds et le montant total de leurs dépenses, à l'exception des dépenses électorales, ne sont soumis à aucune limite.

46. La loi relative à la procédure électorale impose des plafonds pour les élections : les partis politiques ne peuvent dépenser plus de 1 million HUF (environ 4000 EUR) par candidat lors d'élections nationales, en sus de l'aide budgétaire versée par l'État pour les frais matériels (qui représentait en 2006 environ 38 000 HUF (140 EUR) par candidat). Cette limitation vaut également pour chaque candidat indépendant. En outre, le montant total des dépenses électorales d'un parti politique ne peut excéder 386 millions HUF (1,5 million EUR) à l'occasion des élections législatives, si l'on prend en compte les 386 sièges parlementaires. Mais seuls les partis politiques les plus importants sont en mesure de présenter 386 candidats ou plus. Il n'existe aucun plafond imposé pour les dépenses effectuées lors des élections locales et régionales ou à l'occasion des élections européennes.

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS - PARTIE SPECIFIQUE

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

Comptabilité et accès à ces informations

47. Parallèlement à leur demande d'enregistrement, les *partis politiques* sont tenus, pour pouvoir exercer leur activité, de présenter une déclaration initiale de patrimoine dans une forme définie à l'annexe 2 de la loi relative aux partis (article 16). Cette déclaration initiale est publique, au même titre que les autres documents relatifs à l'enregistrement des partis.
48. La loi relative aux partis (article 9) impose également à ces derniers de tenir une comptabilité annuelle, dans la forme suivante, définie à son annexe 1 :

Bilan des partis politiques		
<i>Recettes :</i>		
		<i>HUF</i>
1.	Cotisations des membres	
2.	Subvention nationale	
3.	Subvention versée au groupe politique	
4.	Autres contributions, dons	
4.1.	Provenant de personnes morales	
4.1.1.	Personnes morales nationales (les contributions d'un montant supérieur à HUF 500 000 sont précisées individuellement)	
4.1.2.	Personnes morales étrangères (les contributions d'un montant supérieur à HUF 100 000 sont précisées individuellement)	
4.2.	Provenant d'associations économiques dépourvues de personnalité morale	
4.2.2.	Etrangères (les contributions d'un montant supérieur à HUF 100 000 sont précisées individuellement)	
4.3.	Provenant de personnes physiques	
4.3.1.	Ressortissants nationaux (les contributions d'un montant supérieur à HUF 500 000 sont précisées individuellement)	
4.3.2.	Ressortissants étrangers (les contributions d'un montant supérieur à HUF 100 000 sont précisées individuellement)	
5.	Revenus des entreprises et des sociétés à responsabilité limitée créées par le parti	
6.	Autres revenus	
Total des recettes de l'exercice		
<i>Dépenses :</i>		
		<i>HUF</i>
1.	Aide au groupe parlementaire du parti	
2.	Aide à d'autres organisations	
3.	Sommes consacrées à la création d'entreprises	
4.	Dépenses de fonctionnement	
5.	Acquisition d'actifs	
6.	Dépenses occasionnées par les activités politiques	
7.	Autres dépenses	
Total des dépenses de l'exercice		

49. L'annexe 1 présente un caractère contraignant pour les partis politiques, ce qui n'est pas le cas des dispositions de la loi relative à la comptabilité ; l'EEG a toutefois appris que les grands partis les respectaient dans la pratique. Les partis politiques ont par ailleurs l'obligation de publier leur comptabilité annuelle (prévue à l'annexe 1) au Journal officiel hongrois avant le 30 avril de l'année suivant l'exercice comptable, ainsi que sur leur site Web, s'ils en ont un, conformément à la loi relative aux partis.

50. La loi relative aux partis impose de mentionner distinctement dans le bilan les contributions et dons faits aux partis politiques au cours de l'année calendaire et dont le montant est supérieur à 500 000 HUF (environ 2000 EUR) ou, s'ils sont de source étrangère, à 100 000 HUF (environ 400 EUR), en précisant le nom de leur auteur et leur valeur. Ces dispositions valent également pour les dons en nature et présentent un caractère obligatoire pour tout parti, qu'il bénéficie ou non d'un financement public. Les fondations de partis ne sont pas autorisées à faire des dons aux partis.
51. *Les fondations de partis* ont l'obligation de tenir une comptabilité annuelle et de faire rapport de leurs activités en joignant un état financier, une déclaration de l'utilisation des subventions publiques, des actifs, des subventions ciblées, des montants des contributions et un bref compte rendu de leurs activités. Ces rapports doivent être publiés par la fondation le 30 juin au plus tard au Journal officiel hongrois, ainsi que sur son propre site Web (article 3/A de la loi relative aux fondations de partis). Les fondations sont soumises aux dispositions de la loi relative à la comptabilité pour leur comptabilité et la tenue de leurs registres.

Obligation de rendre compte en matière électorale

52. *Les organisations présentant des candidats* (qui sont le plus souvent des partis politiques) et *les candidats indépendants* sont tenus de publier le montant et le mode d'utilisation des subventions publiques et autres fonds et moyens financiers consacrés aux élections au Journal officiel hongrois dans un délai de 60 jours à compter du deuxième tour des élections (loi relative à la procédure électorale, article 92 (2)).

(ii) Contrôle (article 14 de la Recommandation Rec(2003)4)

53. La législation n'impose aux partis politiques ou aux candidats aucune obligation générale de vérification de leur comptabilité et de leurs rapports. Certains types de contrôle interne de la comptabilité d'un parti politique relèvent des attributions de son conseil de surveillance, qui est élu conformément aux dispositions du règlement intérieur du parti. Les autres formes de contrôle et de vérification ne sont pas obligatoires et, d'après les informations recueillies par l'EEG, les partis politiques ne font pas appel à des auditeurs externes.
54. Deux organismes nationaux exercent un contrôle sur les entités politiques en Hongrie : la Cour nationale des comptes, pour le financement de la vie politique (partis politiques et candidats) et le parquet, pour la légalité des O.N.G., au nombre desquelles figurent les partis politiques et les fondations de partis. La Commission électorale nationale contrôle, quant à elle, la légalité des élections.

Cour nationale des comptes

55. La Cour nationale des comptes (CNC), organisme de vérification financière et économique de l'Assemblée nationale hongroise et organe supérieur de vérification des comptes publics, contrôle la gestion financière des partis politiques, des campagnes électorales, des élections législatives et des fondations de partis qui bénéficient de subventions nationales.
56. L'indépendance institutionnelle de la CNC est garantie par la Constitution, la loi relative à la CNC, la loi XXIII de 1992 relative à la fonction publique, les textes pararélementaires de la CNC et un Code de conduite publié dans le Manuel de la vérification des comptes, qui repose sur les normes définies par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

57. La CNC est uniquement responsable devant le Parlement et la loi. Il n'existe aucune hiérarchie institutionnelle entre la CNC et le Parlement ; ce dernier ne dirige ni ne surveille les activités de contrôle de la CNC. Le budget de la CNC est inscrit au budget national au titre d'un chapitre distinct. La CNC se compose d'un président, de vice-présidents, d'un secrétaire général, de hauts fonctionnaires, de commissaire aux comptes, ainsi que de fonctionnaires au minimum diplômés de l'enseignement secondaire, d'administrateurs et d'autres agents, ce qui représente un effectif total d'environ 600 personnes. La structure organisationnelle de la CNC est approuvée par le Parlement, qui élit également le président et les vice-présidents pour un mandat de 12 ans (renouvelable). Ces hauts responsables jouissent d'une immunité identique à celle des parlementaires. La fonction de président ou de vice-président de la CNC est incompatible avec la qualité d'ancien membre du gouvernement au cours des quatre années précédentes ou d'ancien titulaire d'une haute fonction électorale au sein de l'organisation centrale nationale d'un parti politique. Le président, les vice-présidents, le secrétaire général, les hauts fonctionnaires et les commissaires aux comptes de la CNC ne peuvent être proches parents, ni proches parents des membres du gouvernement. Ils sont également soumis aux dispositions légales visant à prévenir les conflits d'intérêts ; ils ne peuvent exercer d'activité politique, leurs fonctions sont incompatibles avec toute affectation auprès d'entités bénéficiaires de subventions publiques, la qualité de parlementaire, l'exercice de fonctions au sein de fédérations d'entreprises ou la perception d'une rémunération, sauf à certaines fins. Le président et les vice-présidents de la Cour nationale des comptes ont l'obligation d'effectuer une déclaration de patrimoine, conformément à la réglementation applicable aux parlementaires, au moment de leur élection, puis tous les ans. Cette déclaration est également obligatoire pour le secrétaire général et les hauts fonctionnaires (lors de leur nomination, puis tous les ans), ainsi que pour les commissaires aux comptes (au moment de leur nomination, puis tous les deux ans).
58. La CNC est chargée de contrôler la légalité de la gestion financière des partis politiques. À cette fin, elle vérifie tous les deux ans la gestion financière des partis politiques habilités à bénéficier de subventions publiques. Les autres partis, c'est-à-dire ceux qui ne bénéficient pas de subventions publiques, font l'objet d'un contrôle tous les quatre ans. Depuis 2003, les contrôles effectués par la CNC obéissent à une procédure uniforme, conforme aux principes de la vérification des comptes. Cette dernière vise à établir, d'une part, si le bilan annuel d'un parti est conforme à la réglementation et si les informations qu'il comporte correspondent à la comptabilité et à la réalité des faits ; d'autre part, si les dispositions de la loi C de 2000 relative à la comptabilité, des autres textes de loi et de la réglementation interne ont été respectées dans la gestion comptable et financière ; et, enfin, si le parti a uniquement utilisé des sources légalement obtenues et n'a pas, par exemple, tiré profit d'activités commerciales interdites ou accepté des contributions et dons qui ne sont pas autorisés par la loi relative aux partis. En ce sens, la CNC contrôle l'utilisation non seulement des fonds publics, mais également du financement privé.
59. La CNC contrôle par ailleurs, tous les deux ans, la gestion financière des fondations de partis qui bénéficient de subventions publiques. Cette vérification des comptes obéit, elle aussi, à une procédure uniforme, qui vise à établir la légalité de la gestion financière, la conformité du bilan annuel avec la législation, le respect des dispositions de la loi relative à la comptabilité, des autres textes de loi et de la réglementation interne, ainsi qu'à déterminer si le conseil d'administration a pris les mesures nécessaires pour rectifier les défaillances comptables constatées par la CNC lors de ses précédents contrôles.
60. La CNC effectue ses contrôles avant tout de plein droit, mais elle tient compte des informations communiquées par les particuliers, les personnes morales et les autres autorités publiques. Si elle constate qu'un parti ou une fondation de parti a agi de manière illicite dans sa gestion financière, elle demande à l'entité concernée de rétablir la légalité de la situation, sans toutefois

assortir cette demande d'une sanction. En cas de grave infraction à la législation ou si le parti ou la fondation de parti ne se conforme pas à la demande qui lui a été faite, le président de la CNC peut demander au parquet d'engager une action au civil. Lorsque la CNC soupçonne, en vérifiant les comptes, l'existence d'une infraction pénale, elle en informe sans tarder les autorités chargées d'enquêter en la matière. L'enquête judiciaire est menée par les services de police, la brigade financière ou le parquet, en fonction du type d'infraction et de son auteur.

61. La CNC a également pour mission de contrôler les recettes et les dépenses liées à des fonds publics et privés et en rapport avec les élections. Ce contrôle est également effectué de droit par la CNC, dans un délai d'un an à compter du deuxième tour des élections, pour les candidats des partis politiques et les candidats indépendants élus au Parlement, ainsi qu'à la demande des candidats ou des partis politiques. Cette demande, déposée dans un délai de trois mois à compter du deuxième tour des élections, doit être motivée et accompagnée d'éventuels éléments de preuve. L'objet de ce contrôle est d'établir si l'organisation qui présente des candidats, le parti ou le candidat concerné a respecté les obligations légales applicables à la publication des informations ou aux sources et à l'utilisation des fonds et contributions, ainsi que la limitation des dépenses et les autres exigences en vigueur.
62. Conformément au Manuel de la vérification des comptes publié par le président de la CNC et à la loi relative à la CNC, les rapports élaborés par cette dernière sont publics. En outre, le rapport annuel de la CNC et tout autre rapport doivent être publiés (à l'exception des informations jugées confidentielles par la législation) et transmis au Parlement. La CNC informe le public par l'intermédiaire de son propre site Web, par l'organisation de « jours de réception » indiqués sur Internet, par la publication d'études et par la tenue de conférences de presse.
63. La CNC procède à la vérification du financement de la vie politique depuis 1996 ; ses représentants ont indiqué à l'EEG que les grands partis représentés au Parlement respectaient « plus ou moins » la réglementation en vigueur, mais que la situation était très différente pour la grande majorité des autres partis (qui ne bénéficient pas d'un financement public). Il est difficile de les recenser à partir du registre des diverses O.N.G., dans lequel figurent les partis politiques. En 2009, sur 98 partis inscrits, la CNC est uniquement parvenue à en contacter 35, mais n'a pu joindre les 63 autres partis. Ces derniers ont alors fait l'objet d'une enquête diligentée par le parquet. Les représentants de la CNC ont également soulevé la question de l'obligation faite aux partis de publier leurs comptes au Journal officiel, que les deux tiers d'entre eux ne respectent pas scrupuleusement. L'EEG a également appris que, selon les estimations, 90 % environ des sommes liées à la campagne électorale n'apparaissent jamais dans les comptes officiels de campagne. Mais la CNC n'a pu établir qu'à de rares occasions que la limitation des dépenses de campagne n'avait pas été respectée.
64. D'après les informations recueillies par l'EEG, la CNC dispose à l'heure actuelle de ressources suffisantes (effectifs, budget et spécialistes) pour accomplir la mission de contrôle du financement de la vie politique qui lui a été confiée. Il conviendrait néanmoins de les augmenter en cas de modification du dispositif en place et d'extension de sa mission.

Parquet et autres instances

65. Le parquet est compétent pour exercer un contrôle judiciaire direct sur l'ensemble des O.N.G. constituées au titre de la LDA, à l'exception des partis politiques, pour lesquels il tient lieu d'observateur ; l'enregistrement d'un parti lui est notifié et il peut engager une action à l'encontre de l'un d'eux en cas d'infraction à la législation et demander sa dissolution. Le parquet est également habilité à saisir le tribunal si la légitimité des activités exercées par une fondation de

parti n'est pas garantie. Le tribunal peut alors ordonner à la direction de la fondation de rétablir la légalité de son fonctionnement dans un délai précis et, si elle ne s'y conforme pas dans le délai prescrit, prononcer sa dissolution.

66. Il convient d'ajouter que tout membre d'un parti peut, en vertu de la LDA, contester devant une juridiction une résolution illicite émanant d'un organe du parti qui enfreint la LDA ou la loi relative aux partis. La juridiction saisie peut alors être amenée à suspendre l'application de cette résolution.
67. En vertu de la loi relative à la procédure électorale (articles 77-85), toute personne peut saisir la commission électorale compétente d'une infraction à la législation applicable aux élections, l'affaire pouvant ensuite faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

(iii) Sanctions (article 16 de la Recommandation Rec(2003)4)

68. La loi relative aux partis (articles 4, 6 et 10) impose aux *partis politiques* qui ont accepté une contribution pécuniaire en violation des dispositions applicables en matière de financement (par exemple lorsqu'elle provient d'activités commerciales interdites ou de donateurs anonymes) d'en verser le montant, à la demande de la CNC, au budget de l'État dans un délai de 15 jours. Passé ce délai, la somme due sera perçue selon la procédure en vigueur pour les impôts. La subvention budgétaire du parti sera par ailleurs diminuée du montant de la contribution pécuniaire acceptée, sur proposition de la CNC au ministère des Finances. Ce dernier rend compte tous les ans de l'exécution des sanctions, qui fait l'objet d'un deuxième contrôle exercé par la CNC.
69. La loi relative aux fondations de partis (articles 3 et 4) oblige la *fondation de parti* ayant enfreint ses dispositions en acceptant une contribution financière de verser, sur demande de la CNC, le montant de cette contribution au budget national dans un délai de 15 jours. Passé ce délai, la somme due sera perçue selon la procédure en vigueur pour les impôts. La subvention budgétaire de la fondation sera par ailleurs diminuée, au cours du trimestre suivant, du montant de la contribution pécuniaire acceptée. En outre, lorsqu'une fondation de parti emploie sa subvention publique à des fins autres que celles autorisées par la législation, elle est tenue de reverser le montant de la contribution au budget de l'État dans un délai de 15 jours. Passé ce délai, la somme due sera perçue selon la procédure en vigueur pour les impôts.
70. La loi relative à la procédure électorale (article 92) impose au parti politique ou au candidat indépendant qui dépasse la limite d'un million HUF (environ 4000 EUR) de dépenses par candidat aux élections législatives, en sus de la subvention publique, de verser au budget de l'État le double du montant supérieur à cette limite dans un délai de 15 jours. Passé ce délai, la somme due est perçue au titre des impôts.
71. La CNC ne peut infliger des sanctions administratives en cas d'infraction à certaines dispositions, par exemple lorsqu'un parti ne publie pas dans les délais sa comptabilité.
72. La CNC est tenue de notifier au parquet tout fonctionnement illicite d'un parti. Sur demande du parquet, le tribunal peut annuler la résolution illicite d'un parti et, le cas échéant, ordonner l'adoption d'une autre résolution ; demander à l'organe supérieur du parti politique concerné de rétablir la légalité de son fonctionnement ; suspendre l'activité du parti politique et charger un commissaire aux comptes de le contrôler (uniquement pour les questions financières). Lorsque la légalité de l'activité du parti politique ne peut être garantie par d'autres moyens, sa dissolution peut être prononcée. Le parti peut également être dissout lorsque ses activités visent à prendre

ou à exercer de force le pouvoir ou à le détenir de manière exclusive, lorsqu'il commet des actes criminels ou appelle à les commettre, lorsqu'il porte atteinte aux droits et libertés d'autrui ou s'il n'exerce aucune activité depuis un an au moins ou compte en permanence moins de dix membres.

73. Lorsque la CNC soupçonne, au cours de sa vérification, l'existence d'une infraction pénale, elle doit en informer les autorités compétentes, ce qui peut entraîner l'engagement de poursuites par le parquet. Des sanctions pénales peuvent être infligées lorsque le Code pénal le prévoit. Les personnes physiques sont passibles d'une peine d'emprisonnement et d'une amende, tandis que les personnes morales peuvent faire l'objet d'amendes et d'autres peines infligées par une juridiction répressive au titre de la loi CIV de 2001 relative aux mesures pénales applicables à l'encontre des personnes morales. En outre, les infractions à la législation relative au financement des partis peuvent conduire à l'ouverture de procédures pénales pour escroquerie, malversation, fraude fiscale, corruption, falsification de documents ou détournement de fonds, par exemple. Ces infractions peuvent être poursuivies d'office ou sur l'initiative de toute personne (loi relative à la CNC, article 25 ; LDA, articles 14 (2) et 16 ; Code civil, article 74/F (2)).

Pratiques

74. La CNC a indiqué avoir constaté à diverses occasions depuis les années 1990 certaines violations des dispositions en matière de financement, comme l'acceptation de contributions anonymes et l'existence de recettes provenant d'activités interdites aux partis politiques. La CNC a, par exemple, engagé des poursuites pénales à l'encontre du président d'un parti pour infraction à la réglementation comptable. Au cours des vérifications qu'elle a effectuées depuis 1996, la CNC a constaté 17 cas d'activités commerciales et de revenus interdits, ainsi que trois cas de dépassement des plafonds des dépenses de campagne. À l'occasion des vérifications faites en 2009, la CNC a découvert cinq affaires d'infraction à la réglementation applicable en matière de gestion financière et de comptabilité où la responsabilité de certaines personnes a été établie ; l'une de ces affaires a été transmise au parquet pour l'engagement de poursuites pénales. La CNC a par ailleurs ordonné à un certain nombre de partis de rétablir la légalité de leurs activités dans un délai précis.
75. D'après les informations communiquées par le parquet général, aucune procédure pénale n'a été engagée depuis 1996 pour infraction à la réglementation sur le financement des partis politiques.

Immunités

76. La Constitution hongroise et d'autres textes de loi prévoient accordent l'immunité à un certain nombre de personnalités officielles, dont le Président, les parlementaires, les candidats aux élections législatives et le commissaire parlementaire (le médiateur). En outre, la loi relative au statut juridique des parlementaires fait l'inventaire précis des mesures préventives destinées à éviter tout conflit d'intérêts chez les membres du Parlement.
77. L'arrestation d'un parlementaire est uniquement possible en cas de flagrant délit (article 4 du statut juridique des membres du Parlement). Les procédures pénales ou judiciaires engagées à l'encontre d'un parlementaire pour des infractions mineures ne peuvent être ouvertes ou poursuivies qu'avec l'accord préalable du Parlement (levée de l'immunité). L'autorisation préalable du Parlement est également exigée pour les mesures d'exécution prises à l'encontre des parlementaires dans le cadre de procédures pénales. Avant la mise en accusation d'un membre du Parlement, une demande de levée de l'immunité parlementaire doit être déposée auprès du président du Parlement par le procureur général. Après une mise en accusation, et

dans le cadre d'une action engagée au pénal à titre privé, cette demande est transmise au du président du Parlement par la juridiction compétente.

78. Le Parlement se prononce sans débattre, mais le parlementaire concerné a le droit de faire entendre son point de vue. La majorité des deux tiers des voix des parlementaires présents est requise pour l'adoption d'une résolution de levée de l'immunité parlementaire.
79. Les candidats aux élections législatives doivent être considérés comme des membres du Parlement et jouissent par conséquent également d'une immunité. Toutefois, la décision de lever l'immunité d'un candidat est examinée par la Commission électorale nationale et non par le Parlement.
80. En outre, l'immunité à l'égard des procédures pénales couvre uniquement la durée du mandat et le délai de prescription ne court pas pendant cette période (loi relative au statut juridique des membres du parlement, articles 5-7).

Délai de prescription

81. Ni la loi relative aux partis, ni les autres textes de loi ne prévoient de délai particulier de prescription pour les infractions à la réglementation sur le financement des partis. En cas de procédure pénale, le délai général de prescription est par conséquent applicable : il est de trois ans ou plus, selon la gravité de l'infraction.

IV. ANALYSE

82. Le cadre constitutionnel et légal qui régit en Hongrie la création et l'enregistrement des partis politiques et des fondations de partis, ainsi que la gestion des élections et des campagnes électorales, est complet et plutôt solide. La vie politique hongroise est dominée par les partis politiques qui forment, avec les candidats qu'ils désignent, les principales parties prenantes aux élections. Le système électoral est également ouvert aux candidats indépendants et toute organisation non gouvernementale peut, en principe, présenter des candidats aux élections locales et régionales ; la constitution de listes de candidats présentés pour la majorité des sièges parlementaires (listes régionales et nationales) est toutefois une prérogative exclusive des partis politiques. L'autre particularité du système hongrois est le financement public substantiel alloué aux principaux partis politiques et dont le montant total représente environ 2,5 milliards HUF (soit 10 millions EUR). Une aide publique d'un milliard HUF (4 millions EUR) est par ailleurs octroyée aux fondations de partis, qui sont étroitement liées à ces derniers.
83. L'État finance directement les partis politiques qui obtiennent plus de 1 % des voix aux élections législatives. Il n'existe aucune aide publique à l'échelon local. Les aides de l'État représentent en moyenne près de 60 % du budget officiel³ des partis représentés au Parlement (2009). Le système hongrois assure également le financement direct et indirect des élections, en versant une aide à la fois aux partis, en fonction du nombre de candidats présentés, et aux candidats indépendants. Le financement public indirect prend la forme de messages électoraux diffusés gratuitement par les médias, sous certaines conditions, pendant les campagnes électorales. En outre, certaines dispositions posent les bases du financement privé des partis politiques, en veillant à la transparence de ces transactions. Les sources de financement des partis, qui sont définies dans la loi relative aux partis, consistent en cotisations versées par les membres, ainsi

³ Selon certaines sources officielles, les principaux partis politiques hongrois ont bénéficié d'une portion beaucoup plus importante de fonds privés provenant, notamment, de contributions versées par des entreprises et dont ils ne font pas état.

qu'en contributions provenant de personnes morales et physiques, de sources nationales ou étrangères. Sont toutefois interdites les contributions versées par les entreprises publiques ou les entités bénéficiaires d'aides publiques, les institutions publiques d'un pays étranger et les donateurs anonymes. Les partis politiques ne peuvent acquérir de parts sociales, mais ne sont soumis à aucune limitation de dépenses, à l'exception des dépenses électorales. La Hongrie dispose également d'un mécanisme de contrôle de la légalité du financement des partis politiques et des campagnes électorales ou des candidats, ainsi que de quelques sanctions infligées en cas d'infraction à la réglementation en matière de financement.

84. Il convient de féliciter la Hongrie pour le cadre juridique complet qu'elle a mis en place dans ce domaine et pour la transposition en droit interne de nombreux principes énoncés dans la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. L'EEG a néanmoins recensé plusieurs défaillances de la législation actuelle et de son application au regard des principes de la Recommandation Rec (2003)4 retenus pour la présente évaluation. Force est par ailleurs de constater que la législation hongroise relative au financement de la vie politique fait l'objet de vives critiques formulées à l'intérieur du pays par la plupart des grands partis politiques, diverses institutions gouvernementales, des organisations non gouvernementales et, surtout, par la société civile et les médias. Ces critiques sont principalement liées au sentiment que la législation actuelle n'est plus appliquée rigoureusement, ni mise en œuvre comme elle devrait l'être et qu'elle présente un certain nombre de défaillances, qui permettent dans la pratique d'en contourner les dispositions. L'absence de transparence du financement des campagnes électorales est source de grandes préoccupations, comme l'ont précisé la majorité des interlocuteurs rencontrés sur place par l'EEG. Les études réalisées par les établissements universitaires et les organisations non gouvernementales de Hongrie vont jusqu'à affirmer que l'opinion publique hongroise dans son ensemble juge les partis politiques corrompus, notamment ceux qui sont représentés au Parlement ; plusieurs enquêtes d'opinion montrent que les partis figurent parmi les institutions nationales les moins respectées et auxquelles les citoyens font le moins confiance. Ce constat de la situation, qui est partagé par un certain nombre d'interlocuteurs rencontrés sur place par l'EEG, est extrêmement grave et impose d'agir résolument.
85. Les principales dispositions relatives à la création des partis politiques et à leurs activités ont été adoptées en 1989, après l'instauration de la Troisième République hongroise. Depuis cette date, les appels en faveur, notamment, du renforcement de la transparence du financement des partis politiques et de l'obligation de rendre compte faite aux partis politiques, aux fondations de partis et aux candidats ont été nombreux. La majorité, voire la totalité des grands partis ont reconnu la nécessité d'atténuer la corruption des milieux politiques en Hongrie, mais plusieurs tentatives de réforme et de renforcement du cadre réglementaire, notamment pour le financement des partis, ont échoué et les dispositions en vigueur sont dans l'ensemble restées les mêmes. La tentative de réforme la plus récente a été celle du projet de loi T/4190 en 2009, qui faisait suite à un projet de loi antérieur déposé en 2006 par le gouvernement ; plusieurs partis prônent aujourd'hui une réforme juridique du système. D'après les explications données à l'EEG, la difficulté de la mise à jour de cette législation tient en partie à l'obligation constitutionnelle d'une majorité qualifiée (2/3) pour pouvoir modifier ce type de texte (article 63 de la Constitution). Cette exigence, qui contraste avec l'obligation de majorité simple imposée pour l'adoption de la plupart des autres textes de loi en Hongrie, a eu pour conséquence de paralyser le processus de réforme pendant près de 20 ans. L'EEG estime que le principe de la majorité des deux tiers, qui pouvait sans doute se justifier à l'époque de l'adoption de la Constitution, se révèle être un obstacle majeur à l'adaptation et à l'évolution de la législation hongroise sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, au vu des besoins actuels. Selon l'EEG, la majorité des États

doivent modifier et réformer ce genre de législation, car ce processus va de pair avec les autres évolutions de la société ; elle doute fort qu'il faille conserver le principe de la majorité qualifiée pour l'adoption des textes de loi consacrés au financement de la vie politique. Cette obligation constitutionnelle semble indispensable à la réalisation de réformes qui s'imposent, comme le précise plus loin le présent rapport, l'EEG recommande **d'examiner la nécessité de conserver l'exigence de la majorité des deux tiers pour l'adoption de la législation relative à la gestion financière et aux activités des partis politiques, prévue à l'article 63 de la Constitution, en vue de mettre en place une obligation de majorité simple pour l'adoption de ce type de texte de loi.**

Transparence

86. Les partis politiques hongrois doivent être enregistrés selon une procédure précise, conformément à la loi relative au droit d'association (LDA), qui est dans l'ensemble identique pour toute organisation non gouvernementale (O.N.G.). La décision finale d'enregistrement d'un parti politique (ou d'une O.N.G.) appartient à la juridiction compétente de la région. Il incombe également aux 19 tribunaux régionaux et au tribunal métropolitain de Budapest de conserver les documents relatifs aux partis enregistrés. La liste des entités enregistrées ne fait aucune différence entre les partis politiques et les autres types d'associations. Les partis ont certes l'obligation de porter un nom qui leur est propre, mais il n'existe aucun autre critère qui permette de les identifier ou de les distinguer comme tels au sein du registre et aucune immatriculation particulière ne leur est attribuée. Il y a lieu de se féliciter de ce que l'ensemble des informations qui figurent dans ces registres présentent un caractère public ; afin de faciliter l'accès à cette information, les services du Conseil national de la magistrature publient sous une forme synthétisée les données centralisées de l'ensemble des registres régionaux. Cette information centralisée porte également sur toute association enregistrée, qu'il s'agisse d'un parti politique, d'une fondation politique ou de tout autre forme d'O.N.G. D'après les informations recueillies par l'EEG, plus de 240 partis politiques ont été créés en Hongrie, mais plus de la moitié d'entre eux n'exercent plus aucune activité ; il est difficile de distinguer, à la lecture de ces listes, les partis politiques des autres O.N.G. et d'entrer en contact avec certains partis ou certaines associations ou leurs représentants, ce qui pose problème notamment aux organes de contrôle, à la Cour nationale des comptes, ainsi qu'au parquet général. L'EEG, qui n'émet aucune réserve sur la procédure d'enregistrement en tant que telle, estime que malgré le caractère public des informations contenues dans les registres, la forme actuelle de ces derniers rend assez difficile le recensement des partis politiques les moins importants, ce qui pose problème, semble-t-il, non seulement au grand public, mais également à certains organismes concernés. L'existence d'un système fiable, permettant d'identifier clairement les partis politiques enregistrés en Hongrie, s'impose pour assurer une meilleure transparence des partis politiques et des questions en rapport avec ceux-ci, comme leur financement ; elle favoriserait également un contrôle plus efficace et l'utilisation de sanctions en cas d'infraction aux dispositions en matière de financement et aux procédures applicables. L'EEG recommande en conséquence **de veiller à ce que, d'une part, les partis politiques et les fondations qui leur sont associées puissent être à tout moment identifiés dans les registres des associations et, d'autre part, les coordonnées de leur siège social et de leurs principaux représentants mentionnés dans le registre soient régulièrement mises à jour.**
87. La loi relative aux partis impose à ces derniers deux obligations pour la tenue de leur comptabilité. Ils doivent tout d'abord joindre à leur demande d'enregistrement une déclaration initiale de leur patrimoine, dont la forme est précisée à l'article 16 de l'annexe 2 de la loi relative aux partis. En deuxième lieu, la loi relative aux partis (article 9) les oblige implicitement à tenir une comptabilité annuelle et leur impose expressément de publier leurs comptes au Journal

officiel hongrois à la fin avril de chaque année, en utilisant le formulaire prévu à l'annexe 1 de la loi. Aucune autre disposition comptable n'est évoquée à cet égard, comme les dispositions générales de la loi relative à la comptabilité. Les partis ne sont par conséquent pas légalement tenus de se conformer à ce dernier texte adopté une dizaine d'années après la loi relative aux partis, bien que la majorité d'entre eux semblent le respecter en pratique, dans une certaine mesure. Il s'ensuit que le formulaire défini à l'annexe 1 est la seule norme à laquelle les partis soient soumis. L'EEG observe que ce formulaire, un bref document indiquant ce qu'il convient de rendre public, n'offre pas de base solide à la tenue satisfaisante d'une comptabilité ; les diverses rubriques sont énumérées sous les titres « recettes » et « dépenses » de manière très synthétique, sans aucune instruction complémentaire. Ainsi, le formulaire ne comporte aucune directive au sujet des salaires ou des dons en nature et les dépenses de campagne doivent être mentionnées dans la catégorie « activités politiques », sans aucune autre précision. Il ne s'agit là que d'une partie des lacunes relevées. Le GRECO rappelle à ce propos l'article 11 de la Recommandation Rec(2003)4, qui suggère aux États d'exiger de leurs partis politiques la tenue satisfaisante de leurs registres et de leur comptabilité. L'absence en Hongrie de dispositions précises sur la manière dont les partis politiques doivent tenir leur comptabilité annuelle crée une situation qui n'est à l'évidence pas conforme au principe énoncé à l'article 11 de la Recommandation. Selon l'EEG, le fait par exemple de citer les dispositions générales de la loi relative à la comptabilité serait un moyen adéquat pour remédier à ce problème. L'EEG a par ailleurs eu vent de critiques, selon lesquelles les déclarations établies à partir du formulaire, telles qu'elles sont remises par les partis, n'offrent même pas assez de précisions pour jouer leur rôle premier : fournir des informations élémentaires aux citoyens et aux médias. Les interlocuteurs de l'EEG lui ont indiqué qu'il importait de rendre publiques des informations bien plus complètes que celles qui sont aujourd'hui communiquées par l'intermédiaire de ces formulaires. L'EEG partage cet avis et ajoute que ces rapports devraient être rédigés de la manière la plus cohérente possible, afin de faciliter les comparaisons entre les différents partis. L'EEG reconnaît l'intérêt légitime que présente l'obligation faite aux partis de tenir leurs registres et leur comptabilité de manière satisfaisante, tout en estimant que cette obligation doit être assez souple pour tenir compte des moyens et des besoins différents des divers partis hongrois, et notamment pour éviter une réglementation trop lourde pour les petits partis, voire les partis insignifiants, dont la gestion et les activités demeurent réduites ou inexistantes. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande **d'imposer aux partis politiques – en tenant compte de facteurs tels que leur dimension et leur degré d'activité – l'obligation légale (i) de tenir convenablement leurs registres et leur comptabilité, conformément aux normes comptables admises, et (ii) de veiller à ce que les informations adéquates contenues dans leurs registres et comptes annuels soient rendues publiques, de façon à ce qu'elles puissent être facilement consultées par le public en temps utile.**

88. Depuis 2003, les partis politiques sont autorisés à créer des « fondations de partis ». Celles-ci sont régies par la loi relative aux fondations de partis et leur création est exclusivement réservée à des fins scientifiques et éducatives ou à des activités de recherche et de formation, en vue de promouvoir le parti et de développer la culture politique. Les fondations de partis bénéficient d'un financement public lorsque les partis auxquels elles sont liées en sont eux-mêmes bénéficiaires. Ce financement, qui ne peut être accordé en même temps qu'à une fondation par parti, représente une part substantielle (près de la moitié) des aides publiques versées aux partis politiques. Selon la loi, les fondations de partis ne peuvent être créées pour exercer des activités commerciales ou d'entreprise et ne peuvent verser de contributions financières aux partis. Les partis sont cependant libres de constituer des fondations d'ordre général, qui ne sont soumises à aucune restriction particulière vis-à-vis d'eux. Contrairement aux partis politiques, qui ne sont pas légalement tenus d'appliquer la loi relative à la comptabilité, tous les types de fondations (y compris les fondations de partis) sont soumis à ce texte ; seules

les fondations politiques, et non les autres, ont l'obligation, au même titre que les partis, de publier un état récapitulatif de leurs finances et de leurs activités. Il n'est cependant pas intégré à celui de leurs partis respectifs.

89. Au cours de sa visite en Hongrie, l'EEG a eu connaissance de critiques formulées à l'égard du recours, par les partis, à des fondations, autres que les fondations de partis, liées à eux mais qui ne sont pas soumises aux mêmes dispositions déclaratives que les partis ; d'aucuns affirment que ces fondations servent de canaux de financement des activités exercées par les partis et des campagnes électorales. Ces fondations, juridiquement distinctes des partis, mais en réalité étroitement associées à eux et à leurs activités, peuvent recevoir des dons, y compris des dons anonymes ou provenant de sources étrangères, sans être soumises aux mêmes limitations ou aux mêmes obligations déclaratives que les partis et les fondations de partis, ce qui permet de contourner la réglementation. Bien que toutes les fondations aient l'obligation de tenir correctement leur comptabilité en vertu de la loi relative à la comptabilité et que les fondations de partis soient soumises, comme les partis eux-mêmes, au contrôle de la Cour des comptes, il n'existe pas forcément de coordination entre la comptabilité des fondations et celle des partis. L'EEG juge important de veiller à ce que les obligations de transparence soient identiques pour tous les types de fondations et d'entités étroitement liées aux partis ; elle rappelle que l'article 11, combiné à l'article 6, de la Recommandation Rec(2003)4 préconise la mise en place d'une comptabilité récapitulative des partis politiques, dans laquelle figurerait le cas échéant la comptabilité des entités qui entretiennent un lien direct ou indirect avec eux ou qui sont placées de quelque autre manière sous leur autorité. À cet égard, l'EEG n'ignore pas qu'il est juridiquement difficile de mettre en place une telle approche pour des personnes morales distinctes. Néanmoins, et à la lumière des précédentes déclarations du GRECO en la matière, l'EEG recommande **de rechercher le moyen d'établir un état récapitulatif des registres et des comptes des partis politiques, de manière à intégrer la comptabilité ou les autres informations pertinentes des entités liées directement ou indirectement à un parti politique ou qui sont placées de quelque autre manière sous leur autorité (par exemple les fondations de partis au sens strict et les autres fondations).**
90. Comme indiqué plus haut, la loi relative aux partis (article 4) n'autorise pas ces derniers à accepter les dons anonymes et (article 9) prévoit que les dons provenant de sources nationales et supérieurs à 500 000 HUF (2000 EUR), ou de sources étrangères et supérieurs à 100 000 HUF (400 EUR), versés aux partis politiques doivent apparaître distinctement dans un état financier, « avec la mention du nom du donateur et du montant du don ». L'EEG observe que les fondations de partis ne sont pas davantage autorisées à accepter les dons anonymes, en vertu de la loi relative aux fondations de partis (article 3), et que ces fondations doivent rendre publiques « les données nécessaires à l'identification de la personne qui subventionne la fondation, ainsi que le montant alloué ». L'EEG constate que, bien que le libellé de la loi relative aux fondations de partis (adoptée en 2003) soit conforme à l'exigence prévue à l'article 12b de la Recommandation Rec(2003)4, qui précise que « le donateur devrait être identifié dans la comptabilité », la législation applicable aux partis politiques prévoit un régime plus souple. L'EEG estime que la divulgation du nom du donateur ne suffit le plus souvent pas à identifier ce dernier, notamment lorsque le don provient d'une personne qui porte un patronyme courant ou qui réside à l'étranger. En outre, l'EEG fait observer que les dispositions ne précisent pas expressément comment évaluer les dons en nature (comme les biens ou le travail bénévole). Enfin, l'EEG n'a pas eu connaissance de dispositions relatives à la déclaration des dons, y compris des dons anonymes, faits aux candidats, par exemple, pour contourner l'interdiction qui frappe les dons faits aux partis. Ces lacunes appellent l'adoption de dispositions précises et l'EEG recommande par conséquent **(i) de veiller à ce que les partis politiques et les fondations de partis soient soumis aux mêmes obligations légales applicables aux dons supérieurs à un certain**

montant, et notamment à ce que les partis politiques aient l'obligation de publier l'identité de ces donateurs ; (ii) d'établir des règles précises pour l'évaluation des dons en nature ; et (iii) de prendre des mesures pour empêcher que l'interdiction des dons anonymes faits aux partis politiques soit contournée par les dons faits à d'autres entités ou aux candidats.

91. Le manque de transparence du financement des partis politiques (recettes et dépenses) au cours des campagnes électorales en Hongrie impose tout particulièrement de procéder à des réformes dans ce domaine. Les dépenses de campagnes électorales ont considérablement augmenté ces dernières années, d'après les associations de la société civile qui contrôlent les publicités et les messages à caractère politique diffusés durant cette période. Les informations recueillies par l'EEG auprès des organes étatiques et des représentants de la société civile laissent fortement supposer que les chiffres officiels des recettes et dépenses présentés par les partis et les candidats indépendants ne représentent qu'une fraction des sommes réellement dépensées. L'EEG observe que la loi relative à la procédure électorale, qui est le principal texte régissant les élections, règle trois domaines distincts, qui semblent cruciaux pour le débat actuel sur l'éventuel renforcement du degré de transparence du financement des partis politiques au cours des campagnes électorales : la durée de la campagne électorale, le plafonnement des dépenses et la déclaration des recettes et dépenses réalisées durant cette période. En premier lieu, la loi relative à la procédure électorale ne prévoit pas de durée précise de la campagne. Celle-ci débute à compter de la convocation des élections, qui doit avoir lieu 72 jours au moins avant le scrutin, et prend fin à 0:00 le jour des élections. Cela signifie que la durée de la campagne peut être supérieure, mais pas inférieure, à 72 jours. L'EEG a été informée du fait que, dans la pratique, cette période est souvent de trois mois environ et que la durée « officielle » de la campagne semble se fondre dans une période préélectorale « officieuse ». L'absence de durée définie de la campagne a fait l'objet de vives critiques en Hongrie, dans la mesure où elle permet difficilement de distinguer le financement de la campagne des activités habituelles des partis. Plusieurs interlocuteurs ont également indiqué que l'actuelle période minimale de 72 jours était trop longue et qu'une durée plus brève contribuerait à enrayer les dépenses croissantes des campagnes électorales, ce qui favoriserait une concurrence plus équitable entre petits et grands partis. Deuxièmement, le plafond des dépenses actuellement imposé aux campagnes électorales, soit 1 000 000 HUF (4000 EUR) par candidat et 386 millions HUF (1,5 million EUR) au total, ce qui représente la somme maximale qu'un parti soit autorisé à dépenser pour les élections législatives (aucun parti ne présentant plus d'un candidat par siège), n'a pas été modifié depuis 1990 ; la plupart des interlocuteurs rencontrés par l'EEG en Hongrie le jugent « ridiculement bas », car il est totalement irréaliste, notamment pour les partis les plus importants, qui auraient en réalité dépassé à plusieurs reprises cette limite. Seuls quelques rares interlocuteurs estiment le plafond actuel adapté. Troisièmement, du fait du décalage entre les plafonds des dépenses et les sommes réellement dépensées, la déclaration des recettes et dépenses réalisées au cours des campagnes électorales, qui doit être publiée par les partis ou les candidats dans un délai de 60 jours à l'issue du scrutin et qui est attentivement examinée par la Cour des comptes (environ un an plus tard), reflète uniquement les recettes et dépenses autorisées, alors que l'immense majorité des fonds effectivement dépensés, notamment par les grands partis, ne sont pas correctement déclarés ni publiés.
92. L'EEG partage totalement les préoccupations communément exprimées en Hongrie au sujet de la transparence réelle du financement de la campagne des élections législatives, jugée bien trop insuffisante. Les interlocuteurs rencontrés sur place par l'EEG, parmi lesquels figuraient les représentants d'un certain nombre de partis politiques, ont tous convenu du caractère dépassé de la législation en vigueur en la matière et de la nécessité de mettre les obligations légales en

phase avec la réalité de la situation, même si les mesures proposées varient d'une faction politique à l'autre. Pour ce qui est des défaillances techniques, l'EEG juge absolument indispensable de préciser que les partis et les candidats doivent correctement comptabiliser et déclarer l'ensemble des recettes et dépenses liées à une période électorale bien définie, qu'elle soit inférieure ou supérieure à la période actuelle. Il convient par ailleurs de revoir les éléments sur lesquels repose l'établissement des plafonds de dépenses électorales, de manière à prévoir une approche suffisamment dynamique et des plafonds de dépenses réalistes inscrits dans la durée, contrairement au modèle actuel, dans lequel la législation se contente de fixer un montant. L'EEG constate également que les obligations de déclaration et de publication en vigueur seront applicables à l'issue des élections (60 jours plus tard au maximum) ; or, les informations données par la Cour nationale des comptes montrent que ces comptes rendus sont publiés beaucoup plus tard. L'EEG rappelle sa préférence pour une communication fréquente des données du financement des élections, y compris durant la campagne électorale, comme le préconisent plusieurs rapports d'évaluation du GRECO ; elle estime que cette solution serait également bénéfique pour la Hongrie, car elle permettrait de fournir davantage d'informations aux électeurs en temps utile, dans la mesure du possible avant le jour du scrutin. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande **(i) de revoir la durée de la campagne électorale et de veiller à ce que les recettes et les dépenses liées à la campagne et réalisées au cours de cette période soient correctement comptabilisées, ainsi que (ii) d'envisager que les recettes et les dépenses soient communiquées au public à des intervalles raisonnables au cours de la campagne.**

Contrôle

Vérification des comptes

93. Comme déjà indiqué plus haut, les partis politiques ne sont pas soumis au respect des dispositions applicables en matière de comptabilité ; en outre, la réglementation n'impose pas aux partis de faire vérifier leurs comptes financiers par des auditeurs indépendants. D'après les informations recueillies par l'EEG, les partis politiques se contentent d'une vérification effectuée par leurs organes de surveillance internes et ne font pas du tout appel, dans la pratique, à des auditeurs indépendants. Les représentants de la Cour nationale des comptes (CNC) ont confirmé à l'EEG qu'ils n'avaient jamais rencontré de comptes vérifiés de manière indépendante et ont souligné que de telles vérifications seraient également utiles pour le travail de contrôle effectué ensuite par la Cour elle-même. L'EEG est convaincue que les possibilités de manipulation de la comptabilité des partis diminueraient et que leur crédibilité s'en trouverait considérablement renforcée si les comptes des partis étaient vérifiés par des auditeurs indépendants. Ces vérifications confèreraient également une valeur ajoutée au contrôle du financement des partis politiques effectué par la CNC. Une telle obligation doit cependant être suffisamment souple pour prendre en compte les différents moyens et besoins des divers partis, et notamment pour éviter toute exigence trop lourde pour les petits partis ou les partis insignifiants, dont la gestion ou les moyens sont limités, voire inexistantes, nombreux en Hongrie. L'EEG recommande par conséquent, **d'adopter le principe d'une vérification indépendante de la comptabilité des partis par des experts agréés.**

Contrôle

94. Le contrôle des partis politiques et des élections par les pouvoirs publics repose sur trois grands organes : le parquet général (et, au final, les tribunaux), pour la création et la dissolution des partis et des fondations, la Commission électorale nationale, pour la surveillance de la procédure électorale, et la CNC, pour le contrôle de la légalité du financement des partis politiques.

95. La CNC est l'institution supérieure de vérification des comptes publics en Hongrie. Elle est uniquement responsable devant le Parlement, mais ne lui est pas subordonnée et dirige ses propres activités indépendamment des autres organes publics. La CNC et ses agents sont soumis à de nombreuses dispositions de la Constitution, de la loi relative à la Cour nationale des comptes et d'autres textes de loi, ainsi qu'au Code de conduite publié dans le Manuel de la vérification des comptes, qui repose sur les exigences définies par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Plusieurs garanties assurent l'indépendance de la CNC et de ses agents ; le président est élu pour un mandat de 12 ans par le Parlement et jouit de la même immunité que les parlementaires ; les fonctions de président et de haut responsable de la CNC sont incompatibles avec la qualité d'ancien membre du gouvernement et l'exercice de hautes fonctions au sein d'un parti politique au cours des quatre années précédentes ; ils ne peuvent exercer d'activité politique ni avoir de lien avec les fédérations d'entreprises et sont tenus de déclarer leur patrimoine. Les agents de la CNC sont également soumis à des exigences professionnelles, pour garantir la pertinence de leur qualification. L'EEG estime que le cadre institutionnel de la CNC réunit toutes les conditions nécessaires à l'indépendance d'un mécanisme de contrôle, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4.
96. S'agissant plus précisément de l'étendue du contrôle du financement des partis politiques par la CNC, la loi relative aux partis (article 10) charge cette dernière, contrairement aux autres organes de l'administration nationale, de contrôler la légalité de la gestion financière des partis politiques tous les deux ans, lorsque ceux-ci bénéficient régulièrement d'un financement public, et tous les quatre ans dans le cas contraire. Deuxièmement, la loi relative aux fondations de partis (article 4) charge la CNC de contrôler tous les deux ans la légalité de la gestion financière des fondations de partis bénéficiaires de subventions d'État. Troisièmement, la CNC procède également au contrôle des élections législatives, conformément à la loi relative à la procédure électorale (article 92). Ce contrôle, qui doit être exercé dans le délai d'un an à l'issue du scrutin, porte sur l'utilisation des fonds publics et privés consacrés à la campagne électorale par les organisations qui y présentaient des candidats (c'est-à-dire les partis) et les candidats indépendants ayant obtenu un siège au Parlement. La CNC peut également contrôler les autres candidats et organisations présentant des candidats à la demande de l'un d'eux. Aucune demande de ce type n'a cependant été faite lors des élections de 2006. L'EEG estime que le mandat actuel de la CNC est suffisamment étendu pour contrôler les parties concernées liées au financement des partis politiques, à l'exception des fondations et des autres « tiers », qui entretiennent parfois des rapports étroits avec les partis. À cet égard, l'EEG rappelle sa recommandation (paragraphe 89), qui préconise la mise en place d'une comptabilité récapitulative des partis politiques, en y intégrant les entités qui entretiennent un lien direct ou indirect avec eux ; elle estime que le mandat de la CNC doit être élargi en conséquence, de manière à englober ces entités. L'EEG recommande dès lors **de veiller à étendre le contrôle des partis politiques de manière à intégrer les registres et la comptabilité des entités directement ou indirectement liées à un parti politique ou qui sont placées de quelque autre manière sous leur autorité.**
97. L'EEG se félicite de ce que l'ensemble des rapports de vérification des comptes établis par la CNC soit rendus publics. Cela étant, la plupart des interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont souligné que le contrôle du financement des partis politiques par la CNC devait être considérablement renforcé. Ils reprochent à la CNC de limiter son contrôle du financement des partis politiques à la légalité des registres qu'ils présentent, sans mener en amont une enquête approfondie sur les véritables flux financiers de la vie politique. La législation présente par ailleurs à leurs yeux le défaut de charger la CNC de contrôler les partis représentés au Parlement tous les deux ans seulement et de diminuer encore cette fréquence pour les autres

partis, qui sont contrôlés uniquement tous les quatre ans. En outre, le contrôle du financement des campagnes électorales peut-être effectué jusqu'à un an après les élections. L'EEG est profondément préoccupée par le fait que, bien que tout le monde s'accorde à dire que la réglementation en matière de financement et de dépenses fait régulièrement l'objet d'infractions à grande échelle, la CNC a rarement constaté des violations dans ce domaine. Il est évident que la réglementation en vigueur ou à adopter doit s'accompagner d'un contrôle plus vigoureux. La CNC est certes l'organe adéquat pour ce faire, mais son efficacité actuelle impose l'adoption de nouvelles dispositions et l'amélioration de ses méthodes de travail. Il est clair que l'action de la CNC se trouverait facilitée si les partis avaient l'obligation de respecter des normes comptables adéquates et de recourir à des auditeurs indépendants, comme nous l'avons indiqué plus haut. En outre, l'EEG est convaincue que la CNC doit exercer son contrôle plus souvent qu'à l'heure actuelle, et ce pour tous les partis ; le contrôle des élections un an après le scrutin semble trop tardif, notamment du point de vue de l'intérêt que revêt cette question pour l'opinion publique. La CNC devrait à l'évidence travailler davantage en amont. D'après les informations recueillies par l'EEG, la CNC a déjà le pouvoir de le faire, ainsi que de vérifier les comptes bancaires et d'effectuer des visites sur place ; ces mesures doivent cependant être appliquées plus fréquemment et en coordination avec les autres services répressifs, afin de renforcer l'efficacité de la CNC. Il pourrait ainsi être envisagé de développer les mesures préventives déjà appliquées par la CNC, dans une certaine mesure, sous la forme de la consultation des partis. Cette orientation exigerait évidemment d'accroître les ressources de la CNC. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande **(i) d'assurer un contrôle plus fréquent, plus en amont et plus rapide du financement des partis politiques par la Cour nationale des comptes, notamment au moyen de mesures préventives et par l'ouverture d'enquêtes plus approfondies sur les irrégularités commises en matière de financement, et (ii) d'ajuster en conséquence les moyens financiers et humains mis à sa disposition.**

Sanctions

98. La législation spécifique applicable en cas d'infraction aux dispositions en vigueur en matière de financement commise par les partis politiques (loi relative aux partis), les fondations de partis (loi relative aux fondations de partis) et à l'occasion du financement des campagnes organisées pour les élections législatives (loi relative à la procédure électorale) prévoit des sanctions particulières. Elles s'appliquent aux partis et aux fondations de partis qui reçoivent des dons anonymes (interdits), tirent des revenus d'activités illicites ou commettent d'autres infractions de ce genre. La CNC peut, en pareil cas, imposer à l'entité concernée de verser à l'État une somme équivalente à la contribution perçue dans un délai de 15 jours, faute de quoi elle sera perçue au titre des impôts. La subvention publique est par ailleurs diminuée d'un montant équivalent à la contribution illicite reçue. Des sanctions identiques sont prévues en cas d'irrégularités financières commises à l'occasion des campagnes électorales ; la CNC peut ordonner au parti ou au candidat qui dépasse le plafond fixé de verser à l'État un montant équivalent à deux fois ce dépassement.
99. Il va sans dire que, en dehors des sanctions spécifiques précitées, la CNC doit, lorsqu'elle constate l'existence d'une infraction pénale, la signaler aux services répressifs, ce qui peut conduire à l'ouverture d'une procédure pénale par le parquet ou les services de police et, à terme, à l'application de sanctions pénales. Certaines infractions et d'autres formes d'actes illicites (y compris en matière financière) commis par un parti ou une fondation de parti peuvent également aboutir à leur dissolution, prononcée par une juridiction compétente.
100. L'EEG observe que les sanctions dont dispose actuellement la CNC, en sa qualité de principal mécanisme de contrôle du financement des partis politiques, sont excessivement légères. Les

rare sanctions prévues se limitent aux cas d'infraction à la réglementation en matière de financement, ce qui est loin d'être conforme aux normes énoncées à l'article 16 de la Recommandation Rec(2003)4, qui préconise le recours à des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. L'absence de sanctions administratives spécifiques, que la CNC pourrait directement infliger dans certains cas, par exemple lorsque l'entité ne respecte pas son obligation légale de déclaration ou de publication d'un état financier ou lorsqu'un parti ou un candidat ne communique pas à la CNC les informations qu'elle lui a demandées, est également regrettable. La situation actuelle atténue considérablement l'efficacité du contrôle du respect des dispositions en vigueur en matière de financement des partis politiques. La mise en place ultérieure de dispositions plus complètes dans ce domaine imposerait également de renforcer les sanctions, de préférence en mettant à la disposition de la CNC un arsenal souple. L'EEG recommande en conséquence **de revoir les sanctions en vigueur en cas d'infraction aux dispositions relatives au financement des partis politiques et de veiller à ce que les dispositions actuelles et à venir en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales s'accompagnent de sanctions (souples) adaptées, qui soient efficaces, proportionnées et dissuasives.**

V. CONCLUSIONS

101. Le cadre constitutionnel et légal en vigueur qui régit en Hongrie la création et l'enregistrement des partis politiques et des fondations de partis, la gestion des élections et les campagnes électorales est assez développé. La vie politique hongroise est dominée par les partis politiques et le financement direct de ces derniers par l'État (lorsqu'ils recueillent plus de 1 % des voix aux élections législatives) représente une part substantielle des fonds dont ils disposent. Il existe par ailleurs des dispositions qui définissent les bases et les limites du financement privé des partis politiques, des fondations de partis et des campagnes électorales ; les contributions provenant d'entreprises publiques et d'entités bénéficiaires d'aides publiques, ainsi que les contributions versées par des institutions étatiques étrangères, sont interdites, au même titre que les dons anonymes. L'exercice d'activités commerciales par les partis est également strictement limité. Les dons faits aux partis et supérieurs à un certain montant doivent être déclarés et rendus publics.
102. Il convient de féliciter la Hongrie pour le cadre juridique complet qu'elle a mis en place dans ce domaine et pour la transposition en droit interne de nombreux principes énoncés dans la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Malgré cela, le système du financement des partis politiques a fait et continue à faire l'objet de vives critiques justifiées en Hongrie, non seulement de la part de la société civile et des médias, mais également au sein de diverses institutions étatiques et des partis politiques. Ces critiques sont principalement liées au sentiment général que la législation actuelle n'est plus appliquée rigoureusement, ni mise en œuvre comme elle devrait l'être et qu'elle présente un certain nombre de défaillances, qui permettent dans la pratique d'en contourner les dispositions. Les études réalisées par les établissements universitaires et les organisations non gouvernementales de Hongrie laissent entendre que l'opinion publique dans son ensemble juge les partis politiques corrompus, notamment les plus importants, et que ceux-ci figurent parmi les institutions nationales les moins respectées et auxquelles les citoyens font le moins confiance. Ce constat impose d'agir résolument. Bien que les principaux partis politiques aient, depuis l'adoption du cadre juridique en 1989, reconnu la nécessité d'atténuer la corruption des milieux politiques en Hongrie et malgré plusieurs tentatives de mise à jour de la législation et de réforme du système, seules de rares améliorations substantielles leur ont été apportées ; cette situation semble due à l'obligation constitutionnelle de réunir un très large consensus politique pour pouvoir adopter un texte de loi dans ce domaine

précis, puisque celui-ci doit être approuvé à la majorité des deux tiers des voix du Parlement. La législation n'a par conséquent guère évolué et les réformes ont été difficiles à mettre en œuvre.

103. La législation en vigueur qui prévoit la transparence du financement des partis politiques est, à bien des égards, conforme aux normes qui font l'objet de la présente évaluation ; plusieurs défaillances ont néanmoins été constatées. L'absence de dispositions précises obligeant les partis politiques à tenir correctement leurs registres et comptes est une lacune essentielle du système. En outre, le fait de soumettre la comptabilité des partis à une vérification indépendante renforcerait la crédibilité de ces comptes. Les liens étroits entre les partis politiques et les fondations qui en dépendent transparaîtraient de manière plus visible au travers de leurs obligations comptables respectives. L'absence générale de transparence du financement des campagnes électorales est particulièrement préoccupante, au vu des éléments qui portent à croire que l'immense majorité de ce financement n'est ni comptabilisé, ni déclaré. Les mesures à prendre dans ce domaine portent sur la définition, d'une part, des périodes de campagne et, d'autre part, des plafonds de dépenses, compte tenu de l'augmentation du coût des campagnes électorales ; à cela s'ajoute la nécessité de fournir au public et aux médias des informations exactes. Le contrôle du financement des partis politiques par la Cour nationale des comptes, qui offre la garantie d'un mécanisme de contrôle indépendant, doit être considérablement renforcé par des vérifications plus fréquentes et plus rapides, ainsi que par l'adoption d'une approche véritablement préventive. Enfin, il importe d'assortir la réglementation applicable en cas d'infraction au régime et à la procédure de financement en vigueur ou ultérieurs de sanctions efficaces.
104. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Hongrie :
- i. **examiner la nécessité de conserver l'exigence de la majorité des deux tiers pour l'adoption de la législation relative à la gestion financière et aux activités des partis politiques, prévue à l'article 63 de la Constitution, en vue de mettre en place une obligation de majorité simple pour l'adoption de ce type de texte de loi (paragraphe 85) ;**
 - ii. **veiller à ce que, d'une part, les partis politiques et les fondations qui leur sont associées puissent être à tout moment identifiés dans les registres des associations et, d'autre part, les coordonnées de leur siège social et de leurs principaux représentants mentionnés dans le registre soient régulièrement mises à jour (paragraphe 86) ;**
 - iii. **imposer aux partis politiques – en tenant compte de facteurs tels que leur dimension et leur degré d'activité – l'obligation légale (i) de tenir convenablement leurs registres et leur comptabilité, conformément aux normes comptables admises, et (ii) de veiller à ce que les informations adéquates contenues dans leurs registres et comptes annuels soient rendues publiques, de façon à ce qu'elles puissent être facilement consultées par le public en temps utile (paragraphe 87) ;**
 - iv. **rechercher le moyen d'établir un état récapitulatif des registres et des comptes des partis politiques, de manière à intégrer la comptabilité ou les autres informations pertinentes des entités liées directement ou indirectement à un parti politique ou qui sont placées de quelque autre manière sous leur autorité (par exemple les fondations de partis au sens strict et les autres fondations) (paragraphe 89) ;**

- v. **(i) veiller à ce que les partis politiques et les fondations de partis soient soumis aux mêmes obligations légales applicables aux dons supérieurs à un certain montant, et notamment à ce que les partis politiques aient l'obligation de publier l'identité de ces donateurs ; (ii) établir des règles précises pour l'évaluation des dons en nature ; et (iii) prendre des mesures pour empêcher que l'interdiction des dons anonymes faits aux partis politiques soit contournée par les dons faits à d'autres entités ou aux candidats (paragraphe 90) ;**
 - vi. **(i) revoir la durée de la campagne électorale et veiller à ce que les recettes et les dépenses liées à la campagne et réalisées au cours de cette période soient correctement comptabilisées, ainsi que (ii) envisager que les recettes et les dépenses soient communiquées au public à des intervalles raisonnables au cours de la campagne (paragraphe 92) ;**
 - vii. **adopter le principe d'une vérification indépendante de la comptabilité des partis par des experts agréés (paragraphe 93) ;**
 - viii. **veiller à étendre le contrôle des partis politiques de manière à intégrer les registres et la comptabilité des entités directement ou indirectement liées à un parti politique ou qui sont placées de quelque autre manière sous leur autorité (paragraphe 96) ;**
 - ix. **(i) assurer un contrôle plus fréquent, plus en amont et plus rapide du financement des partis politiques par la Cour nationale des comptes, notamment au moyen de mesures préventives et par l'ouverture d'enquêtes plus approfondies sur les irrégularités commises en matière de financement, et (ii) ajuster en conséquence les moyens financiers et humains mis à sa disposition (paragraphe 97) ;**
 - x. **revoir les sanctions en vigueur en cas d'infraction aux dispositions relatives au financement des partis politiques et veiller à ce que les dispositions actuelles et à venir en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales s'accompagnent de sanctions (souples) adaptées, qui soient efficaces, proportionnées et dissuasives (paragraphe 100).**
105. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités hongroises à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations susmentionnées d'ici le 31 décembre 2011.
106. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Hongrie à autoriser, dès que possible, la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale du pays et à en rendre la traduction publique.