

Adoption : 20 juin 2014
Publication : 13 mars 2015

Public
Greco RC-III (2014) 10F

Troisième Cycle d'Évaluation

Deuxième Rapport de Conformité sur la Hongrie

« **Incriminations (STE 173 et 191, PD 2)** »

* * *

« **Transparence du financement des partis politiques** »

Adopté par le GRECO
lors de sa 64^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 16-20 juin 2014)

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités hongroises depuis l'adoption du Rapport de Conformité pour mettre en œuvre les recommandations adressées à la Hongrie dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. Ce rapport couvre les deux thèmes distincts suivants :
 - **Thème I – Incriminations** : Articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), Articles 1-6 de son Protocole additionnel (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 des règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté par le GRECO lors de la 47^e réunion plénière (7-11 juin 2010), et rendu public le 29 juillet 2010, à la suite de l'autorisation de la Hongrie (Greco Eval III Rep (2009) 8F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de Conformité y afférent a été adopté à la 56^e réunion plénière du GRECO (22 juin 2012) et rendu public le 11 septembre 2013, à la suite de l'autorisation de la Hongrie (lien vers le [Rapport de Conformité](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités hongroises ont soumis leur deuxième Rapport de Situation contenant des informations supplémentaires sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations qui, selon le Rapport de Conformité, étaient partiellement ou non mises en œuvre. Ce rapport, reçu le 3 février 2014, ainsi que des informations supplémentaires reçues le 15 mai 2014, ont servi de base à l'élaboration du Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a demandé à la Pologne et à la Suisse de désigner les rapporteurs dans le cadre de la procédure de conformité. Ont été désignés Mme Alicja KLAMCZYNSKA, Spécialiste en Chef, Division du droit pénal européen, département de Droit pénal, ministère de la Justice, au titre de la Pologne, et M. Ernst GNAEGI, Chef de l'Unité Droit pénal International de l'Office fédéral de la Justice, pour le compte de la Suisse. Ils ont été assistés par le Secrétariat pour la rédaction du Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

5. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé cinq recommandations à la Hongrie concernant le Thème I. Les recommandations i, ii, iv et v avaient été jugées mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation iii partiellement mise en œuvre. La conformité à cette dernière recommandation est examinée ci-après.

Recommandation iii.

6. *Le GRECO avait recommandé de veiller à ce que le Code pénal vise l'infraction de corruption d'arbitres nationaux et de procéder promptement à la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).*
7. *Le GRECO rappelle que les autorités hongroises avaient déjà signalé dans le Rapport de Conformité que l'article 137, point 1 du Code pénal avait été amendé pour incriminer la corruption d'arbitres nationaux, conformément au Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191). L'amendement est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011. À l'époque, les autorités avaient souligné que rien ne s'opposait plus à la ratification du Protocole additionnel à la Convention, dont la procédure était en cours. Le GRECO avait conclu que la recommandation était partiellement mise en œuvre.*
8. *Les autorités font maintenant valoir que le Gouvernement a préparé un projet de loi pour la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale, qui sera soumis au Parlement le 24 avril 2014.*
9. *Le GRECO note que la Hongrie avait signé le Protocole additionnel à la Convention pénale en 2013 déjà, et que le Rapport d'Évaluation, incluant la recommandation de ratifier cet instrument, avait été adopté en juillet 2010, et aussi que la procédure de ratification de cet instrument était en cours au moment de l'adoption du Rapport de Conformité, le 22 juin 2012. Le GRECO regrette que la ratification de cet instrument n'ait pas encore eu lieu après si longtemps. Il invite vivement les autorités à poursuivre les travaux sur cette question.*
10. *Le GRECO conclut que la recommandation iii demeure partiellement mise en œuvre.*

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

11. *Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé 10 recommandations à la Hongrie concernant le Thème II. La Recommandation i avait été jugée traitée de façon satisfaisante et la recommandation ii mise en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations iii à x n'avaient pas été mises en œuvre et aucun progrès substantiel n'était relevé dans le Rapport de conformité ; la conformité à ces recommandations iii à x est examinée ci-après.*

Recommandations iii et iv.

12. *Le GRECO avait recommandé 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 (recommandation iii).*
13. *Le GRECO avait recommandé 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) (recommandation iv).*

14. Les autorités hongroises signalent que, bien que certains amendements à la Loi sur les partis (voir ci-après) aient été introduits, ils ne sont pas pertinents pour les recommandations iii et iv et la situation n'a pas changé par rapport à la situation décrite dans le Rapport d'Évaluation. Les autorités ajoutent que des consultations sont prévues entre le Gouvernement, les partenaires constitutionnels et des organisations non gouvernementales après les élections législatives d'avril 2014 en vue de traiter ces deux recommandations. .
15. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il regrette que ces recommandations n'aient pas été traitées et conclut que les recommandations iii et iv demeurent non mises en œuvre.

Recommandation v.

16. *Le GRECO avait recommandé (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.*
17. Les autorités hongroises signalent que la Loi sur les partis (XXXIII) de 1989 a été amendée par l'adoption de la Loi LXXXVII en 2013, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Les autorités font valoir que la nouvelle Loi sur les partis a été modifiée comme suit : cette loi interdit désormais aux partis d'accepter des contributions de la part de personnes morales ou organisations sans personnalité juridique, afin d'empêcher cette catégorie de contributeurs d'exercer une influence sur les partis. (Avant l'inclusion de cet amendement, l'interdiction concernait uniquement les personnes morales liées au budget public). De plus, la Loi sur les partis telle qu'amendée dispose aussi qu'un parti ne peut accepter les contributions d'autres États ou d'organisations étrangères quel que soit leur statut juridique, ou d'une personne physique n'ayant pas la nationalité hongroise. En outre, un parti ne peut accepter les dons anonymes ; ce type de contribution doit être versé aux fins de la fondation établie par le Parlement.
18. Les autorités indiquent aussi que la Loi sur les partis telle qu'amendée prévoit maintenant exactement le type d'actifs qui peuvent être détenus par un parti politique : a) les cotisations de ses membres ; b) les subventions versées par le budget de l'État ; c) des biens immobiliers cédés à titre gracieux par l'État ; d) des contributions financières par des personnes physiques ressortissantes hongroises ; e) des legs de personnes physiques attribués par dispositions testamentaires ; f) le produit d'activités commerciales du parti politique et g) le bénéfice après impôt d'une société ou d'une société unipersonnelle à responsabilité limitée établie par le parti.
19. En matière de publication, les autorités soulignent qu'un parti est tenu de publier au Journal officiel hongrois des états financiers présentant de manière distincte le montant et le nom du donneur pour chaque contribution de plus de 500 000 HUF (environ 1 667€) obtenue au cours de l'année calendaire. (Tel était déjà le cas au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation).
20. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il admet que la Loi sur les partis a été amendée, entre autres, de manière à ne pas permettre les dons par des organisations nationales si elles n'ont pas la personnalité juridique et donc d'interdire les dons étrangers. De plus, les différents types d'actifs pouvant être détenus par un parti ont été clarifiés. Toutefois, pour ce qui

est des éléments précis demandés dans la recommandation v, très peu de mesures pertinentes ont été prises : les exigences concernant les dons aux partis politiques et fondations politiques n'ont pas été alignées (i) et les règles pour l'évaluation des dons en nature ne sont toujours pas établies (ii). Cependant, le GRECO accepte que l'interdiction des dons par des entités n'ayant pas la personnalité juridique réponde dans une certaine mesure aux préoccupations du troisième volet de la recommandation.

21. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

22. *Le GRECO avait recommandé (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.*

23. Les autorités hongroises font savoir que la Loi sur les procédures électorales a été amendée par l'adoption de la Loi XXXVI de 2013, qui prévoit, à son article 139, que « la période de campagne électorale couvre les 50 jours précédant le jour du scrutin et s'achève à la fin du vote le jour du scrutin », ce qui est plus court que précédemment. Les autorités font également référence à un nouveau système de subventions publiques aux candidats et aux partis, de la manière de comptabiliser ces subventions et des modalités de remboursement au cas où les règles ne sont pas respectées (voir aussi la recommandation x ci-après). La nouvelle législation fixe en outre à 5 000 000 HUF (environ 16 667 EUR) le nouveau plafond des dépenses autorisées par candidat pour son activité de campagne électorale. La loi n'exige pas de reddition des comptes en continu sur l'utilisation des fonds durant les campagnes électorales, et prévoit que les médias qui vont publier une publicité politique doivent, dans les 5 jours travaillés, signaler le coût de ce service publicitaire à la Cour des comptes nationale qui, à son tour, publiera cette information. De plus, les candidats dans une circonscription à siège unique doivent soumettre au Fisc et à la Cour des comptes des comptes détaillés sur l'utilisation des fonds publics. Enfin, la loi sur les procédures électorales fait obligation à chaque candidat et organisation désignant des candidats (souvent les partis) de publier au Journal officiel hongrois le montant, la source et la façon dont sont utilisés les subventions accordées par l'État, les autres fonds et soutiens financiers dans les 60 jours suivant les élections législatives générales. Cette dernière disposition, qui existait déjà dans la législation précédente, a été maintenue.

24. Le GRECO prend note des informations communiquées. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, il reconnaît que la durée de la période de campagne électorale a été revue et raccourcie, puisqu'elle était d'une durée indéterminée d'au moins 74 jours auparavant et est maintenant de 50 jours maximum. De plus, le plafond de dépenses antérieur (1 000 000 HUF) a été multiplié par cinq (il est maintenant de 5 000 000 HUF, soit environ 16 667 EUR), ce qui est probablement plus réaliste qu'avant et aboutira, on l'espère, à une comptabilisation plus précise à cet égard. Il semblerait que certains autres changements destinés à accroître la transparence du financement des campagnes électorales aient été introduits, par exemple en ce qui concerne la publicité durant les campagnes. Cela dit, les autorités n'ont pas encore envisagé d'introduire des mesures pour la communication publique des recettes et des dépenses durant les campagnes électorales.

25. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandations vii and viii.

26. *Le GRECO avait recommandé d'adopter le principe d'une vérification indépendante de la comptabilité des partis par des experts agréés (recommandation vii).*
27. *Le GRECO avait recommandé 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 (recommandation viii).*
28. Les autorités hongroises signalent qu'aucune mesure n'a été prise concernant ces recommandations. Les autorités ajoutent que des consultations sont prévues entre le Gouvernement, les partenaires constitutionnels et les organisations non gouvernementales après les élections législatives d'avril 2014 pour traiter ces deux recommandations.
29. Le GRECO conclut que les recommandations vii et viii demeurent non mises en œuvre.

Recommandation ix.

30. *Le GRECO avait recommandé 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.*
31. Les autorités hongroises rappellent une fois encore que la Cour des comptes hongroise (CNC) joue un rôle de plus en plus important dans le système de contrôle de la Loi sur les partis telle qu'amendée, puisqu'elle est chargée de contrôler l'ensemble des subventions publiques. Elle vérifie également si les candidats et les organisations désignant des candidats respectent les dispositions légales concernant le plafonnement des dépenses de campagne. La CNC dispose d'un an après la tenue des élections pour vérifier l'utilisation, par les candidats et organisations désignant des candidats, des subventions publiques et autres fonds prévus dans la Loi sur les partis. Les autorités ajoutent que la CNC contrôle tous les deux ans la gestion financière des partis bénéficiant d'un financement public, sans exclure la possibilité pour la CNC d'effectuer des contrôles plus fréquents.
32. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été déclenchée par le fait qu'il avait été estimé que les fonctions de la CNC avaient besoin d'être renforcées, que sa supervision était limitée à la légalité des registres présentés par les partis plutôt qu'aux flux financiers, que la CNC assurait ses contrôles tous les deux ans seulement pour les partis représentés au Parlement, voire plus rarement s'agissant des autres partis et que le contrôle du financement des campagnes électorales pouvait être effectué jusqu'à un an après les élections (Rapport d'Évaluation, paragraphe 97). Pour améliorer la situation, il n'y a pas nécessairement lieu d'introduire des changements législatifs, mais plutôt de nouvelles modalités d'intervention et davantage de ressources pour la CNC. Le GRECO ne voit pas en quoi les éléments communiqués par les autorités permettent de conclure que les dysfonctionnements ci-dessus ont été traités de manière substantielle.
33. Le GRECO conclut que la recommandation ix demeure non mise en œuvre.

Recommandation x.

34. *Le GRECO avait recommandé 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.*
35. Les autorités hongroises signalent que la Loi LXVI de 2011 sur la Cour des Comptes hongroise (CNC) fait obligation aux entités soumises à son audit (y compris les partis politiques) de coopérer avec elle avant, pendant et après les audits en lui fournissant les données et documents nécessaires ainsi qu'un espace de bureau durant l'audit (article 28.1 de la Loi sur la CNC). Si l'entité concernée ne s'acquitte pas de ces obligations, la CNC peut lui enjoindre de le faire à bref délai (communiquer des informations, répondre à des questions ou présenter des plans d'action, etc.) et aller jusqu'à intenter à l'encontre de l'entité des actions disciplinaires ou pénales. La suspension du versement des subventions et allocations figure parmi les sanctions possibles. La Loi sur la CNC introduit également une nouvelle infraction pénale dans le Code pénal - *la violation des obligations relatives aux audits*, qui peut être sanctionnée par des amendes ou des peines de prison. Les autorités hongroises font en outre valoir que, depuis les amendements apportés à la Loi sur les partis (adoption de la Loi LXXXVII en 2013), les candidats aux élections ou organisations désignant des candidats qui ne respectent pas les dispositions légales relatives au financement public ou qui contreviennent aux dispositions relatives au plafonnement des dépenses de campagne seraient obligés de rembourser ou de verser à l'État le double du montant de l'infraction. En vertu de la précédente Loi sur la procédure électorale, l'utilisation illégale ou inappropriée de financement ne pouvait pas être sanctionnée. Le remboursement/versement, par la voie fiscale, est collecté par l'Administration nationale des impôts et douanes.
36. Le GRECO est d'avis que les amendements introduits par la Loi LXVI de 2011 sur la CNC, à savoir l'obligation pour les partis politiques de coopérer avec la CNC à toutes les étapes des audits, sous réserve de sanctions disciplinaires ou pénales, est une approche qui pourrait bien se révéler efficace et dissuasive si elle est appliquée aux fins prévues. La sanction introduite dans la Loi sur les partis politiques, à savoir le remboursement du double du financement public accordé lorsqu'il y a utilisation illégale ou inappropriée du financement public en faveur de partis et/ou candidats est une sanction nouvelle, mais qui repose sur un ancien principe. Une augmentation similaire des sanctions a été introduite pour les infractions aux dispositions relatives au plafonnement des dépenses de campagnes électorales. Le GRECO rappelle que le Rapport d'Évaluation critiquait l'absence de sanctions spécifiques, par exemple des mesures pouvant être utilisées directement par la CNC dans le cas où une entité soumise à l'obligation de rendre compte ne s'acquitte pas de ses obligations (en-dehors de l'audit) de soumettre un rapport ou de publier un état définitif, lorsqu'un candidat ne donne pas suite à une demande d'informations, etc. Les nouveaux moyens conférés à la CNC vont dans ce sens, mais, comme on l'a déjà indiqué, ils s'appliquent à l'audit d'une entité mais ne sont pas spécifiquement conçus pour la supervision des partis politiques et des candidats, outre qu'ils ne semblent pas très flexibles, puisqu'ils exigent l'introduction de procédures spécifiques. Le GRECO se félicite, certes, des mesures prises qui répondent dans une certaine mesure à cette recommandation ; toutefois, il est d'avis qu'il semblerait encore nécessaire d'introduire des sanctions flexibles applicables à toute une série de situations de violation des règles du financement des partis politiques.
37. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

38. **Au vu des conclusions contenues dans le Rapport de Conformité du Troisième Cycle sur la Hongrie et au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Hongrie a au total mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante six des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** Pour ce qui est des recommandations restantes, quatre ont été partiellement mises en œuvre et cinq n'ont pas été mises en œuvre.
39. Plus spécifiquement, en ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii, iv et v ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante et la recommandation iii demeure partiellement mise en œuvre. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i et ii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante ; les recommandations v, vi et x ont été partiellement mises en œuvre ; et les recommandations iii, iv, vii, viii et ix n'ont pas été mises en œuvre.
40. En ce qui concerne les incriminations, le GRECO déclarait déjà dans le Rapport de Conformité qu'il était satisfait que la presque totalité des recommandations aient été mises en œuvre à la suite d'amendements légaux au Code pénal, puis invitait vivement les autorités à conclure dès que possible la procédure de ratification concernant le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption, ce qui leur permettrait de mettre en œuvre la recommandation iii, la seule en suspens. Le GRECO regrette maintenant que cette procédure n'ait pas encore été menée à terme et incite les autorités à progresser sur ce point.
41. Pour ce qui est de la transparence du financement des partis politiques, la situation demeure en grande mesure inchangée par rapport à la situation lors de l'adoption du Rapport de Conformité. En-dehors des mesures prises pour injecter davantage de transparence en matière de registres des partis politiques, mesures dont il avait été pris acte dans le Rapport de Conformité, seuls des progrès mineurs ont été accomplis en ce qui concerne les recommandations en suspens, ce qui est particulièrement décevant, d'autant plus que certains pans de la Loi sur les partis et de la Loi sur la procédure électorale ont été amendés. Cela étant dit, le GRECO se réjouit de certaines améliorations, par exemple du fait que les sources des revenus des partis aient été clarifiées et que les périodes de campagne électorale aient été précisées. Il n'en reste pas moins que des efforts supplémentaires sont nécessaires, par exemple, pour établir la transparence de la comptabilité des partis politiques et pour veiller à ce que les comptes des partis soient contrôlés et supervisés efficacement et de manière indépendante, comme requis dans les recommandations en suspens.
42. Étant donné que seules deux des dix recommandations portant sur la transparence du financement des partis politiques ont été mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante et que des progrès limités seulement ont été accomplis depuis l'adoption du Rapport de Conformité, le GRECO – en vertu de l'article 31, paragraphe 9 de son Règlement intérieur – demande au Chef de la délégation hongroise de soumettre des informations complémentaires concernant la mise en œuvre de la recommandation iii (Thème I – incriminations) et des recommandations iii à x (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) au plus tard le 31 mars 2015.
43. Le GRECO invite les autorités hongroises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.