

Adoption: 16 octobre 2015
Publication: 23 novembre 2015

Public
Greco RC-III (2015) 11F

Troisième Cycle d'Evaluation

Addendum au 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 69^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 12-16 octobre 2015)

I. INTRODUCTION

1. L'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités hongroises depuis l'adoption des Premier et Deuxième Rapports de Conformité visant à mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Hongrie. Ce rapport porte sur deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I - Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur n° 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 n° 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales)).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 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 l'occasion de la 56^e réunion plénière du GRECO (18-22 juin 2012) et rendu public le 11 septembre 2013, à la suite de l'autorisation de la Hongrie ([Greco RC-III \(2012\) 3F](#)). Le Deuxième Rapport de Conformité a été adopté lors de la 64^e réunion plénière du GRECO (16-20 juin 2014) et rendu public le 13 mars 2015, à la suite de l'autorisation de la Hongrie ([Greco RC-III \(2014\) 10F](#)).
3. Conformément à l'article 31, paragraphe 9, de son Règlement intérieur, le GRECO a demandé aux autorités hongroises de lui faire fournir des informations supplémentaires sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations qui avaient été considérées comme partiellement mises en œuvre ou non mises en œuvre. Ces informations ont été fournies le 11 mai 2015 et ont servi de base à l'élaboration du présent Addendum au 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. Mme Alicja KLAMCZYNSKA, Spécialiste en Chef, Division du droit pénal européen, département de Droit pénal, ministère de la Justice, a été désignée 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 convient de rappeler que dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé cinq recommandations à la Hongrie au titre du 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 avec 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 modifié de manière à incriminer la corruption d'arbitres nationaux, conformément au Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191). Cette modification était entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Les autorités hongroises avaient par ailleurs indiqué dans le Deuxième Rapport de Conformité qu'un projet de loi visant à ratifier le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption avait été soumis au Parlement le 24 avril 2014. Le GRECO avait alors conclu que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre.
8. Les autorités hongroises indiquent à présent que le Protocole additionnel à la Convention pénale a été ratifié le 27 février 2015 et qu'il est entré en vigueur en Hongrie le 1^{er} juin 2015. En février 2015, la Hongrie a en outre levé sa réserve à l'article 8 de la Convention pénale (corruption dans le secteur privé), avec effet immédiat. En ce qui concerne l'infraction de corruption d'arbitres nationaux, les autorités précisent par ailleurs qu'un nouveau Code pénal est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2013. A l'instar de l'ancien Code pénal mentionné aux premiers stades de la procédure de conformité, le nouveau Code pénal assimile les arbitres à des agents publics (article 459, alinéa 11, relatif aux définitions). En outre, afin de définir avec plus de précision les infractions de corruption et de promouvoir leur incrimination, une infraction distincte de corruption active et de corruption passive a été mise en place pour les procédures juridictionnelles, les procédures d'arbitrage et les autres procédures judiciaires (articles 295 et 296).
9. Le GRECO se félicite de la ratification par la Hongrie du Protocole Additionnel à la Convention pénale sur la corruption, ainsi que du retrait de la réserve, lequel va bien au-delà de l'objectif de la recommandation. Il prend également acte de la mise en place d'infractions spécifiques en matière de corruption active et de corruption passive dans le cadre des procédures juridictionnelles et d'arbitrage.
10. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

11. Il convient de rappeler que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé 10 recommandations à la Hongrie au titre du Thème II. La Recommandation i avait été jugée traitée de manière satisfaisante et la recommandation ii mise en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations v, vi et x avaient été jugées partiellement mises en œuvre et les recommandations iii, iv, vii, viii et ix non mises en œuvre. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandations iii à viii et recommandation x.

12. *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) ;

- *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) ;*
- *(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 (recommandation v) ;*
- *(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 (recommandation vi) ;*
- *d'adopter le principe d'une vérification indépendante de la comptabilité des partis par des experts agréés (recommandation vii) ;*
- *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) ;*
- *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 (recommandation x).*

13. Le GRECO rappelle qu'il avait relevé dans le Deuxième Rapport de Conformité que des modifications avaient été apportées à la loi relative aux partis politiques afin, notamment, de ne pas autoriser le versement de dons par des organisations nationales, sauf si elles disposent d'une personnalité morale, et d'interdire les dons étrangers. Les différents types d'actifs qu'un parti peut détenir avaient par ailleurs été précisés. Le GRECO avait ainsi conclu que la recommandation v était partiellement mise en œuvre. La première partie de la recommandation vi avait également été suivie d'effet : la durée de la campagne électorale avait été raccourcie, le plafond des dépenses avait été relevé et la transparence en matière de publicité avait été accrue. Toutefois, aucune prise en compte de la deuxième partie de la recommandation n'avait été signalée par les autorités, ce qui avait porté le GRECO à conclure que la recommandation vi avait été partiellement mise en œuvre. La recommandation x avait également été jugée partiellement mise en œuvre, compte tenu des modifications apportées par la loi n° LXVI de 2011

relative à la Cour des comptes, qui imposent à l'ensemble des partis politiques de coopérer avec les services de la Cour des comptes durant toutes les étapes de vérification, sous peine de sanctions disciplinaires ou pénales. Les recommandations iii, iv, vii et viii avaient quant à elles été jugées non mises en œuvre, comme indiqué plus haut.

14. Les autorités hongroises précisent que la quasi-totalité des textes portant sur le financement des partis politiques peuvent uniquement être modifiés à la majorité des deux-tiers du Parlement. Les partis politiques ne sont toujours pas parvenus à un aussi large consensus, si bien que les autorités ne peuvent faire état d'aucune avancée dans la mise en œuvre des recommandations iii à viii et de la recommandation x.
15. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que les recommandations v, vi et x demeurent partiellement mises en œuvre et que les recommandations iii, iv, vii et viii n'ont toujours pas été mises en œuvre.

Recommandation ix.

16. *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.*
17. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre car les autorités n'avaient signalé aucune mesure visant à remédier aux dysfonctionnements recensés : les attributions de la Cour des comptes hongroise (CNC) devaient être renforcées, la vérification se limitait à la légalité des registres comptables présentés par les partis politiques au lieu de porter sur les véritables flux financiers, la CNC exerçait ses contrôles tous les deux ans seulement pour les partis représentés au Parlement, voire plus rarement encore pour les autres partis, et le contrôle du financement des campagnes électorales pouvait être effectué jusqu'à un an après les élections (Rapport d'Evaluation, paragraphe 97). Le GRECO avait souligné que pour améliorer la situation il n'y avait pas nécessairement lieu de modifier la législation, mais qu'il suffisait de prévoir de nouvelles modalités d'intervention et davantage de ressources pour la Cour des comptes.
18. Les autorités hongroises précisent que la Cour des comptes procède tous les deux ans à une vérification des comptes des partis politiques et des fondations de partis qui perçoivent des subventions publiques. Cette vérification de l'utilisation des subventions versées par l'Etat au cours des campagnes électorales est réalisée dans un délai d'un an après les élections. A cette occasion, et afin d'apprécier la légalité et la régularité des registres comptables présentés par les partis politiques, la Cour des comptes choisit au hasard un certain nombre des données consignées et les examine en détail. Elle vérifie par ailleurs soigneusement si les subventions publiques versées pour la campagne ont effectivement été dépensées à cette fin et pendant la période de campagne électorale. Le respect du plafond fixé à 5 millions HUF est également vérifié, ainsi que la correspondance entre les coûts publicitaires et la grille tarifaire habituellement pratiquée par les sociétés de médias. La Cour des comptes n'est pas habilitée à ouvrir une enquête, mais si elle constate des irrégularités ou des données suspectes dans les registres comptables et les états financiers, elle en informe le ministère public. En ce qui concerne la campagne électorale de 2014, la Cour des comptes a ainsi informé le ministère public de ses soupçons au sujet de trois cas de fraude budgétaire et de huit cas de manque de coopération.

Des enquêtes ont été ouvertes pour l'ensemble de ces affaires et l'une d'entre elles fait actuellement l'objet d'une procédure pénale pour infraction à la réglementation comptable. Afin de gérer au mieux la surcharge de travail causée par la vérification de la campagne électorale de 2014, la Cour des comptes a recruté 12 nouveaux agents sur des contrats temporaires parmi des contrôleurs indépendants et ses propres contrôleurs à la retraite, doublant ainsi le nombre de ses agents affectés à la vérification des comptes des campagnes électorales. Enfin, la Cour des comptes procède actuellement à une évaluation de ses pratiques et de son expérience en matière de vérification des comptes des partis politiques, des fondations de partis et des dépenses de campagne. Les résultats de cette évaluation seront pris en considération lors de l'élaboration du plan d'évaluation pour l'année 2015.

19. Le GRECO relève que les autorités hongroises lui ont signalé un certain nombre d'avancées positives : une vérification plus approfondie des comptes des partis politiques et des fondations de partis qui perçoivent des subventions publiques, ainsi que du financement des campagnes électorales. C'est sans doute la raison pour laquelle le nombre des irrégularités signalées au ministère public a augmenté ; le GRECO espère que cette tendance positive se poursuivra et qu'une vérification plus approfondie permettra de mettre en lumière une portion plus importante des nombreuses violations des dispositions applicables au financement et aux dépenses des partis mises en avant dans le Rapport d'Évaluation. Le GRECO se félicite du doublement des agents spécialisés affectés à la vérification de la campagne électorale de 2014, même s'il ne s'agit que de contrats temporaires. Toutefois, plusieurs des dysfonctionnements susmentionnés ne sont toujours pas réglés. Les délais applicables à la vérification des registres comptables des partis, des fondations de partis et des comptes de campagne restent en effet les mêmes et les partis, y compris ceux qui ne perçoivent aucune aide publique, ne sont toujours pas soumis à une vérification systématique. Si les partis politiques étaient tous soumis à une vérification plus fréquente et plus rapide, comme le prévoit la première partie de la recommandation, la situation de la Cour des comptes, tant au niveau de son budget que de ses effectifs, mériterait d'être ajustée en conséquence, comme le précise la deuxième partie de la recommandation. Le GRECO encourage les autorités hongroises à aborder ces questions, sur la base des résultats de l'évaluation mentionnée plus haut.
20. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

21. **Avec l'adoption de cet Addendum au Second Rapport de Conformité sur la Hongrie et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Hongrie a au total mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante sept 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 quatre n'ont pas été mises en œuvre.
22. Plus précisément, au titre du Thème I – Incriminations, les cinq recommandations concernées ont à présent été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Au titre 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, ix et x ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iii, iv, vii et viii n'ont pas été mises en œuvre.

23. Pour ce qui est des incriminations, le GRECO s'était déjà félicité dans son Rapport de Conformité de ce que la quasi-totalité des recommandations avaient été mises en œuvre au moyen de modifications apportées au Code pénal. Le GRECO se félicite à présent de la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption, qui complète la mise en œuvre des recommandations de cette partie du rapport.
24. Pour ce qui est de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO déplore que la situation demeure dans une large mesure inchangée par rapport à celle qui existait au moment de l'adoption du Rapport de Conformité, c'est-à-dire il y plus de trois ans. En l'absence de la large majorité politique nécessaire à l'adoption de modifications de la législation indispensables à la mise en œuvre de la plupart des recommandations, la seule avancée positive concerne la Cour des comptes, dont le nombre d'agents affectés à la vérification des comptes des campagnes électorales a augmenté, et les mesures prises en faveur d'une vérification plus approfondie et plus efficace.
25. Dans la mesure où, d'une part, seules deux des dix recommandations relatives à la transparence du financement des partis politiques ont été mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante et, d'autre part, seules des avancées limitées ont été réalisées depuis l'adoption du Deuxième 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 lui soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations iii à x (Thème II – Transparence du financement des partis politiques), au plus tard le 31 juillet 2016.
26. Le GRECO invite les autorités hongroises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.