



Strasbourg, 15 février 2008

Public
Greco Eval III Rep (2007) 4F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la République Slovaque

Transparence du financement des partis politiques

(Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 36^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 11-15 février 2008)

I. INTRODUCTION

1. La République Slovaque a rejoint le GRECO en 1999. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Premier Cycle sur la République Slovaque (Greco Eval I Rep (2000) 2F) lors de sa 4^{ème} Réunion Plénière (12-15 décembre 2000) et le Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2003) 2F) lors de sa 17^{ème} Réunion Plénière (Strasbourg, 22-25 mars 2004). Les rapports d'évaluation susmentionnés ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO, actuellement en cours, (lancé le 1^{er} janvier 2007) traite des thèmes suivants :
 - **Thème I - Incriminations** : Articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 19, paragraphe 1, de la Convention pénale sur la corruption¹, Articles 1-6 de son Protocole additionnel ²(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 - sur un plan plus général - Principe directeur 15 (Financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Évaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après dénommée « l'EEG »), qui s'est rendue en République Slovaque du 13 au 15 juin 2007, était composée de M. Remco NEHMELMAN, professeur de droit constitutionnel à l'Université Vrije d'Amsterdam (Pays-Bas), M. Costel POPA, directeur de recherche, Association ProDemocracy (Roumanie) et M. Douglas STEWART, responsable des politiques de financement des partis politiques et des campagnes électorales, Commission électorale (Royaume-Uni). Cette EEG était accompagnée de M. Christophe SPECKBACHER et Mme Tania VAN DIJK du Secrétariat du GRECO. Préalablement à cette visite, une réponse très détaillée au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2007) 3E, Thème II) ainsi que des copies de la législation pertinente avaient été remises aux experts.
4. L'EEG a rencontré des responsables des organes suivants de l'Etat slovaque : Ministère de l'Intérieur (Bureau de la lutte contre la corruption et Division de l'administration publique : Service des élections, Service d'enregistrement des ONG et des partis politiques et Service des affaires intérieures), Ministère des Finances (Division du financement des dépenses publiques, Bureau du contrôle des ressources budgétaires et Service de méthodologie comptable pour les ONG et les partis politiques), Bureau du gouvernement (Point de contact central OLAF), Cour des comptes, Service de contrôle financier de Bratislava et Bureau du procureur spécial. En outre, l'EEG a rencontré des représentants de deux partis politiques : le SMER-SD (*SMER - sociálna demokracia*, membre de la coalition au pouvoir) et le SMK (*Strana maďarskej koalície - Magyar Koalíció Pártja*, Parti de la coalition hongroise, membre de l'opposition). L'EEG a également rencontré des représentants de la Commission des finances, du budget et de la monnaie du Conseil national, de la Chambre des commissaires aux comptes slovaques, d'organisations non-gouvernementales (Alliance Fair-Play, chapitre national de Transparency International et Civic Eye / *Občianske oko*) et des médias (télévision slovaque et magazine *Trend*).

¹ La République Slovaque a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 9 juin 2000. La Convention est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} juillet 2002.

² La République Slovaque a ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) le 7 avril 2005. Celui-ci est entré en vigueur le 1^{er} août 2005 en ce qui concerne la République Slovaque.

5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO - Transparence du financement des partis - a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer les mesures adoptées par les autorités slovaques pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 2. Le rapport présente une description de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la République Slovaque afin qu'elle améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.
6. Le rapport sur le Thème I - Incriminations, a fait l'objet du document Greco Eval III Rep (2007) 4F-Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE GENERALE

Définitions

7. Il n'existe pas en République Slovaque de définition légale des partis politiques. Les dispositions fondamentales relatives aux activités politiques sont énoncées aux Articles 29 et 30 de la Constitution qui stipulent que tous les citoyens ont le droit à la liberté d'association, le droit de créer des partis ou mouvements politiques à cette fin et le droit de participer à la gestion des affaires publiques directement ou par le biais de représentants librement élus, et que les partis et mouvements politiques doivent être séparés de l'Etat.

Enregistrement des partis politiques

8. La Loi n° 85/2005 sur les partis politiques et les mouvements politiques (ci-après Loi n° 85/2005) du 4 février 2005 définit le cadre légal régissant la création de partis politiques, l'organisation des citoyens en leur sein et leur financement. Les partis politiques doivent faire l'objet d'un enregistrement préalable. Dès cet enregistrement, un parti politique dispose d'une personnalité juridique et peut acquérir des droits et des obligations. A partir de ce moment, le parti est civilement responsable avec tous ses biens eu égard aux obligations qu'il a contractées. L'Article 20 de la Loi n° 85/2005 stipule que les membres d'un parti politique ne sont pas individuellement responsables des obligations contractées par le parti.
9. L'enregistrement est effectué au registre des partis politiques du Ministère de l'Intérieur. La demande d'enregistrement doit être déposée au Ministère de l'Intérieur par un comité de préparation composé d'au moins trois citoyens slovaques âgés au minimum de 18 ans et dotés de la pleine capacité juridique. La demande doit être signée par tous les membres du comité de préparation et leurs signatures certifiées par un notaire. Outre certains renseignements sur les membres du comité de préparation (noms, numéros d'identification / de naissance et adresses), la demande doit inclure les signatures de 10.000 citoyens (accompagnées de leurs noms, adresses et numéros de carte d'identité), deux exemplaires des statuts³ du parti politique, une

³ Les statuts d'un parti politique doivent inclure les renseignements suivants :

- le nom du parti et son sigle, qui ne peuvent être identiques à ceux d'un parti politique existant ;
- le programme du parti, en particulier le but de ses activités ;
- les droits et obligations des membres du parti ;
- les organes du parti, les modalités de leur création et/ou élection et la définition de leurs compétences ;
- les actes que l'organe statutaire peut effectuer au nom du parti, en précisant si et dans quelle mesure d'autres membres ou employés du parti peuvent aussi effectuer légalement certains actes au nom du parti ;
- les principes de gestion économique du parti ;

preuve du versement des droits administratifs et les coordonnées du parti politique. Pour que le parti soit enregistré, la demande doit être conforme aux normes légales. Les renseignements portés sur le registre des partis politiques sont accessibles au public (à l'exception des numéros d'identification/de naissance des personnes physiques).⁴ Le nom du parti, les noms des membres du comité de préparation et des informations sur les représentants du parti sont publiés sur le site Internet du Ministère de l'Intérieur.

10. En février 2007, 42 partis politiques étaient officiellement enregistrés en République Slovaque.

Participation aux élections

11. La Slovaquie est une république parlementaire pluripartidaire. Sa législature est le Conseil national unicaméral qui compte 150 sièges et dont les membres sont élus pour quatre ans au scrutin proportionnel à partir de listes nationales (méthode Hagenbach-Bischoff⁵). Le chef d'Etat de la Slovaquie est le Président⁶ qui est élu au suffrage direct pour un mandat de cinq ans.
12. Tout citoyen slovaque résidant en permanence sur le territoire de la République Slovaque, en pleine possession de ses droits civiques et âgé d'au moins 21 ans a le droit de se présenter comme candidat lors de l'élection des membres du Conseil national⁷.
13. La Loi n° 333/2004 sur l'élection des membres du Conseil national de la République Slovaque (telle qu'amendée par la Loi n° 464/2005 et la Loi n° 192/2007) définit les conditions de participation aux élections. Les partis politiques officiellement enregistrés peuvent participer à l'élection du Conseil national, soit seuls soit dans le cadre d'une coalition, après avoir déposé une liste d'au maximum 150 candidats et avoir versé une caution électorale de 500.000 couronnes slovaques (ci-après « SKK ») – environ 15.000 € – au plus tard 90 jours avant le scrutin. Les candidats à un siège au sein du Conseil national doivent être désignés par un parti politique et inscrits sur sa liste : ils ne peuvent se présenter individuellement aux élections, bien qu'ils puissent faire campagne pour un siège de façon individuelle. Les agents électoraux⁸ vérifient que chaque liste de candidats est bien conforme aux critères légaux en vigueur avant de la soumettre à la Commission électorale centrale qui est chargée de l'examen et de l'enregistrement. Les listes finales de candidats doivent être enregistrées par la Commission électorale centrale au plus tard 70 jours avec le scrutin. En cas de refus

-
- des dispositions relatives aux unités organisationnelles du parti – dans l'éventualité où de telles unités sont mises en place – indiquant leurs prérogatives en matière d'acquisition, de gestion et de cession de biens et d'acquisition d'autres droits de propriété au nom du parti et définissant dans quelle mesure ces unités peuvent agir au nom du parti et engager légalement sa responsabilité (les unités organisationnelles sont sans personnalité juridique propre) ;
 - les modalités de gestion du solde des biens en cas de mise en liquidation et des responsabilités / engagements du parti en cas de dissolution ou de suppression du parti.

⁴ Une série de renseignements figurent sur le registre des partis politiques comprennent notamment des informations sur le comité de préparation (en précisant les personnes habilitées à agir au nom de cet organe) ou le parti ; ses représentants ainsi que les changements intervenus dans l'organe statutaire ou le statut et l'éventuelle liquidation et mesures prises en cas de faillite.

⁵ Les listes de candidats sont fixes mais chaque électeur a droit à quatre votes préférentiels en faveur de candidats figurant sur la même liste. Les sièges restants sont attribués aux listes ayant obtenu les plus fortes moyennes.

⁶ Le Président est le chef de l'Etat et formellement le chef de l'exécutif mais ses pouvoirs sont très restreints. Il a été élu pour la première fois au scrutin direct en 1999. Le Président en exercice, M. Ivan Gašparovič, a été élu en juin 2004.

⁷ Certaines catégories d'agents publics ne peuvent être membres du Conseil national (juges, procureurs, par exemple). Ceci vaut également pour les plénipotentiaires/fondés de pouvoir d'un parti et leurs suppléants.

⁸ Les agents électoraux sont des experts auprès de la Commission électorale centrale (ou des commissions électorales de district ou de commune) nommés par le gouvernement (ou, respectivement, le bureau de district ou le maire) 105 jours avant le scrutin pour assister la commission dans toutes les questions organisationnelles et administratives.

d'enregistrer la liste de candidats d'un parti politique, la décision de la Commission électorale centrale peut être contestée devant la Cour suprême.

14. La législation prévoit un seuil électoral : pour entrer au parlement, les partis politiques doivent obtenir 5% des suffrages exprimés ; ce seuil est fixé à 7% pour les coalitions de deux ou trois partis politiques et à 10% pour les coalitions d'au moins quatre partis politiques.⁹
15. S'agissant des élections présidentielles, tout citoyen de la République Slovaque éligible au Conseil national et âgé d'au moins 40 ans le jour du scrutin a le droit de se porter candidat (Article 103 de la Constitution). Les candidats à la présidence sont nommés par un groupe de 15 membres du Conseil national ou sur la base d'une pétition signée par au moins 15.000 électeurs (Article 101 de la Constitution). Le Président de la République Slovaque est élu pour cinq ans au suffrage direct. La première élection directe du Président a eu lieu en 1999 ; le Président en exercice a été élu en 2004.
16. Des commissions électorales ad hoc sont créées lors de chaque élection. La Commission électorale centrale, au sein de laquelle chaque parti politique ou coalition siégeant au Conseil national dispose d'un représentant, joue le rôle d'autorité électorale suprême à la fois lors des élections parlementaires et lors des élections présidentielles. La Commission électorale centrale est soutenue au niveau local par des commissions électorales de district et des commissions électorales communales. La Commission électorale centrale et les autres commissions électorales n'exercent aucune autorité formelle ou informelle en matière de financement des campagnes électorales législatives ou présidentielles.

Représentation des partis au Parlement

17. Vingt et un partis et mouvements politiques¹⁰ ont participé aux dernières élections législatives qui ont eu lieu en juin 2006. Six d'entre eux ont obtenu des sièges au Conseil national :

- <i>SMER - sociálna demokracia*</i> (SMER - social-démocratie / SMER-SD)	50 sièges
- <i>Slovenská demokratická a kresťanská únia - Demokratická strana</i> (Union démocratique et chrétienne slovaque - Parti démocratique / SDKU-DS)	31 sièges
- <i>Slovenská národná strana*</i> (Parti national slovaque / SNS)	20 sièges
- <i>Strana maďarskej koalície - Magyar Koalíció Pártja</i> (Parti de la coalition hongroise / SMK)	20 sièges
- <i>L'udová strana - Hnutie za demokratické Slovensko*</i> (Parti populaire - Mouvement pour une Slovaquie démocratique / LS-HZDS)	15 sièges
- <i>Kresťanskodemokratické hnutie</i> (Mouvement démocrate-chrétien / KDH)	14 sièges

Les trois partis marqués d'un astérisque, à savoir le SMER-SD, le SNS et le LS-HZDS, ont formé une coalition de gouvernement.

⁹ Si aucun parti politique ou coalition n'atteint le seuil prévu, celui-ci est abaissé de 1 % pour chaque parti ou coalition.

¹⁰ Les 21 partis et mouvements politiques participant aux élections étaient les suivants : *Agrárna strana vidieka, Aliancia nového občana, Hnutie za demokraciu, Komunistická strana Slovenska, Kresťanskodemokratické hnutie, L'avicový blok, L'udová strana-Hnutie za demokratické Slovensko, Misia 21-Nová kresťanská demokracia, NÁDEJ, Občianska konzervatívna strana, Prosperita Slovenska, Slobodné fórum, Slovenská demokratická a kresťanská únia-Demokratická strana, Slovenská ľudová strana, Slovenská národná koalícia-Slovenská vzájomnosť, Slovenská národná strana, SMER-sociálna demokracia, Strana demokratickej ľavice, Strana maďarskej koalície-Magyar Koalíció Pártja, Strana občianskej solidarity et Združenie robotníkov Slovenska.*

Aperçu du système de financement politique

Cadre juridique

18. Le financement des partis politiques est régi par la Loi n° 85/2005 entrée en vigueur le 1^{er} juin 2005.¹¹ Au moment de la visite de l'EEG, seules les élections législatives de juin 2006 avaient eu lieu depuis l'entrée en vigueur de cette loi. L'EEG a appris que la nouvelle Loi n° 85/2005 a été adoptée afin de remédier à certaines lacunes de la Loi sur les partis et mouvements politiques de 1991 (amendée en 2001) et que la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales avait été explicitement prise en compte lors des débats ayant conduit à l'adoption de cette loi.
19. Le financement des campagnes électorales des candidats à la présidence est régi par la Loi n° 46/1999 sur la méthode d'élection du Président de la République Slovaque de mars 1999. Au moment de la visite de l'EEG, cette loi avait déjà été appliquée lors de deux élections présidentielles (en mai 1999 et avril 2004).

Financement public

Partis politiques

20. Les partis politiques ont accès à trois formes de financement public direct :
 - a. Une contribution calculée sur la base du nombre de voix recueillies lors des élections, versée une seule fois - après les élections - aux partis ayant obtenu plus de 3% des suffrages exprimés et s'élevant à 1% du salaire mensuel moyen par voix (Article 52, paragraphe 4, de la Loi 333/2004). En 2006, ce montant était légèrement supérieur à 170 SKK par voix (environ 5 €). Cette contribution est généralement versée une fois tous les 4 ans. En 2006, l'Etat a ainsi versé 380.029.965 SKK (environ 11,3 millions €) à huit partis politiques.
 - b. Une contribution pour activités, versée annuellement aux partis / coalitions qui reçoivent le premier type de contribution et s'élevant, lors de chacune des années complètes du mandat électoral, à un quart du montant total de la contribution calculée sur la base du nombre de voix.¹² En 2007, cette contribution a été versée à huit partis politiques et a atteint en tout 95 millions SKK (environ 287 millions €).
 - c. Une contribution par siège, versée annuellement aux partis / coalitions représentés au sein du Conseil national et dont le montant équivaut à 30 fois le salaire mensuel moyen par siège pour les 20 premiers sièges et 20 fois le salaire mensuel moyen pour les sièges suivants. En 2007, cette contribution a été versée à six partis politiques et a atteint en tout 707 millions SKK (environ 214 millions €).

¹¹ La Loi n° 85/2005 a abrogé la Loi n° 424/1991 sur la formation des partis politiques et des mouvements politiques et la Loi n° 239/1994 sur la restriction des dépenses publicitaires des partis et mouvements politiques lors de l'élection des membres du Conseil national de la République Slovaque.

¹² Le montant total de la contribution calculée sur la base du nombre de voix est divisé en 48 parts : 3 parts au maximum sont versées pendant l'année où se tiennent les élections, 12 parts sont versées pendant chaque année complète du mandat électoral et les parts restantes sont versées pendant l'année des nouvelles élections (Article 27, paragraphe 2, de la Loi 85/2005).

	Voix (%)	Nombre de voix obtenues	Sièges	Contribution pour les votes (SKK)	Contribution pour siège 1-20	Contribution pour siège 21 et plus	Total de contribution pour sièges	Contribution pour activités	Total contributions
SMER - SD	29,14	671 185	50	116 115 005	10 380 000	10 380 000	20 760 000	29 028 751	49 788 751
SDKU - DS	18,35	422 815	31	73 146 995	10 380 000	3 806 000	14 186 000	18 286 749	32 472 749
SNS	11,73	270 230	20	46 749 790	10 380 000	-	10 380 000	11 687 448	22 067 448
SMK	11,68	269 111	20	46 556 203	10 380 000	-	10 380 000	11 639 051	22 019 051
LS - HZDS	8,79	202 540	15	35 039 420	7 785 000	-	7 785 000	8 759 855	16 544 855
KDH	8,31	191 443	14	33 119 639	7 266 000	-	7 266 000	8 279 910	15 545 910
KSS	3,88	89 418	-	15 469 314	-	-	-	3 867 329	3 867 329
SF	3,47	79 963	-	13 833 599	-	-	-	3 458 400	3 458 400
TOTAL	95,35	2 196 705	150	380 029 965	56 571 000	14 186 000	70 757 000	95 007 491	165 764 491

21. Comme indiqué ci-dessus, en 2007, l'Etat a dépensé 165,7 millions SKK (environ 5 millions €) en contributions ; pendant les années électorales, ce montant peut être beaucoup plus élevé à cause du versement de la contribution basée sur le nombre de voix. L'EEG a été informée que c'est intentionnellement que ces formes de financement public ont été appelées des « contributions » et non des « subventions » : si quelqu'un (ou, dans ce cas, un parti politique) remplit les conditions prévues dans les dispositions légales applicables, la contribution est obligatoirement versée ; le versement de subventions est à la discrétion de l'autorité concernée. En outre, il semble que le détournement de contributions soit sanctionné moins sévèrement que le détournement de subventions.
22. La loi soumet à certaines restrictions l'utilisation du financement public par les partis politiques. Les contributions susmentionnées de l'Etat ne peuvent être utilisées aux fins suivantes : prêts ou crédits attribués à des personnes physiques ou morales, accords de partenariat silencieux, activités d'entreprises dont le parti est le fondateur ou l'unique partenaire, caution pour couvrir les engagements de personnes physiques ou morales, règlement d'amendes et d'autres sanctions financières, dons. Les contributions publiques accordées aux partis politiques ne peuvent non plus servir au financement des campagnes électorales présidentielles.
23. Les partis politiques reçoivent aussi certaines formes de financement public indirect sous la forme d'affichage électoral gratuit dans les municipalités et d'un temps d'antenne de 30 minutes au maximum par parti (ou coalition) sur la Radio slovaque et la Télévision slovaque pour la diffusion de messages politiques.¹³ Le coût du contenu des messages politiques diffusés par la Radio slovaque, la Télévision slovaque et d'autres radiodiffuseurs incombe à chaque parti ou coalition.
24. Il semble en outre que les membres du Conseil national reçoivent un financement public indirect sous forme de prise en charge des salaires de certains membres de leur personnel, de soutien des activités du bureau des parlementaires et d'équipements techniques. Les membres du Conseil national peuvent aussi emprunter les transports publics gratuitement et, lorsque des partis disposant de plus de huit sièges au Conseil national décident de créer un « groupe politique », certaines activités de ce groupe sont également prises en charge.

¹³ La Radio slovaque et la Télévision slovaque doivent en outre allouer 10 heures d'antenne à des émissions de débat politique. Les autres radiodiffuseurs peuvent allouer à chaque parti ou coalition un temps d'antenne maximum de 30 minutes. Ce temps d'antenne, qui doit être réparti également entre les différents partis ou coalitions, ne doit pas dépasser 10 heures au total (Article 24 de la Loi n° 333/2004 sur l'élection des membres du Conseil national).

Candidats à la présidence

25. Les candidats à la présidence ne reçoivent aucune forme de financement public direct. L'Article 18 de la Loi n° 46/1999 sur la méthode d'élection du Président précise à cette fin qu'un candidat à la présidence « ne peut recevoir de don ou de fourniture gratuite de l'Etat, des organes publics et des organes municipaux ». Les candidats à la présidence peuvent recevoir un financement public indirect sous forme d'un temps d'antenne d'une heure au maximum¹⁴ sur la Radio slovaque et la Télévision slovaque ; toutefois, le coût des messages politiques correspondants leur incombe.

Financement privé

Partis politiques

26. Aux termes de l'Article 22 de la Loi n° 85/2005, outre les contributions susmentionnées de l'Etat, le financement d'un parti politique peut inclure les éléments suivants :

- cotisations des membres ;
- dons ;
- services fournis sans contrepartie ;
- legs ;
- revenus tirés de la vente ou location de biens meubles et immeubles ;
- intérêts bancaires ;
- profits d'une société fondée par le parti ;
- revenus provenant d'actions et de participations ;
- prêts et crédits.

27. Un certain nombre de restrictions s'appliquent aux sources de ce financement. Aux termes de l'Article 24 de la Loi n° 85/2005, il est interdit aux partis politiques de recevoir des dons ou des services sans contrepartie¹⁵ d'entités nationales, régionales ou municipales¹⁶, de personnes morales créées par de telles entités ou dans lesquelles celles-ci détiennent des participations, ainsi que de diverses catégories d'organisations non-gouvernementales¹⁷, d'organismes publics et d'autres personnes morales créées conformément à la loi, de ressortissants étrangers, de personnes morales dont le siège est à l'étranger si l'actionnaire principal n'est ni un citoyen slovaque ni une personne morale ayant son siège en Slovaquie (à l'exception des partis politiques, groupes de partis politiques ou personnes morales créées ou contrôlées majoritairement par un parti politique), et de personnes physiques ou morales dont l'identité ne peut être établie. En outre, les dons ou services sans contrepartie d'une valeur supérieure à 5.000 SKK (environ 150 €) ne peuvent être acceptés que sur la base d'un acte de donation (conformément au Code civil) ; si la valeur du don ou du service dépasse 100.000 SKK (environ

¹⁴ Les autres radiodiffuseurs peuvent en outre allouer un temps d'antenne d'une heure maximum à chaque candidat (ce temps d'antenne doit être le même pour tous les candidats ; voir Article 15 de la Loi n° 46/1999 sur la méthode d'élection du Président de la République Slovaque).

¹⁵ Aux termes de l'Article 23, paragraphe 3, de la Loi n° 85/2005, sont considérés comme services fournis sans contrepartie : le prêt de biens meubles ou immeubles, les services fournis gratuitement, le règlement d'une dette par une personne physique ou morale, la location de biens meubles ou immeubles à un prix inférieur à celui du marché et tout service fourni à un prix inférieur à celui du marché.

¹⁶ Ces entités incluent le Fonds national de l'immobilier et le Fonds slovaque de la propriété foncière (Article 24 de la Loi n° 85/2005).

¹⁷ A savoir « les associations de citoyens, les fondations, les organisations à but non lucratif fournissant des services publics, les fonds de non-investissement, les groupes d'intérêt de personnes morales, les associations de municipalités, les organisations à caractère international » (Article 24 de la Loi n° 85/2005).

3.000 €), les signatures du donneur et de l'organe statutaire du parti doivent être certifiées par un notaire.

28. Comme indiqué plus haut, les dons anonymes (et les services fournis sans contrepartie lorsqu'il n'est pas possible d'établir l'identité de la partie contractante) sont interdits, tout comme les dons d'entités du secteur public et les dons d'origine étrangère, à l'exception des dons provenant de partis politiques étrangers ou d'entités créées par des partis politiques (étrangers).
29. Les entreprises privées - c'est-à-dire les entreprises qui n'ont pas été créées et/ou ne sont pas contrôlées en partie par une entité nationale, régionale ou municipale - sont libres d'effectuer des dons au profit de partis politiques si leur siège se trouve en République Slovaque ou si elles sont contrôlées majoritairement par un citoyen slovaque ou par une entité juridique slovaque. Les revenus provenant des biens (y compris les actifs, actions ou participations) détenus par un parti et les revenus générés par les activités commerciales et les activités de collecte de fonds d'un parti ne sont soumis à aucune limite ni restriction. S'agissant des activités commerciales, l'Article 20, paragraphes 2 à 5, de la Loi n° 85/2005 stipule qu'un parti ne peut mener des activités commerciales ni conclure d'accords de partenariat silencieux en son nom propre mais qu'il peut créer des entreprises et être l'unique partenaire d'une entreprise créée par lui. Les entreprises créées par un parti ou dont un parti est l'unique partenaire peuvent mener uniquement des activités d'édition et de promotion, de fabrication et de commercialisation d'objets visant à promouvoir le programme ou les activités du parti, de formation, d'organisation de manifestations politiques et de gestion des actifs du parti. Il est en outre explicitement interdit aux entreprises créées par un parti politique (ou dont un parti politique est l'unique partenaire) de répondre aux appels d'offres émanant d'entités publiques.
30. Les cotisations des membres ne sont soumises à aucune limite ni restriction. Cependant, le parti doit tenir une comptabilité séparée des cotisations reçues de ses membres en consignat les noms et prénoms et l'adresse permanente des membres ayant versé au cours d'une même année un montant total égal ou supérieur à 25.000 SKK (environ 750 €).
31. Le montant (valeur) des dons, des services fournis sans contrepartie, des revenus tirés de biens, des prêts/crédits et des recettes provenant des activités commerciales du parti et de ses activités de collecte de fonds n'est soumis à aucun plafonnement.
32. Les dons individuels aux partis politiques ne donnent pas droit à une déduction d'impôt (mais le parti lui-même n'a pas à verser d'impôts sur les dons qu'il reçoit).

Candidats à la présidence

33. Aux termes de l'Article 18 de la Loi n° 46/1999 sur la méthode d'élection du Président de la République Slovaque, les campagnes publicitaires des candidats aux élections présidentielles sont financées par les dons privés de citoyens de la République Slovaque, de personnes résidant en permanence dans le pays, d'entités juridiques dont le siège social se trouve en République Slovaque et de partis et mouvements politiques officiellement enregistrés en République Slovaque.
34. Aux termes de l'Article 15 de la Loi n° 46/1999 sur la méthode d'élection du Président, la durée de la campagne présidentielle est limitée à 15 jours et se termine 48 heures avant le scrutin. La campagne désigne « les activités des candidats eux-mêmes, des partis et mouvements politiques et d'autres entités en faveur de l'élection d'un candidat, y compris la publicité dans la

presse et les messages publicitaires diffusés à la radio ou à la télévision (...), dans les mass médias, à l'aide d'affiches et de panneaux publicitaires et d'autres moyens d'information ».

35. Les candidats à la présidence peuvent recevoir un financement privé en vue de leur « campagne publicitaire »¹⁸ sous forme de dons et services gratuits de la part de personnes résidant en permanence en République Slovaque, d'entités juridiques dont le siège social se trouve en République Slovaque et de partis et mouvements politiques officiellement enregistrés en République Slovaque.
36. Les sources de ce financement sont soumises à des restrictions peu nombreuses. Les dons et services sans contrepartie de l'Etat, des organismes publics et des organes de l'autonomie locale sont explicitement interdits ainsi que les dons d'origine étrangère (sauf si le donneur est un résident permanent en République Slovaque ou une entité dont le siège social se trouve en République Slovaque).
37. Le montant (valeur) des dons et services sans contrepartie que peut recevoir un candidat à la présidence n'est pas soumis à un plafonnement explicite mais un candidat ne peut dépenser plus de 4.000.000 SKK (environ 120.000 €) pour sa campagne publicitaire.
38. Les dons individuels aux candidats à la présidence ne donnent pas droit à une déduction d'impôt.

Dépenses

Partis politiques

39. Le montant des dépenses d'un parti politique n'est soumis à aucune restriction. Certaines limites qualitatives s'appliquent, comme on l'a vu plus haut, au financement public qui ne peut être utilisé aux fins de prêts ou de crédits à des personnes physiques ou morales, d'accords de partenariat silencieux, d'activités d'entreprises dont le parti est le fondateur ou l'unique partenaire, de caution pour couvrir les engagements de personnes physiques ou morales, de dons et du règlement d'amendes ou d'autres sanctions financières.

Candidats à la présidence

40. Aux termes de l'Article 16 de la Loi n° 46/1999 sur la méthode d'élection du Président, un candidat à la présidence ne peut dépenser au total plus de 4.000.000 SKK (environ 120.000 €) pour sa campagne publicitaire.¹⁹ Cette somme inclut expressément les montants versés au nom du candidat à la présidence ou mis à sa disposition par des tierces parties. Si une publicité ou l'annonce d'une émission est publiée ou diffusée gratuitement ou à un prix réduit ailleurs qu'à la Radio slovaque ou à la Télévision slovaque, le prix normalement pratiqué sur le marché doit être pris en compte dans le calcul des dépenses.

¹⁸ Par « campagne publicitaire », il faut entendre toute annonce publique visant à soutenir un candidat ou faite au profit d'un candidat qui donne lieu ou donnera lieu à rémunération (Article 17, paragraphe a, de la Loi n° 46/1999).

¹⁹ Aux termes de l'Article 17, paragraphe b, de la Loi n° 46/1999, les dépenses de la campagne publicitaire d'un candidat à la présidence couvrent le montant total de l'argent et des autres ressources à valeur monétaire ayant servi à régler les publicités payantes dans la presse écrite, les messages publicitaires et le parrainage d'émissions à la radio et à la télévision, l'affichage dans les lieux publics ainsi que la réalisation de messages publicitaires, d'affiches, tracts ou autres matériels et objets publicitaires, indépendamment du fait de savoir si leur règlement incombe directement au candidat à la présidence ou à des tierces parties.

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS - PARTIE SPECIFIQUE

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

Comptabilité

41. Depuis le 1^{er} janvier 2005, tous les partis et mouvements politiques sont tenus d'enregistrer leurs recettes et leurs dépenses au moyen d'une comptabilité en partie double, conformément à la Loi n° 431/2002 sur les normes comptables. Les partis politiques sont soumis aux mêmes obligations comptables que les entreprises commerciales et doivent conserver leurs pièces comptables pendant au moins 5 ans (Article 35 de la Loi n° 431/2002).
42. Aux termes de l'Article 19 de la Loi n° 46/1999 sur la méthode d'élection du Président de la République Slovaque, les candidats à la présidence sont uniquement tenus d'enregistrer tous les dons reçus aux fins de leur campagne publicitaire, avec le nom des donateurs, et le montant total de leurs dépenses publicitaires.
43. La législation slovaque prévoit des sanctions pénales et administratives pour les infractions comptables. L'Article 125, paragraphe 1, du Code pénal interdit « la falsification ou la présentation mensongère d'éléments importants sur les documents financiers et commerciaux dans l'intention d'obtenir des avantages injustifiés ». Le Code pénal incrimine aussi la destruction ou la dissimulation de tels documents, ces actes étant passibles d'une peine d'emprisonnement, d'une amende ou d'une interdiction d'activité professionnelle. L'Article 125, paragraphe 3, prévoit une augmentation substantielle de la peine lorsque la fausse déclaration ou la destruction de documents est commise « dans l'intention de faciliter ou de dissimuler une autre infraction pénale ». Cependant, le droit slovaque ne prévoyant pas la responsabilité pénale des personnes morales, ces sanctions ne peuvent s'appliquer qu'à la personne physique ayant commis l'infraction comptable et non à un parti politique en tant que tel. D'autre part, aux termes de l'Article 8 de la Loi n° 431/2002 sur les normes comptables, les entités comptables – qui incluent les partis politiques mais non les candidats à la présidence – doivent tenir une comptabilité exacte et détaillée. En cas de non-respect ou de violation de ces obligations, les autorités fiscales peuvent infliger une amende d'un montant pouvant aller jusqu'à 3% de la valeur totale des biens de l'entité comptable selon le type d'infraction.

Obligations de rendre compte

Partis politiques

44. Aux termes des Articles 21 et 30 de la Loi n° 85/2005 sur les partis politiques et les mouvements politiques, les partis doivent soumettre tous les ans un rapport sur leur situation financière au Conseil national de la République Slovaque. Pendant les périodes électorales, les partis politiques doivent présenter un rapport intérimaire et un rapport final sur le financement de leur campagne électorale au Ministère des Finances.
45. Les partis politiques doivent soumettre un rapport annuel sur leur situation financière au Conseil national de la République Slovaque avant le 30 avril suivant l'année comptable. Aux termes de l'Article 30 de la Loi n° 85/2005, ce rapport annuel doit inclure :

- le bilan du parti pour l'exercice comptable, certifié par un auditeur²⁰ ;
- un tableau général des recettes du parti²¹ ;
- un état séparé des dons et services reçus sans contrepartie (aux termes de l'Article 22 de la Loi n° 85/2005, ce document doit inclure la date d'acceptation du don ou du service, le montant correspondant, les données d'identification du donneur ou de la partie contractante ayant fourni un service sans contrepartie) ;
- un état séparé des prêts et crédits (incluant la date de réception du prêt ou du crédit, le montant correspondant, la date de remboursement prévue, le nom complet et l'adresse du prêteur / fournisseur de crédit si celui-ci est une personne physique ou le nom, le numéro d'identification et l'adresse du siège de la société si le prêteur / fournisseur de crédit est une personne morale) ;
- le nombre de membres du parti²², le montant total (agrégé) des cotisations recueillies par le parti et un état séparé des cotisations des membres ayant versé plus de 25.000 SKK (environ 750 €) en cotisations pendant l'année, avec leur nom et leur adresse ;
- le bilan financier des entreprises créées par le parti ou dont celui-ci est l'unique partenaire ;
- des informations sur la situation financière du parti pendant au moins les deux exercices comptables précédents ;
- des informations sur les événements particulièrement importants prévus après la fin de la période couverte par le rapport ;
- des informations sur l'utilisation prévue des profits et le règlement des dettes ;
- des informations sur l'exécution des obligations de nature fiscale ;
- un aperçu du passif différé.

46. L'auditeur doit certifier la conformité du rapport annuel avec les états comptables de l'exercice (qui ont également été certifiés par un auditeur) et s'assurer que la gestion du parti est conforme aux normes légales en vigueur. La déclaration de l'auditeur doit être jointe au rapport annuel présenté par le parti au Conseil national de la République Slovaque.

47. Les partis politiques doivent aussi notifier séparément le Conseil national des modalités de financement de leurs campagnes électorales. Ils sont tenus de soumettre au Ministère des Finances 21 jours au moins avant les élections un rapport intérimaire couvrant la période allant de l'annonce des élections à 30 jours avant la tenue des élections ; le rapport final couvrant l'ensemble de la période électorale, de l'annonce des élections au jour du scrutin, doit être soumis au Ministère des Finances au moins 3 jours après les élections. Aux termes de l'Article 21 de la Loi n° 85/2005, le rapport intérimaire et le rapport final doivent inclure les renseignements suivants :

- un aperçu général des dépenses liées aux enquêtes préélectorales et aux sondages d'opinion ;
- un aperçu général des dépenses liées à la publication de petites annonces et de publicités dans la presse écrite, à la diffusion de messages publicitaires radiodiffusés, aux affiches électorales et aux autres médias d'information ;
- un aperçu général des frais de déplacement des membres du parti politique et des allocations versées à cette fin aux employés du parti pendant la campagne électorale ;

²⁰ L'auditeur est désigné par la Chambre des commissaires aux comptes slovaques par tirage au sort à partir d'une liste d'auditeurs.

²¹ Aux termes de l'Article 22, les revenus d'un parti comprennent les éléments suivants : cotisations des membres, dons et services fournis sans contrepartie, legs, revenus tirés de la vente de biens meubles et immeubles, intérêts bancaires, profits d'une entreprise, revenus provenant d'actions et de participations, prêts et crédits et financement public.

²² Au 31 décembre de l'année couverte par le rapport annuel.

- un aperçu général de toutes les autres dépenses liées à la promotion des activités et du programme du parti ;
- un aperçu général des dons, services fournis sans contrepartie, prêts et crédits reçus par le parti pendant les périodes couvertes respectivement par le rapport intérimaire et le rapport final ;
- les états séparés mentionnés plus haut que doit tenir le parti à propos des prêts et crédits, dons et services gratuits qu'il reçoit doivent aussi être inclus dans le rapport intérimaire et le rapport final, accompagnés des données pertinentes (noms, montants, etc.), si des prêts et crédits, dons et services gratuits ont été reçus pendant la période couverte par le rapport intérimaire et le rapport final.

Candidats à la présidence

48. Les candidats à la présidence doivent informer le Ministère des Finances des ressources financières reçues pour leur campagne publicitaire et du montant total des ressources dépensées aux fins de leur campagne publicitaire dans un délai de 30 jours après le scrutin. Ces déclarations doivent inclure le nom et l'adresse des donateurs, ainsi que la valeur du don ou du service sans contrepartie, lorsque cette valeur est supérieure à 10.000 SKK (environ 300 €) dans le cas des personnes physiques ou 100.000 SKK (environ 3.000 €) dans le cas des personnes morales.

Tierces parties

49. S'agissant des partis politiques, la législation slovaque ne soumet pas les donateurs à l'obligation d'enregistrer ou de déclarer les dons versés à un parti politique, une entité ou organisation liée ou affiliée à un parti politique, un candidat ou une campagne électorale.
50. S'agissant des candidats à la présidence, les éditeurs de périodiques, les organes de radiodiffusion, les fournisseurs d'espaces publicitaires dans les lieux publics et d'autres entités physiques ou morales ayant fourni espace ou temps d'antenne publicitaire, affiches, tracts ou tout autre matériel publicitaire aux candidats sont tenus d'informer le Ministère des Finances dans un délai de 30 jours après les élections présidentielles du montant des ressources consacrées par chaque candidat à la publicité (celle-ci étant définie de façon à couvrir tout message public visant à soutenir un candidat ou diffusé au profit d'un candidat) et, en particulier, à sa préparation, sa publication et sa radiodiffusion. Les informations à soumettre au Ministère des Finances doivent préciser les prix pratiqués sur le marché pour les messages publicitaires, le matériel publicitaire et la réalisation d'émissions si de tels services ont été fournis gratuitement ou à un prix réduit.

Accès aux livres de compte

Partis politiques

51. L'auditeur qui certifie le bilan comptable à inclure dans le rapport annuel d'un parti politique doit avoir accès à l'ensemble des pièces comptables du parti et a le droit d'exiger de l'organe statutaire du parti tous les documents nécessaires et toute l'information indispensable à la réalisation de l'audit. Les autorités fiscales, en outre, ont accès aux livres de compte des partis politiques. Le public n'a pas accès aux informations financières détaillées et, en particulier, aux factures des partis mais peut prendre connaissance du contenu des rapports annuels soumis au Conseil national et des rapports sur les campagnes électorales soumis au Ministère des Finances.

Candidats à la présidence

52. Les autorités fiscales ont accès aux livres de compte des candidats à la présidence. Cette comptabilité n'est pas accessible au public mais l'information soumise par les candidats à la présidence au Ministère des Finances est couverte par la Loi n° 211/2000 sur le libre accès du public à l'information.

Obligations de publication

Partis politiques

53. Les rapports annuels des partis politiques sont publiés sur le site Internet du Bureau du Conseil national sur décision du Conseil national (ou d'un organe autorisé par lui) qui doit être prise avant le 31 juillet de l'année correspondante. Les numéros d'identification des personnes physiques sont omis dans l'information publiée.
54. Le rapport intérimaire et le rapport final des partis politiques sur le financement de leur campagne électorale sont publiés sur le site Internet du Ministère des Finances. Les numéros d'identification des donateurs ne sont pas rendus publics. Le rapport intérimaire est publié sur le site Internet du Ministère des Finances dans les 7 jours qui suivent sa réception et y reste accessible jusqu'à la publication du rapport final ; le rapport final est publié sur le site Internet du Ministère des Finances dans les 30 jours qui suivent sa réception et y reste accessible pendant les 6 mois suivants.

Candidats à la présidence

55. Le Ministère des Finances n'est pas tenu de rendre publique l'information soumise par les candidats à la présidence (et par les éditeurs de périodiques, les organes de radiodiffusion, les fournisseurs d'espaces publicitaires dans les lieux publics et d'autres entités physiques ou morales ayant fourni espace ou temps d'antenne publicitaire, affiches, tracts ou tout autre matériel publicitaire à un candidat à la présidence). Comme indiqué plus haut, une fois soumise au Ministère des Finances, cette information est couverte par la Loi n° 211/2000 sur le libre accès du public à l'information et elle est donc accessible au public par cette voie.

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

Audits

56. Comme on l'a vu, les partis politiques doivent faire certifier le bilan de l'exercice comptable par un auditeur désigné par la Chambre des commissaires aux comptes slovaques par tirage au sort à partir d'une liste d'auditeurs. Outre la certification du bilan, l'auditeur doit aussi s'assurer de la conformité du rapport annuel avec les états comptables de l'exercice et s'assurer que la gestion du parti est conforme aux normes légales en vigueur. Le rapport de l'auditeur doit être joint au rapport annuel présenté par le parti au Conseil national de la République Slovaque.
57. Les candidats à la présidence ne sont soumis à aucune obligation d'audit.

Monitoring

Partis politiques

58. Le Conseil national (ou l'organe autorisé par lui) effectue un contrôle formel du rapport annuel sur les finances régulières du parti si toutes les informations requises (voir plus haut paragraphe 45) et le rapport de l'auditeur sont inclus dans le rapport. L'Article 30, paragraphe 5, de la Loi n° 85/2005 implique que le Conseil national vérifie également que l'information fournie dans le rapport annuel est exacte et complète et que le rapport annuel est entièrement conforme à la législation mais, en pratique, le Conseil national se fie au rapport des auditeurs. S'il relève certaines imperfections dans le rapport, le Conseil national (ou l'organe autorisé par lui) demande au parti concerné d'y remédier au plus tard avant le 30 juin (c'est-à-dire deux mois après la soumission du rapport). En pareil cas, le Ministère des Finances, sur notification du Conseil national (ou de l'organe autorisé par lui), devrait suspendre le versement des contributions publiques (à savoir les contributions pour activités et les contributions par siège ; voir plus haut paragraphe 20) jusqu'à nouvelle notification du Conseil national lui indiquant que les imperfections ont été corrigées.
59. Le Ministère des Finances veille au respect par les partis de leur obligation de soumettre un rapport intérimaire et un rapport final sur le financement des campagnes électorales. Il effectue un contrôle formel de l'information fournie dans le rapport intérimaire et dans le rapport final mais n'effectue pas de vérifications par recoupement et n'examine pas non plus les livres de compte de chaque parti politique.
60. Le Ministère des Finances vérifie aussi que le financement public accordé à un parti est conforme aux normes en vigueur (tant en ce qui concerne les contributions calculées sur la base du nombre de voix versées après les élections que les contributions pour activités et par siège fournies annuellement).
61. D'autre part, l'Article 32 de la Loi n° 85/2005 stipule que « le contrôle financier du respect des conditions d'attribution des contributions prélevées sur le budget de l'Etat et de leur utilisation adéquate est effectué par le service de contrôle financier ». L'EEG a été informée que le service de contrôle financier, qui se compose de plusieurs sections (régionales), est un organe indépendant doté d'un statut spécial conformément à la Constitution et à la Loi n° 440/2000 sur le service de contrôle financier. Le service de contrôle financier peut procéder d'office à l'audit d'un parti politique pour ce qui concerne l'utilisation des contributions de l'Etat s'il a connaissance d'irrégularités dans la manière dont ces contributions ont été dépensées ou bien sur la demande du Ministère des Finances.
62. La Cour des comptes peut en outre vérifier si l'allocation des contributions publiques a été effectuée par le Ministère des Finances conformément à la loi mais ne dispose que de compétences réduites en ce qui concerne l'utilisation de ces fonds publics par les partis politiques.

Candidats à la présidence

63. Le Ministère des Finances vérifie – sur la base des informations qui lui sont soumises par les candidats à la présidence et les éditeurs de périodiques, les organes de radiodiffusion, etc. – que les candidats à la présidence n'ont pas consacré plus de 4.000.000 SKK (environ 120.000 €) à la publicité pendant leur campagne publicitaire.

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

Partis politiques

64. Les partis politiques sont responsables au regard du droit administratif en cas de non-respect des obligations énoncées dans la Loi n° 85/2005. La législation slovaque ne prévoit pas la responsabilité pénale des personnes morales ; les partis politiques, par conséquent, ne peuvent être tenus pénalement responsables des infractions pénales commises dans le cadre de leur financement.
65. La Loi n° 85/2005 prévoit les sanctions administratives suivantes : s'agissant du financement de la campagne pour les élections législatives, si un parti néglige de soumettre un rapport intérimaire et/ou un rapport final au Ministère des Finances sur le financement de sa campagne ou soumet ce rapport à une date trop tardive, le Ministère des Finances peut infliger au parti une amende d'un montant de 100.000 SKK (environ 3.000 €). Le Ministère des Finances peut aussi infliger une telle amende au parti s'il considère que les données fournies dans le rapport intérimaire ou le rapport final sont incomplètes et si le parti ne corrige pas les imperfections constatées dans un délai de 15 jours après en avoir été notifié.
66. D'autre part, s'agissant du financement régulier du parti, si un parti néglige de soumettre un rapport annuel au Conseil national, le Ministère des Finances peut infliger au parti une amende administrative de 100.000 SKK (environ 3.000 €). En outre, lorsque le Conseil national notifie un parti des imperfections constatées dans son rapport annuel²³, le parti en question doit remédier à ces imperfections avant le 30 juin de l'année en cours ; s'il néglige de le faire, le Ministère des Finances (sur notification du Conseil national avant le 31 mai de cette année) peut suspendre le financement public du parti (contributions pour activités et contributions par siège) jusqu'à ce que le Conseil national l'avise que ces imperfections ont été corrigées. Si le parti néglige de le faire dans le délai imparti, le Ministère des Finances peut aussi infliger au parti, en sus de la suspension des contributions pour activités et des contributions par sièges (voir plus haut paragraphe 20), une amende administrative de 100.000 SKK (environ 3000€).
67. En outre, s'il est établi qu'un parti a accepté un don ou un service sans contrepartie en violation de la loi dans le cadre du financement d'une campagne électorale ou du financement normal du parti, le Ministère des Finances peut infliger à ce parti une amende d'un montant pouvant atteindre le double de la valeur du don ou du service en question.
68. Enfin, pendant sa visite, l'EEG a été informée que le service de contrôle financier (voir plus haut paragraphe 6) peut infliger aux partis politiques des amendes pour utilisation abusive des contributions publiques et peut exiger des partis le remboursement (en totalité ou en partie) de ces contributions à l'Etat, conformément entre autre à la Section 31 (« violation des règles disciplinaires en matière de finances » de la loi n° 523/2004 Coll. sur les dispositions réglementaires en matière de budget du service public .
69. Toutes les amendes susmentionnées peuvent être infligées uniquement aux partis politiques. Les autorités slovaques ont indiqué qu'un parti peut sanctionner individuellement certains de ses membres sur la base du règlement intérieur du parti mais que de telles sanctions ne peuvent être prises sur la base de la loi. Les personnes physiques (par exemple les employés du parti ou des

²³ Il s'agit en particulier des cas suivants : le parti n'a pas inclus dans le rapport annuel toutes les données exigées à l'Article 30, paragraphe 2, de la Loi n° 85/2005 ou bien a fourni des informations fausses ou incomplètes ; le rapport de l'auditeur n'a pas été joint au rapport annuel ; ou d'autres infractions ont été relevées dans le rapport annuel.

membres de l'organe statutaire) peuvent cependant être tenues pénalement responsables d'infractions comptables, par exemple.

70. Un parti peut faire appel de la décision du Ministère des Finances de lui imposer une amende en s'adressant directement au Ministre des finances. En pareil cas, le Ministre des Finances établit une commission consultative composée d'experts externes et internes, conformément à la Loi n°71/1967 sur les procédures administratives, afin de rendre une décision en appel. La décision en appel peut être contestée devant la Cour suprême.

Candidats à la présidence

71. La Loi n° 46/1999 sur la méthode d'élection du Président stipule que les candidats à la présidence sont responsables au regard du droit administratif en cas de non-respect de l'obligation de soumettre des informations sur leur campagne publicitaire et du plafonnement de leurs dépenses publicitaires.
72. Si un candidat à la présidence néglige d'informer le Ministère des Finances des ressources qu'il a recueillies et dépensées dans le cadre de sa campagne publicitaire, le Ministère des Finances peut lui infliger une amende d'un montant maximum de 2.000.000 SKK (environ 60.000 €).
73. S'il est établi à partir de l'information qui lui a été soumise par les candidats à la présidence (sur le montant total des ressources financières recueillies pour leur campagne publicitaire et de leurs dépenses publicitaires) et par les éditeurs de périodiques, les organes de radio et de télévision (sur le montant des ressources consacrées à la publicité par les candidats) qu'un candidat à la présidence a dépensé plus de 4.000.000 SKK (environ 120.000 €) lors de sa campagne publicitaire, le Ministère des Finances peut infliger – dans les deux mois suivant la communication de cette information, c'est-à-dire au maximum trois mois après les élections – une amende d'un montant 10 fois supérieur au dépassement du plafond autorisé.
74. D'autre part, toute personne morale ou physique responsable de l'édition de périodiques, d'émissions de radio ou de télévision, de la fourniture d'espaces publicitaires dans les lieux publics ou de la conception et de la fabrication de messages publicitaires, d'affiches, de tracts ou de tout autre matériel publicitaire au profit d'un candidat à la présidence qui néglige d'informer le Ministère des Finances par écrit du montant des ressources dépensées par un candidat à la présidence peut se voir infliger une amende de 2.000.000 SKK (environ 60.000 €).
75. Les candidats à la présidence et les personnes morales ou physiques ayant fait l'objet d'une amende conformément à la réglementation sur les dépenses publicitaires des candidats peuvent faire appel de cette décision. Toutefois, ce recours n'a pas un caractère suspensif.
76. La législation slovaque prévoit la responsabilité pénale des candidats à la présidence en cas de détection d'une infraction pénale dans le cadre d'une campagne présidentielle.

Immunités

77. En ce qui concerne l'immunité relative aux infractions (pénales) commises dans le cadre du financement d'un parti politique : aux termes de l'Article 78 de la Constitution, les membres du Conseil national ne peuvent être poursuivis, faire l'objet de sanctions disciplinaires ou être placés en détention préventive sans l'approbation du Conseil national de la République Slovaque. En cas de refus du Conseil, le parlementaire concerné ne peut être poursuivi pendant la durée de son mandat. Un membre du Conseil national ne peut être arrêté ou détenu que s'il est pris en

flagrant délit et, en pareil cas, le président du Conseil national doit en être informé sans délai. Sauf avis contraire de la Commission des mandats et immunités, le membre du Conseil national doit être immédiatement remis en liberté.

78. Le Président jouit d'une pleine immunité et, aux termes de l'Article 107 de la Constitution, peut être poursuivi uniquement pour violation intentionnelle de la Constitution ou pour haute trahison. Il ne peut être tenu pour responsable au regard du droit administratif (ou autrement) des irrégularités commises lors du financement de sa campagne publicitaire.

Prescription

79. S'agissant de la responsabilité administrative des partis politiques, les amendes administratives susmentionnées doivent être imposées dans un délai d'un an à compter du jour où le Ministère des Finances a été informé de la violation de la législation et au plus tard trois ans après l'infraction elle-même.
80. Dans le cas des candidats à la présidence, l'amende pour dépassement du plafond des dépenses électorales (4.000.000 SKK) prévu par la loi doit être imposée dans les deux mois qui suivent la communication de l'information par le candidat à la présidence (et les personnes physiques et morales lui ayant fourni des services publicitaires), c'est-à-dire – si l'information est soumise dans les délais voulus – au plus tard trois mois après le scrutin présidentiel.

Statistiques

81. Les autorités slovaques ont donné un aperçu des sanctions appliquées en 2005, 2006 et 2007 pour les violations de l'article 18, paragraphe 1 de la Loi n° 424/1991 sur l'Association dans les mouvements et partis politiques et l'article 30, paragraphe 2 de la Loi n° 85/2005 sur les partis politiques et les mouvements politiques (c'est-à-dire la non-soumission du rapport financier annuel). Cet aperçu indique qu'en 2007, 34 partis politiques et mouvements politiques non-parlementaires se sont chacun vus infliger une amende d'un montant de 100.000 SKK (env. 3000€). Par ailleurs, lors de sa visite sur place, l'EEG a été informée qu'une sanction avait été imposée en relation avec les élections présidentielles de 2004 ; la nature de cette sanction et le type de conduite en cause n'ont pas été précisés.

IV. ANALYSE

82. Dès 2001, avec l'entrée en vigueur des amendements à la Loi n° 424/1991 Coll. sur les partis et mouvements politiques, la République Slovaque avait réalisé un pas important vers une amélioration de la transparence et de la responsabilité dans le domaine du financement des partis politiques. En juin 2005, cette avancée a été complétée par l'entrée en vigueur de la Loi n° 85/2005 sur les partis politiques et les mouvements politiques (ci-après Loi n° 85/2005). L'EEG a été informée que la Loi n° 85/2005 a été adoptée afin de combler certaines lacunes de la législation antérieure, notamment en ce qui concerne les dettes, les prêts et les dons en nature²⁴ ; elle a également permis de relever le niveau des contributions publiques versées aux partis politiques et modifié l'article sur les infractions administratives. Le système de contrôle introduit par le texte de loi précédent n'a guère été modifié. L'EEG a aussi été informée que la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement

²⁴ L'EEG a reçu à cet égard des informations sur divers scandales politiques ayant eu lieu à l'époque et sous le règne de la précédente loi. Ces affaires portaient notamment sur : l'obtention par une entreprise appartenant à un parti politique d'un important contrat public, l'emploi par une entreprise des médias de permanents d'un parti qui recevaient un salaire de cette entreprise tout en travaillant pour leur parti et la reprise des dettes de certains partis politiques par des donateurs privés.

des partis politiques et des campagnes électorales avait été explicitement prise en compte lors de l'élaboration de la Loi n° 85/2005.

83. Les discussions ayant précédé l'adoption de la nouvelle loi ont apparemment porté en grande partie sur le montant des contributions publiques versées aux partis politiques. L'EEG note avec satisfaction que les partis non représentés au parlement n'ont pas été exclus de l'accès au financement public et qu'ils peuvent en particulier recevoir les contributions basées sur le nombre de voix et les contributions pour activités lorsque leur liste a recueilli plus de 3 % des suffrages exprimés.
84. La Loi n° 85/2005 prévoit un modèle de financement mixte – versement de contributions publiques et autorisation des dons privés – mais l'EEG a été informée que, selon les déclarations officielles des partis, les contributions de l'Etat entrent pour plus de 80% dans les revenus de la plupart des partis représentés au parlement. On ne dispose pas à ce propos de chiffres exacts mais le représentant de l'un de ces partis a indiqué à l'EEG que 95% des revenus de son parti proviennent de l'Etat. Le financement public a, en principe, pour effet de limiter l'influence potentielle des gros donateurs sur la vie politique en réduisant ainsi le risque d'un détournement du processus démocratique au profit d'intérêts privés ; cependant, il a aussi (potentiellement) le désavantage d'accroître la dépendance des partis à l'égard de l'Etat. Bien que ce point ne relève pas, strictement parlant, de la présente évaluation, l'EEG souhaite attirer l'attention des autorités slovaques sur l'Article 1 de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres qui précise que le soutien de l'Etat devrait se situer dans des limites raisonnables et ne pas porter atteinte à l'indépendance des partis politiques. Au vu de ce qui semble être une dépendance excessive des partis parlementaires slovaques sur les contributions de l'Etat, les autorités slovaques devraient envisager d'introduire dans le système de financement politique des mesures pour inciter les partis politiques à chercher à accroître les revenus qu'ils obtiennent d'autres sources.²⁵

Transparence

85. La Loi n° 85/2005 exige des partis politiques qu'ils fournissent des déclarations assez détaillées sur leurs finances et notamment leur comptabilité régulière. Les partis sont tenus de fournir (à la fois dans le rapport annuel et dans les rapports sur les campagnes électorales) des états séparés des dons, services reçus sans contrepartie, prêts et crédits : ces états doivent inclure des renseignements détaillés sur la nature et la valeur de chaque don, service reçu sans contrepartie ou prêt, ainsi que l'identité du donneur, prestataire de service ou prêteur/créditeur. L'EEG note avec satisfaction la définition détaillée des services gratuits incluse à l'Article 23 de la loi, qui couvre le problème difficile des dons en nature et des services fournis à un prix réduit, l'interdiction des dons anonymes, l'obligation de présenter un acte de donation pour tout don d'une valeur supérieure à 5.000 SKK (environ 150 €) et l'obligation pour chaque parti politique d'inclure dans son rapport annuel des informations financières sur les entreprises qu'il détient, la situation financière du parti pendant les deux années précédentes ainsi que des données sur les cotisations versées par les membres du parti (en particulier des informations sur les membres ayant versé plus de 25.000 SKK - environ 750 € - en cotisations). L'EEG se félicite en outre de l'obligation faite aux partis de déclarer leurs dépenses électorales à la fois avant et peu après les élections. Néanmoins, malgré cette évaluation globalement positive des obligations imposées aux partis par la Loi n° 85/2005 afin d'assurer la transparence du financement des partis politiques, des progrès supplémentaires restent à faire dans quatre domaines.

²⁵ Par exemple en autorisant les partis à déduire de leur revenu imposable les cotisations de leurs membres et les dons privés en dessous d'un certain montant, ou en faisant dépendre l'accès aux contributions publiques de la collecte de dons privés d'un montant équivalent. Ces deux formes d'incitation – à condition de faire l'objet d'une réglementation adéquate – permettraient en outre d'améliorer encore la transparence du financement des partis politiques.

86. Premièrement, ni la Loi n° 85/2005 ni aucune réglementation ne traite du financement individuel des candidats aux élections. En effet, bien qu'ils doivent tous être portés sur la liste d'un parti, les candidats à un siège au sein du Conseil national peuvent mener une campagne électorale indépendamment du parti sur la liste duquel ils figurent. La possibilité de verser des dons directement à un candidat individuel ou à un membre du parlement sans que cela soit déclaré constitue une lacune importante du système actuel. Il ressort clairement des entretiens menés par l'EEG que les partis politiques considèrent que les dons aux candidats et les dépenses individuelles des candidats ne sont pas liées aux finances du parti et ne relèvent donc pas des dispositions de la Loi n° 85/2005 sur la transparence du financement des partis politiques. L'EEG a appris qu'après les élections législatives de 2006, deux partis ont déclaré n'avoir pas fait de dépenses électorales en arguant de ce que leurs candidats avaient dépensé leur propre argent. Ceci étant manifestement contraire à l'esprit de la Loi n° 85/2005 et en particulier à l'Article 21 de cette loi qui vise à assurer la transparence des dépenses relatives à l'élection des candidats au Conseil national, l'EEG recommande **d'exiger des candidats aux élections au Conseil national qu'ils déclarent tous les dons qu'ils reçoivent en relation avec leurs activités politiques - y compris leur source (au moins au-dessus d'un certain seuil), leur nature et leur valeur - et fournissent un état détaillé des dépenses occasionnées.**
87. Deuxièmement, la Loi n° 85/2005 ne distingue pas entre l'organisation centrale d'un parti et ses sections régionales et, par conséquent, les recettes et les dépenses des sections du parti doivent normalement apparaître en totalité dans la comptabilité centrale du parti et être incluses dans le rapport annuel du parti. Ceci a été confirmé par les autorités slovaques, qui ont déclaré que, puisque les partis politiques sont des personnes morales, ils ont l'obligation d'inclure toutes les recettes et dépenses des sections régionales et locales dans leurs comptes centraux. Toutefois, l'EEG a été informée que les sections locales et régionales des partis utilisent et gèrent leurs propres fonds en toute indépendance, que toutes les informations sur les recettes et dépenses dans le cadre, notamment, d'élections locales ne sont pas divulguées par les partis et que diverses irrégularités ont été observées dans les pratiques de financement au niveau local et régional, en particulier lors de l'élection des maires. L'EEG n'a pas été en mesure d'apprécier si cette situation était due à l'ignorance de la part des partis politiques qu'ils doivent inclure les recettes et dépenses des sections locales et régionales dans les comptes centraux du parti²⁶, ou à des lacunes de contrôle interne dans les partis ou à un problème similaire à ce qui est exposé au paragraphe précédent (les recettes et dépenses de candidats à des élections locales et régionales ne seraient pas considérées comme un financement du parti lui-même). L'EEG pourrait envisager, dans ce contexte, que des orientations supplémentaires soient données aux partis, indiquant le niveau de détail des informations devant être rendues publiques sur le financement local et régional (voir aussi les paragraphes 89 et 97 ci-dessous) ou, si nécessaire, au vu des enjeux financiers liés, par exemple, aux élections municipales à Bratislava, envisager une procédure distincte de reddition de comptes pour les municipalités de grande taille. Ces mesures supplémentaires sont d'autant plus importantes que la Loi n° 85/2005 ne prévoit pas de plafond pour le financement privé qu'un parti peut recevoir. A la lumière de ce qui précède, l'EEG recommande par conséquent de **prendre des mesures pour renforcer la transparence des recettes et des dépenses des partis et des candidats au niveau local et régional (en particulier en relation avec l'élection des maires).**
88. Troisièmement, il semble que, dans le système slovaque, les partis politiques ne soient pas tenus de fournir des informations (financières) sur les entités qui leur sont directement ou indirectement liées ou qui sont de quelque façon sous leur contrôle, dès lors que ces entités ont

²⁶ Les deux partis politiques interviewés par l'EEG semblaient informés de cette obligation.

une personnalité juridique distincte de celle du parti.²⁷ Il s'agit là clairement d'une lacune du système actuel. Les exemples signalés à l'EEG à cet égard comprenaient des entités créées par des personnes étroitement associées aux activités des partis politiques ou par les partis²⁸, la participation des organisations politiques de jeunesse aux campagnes présidentielles ainsi que certaines campagnes d'affichage en faveur d'un candidat ou d'un parti dont l'origine ne pouvait être clairement attribuée à un parti politique. Au vu de ce dernier exemple, il pourrait être utile d'exiger de façon formelle que toute publicité politique (par voie d'affichage ou autre), qu'elle porte sur une question particulière, un candidat ou un parti, mentionne explicitement l'entité ou la personne l'ayant commandée. Une autre option serait d'obliger des tierces parties qui engagent des dépenses électorales au-dessus d'un certain niveau qu'elles soient officiellement enregistrées et déclarent leur participation à la campagne électorale et quelle que soit leur relation avec le parti afin de permettre un véritable contrôle de leurs activités. Pour faire en sorte que les obligations imposées aux entités n'appartenant pas directement à l'organisation du parti soient proportionnées, le niveau de ces dépenses pourrait être défini de façon à ce que seules les dépenses importantes au niveau national et local soient concernées. L'EEG recommande par conséquent de **mettre en place des règles proportionnées de divulgation des dépenses encourues par les entités extérieures à l'organisation d'un parti - mais liées directement ou indirectement à lui - en relation avec les campagnes électorales.**

89. Enfin, comme mentionné précédemment (voir plus haut paragraphe 85), l'EEG note avec satisfaction le caractère détaillé et la périodicité des rapports que les partis politiques sont tenus de fournir sur leur comptabilité régulière et sur leurs dépenses électorales. Un autre aspect positif de la Loi n° 85/2005 est le fait que les rapports présentés par les partis doivent être publiés sur le site Internet du Conseil national (dans le cas des rapports annuels) et du Ministère des Finances (dans le cas des rapports sur le financement des campagnes électorales), ce qui, en principe, facilitera grandement l'exercice d'un véritable contrôle par la société civile, les médias et l'ensemble du public. Cependant, les rapports publiés sur le site Internet du Conseil national sont très difficiles à trouver car ils sont classés par numéros et non par titres.²⁹ En outre, le format des deux types de rapports à soumettre par les partis politiques n'est défini ni dans la Loi n° 85/2005, ni dans la réglementation secondaire ou autre. La Commission des finances, du budget et de la monnaie du Conseil national a informé l'EEG avoir émis de sa propre initiative des directives sur les rapports à soumettre chaque année au Conseil national sur la situation financière des partis. L'EEG approuve cette initiative mais note que les directives en question ne semblent pas établir un format de déclaration commun. Il est clair en outre qu'aucune directive du tout n'a été émise au sujet des rapports sur le financement des campagnes électorales. L'absence d'un format de déclaration standardisé et de notes expliquant comment établir de tels rapports rend toute comparaison d'une année sur l'autre et entre partis extrêmement difficile, ce qui réduit considérablement l'intérêt de l'information recueillie. C'est pourquoi l'EEG recommande de : **1) faire en sorte que les rapports annuels des partis politiques soient facilement accessibles au public et 2) définir un format standardisé (accompagné le cas échéant d'instructions appropriées) pour les rapports annuels et les rapports sur le financement des campagnes électorales que doivent soumettre les partis politiques.**

²⁷ Les entreprises commerciales créées ou contrôlées par un parti politique représentent à cet égard une exception puisque le bilan de ces entreprises doit être inclus dans le rapport annuel des partis politiques.

²⁸ L'EEG a été informée de la difficulté à obtenir quelque forme d'information (financière) que ce soit à propos de ces ONG. Après la visite, l'EEG a été informée que les ONG ne peuvent être créées que par des personnes physiques et que les activités politiques sous la forme juridique d'une ONG sont interdites. Néanmoins, il semblerait que des entités en-dehors de la structure des partis, liées directement ou indirectement au parti – sous quelque forme juridique que ce soit – ont une influence (financière) considérable sur les campagnes électorales.

²⁹ L'EEG a appris que l'on prévoit, dans un avenir proche, de classer les rapports annuels par titre et non plus par numéros de dossier.

Contrôle

90. L'EEG considère que la solidité d'un système de réglementation du financement politique n'est que celle de son maillon le plus faible. Le maillon le plus faible du système slovaque est le mode de contrôle du financement des partis et des campagnes électorales.
91. S'agissant des contrôles internes, l'EEG a été informée que chaque parti définit indépendamment les modalités de contrôle de ses finances. La loi oblige en outre les partis à faire certifier leur bilan par un auditeur désigné par tirage au sort par la Chambre des commissaires aux comptes slovaques. L'EEG a été informée que les auditeurs expriment également leur avis et formulent des recommandations sur les contrôles financiers internes des partis.
92. Le contrôle externe du financement des partis politiques est assuré par plusieurs entités. La Commission des finances, du budget et de la monnaie du Conseil national semble être l'entité principale chargée de telles tâches de contrôle. Toutefois, le contrôle qu'elle exerce est, de son propre aveu, assez formel puisqu'elle s'appuie sur les déclarations des auditeurs (sans avoir accès au rapport initial d'audit complet) et se contente de vérifier qu'aucun des dons déclarés par les partis politiques dans le rapport annuel n'émane d'une source clairement interdite (c'est-à-dire d'un organisme public ou d'une entité étrangère). Le Ministère des Finances est chargé de surveiller que les partis respectent bien l'obligation de présenter un rapport intérimaire et un rapport final sur le financement de leur campagne électorale. Ce contrôle est lui aussi d'une nature purement formaliste : le Ministère des Finances se contente de vérifier que les partis ont bien inclus dans leurs rapports la totalité de l'information exigée légalement. Le Ministère des Finances est aussi chargé de vérifier que les contributions publiques aux partis politiques ont été dépensées conformément à la loi. Il semble également que l'emploi des contributions publiques par les partis politiques puisse être contrôlé par le service de contrôle financier³⁰, un organe indépendant, et, dans une moindre mesure, par la Cour des comptes.³¹
93. Pour résumer, l'EEG est d'avis que le système slovaque de contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales souffre de plusieurs défauts. Le contrôle effectivement exercé présente un caractère excessivement parcellaire, diffus et formel. Ni la Commission des finances, du budget et de la monnaie du Conseil national, ni le Ministère des Finances ne disposent d'un véritable tableau général du financement public et privé des partis politiques et des campagnes électorales et de l'expertise nécessaire pour exercer un contrôle adéquat. Leur contrôle repose trop fortement sur l'évaluation de l'auditeur qui est responsable principalement à l'égard de l'organe exécutif du parti et non de la Commission des finances, du budget et de la monnaie. Il n'existe actuellement pas d'entité de contrôle (indépendante) dotée des capacités ou de l'expertise nécessaires pour établir par des moyens d'enquête si les déclarations financières correspondent exactement aux sommes recueillies et dépensées par les partis politiques. Les médias et la société civile – comme le chapitre slovaque de Transparency International, l'Alliance Fair Play et Civic Eye – jouent un rôle essentiel en assurant une certaine forme de contrôle externe de l'application par les partis de la réglementation pertinente³² mais ce contrôle souffre

³⁰ L'EEG a été informée que le service de contrôle financier peut décider d'office l'audit d'un parti politique en ce qui concerne l'utilisation des contributions publiques s'il recevait des indications sur la manière dont ces contributions ont été dépensées ou bien sur demande du Ministère des Finances.

³¹ L'EEG a appris qu'en 2005, il a été proposé de doter la Cour des comptes de l'autorité nécessaire pour procéder à l'audit de toutes les activités financières des partis politiques. Cette proposition n'a pas recueilli un soutien suffisant au sein du Conseil national.

³² Il convient de mentionner tout particulièrement l'Alliance Fair Play à cet égard. Cette ONG, qui travaille activement à développer la transparence de la représentation politique et de l'administration publique, a notamment créé une base de

fortement de l'absence d'un mécanisme qui permettrait le suivi des irrégularités signalées par les acteurs externes. Plusieurs interlocuteurs de l'EEG lui ayant affirmé que les rapports présentés par les partis politiques ne donnent pas un tableau exact de leurs revenus, le fait de doter de capacités d'enquête une entité spécifique représenterait un progrès important. Cette mesure faciliterait aussi le contrôle exercé par les acteurs externes et améliorerait le suivi des réclamations. Enfin, il serait souhaitable de renforcer l'indépendance du contrôle financier, et afin de remédier à l'impression éventuelle de l'électorat que le contrôle en ce domaine est partial ou influencé par des facteurs politiques.

94. Au vu des paragraphes précédents, l'EEG recommande de **doter une entité unique du mandat et des ressources nécessaires pour contrôler, notamment par des moyens d'enquête, le financement des partis politiques (à partir de sources tant publiques que privées) et des campagnes électorales – y compris le financement individuel des candidats aux élections – et de veiller à ce que cette entité puisse exercer ses fonctions de façon impartiale et indépendante.**

Sanctions

95. L'EEG note que la législation de la République Slovaque prévoit la responsabilité administrative des partis politiques en cas de violations des règles relatives au financement des partis politiques. Le système légal slovaque ne prévoyant pas la responsabilité pénale des entités juridiques, les partis politiques ne peuvent être poursuivis pour une infraction de corruption commise dans le cadre du financement d'un parti. Comme on l'a vu dans la partie descriptive de ce rapport, le Ministère des Finances est dans l'obligation légale d'infliger une amende administrative d'un montant de 100.000 SKK (environ 3.000 €) pour sanctionner la soumission tardive ou incomplète d'un rapport de campagne électorale ou d'un rapport annuel. Si un parti accepte un don ou un service en violation de la Loi n° 85/2005, le Ministère des Finances peut aussi infliger une amende pouvant atteindre le double de la valeur du don ou du service reçu. Enfin, le versement des contributions publiques peut être suspendu si un parti politique ne corrige pas les imperfections qui lui ont été signalées dans son rapport annuel. L'EEG est loin d'être convaincue que ces sanctions sont adéquates pour dissuader les partis politiques de toute violation des règles du financement politique et c'est pourquoi elle recommande de **réexaminer les sanctions existantes en cas de violation de la réglementation sur le financement des partis politiques et d'assurer que ces sanctions soient à la fois proportionnées et dissuasives.**
96. S'agissant de l'exécution des sanctions, l'EEG n'a connaissance d'aucune affaire ayant donné lieu à l'imposition d'une amende pour infraction aux règles de financement des partis politiques, autre que la non-soumission de rapports financiers (cf. paragraphe 81). Lors de la visite sur place, ses interlocuteurs ont reconnu que, étant donné le degré de conformité avec l'ancienne loi et la Loi n° 85/2005, il est légitime de s'interroger sur l'efficacité du mécanisme de sanction. A cet égard, l'EEG aimerait souligner que l'application effective de la réglementation sur le financement politique est importante pour garantir la confiance du public dans le processus politique. Bien que la non-application des sanctions puisse être due à l'inefficacité du contrôle et à l'absence de capacités d'enquête des entités de contrôle (voir plus haut), l'EEG se demande également si le Ministère des Finances est suffisamment indépendant pour imposer des sanctions à sa disposition. L'EEG, par conséquent, recommande d'**assurer l'indépendance,**

données accessible au public qui permet de suivre les allocations de fonds publics aboutissant entre des mains privées, fournissant ainsi un éclairage utile sur les décisions qui peuvent être favorables à certains donateurs politiques.

l'impartialité et l'efficacité pratique du système de sanction en cas de violation des règles du financement politique.

97. Il est en outre essentiel que tout mécanisme contraignant s'accompagne de conseils sérieux, précis et fournis en temps opportun pour aider les partis politiques et les candidats aux élections à se conformer à la réglementation en vigueur. Cet élément important est encore insuffisamment développé en République Slovaque, comme déjà indiqué au paragraphe 89. L'EEG est d'avis que l'entité mentionnée au paragraphe 94 devrait mettre en place aussi un service spécifiquement chargé d'apporter formation et conseils aux candidats aux élections, aux représentants élus, aux fonctionnaires concernés et aux partis politiques afin de soutenir la bonne application de la réglementation sur le financement politique. L'EEG recommande par conséquent de **fournir formation et conseils aux partis politiques et aux candidats aux élections sur la réglementation applicable en matière de financement politique.**
98. Enfin, l'EEG note – conformément aux remarques formulées plus haut au paragraphe 86 – que, dans le système actuel, les candidats autres que les candidats à la présidence ne peuvent être tenus pour responsables des infractions à la réglementation sur le financement des partis politiques. C'est pourquoi l'EEG recommande **d'introduire la responsabilité des candidats aux élections en cas de violation des règles du financement politique, conformément aux règles s'appliquant aux partis politiques.**

Candidats à la présidence

99. Par manque de temps et aussi parce que la réglementation s'appliquant au financement des partis politiques et des campagnes pour l'élection des membres du Conseil national diffère fondamentalement de celle qui porte sur les campagnes présidentielles, l'EEG n'a pas été en mesure d'examiner les deux systèmes de manière aussi approfondie. Pendant la visite sur place, l'EEG s'est intéressée principalement au financement des partis politiques et des campagnes pour l'élection des membres du Conseil national. Il s'agissait là d'un choix délibéré, étant donné que la magnitude du financement des partis politiques et des élections législatives excède de beaucoup celui des candidats à la présidence et que le Président ne dispose que de pouvoirs très réduits, ce qui diminue les risques résultant de pratiques financières questionnables. Les dispositions sur la transparence du financement contenues dans la Loi n° 46/1999 sur la méthode d'élection du Président sont assez sommaires par rapport à celles de la Loi n° 85/2005 sur les partis politiques et les mouvements politiques. L'obligation de divulgation s'appliquant en outre uniquement aux dépenses *publicitaires*, dont le plafond est fixé à 120.000 €, il semble assez facile pour les candidats à la présidence de contourner les normes de transparence édictées à leur intention. Au cours de la visite sur place, l'EEG a été informée que le plafond actuel pourrait inciter à ne pas déclarer complètement certains revenus et certaines dépenses publicitaires. L'EEG est d'avis qu'il serait souhaitable, dans un premier temps, d'exiger des candidats à la présidence qu'ils déclarent plus en détail leurs revenus et leurs dépenses (et pas seulement leurs dépenses publicitaires) et rendent publics les rapports qu'ils doivent soumettre au Ministère des Finances. Par conséquent, l'EEG recommande **d'évaluer la nécessité d'amender les dispositions de la Loi n° 46/1999 sur la méthode d'élection du Président, en vue d'améliorer la transparence du financement des candidats à la présidence (et d'assurer que ces dispositions amendées, si tel est le cas, soient conformes aux exigences requises par la Loi n° 85/2005 sur les partis politiques et les mouvements politiques).**

V. CONCLUSIONS

100. La Loi n° 85/2005 sur les partis politiques et les mouvements politiques est dans une large mesure conforme aux dispositions pertinentes de la Recommandation Rec (2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. De fait, les problèmes qui se posent en matière de financement des partis politiques en République Slovaque ne sont pas tant liés à la lettre de la Loi n° 85/2005 qu'à l'esprit dans lequel les partis respectent (ou non) ses dispositions. On le voit bien pour ce qui est des dépenses des candidats, qu'un certain nombre de partis estiment ne pas relever des dispositions de la Loi n° 85/2005. Cependant, une préoccupation plus pressante est le système de supervision inadéquat et, lié à ce problème, la non-application observée des règles. L'actuel système de supervision est fragmenté, diffus et formaliste et ni le Comité des Finances, du Budget et de la Monnaie du Conseil national, ni le ministère des Finances n'ont l'expertise nécessaire ou une quelconque capacité d'investigation. De ce fait, les violations des règles du financement des partis politiques sont rarement dénoncées par les autorités de tutelles et, si elles sont dénoncées, les violations découvertes ne semblent pas mener à une peine quelconque – à l'exception des amendes infligées pour la non-soumission des rapports financiers. Il faut donc en priorité établir un mécanisme de supervision efficace et assurer de manière adéquate les règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales.
101. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la République Slovaque :
- i. **exiger des candidats aux élections au Conseil national qu'ils déclarent tous les dons qu'ils reçoivent en relation avec leurs activités politiques - y compris leur source (au moins au-dessus d'un certain seuil), leur nature et leur valeur - et fournissent un état détaillé des dépenses occasionnées (paragraphe 86) ;**
 - ii. **prendre des mesures pour renforcer la transparence des recettes et des dépenses des partis et des candidats au niveau local et régional (en particulier en relation avec l'élection des maires) (paragraphe 87) ;**
 - iii. **mettre en place des règles proportionnées de divulgation des dépenses encourues par les entités extérieures à l'organisation d'un parti - mais liées directement ou indirectement à lui - en relation avec les campagnes électorales (paragraphe 88) ;**
 - iv. **1) faire en sorte que les rapports annuels des partis politiques soient facilement accessibles au public et 2) définir un format standardisé (accompagné le cas échéant d'instructions appropriées) pour les rapports annuels et les rapports sur le financement des campagnes électorales que doivent soumettre les partis politiques (paragraphe 89) ;**
 - v. **doter une entité unique du mandat et des ressources nécessaires pour contrôler, notamment par des moyens d'enquête, le financement des partis politiques (à partir de sources tant publiques que privées) et des campagnes électorales – y compris le financement individuel des candidats aux élections – et veiller à ce que cette entité puisse exercer ses fonctions de façon impartiale et indépendante (paragraphe 94) ;**

- vi. **réexaminer les sanctions existantes en cas de violation de la réglementation sur le financement des partis politiques et assurer que ces sanctions soient à la fois proportionnées et dissuasives** (paragraphe 95) ;
 - vii. **assurer l'indépendance, l'impartialité et l'efficacité pratique du système de sanction en cas de violation des règles du financement politique** (paragraphe 96) ;
 - viii. **fournir formation et conseils aux partis politiques et aux candidats aux élections sur la réglementation applicable en matière de financement politique** (paragraphe 97) ;
 - ix. **introduire la responsabilité des candidats aux élections en cas de violation des règles du financement politique, conformément aux règles s'appliquant aux partis politiques** (paragraphe 98) ;
 - x. **évaluer la nécessité d'amender les dispositions de la Loi n° 46/1999 sur la méthode d'élection du Président, en vue d'améliorer la transparence du financement des candidats à la présidence (et assurer que ces dispositions amendées, si tel est le cas, soient conformes aux exigences requises par la Loi n° 85/2005 sur les partis politiques et les mouvements politiques)** (paragraphe 99).
102. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités slovaques à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations susmentionnées d'ici le 31 août 2009.
103. Enfin, le GRECO invite les autorités de la République Slovaque à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.