

Adoption: 10 octobre 2014
Publication: 16 octobre 2014

Public
Greco RC-III (2014) 23F

Troisième Cycle d'Évaluation

Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur la République Slovaque

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

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 65^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 6-10 octobre 2014)

I. INTRODUCTION

1. L'Addendum au deuxième Rapport de conformité évalue les mesures supplémentaires prises par les autorités slovaques depuis l'adoption des précédents Rapports de conformité pour mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO dans le Rapport d'évaluation du Troisième cycle sur la Slovaquie. Il est rappelé que le Troisième cycle d'évaluation porte sur deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption) ;
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le GRECO a adopté le Rapport d'évaluation du Troisième cycle sur la République slovaque lors de sa 36^e réunion plénière (15 février 2008). Ce rapport (Greco Eval III Rep (2007) 4F [Thème I / Thème II](#)), rendu public le 14 mars 2008, adressait seize recommandations à la République slovaque.
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités slovaques avaient présenté un rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO avait chargé l'Autriche et la Lettonie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité.
4. Dans le Rapport de conformité, adopté lors de sa 46^e réunion plénière (22-26 mars 2010), le GRECO constatait que la République slovaque n'avait mis en œuvre de façon satisfaisante qu'une seule des seize recommandations contenues dans le Rapport du Troisième cycle d'évaluation (Thème I : recommandation i mise en œuvre, recommandations ii, iii et v partiellement mises en œuvre et recommandations iv et vi non mises en œuvre ; Thème II : aucune des dix recommandations mise en œuvre). Ce très faible degré de conformité avec les recommandations a été jugé « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur. Le GRECO a décidé d'appliquer l'article 32 sur les mesures à prendre lorsque ses membres ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation.
5. Le GRECO a adopté un premier Rapport intérimaire lors de sa 49^e réunion plénière (29 novembre – 3 décembre 2010). Dans ce rapport, il constatait que, eu égard au Thème I – Incriminations, les recommandations ii, iii et v demeuraient partiellement mises en œuvre et les recommandations iv et vi n'avaient pas été mises en œuvre ; et eu égard au Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i à x n'avaient toujours pas été mises en œuvre. Comme aucun progrès tangible n'avait été réalisé par la République slovaque, le GRECO a conclu que le degré de conformité demeurerait « globalement insatisfaisant ». Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) de son Règlement intérieur, il a décidé d'appliquer la deuxième phase de la procédure de conformité renforcée¹ et invité le

¹ « (ii) le Président du GRECO envoie une lettre, avec copie au président du Comité statutaire, au chef de délégation du membre concerné, attirant son attention sur le non-respect des recommandations ».

pays à présenter un rapport sur les mesures adoptées en vue de la mise en œuvre des recommandations en suspens.

6. Le GRECO a adopté un [deuxième Rapport intérimaire](#) lors de sa 53^e réunion plénière (5-9 décembre 2011). Les six recommandations du Thème I ayant toutes été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante à ce stade et quatre des dix recommandations du Thème II ayant été partiellement mises en œuvre (la législation était en cours de réforme), le GRECO a jugé que le degré de conformité n'était plus « globalement insatisfaisant ». Il a demandé aux autorités slovaques de lui rendre compte des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens.
7. Dans le [deuxième Rapport de conformité](#), adopté lors de sa 58^e réunion plénière (3-7 décembre 2012) – établi à partir des nouvelles informations communiquées par les autorités slovaques – le GRECO a conclu que la République slovaque n'avait réalisé aucun progrès depuis le deuxième Rapport intérimaire ; aucune des dix recommandations du Thème II n'avait été mise en œuvre de façon satisfaisante et seules les recommandations iv et viii avaient été partiellement mises en œuvre. Le GRECO a estimé que le degré de conformité avec les recommandations était une nouvelle fois « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, du paragraphe 8.3, révisé du Règlement intérieur et a décidé, là encore, d'appliquer l'article 32 sur les mesures à prendre lorsque les membres du GRECO ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation ; il a invité les autorités à lui rendre compte des mesures prises pour mettre en œuvre des recommandations en suspens du Thème II.
8. Dans le [troisième Rapport intérimaire](#), adopté lors de sa 61^e réunion plénière (14-18 octobre 2013), le GRECO a conclu que la République slovaque n'avait obtenu aucun résultat tangible depuis l'adoption du deuxième Rapport de conformité, malgré la procédure législative en cours au regard du financement des partis politiques, et que le degré de conformité demeurait « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, révisé du Règlement intérieur. Les autorités avaient été invitées une fois encore à faire rapport sur les mesures complémentaires adoptées. Le GRECO a reçu ce rapport le 30 juillet 2014.
9. Le présent [Addendum au deuxième Rapport de conformité](#) a pour objet d'évaluer les mesures supplémentaires prises par les autorités slovaques pour la mise en œuvre des recommandations en suspens du Thème II et procède à une appréciation globale du degré de conformité avec ces recommandations. Il a été préparé par M. Christian MANQUET, directeur d'unité, Direction de la législation pénale, ministère fédéral de la Justice (Autriche) et par M. Jaroslavs STRELCENOKS, Directeur, Bureau de la Prévention et de la Lutte contre la Corruption (Lettonie), avec l'aide du Secrétariat du GRECO.

II. ANALYSE

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

10. Dans son Rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé dix recommandations spécifiques à la République slovaque au titre du Thème II, traitées ci-après.
11. Il est rappelé que, sur les dix recommandations, seulement deux (iv et viii) ont été jugées partiellement mises en œuvre ; le troisième rapport intérimaire a conclu que les huit recommandations en suspens n'avaient pas été mises en œuvre.

12. Les autorités slovaques signalent que les recommandations adressées par le GRECO à la Slovaquie au titre du Thème II ont donné lieu à l'adoption d'une législation nouvelle et modifiée relative au financement des partis politiques. La loi sur les conditions du droit de vote (n° 180/2014 du Recueil), la loi sur les campagnes électorales (n° 181/2014 du Recueil) et la loi sur les partis politiques (n° 85/205 du Recueil) forment désormais l'assise juridique servant à assurer la conformité avec les recommandations du GRECO.

Recommandation i.

13. *Le GRECO avait recommandé 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.*
14. Les autorités slovaques attirent l'attention sur le fait que, dans le pays, ce sont toujours les partis politiques qui mènent les campagnes électorales à l'échelle nationale, jamais les candidats eux-mêmes. De fait, les partis sont responsables du financement ainsi que de l'intégralité de la campagne électorale. D'après la nouvelle loi sur les campagnes électorales, un parti politique doit ouvrir un compte bancaire spécial pour chaque campagne électorale. Seuls les fonds déposés dans un compte distinct peuvent être utilisés ; et les fonds ne peuvent être versés sur un compte spécial que depuis un autre compte bancaire. Les informations liées au compte spécial doivent toujours être accessibles au public et présenter impérativement les opérations de paiement effectuées, notamment les montants, les dates comptables, le nom des payeurs, etc. (« présentation générale des opérations de paiement »). Les partis politiques sont tenus de communiquer au ministère de l'Intérieur, au format papier ou électronique, l'adresse du site internet où ces données seront publiées. Par ailleurs, la loi sur les partis politiques et les mouvements politiques dispose que les partis politiques ne peuvent accepter des dons ou d'autres services à titre gracieux que si ces dons font l'objet d'un contrat écrit ; il est à noter que cette disposition ne s'applique pas si la valeur du don en numéraire provenant d'un seul donateur est inférieure ou égale à 200 euros au cours d'une année civile. Les paiements en espèces ne sont pas autorisés au-delà de cette somme. Si l'identité du donateur n'est pas claire, le parti est tenu de restituer le don dans les 30 jours par virement sur le compte émetteur du don. Si cela n'est pas possible, le don est considéré comme revenu de l'État et doit alors être déposé sur le compte du Trésor public. En cas de non-respect de ces dispositions, la loi prévoit des sanctions pécuniaires allant de 10 000 à 100 000 euros.
15. Le GRECO prend acte des informations communiquées. Il note que les autorités slovaques ont fourni des informations approfondies sur les obligations déclaratives des partis politiques. Cela étant, les autorités n'ont pas fourni d'informations sur les candidats individuels aux élections législatives, expliquant que ces responsabilités incombent aux seuls partis politiques – et non aux candidats – pour ce qui concerne les élections législatives. Le GRECO ne conteste pas le fait que le système soit conçu de sorte que tous les dons aux campagnes électorales nationales passent par les partis ; en revanche, le GRECO n'a pas eu connaissance d'une interdiction touchant les candidats de recevoir ce type de dons, ni de sanctions les concernant en cas d'acceptation de dons. D'après le Rapport d'évaluation (paragraphe 86), les partis politiques considèrent que les dons aux candidats et les dépenses individuelles des candidats ne sont pas liés aux finances du parti et ne relèvent donc pas de leurs obligations en matière de transparence. La possibilité de verser, en principe, des dons directement à un candidat sans que cela soit déclaré par le bénéficiaire constitue une lacune importante du système en place. Ce que les autorités slovaques déclarent à présent est entièrement lié à la transparence des partis

politiques ; en outre, des règles similaires concernant les candidats aux élections législatives continuent de faire défaut.

16. Le GRECO conclut que la recommandation i n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation ii.

17. *Le GRECO avait recommandé 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).*
18. Les autorités slovaques signalent que plusieurs articles ont été ajoutés à la nouvelle loi sur les campagnes électorales afin d'assurer une plus grande transparence des revenus et des dépenses des partis politiques et des candidats à l'échelon régional et local. Parmi l'éventail de mesures prises, les autorités évoquent notamment l'article 6 de la loi sur les campagnes électorales, qui régit les campagnes électorales en relation avec les candidats indépendants au niveau régional et local, y compris les plafonds de dépenses occasionnées pour les campagnes présidentielles de régions autonomes et les campagnes électorales de maires (de 250 000 euros pour les régions et les grandes villes à 2 000 euros pour les municipalités de moins de 2 000 habitants (article 6(1)). La loi sur les campagnes électorales dispose que, dans les régions de plus de 5 000 habitants, les candidats sont tenus de déposer les fonds destinés aux élections sur un compte bancaire spécial (article 6(6)), dont les coordonnées doivent toujours être disponibles en ligne. De plus, l'adresse de la page internet où sont publiés les comptes doit être communiquée au ministère de l'Intérieur, qui se charge de les publier également sur son site internet. Les comptes et les états financiers sont conservés pour une durée de cinq ans. Les candidats indépendants doivent tenir des registres séparés pour les dons et autres gratifications, indiquant leur valeur et l'identité des donateurs (article 6 (10)). Cette loi dispose également que les candidats indépendants aux fonctions de maire dans les municipalités de plus de 5 000 habitants doivent publier un rapport sur les fonds engagés pendant les campagnes électorales et soumettre ce rapport au ministère de l'Intérieur dans les 30 jours suivant les élections. Ladite loi énonce par ailleurs des limites de dépenses pour les partis politiques prenant part aux élections locales ainsi que des règles comptables et déclaratives équivalentes à celles susmentionnées (article 7 de la loi sur les campagnes électorales).
19. Le GRECO prend note des mesures législatives approfondies qui ont été prises. Il salue l'adoption de la nouvelle loi sur les campagnes électorales, qui expose clairement un système amélioré de transparence du financement des partis politiques lors des campagnes électorales, pour les partis politiques comme pour les candidates indépendants au niveau régional et local. Les mesures législatives évoquées concernent uniquement le financement des campagnes électorales et contiennent des dispositions plutôt strictes pour les élections dans les grandes municipalités, que visait en particulier le raisonnement du Rapport d'évaluation (paragraphe 87). Bien que la portée de la nouvelle législation, telle qu'appliquée dans la pratique, nécessite une évaluation approfondie avant qu'il soit possible de mesurer pleinement son incidence, le GRECO apprécie le fait que les autorités slovaques ont pris un certain nombre de mesures législatives pour remédier comme il se doit aux carences qui ont motivé cette recommandation.
20. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

21. *Le GRECO avait recommandé 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.*
22. Les autorités slovaques indiquent qu'avec l'adoption de la nouvelle loi sur les campagnes électorales, les tierces parties aux campagnes électorales sont tenues de s'inscrire auprès de la Commission nationale pour les élections et le contrôle du financement des partis politiques (présentée plus en détail ci-après). De son côté, la Commission nationale est tenue de publier en ligne une liste des tierces parties (article 8). La loi fixe le plafond des dépenses engagées dans campagnes pour les tierces parties à 100 000 euros pour les campagnes législatives et 225 000 euros pour les campagnes municipales (article 8 (7)). Les tierces parties sont tenues de déposer les fonds destinés aux campagnes électorales dans des comptes en banque séparés, dont les relevés doivent être continuellement accessibles au public, qui doit avoir une vue d'ensemble des opérations de paiement. Les partis politiques liés à des tierces parties doivent notifier l'adresse du site internet où sont publiées ces données au ministère de l'Intérieur, qui se charge alors de les publier sur son site internet (article 8 (8)). À la demande du ministère de l'Intérieur, les tierces parties doivent impérativement prouver l'identité des titulaires de comptes bancaires d'où proviennent les fonds. Les autorités affirment en outre que les tierces parties doivent consigner l'objet des fonds utilisés pour les campagnes électorales, dont les coûts sont divers et variés (notamment, les affiches et spots de campagne, tels que décrits en détail à l'article 8 (9 et 10)) et publier une description générale des coûts dans les dix jours suivant la fin de la campagne électorale (article 8 (11)). En cas de non-respect de ces dispositions, la loi sur les campagnes électorales prévoit des sanctions concernant les tierces parties allant de 1 000 à 10 000 euros.
23. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités slovaques, que corrobore la loi sur les campagnes électorales. Cette nouvelle loi traite de la question particulière soulevée dans le Rapport d'évaluation, à savoir de rendre le processus plus ouvert pour le public au regard du financement des campagnes électorales par des entités juridiquement distinctes des partis politiques mais étroitement liées à ces partis, à leur campagne et à leur financement. Le GRECO rappelle que ce type de financement indirect pose problème du point de vue de la transparence dans un certain nombre d'États membres du GRECO. La nouvelle législation slovaque est plutôt innovante dans sa façon de combler l'écart entre les partis politiques et les entités connexes, qui sont des personnes morales distinctes et doivent par conséquent répondre à des obligations comptables distinctes. Le GRECO est particulièrement intéressé par l'incidence de cette législation, telle qu'appliquée dans la pratique, dont pourraient s'inspirer d'autres États membres. Avec l'adoption de la nouvelle loi, la Slovaquie a mis en place des mesures qui cadrent parfaitement avec les intentions de la recommandation.
24. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

25. *Le GRECO avait recommandé 1) de faire en sorte que les rapports annuels des partis politiques soient facilement accessibles au public et 2) de 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.*

26. Il est rappelé que, dans son deuxième Rapport de conformité, le GRECO a conclu que la première partie de cette recommandation avait été respectée du fait que les rapports annuels de partis politiques étaient devenus plus facilement accessibles au public sur internet, selon un classement par nom de parti (au lieu d'un numéro d'identification).
27. Les autorités slovaques font maintenant savoir que, concernant la seconde partie de la recommandation, l'article 30 de la loi sur les partis politiques et les mouvements politiques contient une liste des différents postes à inclure dans les rapports annuels des partis politiques. De même, l'article 4 de la loi sur les élections prévoit une liste adaptée au financement des campagnes électorales. En plus de cette législation, un format et des consignes pour les deux types de rapports sont consultables sur le site internet de la Commission nationale.
28. Le GRECO accueille favorablement les informations concernant la seconde partie de la recommandation. Il note qu'une législation assez détaillée est désormais en place pour l'établissement des rapports annuels des partis politiques et des rapports sur les campagnes électorales. De plus, des consignes et un format standardisé pour les rapports sont consultables sur le site internet de la Commission nationale.
29. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

30. *Le GRECO avait recommandé 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.*
31. Les autorités slovaques attirent l'attention sur le fait que le paragraphe 13 de la loi sur les conditions du droit de vote, adoptée par le Parlement le 29 mai 2014, constitue la *Commission nationale pour les élections et le contrôle du financement des partis politiques* en tant qu'entité indépendante de contrôle du financement des partis politiques et des mouvements politiques, de la gestion des élections et du suivi des résultats des élections. La Commission nationale, qui sera opérationnelle au plus tard le 31 août 2015, contrôlera, en vertu du paragraphe 16 a) et b) de ladite loi, le financement des partis politiques et le financement et la gestion des campagnes électorales. Elle est chargée en outre de fournir une aide méthodologique et des conseils aux partis politiques et aux candidats concernant les dispositions législatives dans ces domaines. La Commission comptera 14 membres, dont dix nommés par les partis politiques représentés au Parlement en proportion de leur nombre de sièges – la moitié de ces membres fera partie de partis du gouvernement, et l'autre moitié, de l'opposition. Les quatre membres restants seront nommés par le président de la Cour constitutionnelle, le président de la Cour suprême, le procureur général et le président de la Cour des comptes. Le Parlement élit le président de la Commission nationale parmi les membres de cette dernière à l'issue d'un vote à bulletin secret. Le Bureau de la Commission, unité établie au ministère de l'intérieur, assure le secrétariat de la Commission.
32. Le GRECO salue l'adoption de la loi sur les conditions du droit de vote, qui prévoit la constitution d'une Commission nationale, entité globalement responsable du contrôle du financement des partis – et également responsable, au final, du financement des élections (y compris des candidats aux élections). Cependant, le GRECO note que le ministère de l'Intérieur remplit aussi

une fonction de suivi au regard des campagnes électorales, même si ses décisions sont soumises à l'examen de la Commission précitée. La Slovaquie a donc tenu compte, dans une certaine mesure, des réserves du GRECO quant au caractère parcellaire d'un système jusqu'à présent composé d'une diversité d'entités de contrôle du financement des partis politiques (Rapport d'évaluation, paragraphes 90 à 93) ; le GRECO s'inquiète toutefois de ce que, conformément à la loi sur les campagnes électorales (paragraphe 19, par exemple), le ministère de l'Intérieur, en sa qualité d'entité du pouvoir exécutif, remplisse également des fonctions de suivi au regard des campagnes électorales. Le GRECO note par ailleurs que la Commission nationale, une fois opérationnelle, se composera de dix membres nommés par les partis politiques représentés au Parlement, dont cinq par les partis au pouvoir et cinq par les partis de l'opposition. Ces membres peuvent ne pas être actifs en tant que députés européens ou nationaux ou élus d'organes régionaux ou locaux. Quatre membres supplémentaires doivent être nommés par des institutions judiciaires et par l'organe d'audit de l'État. Le GRECO convient que cette composition ne contredit en rien l'indépendance affichée de la Commission nationale. En revanche, le fait que les activités de secrétariat de la Commission soient assurées par une unité dédiée au sein du ministère de l'Intérieur est sujet à caution, d'autant plus que ce même ministère s'est vu confier quelques fonctions de suivi. Dans l'idéal, la Commission nationale devrait être plutôt le seul organe de suivi sans lien avec le pouvoir exécutif. Il en découle que cette recommandation n'a pas été pleinement prise en compte.

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

Recommandation vi.

34. *Le GRECO avait recommandé 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.*
35. Les autorités slovaques font référence aux nouvelles dispositions sur les infractions administratives relatives au financement des partis politiques, contenues dans la loi sur les partis politiques et les mouvements politiques (article 31) et dans la loi sur les campagnes électorales (article 19). La nouvelle législation a été présentée au GRECO.
36. Le GRECO prend note des dispositions évoquées par les autorités, selon lesquelles un éventail complet de sanctions administratives est désormais en place ; par exemple, les partis politiques qui manquent de présenter leurs comptes annuels en temps voulu s'exposent à une amende de 3 500 euros, soit un montant supérieur à ce que prévoyait la législation antérieure. Des amendements plus importants ont été adoptés concernant les campagnes électorales. La loi sur les campagnes électorales énonce également des sanctions : par exemple, en cas de poursuite de leur campagne après la date limite fixée par la loi, les partis politiques sont passibles d'une amende pouvant aller de 30 000 à 300 000 euros ; et en cas de dépassement du plafond de dépenses autorisées pour les campagnes en vue d'élections nationales, d'une amende de 10 000 à 100 000 euros. Le GRECO note que la législation actuelle prévoit des sanctions de plus en plus sévères par rapport à l'ancienne législation, telle que décrite dans le Rapport d'évaluation (paragraphes 64 à 69 et 95). Par ailleurs, le GRECO note que de nouvelles sanctions, qui n'existaient pas dans l'ancienne législation, ont été établies au regard des candidats aux élections et des tierces parties.
37. GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

38. *Le GRECO avait recommandé d'assurer l'indépendance, l'impartialité et l'efficacité pratique du système de sanction en cas de violation des règles du financement politique.*
39. Les autorités slovaques signalent que le cadre institutionnel pour le recours aux amendes a été modifié afin de rendre le dispositif décisionnel à la fois impartial et indépendant. Le contrôle du financement des partis politiques et le pouvoir d'imposer des sanctions en cas de non-respect des dispositions réglementaires ne relèvent plus du Conseil national ni du ministère des Finances. C'est désormais à la Commission nationale pour les élections et le contrôle du financement des partis politiques, nouvelle entité qui se veut à la fois impartiale et indépendante, que revient cette compétence. Le contrôle global du financement des partis et des campagnes électorales incombe à la Commission nationale, sachant que les décisions prises par cette commission sont soumises à l'examen d'une cour de justice. Il est à noter que le contrôle du financement des campagnes électorales est jugé difficile du point de vue administratif en Slovaquie, surtout pour ce qui est des campagnes de candidats aux élections municipales. La loi sur les campagnes électorales confère donc le contrôle direct à ce titre au ministère de l'Intérieur, notamment le pouvoir d'infliger des amendes pour non-respect des dispositions. Cela étant, la Commission nationale est aussi globalement responsable de ce processus et les décisions prises par le ministère de l'Intérieur concernant les sanctions peuvent faire l'objet d'un recours ou d'un réexamen par la Commission nationale, voire, in fine, par une cour de justice.
40. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il rappelle cette recommandation avait deux motivations. D'une part, rien ne prouvait qu'aucune sanction ait été infligée jusque-là pour les violations des dispositions relatives au financement des partis au moment de l'adoption du Rapport d'évaluation. D'autre part, la question s'était posée de savoir si le ministère des Finances (qui était à l'époque l'un des organes de contrôle) était suffisamment indépendant pour infliger des sanctions. Le GRECO a déjà convenu que la *Commission nationale pour les élections et le contrôle du financement des partis politiques* en tant que telle (voir au paragraphe 20) pouvait être considérée comme une entité indépendante, selon la législation et au regard de sa composition. Cependant, comme indiqué pour la recommandation v, la disposition selon laquelle la Commission doit être assistée d'un secrétariat qui est en fait une unité dédiée au sein du ministère de l'Intérieur et non d'un secrétariat indépendant est sujette à caution, en ce que le rôle du secrétariat consiste à préparer les travaux de la Commission, à proposer des décisions, etc. La participation du pouvoir exécutif à ce processus est d'autant plus problématique que le ministère de l'Intérieur a été habilité à infliger des sanctions eu égard au financement des campagnes électorales. Il en découle que le nouveau cadre institutionnel donne l'impression d'une implication assez poussée du pouvoir exécutif dans le processus de suivi, même si les décisions du ministère de l'Intérieur sont soumises à l'examen de la Commission nationale. Pour résumer, le GRECO est d'avis que l'indépendance du nouveau système de suivi est un pas dans la bonne direction, mais qu'il serait préférable de supprimer la participation du ministère de l'Intérieur au processus afin d'assurer la conformité pleine et entière avec la recommandation. Le GRECO ne peut évaluer l'efficacité du système à ce stade étant donné qu'il n'est pas encore opérationnel.
41. GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

42. *Le GRECO avait recommandé de fournir formation et conseils aux partis politiques et aux candidats aux élections sur la réglementation applicable en matière de financement politique.*
43. Il est rappelé que des mesures ont été prises par le passé en matière de formation et que la recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre dans le deuxième Rapport de conformité.
44. Les autorités slovaques évoquent maintenant l'article 16 (3) de la loi sur les conditions du droit de vote selon lequel la « *Commission nationale fournit aux partis politiques et aux candidats une assistance méthodologique et des conseils en lien avec les dispositions sur le financement des partis politiques et le financement des campagnes électorales* ».
45. Le GRECO se dit satisfait que la Commission, entité globalement responsable du financement politique en Slovaquie, se soit vue confier le mandat clair de fournir une assistance méthodologique et des conseils au regard du financement des partis politiques. Ces fonctions jouent un rôle crucial comme instruments préventifs dans l'action future de la Commission nationale. Le GRECO encourage les autorités à allouer des ressources suffisantes à la Commission pour que cet organe, dès lors qu'il sera opérationnel, puisse élaborer des programmes de formation à intervalles réguliers avec les différents acteurs concernés (partis politiques, tierces parties, candidats, etc.) ainsi qu'une structure lui permettant de s'acquitter de sa fonction de conseil dans des délais raisonnables. Le GRECO est d'avis que la Slovaquie pourrait s'inspirer des bonnes pratiques appliquées à cet égard dans certains autres de ses États membres, telles que décrites dans ses rapports antérieurs. Il en découle que la nouvelle législation nécessite des mesures supplémentaires pour pouvoir être efficace ; cependant, le GRECO estime qu'il n'est pas possible de prendre de telles mesures à ce stade précoce, tant que la Commission ne sera pas opérationnelle.
46. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ix.

47. *Le GRECO avait recommandé 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.*
48. Les autorités slovaques signalent que la loi sur les campagnes électorales (articles 3 à 8) contient une liste détaillée de dispositions relatives au financement des élections. Cette loi prévoit la responsabilité des partis politiques, ainsi que des candidats individuels aux élections et des tierces parties, en cas de violation de ces règles (par exemple, le fait de ne pas tenir de comptabilité séparée et transparente, de ne pas conserver un registre de leurs dépenses, de ne pas respecter des plafonds de dépenses appropriés, etc.). La non-conformité avec ces dispositions expose à un éventail de sanctions prenant la forme d'amendes différenciées.
49. Le GRECO est d'avis que l'adoption de la loi sur les campagnes électorales fait partie des principales réalisations signalées par la Slovaquie. Cette nouvelle législation en matière de financement des partis politiques (articles 3 à 8) élargit le champ d'application de la responsabilité des partis politiques aux candidats individuels aux élections et aux tierces parties du financement des campagnes électorales. Le GRECO tient à saluer les autorités slovaques

pour cette avancée législative qui satisfait en soi aux exigences de la recommandation. En parallèle, le GRECO demande instamment aux autorités de veiller à l'efficacité de ces dispositions, dès lors qu'elles seront appliquées dans la pratique.

50. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation x.

51. *Le GRECO avait recommandé 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).*
52. Les autorités slovaques signalent qu'avec l'adoption de la loi sur les campagnes électorales, de nouvelles dispositions sont en place relativement aux élections présidentielles (article 5), améliorant la transparence du financement des campagnes concernées. Par exemple, les candidats aux présidentielles doivent ouvrir un compte spécial pour leur campagne ; leurs dépenses de campagnes sont désormais plafonnées à 500 000 euros ; des fonds peuvent être virés sur le compte spécial uniquement depuis un autre compte bancaire ; et les candidats sont tenus de consigner leurs dépenses de campagne dans un format prescrit par la loi, de les rendre publiques et de les présenter au ministère de l'Intérieur dans les 30 jours suivant le scrutin. Le non-respect de ces dispositions expose à des sanctions pouvant aller jusqu'à 30 000 euros.
53. Le GRECO prend note des nouvelles dispositions régissant les campagnes électorales présidentielles, telles qu'énoncées dans la loi sur les campagnes électorales, paragraphe 5 (1 à 16), dont certains exemples viennent d'être cités. Les nouvelles dispositions tiennent compte des trois grandes préoccupations qui sous-tendent cette recommandation, comme indiqué dans le Rapport d'évaluation (paragraphe 99). Premièrement, l'ancien plafond de dépenses (qui encourageait la sous-déclaration) a été considérablement élevé ; deuxièmement, les obligations comptables et déclaratives ont été sensiblement étoffées ; troisièmement, la comptabilité doit être rendue publique, sur internet. Il y a lieu de féliciter les autorités slovaques pour l'adoption de la nouvelle législation, qui cadre pleinement avec la recommandation.
54. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

55. **Au vu de ce qui précède et compte tenu des conclusions du deuxième Rapport de conformité intérimaire, le GRECO conclut que la République slovaque a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante treize des seize recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Troisième cycle.**
56. Pour ce qui est du Thème I – Incriminations, il était déjà conclu dans le deuxième Rapport de conformité intérimaire que l'ensemble des six recommandations avaient été mises en œuvre de façon ou traitées de manière satisfaisante. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations ii à iv, vi et viii à x ont été mises en œuvre de façon ou traitées de manière satisfaisante, les recommandations v et vii ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

57. S'agissant du Thème I (Incriminations), le GRECO rappelle avoir apprécié dans le deuxième Rapport intérimaire la série de mesures adoptées par la Slovaquie pour rendre la législation pénale conforme aux exigences de la Convention pénale sur la corruption (ETS173). Ce faisant, la Slovaquie a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante l'ensemble des six recommandations adressées pour ce thème. Plus particulièrement, la législation pénale a été modifiée, notamment pour élargir la gamme d'actes criminels spécifiques relevant de la corruption et du trafic d'influence ainsi que l'éventail d'agents de la fonction publique concernés. De même, l'infraction de corruption d'agents publics étrangers a été étendue dans son champ d'application et ne se limite plus aux transactions commerciales ; en outre, la corruption d'arbitres et de jurés a été érigée en infraction pénale à part entière.
58. Les réformes menées en Slovaquie au titre du Thème II (Transparence du financement des partis politiques) avaient déjà été amorcées en 2011 en vue de l'adoption d'une nouvelle législation dans ce domaine. À l'issue d'un processus relativement long et laborieux, dans lequel s'inscrivent les élections législatives de 2012, la République slovaque est parvenue à mettre en place un cadre juridique, en partie nouveau et en partie modifié, pour accroître la transparence du financement politique. Ce cadre ne concerne pas seulement le financement des partis politiques, comme c'était le cas par le passé – il traite aussi d'aspects plus vastes de transparence du financement des campagnes électorales, tenant compte des partis politiques et des candidats aux élections. L'adoption de la loi sur les campagnes électorales en 2014 est une amélioration significative à cet égard. Il y a lieu de noter cependant que le financement des campagnes électorales législatives, qui, en principe, ne doit transiter que par les partis politiques, pourrait être amélioré avec la possibilité d'un financement direct aux candidats individuels. De plus, la loi sur les conditions du droit de vote établit un dispositif de suivi global, prenant la forme d'une Commission nationale indépendante et pourvue d'un mandat clair. Il y a lieu de noter cependant que le fait que cette Commission soit assistée par une unité relevant du ministère de l'Intérieur et que ce même ministère assume quelques fonctions de contrôle au regard du financement des campagnes électorales amène à s'interroger sur l'indépendance et l'impartialité du système dans son ensemble. Cette situation appelle une réflexion approfondie. Pour résumer, il convient de saluer la Slovaquie pour la mise en place du nouveau cadre juridique, tout en l'invitant instamment à réfléchir plus avant à certaines carences détaillées dans le présent rapport. Le pays est encouragé par ailleurs à s'assurer de l'efficacité de la nouvelle législation dans son application.
59. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le degré de conformité actuel avec les recommandations n'est plus « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, du Règlement Intérieur. Le GRECO décide, par conséquent, de ne pas poursuivre l'application de l'article 32 au titre de la Slovaquie. L'adoption du présent Addendum au deuxième Rapport de conformité met fin à la procédure de conformité du Troisième cycle concernant la Slovaquie.
60. Le GRECO invite les autorités slovaques à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.