



Adoption : 7 décembre 2012  
Publication : 17 janvier 2013

**Public**  
**Greco RC-III (2012) 23F**  
**Deuxième Rapport de Conformité**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

### **Deuxième Rapport de Conformité sur la République Slovaque**

#### **"Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)"**

\* \* \*

#### **"Transparence du financement des partis politiques"**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 58<sup>e</sup> Réunion plénière  
(Strasbourg, 3-7 décembre 2012)

## I. INTRODUCTION

1. Ce deuxième Rapport de conformité évalue les mesures complémentaires prises par les autorités de la République slovaque depuis l'adoption du deuxième Rapport intérimaire sur le premier Rapport de conformité, concernant les recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'évaluation du troisième cycle sur ce pays. Il est rappelé que le Troisième cycle d'évaluation porte sur deux thèmes différents, à savoir:
  - Thème I – Incriminations : articles 1 (a) et (b), 2 à 12, 15 à 17 et 19(1) de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 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 de conformité du troisième cycle sur la République slovaque lors de sa 36<sup>e</sup> Réunion plénière (15 février 2008). Ce rapport (Greco Eval III Rep (2007) 4F [Thème I / Thème II](#)) a adressé 16 recommandations à la République slovaque et a été rendu public le 14 mars 2008.
3. Le GRECO a sélectionné l'Autriche et la Lettonie pour désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Christian MANQUET, Directeur d'unité, Direction de la législation pénale, ministère fédéral de la Justice, Autriche, et Mme Inese TERINKA, *senior specialist*, Bureau de la prévention et de la répression de la corruption, Lettonie<sup>1</sup>. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
4. Dans le premier Rapport de conformité, adopté lors de sa 46<sup>e</sup> réunion plénière (Strasbourg, 22-26 mars 2010), le GRECO a conclu que la République slovaque avait mis en œuvre de façon satisfaisante une seule des seize recommandations contenues dans le rapport d'évaluation du troisième cycle. Le GRECO a donc conclu que le très faible niveau de conformité avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO. Il a donc décidé d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle.
5. Le GRECO a adopté un premier Rapport intérimaire lors de sa 49<sup>e</sup> Réunion plénière (Strasbourg, 29 novembre - 3 décembre 2010). Il y a conclu qu'aucun progrès tangible n'avait été accompli par la République slovaque et, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii), a décidé d'appliquer la deuxième étape de la procédure de conformité renforcée.<sup>2</sup> Il a invité ce pays à présenter pour le 30 septembre 2011 un rapport sur les dispositions prises pour appliquer les recommandations en suspens. Ce rapport a été soumis le 23 septembre 2011 et suivi par des informations complémentaires et des éclaircissements le 18 novembre. Le GRECO a adopté un deuxième Rapport intérimaire lors de sa 53<sup>e</sup> Réunion plénière (5-9 décembre 2011). Étant donné que les six recommandations sur le thème I avaient toutes été mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante, et que quatre des 10 recommandations sur le thème II avaient été

---

<sup>1</sup> En remplacement de M. Alvis VILKS, ancien Directeur adjoint de ce Bureau.

<sup>2</sup> "(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".

partiellement mises en œuvre (grâce au lancement de réformes législatives), le GRECO a décidé de lever la procédure de conformité renforcée (le niveau de conformité n'étant plus jugé « globalement insatisfaisant »).

6. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités de la République slovaque ont soumis leur Deuxième Rapport de Situation contenant des informations supplémentaires sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations qui, d'après le deuxième Rapport intérimaire, n'étaient encore que partiellement mises en œuvre ou n'étaient pas mises en œuvre. Ce rapport a été adressé le 2 octobre 2012 et a servi de base à l'élaboration de ce deuxième Rapport de conformité.

## II. ANALYSE

7. Etant donné que les six recommandations adressées à la République slovaque au titre du Thème I ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante (voir le deuxième Rapport intérimaire, de décembre 2011, sur le premier Rapport de conformité), les recommandations en suspens qui restent à examiner dans ce domaine concernent uniquement le Thème III.

### Thème II - Transparence du financement des partis politiques

8. Il est rappelé que le GRECO, dans son **Rapport d'évaluation**, a adressé dix recommandations à la République slovaque concernant le Thème II. En mars 2010, constatant l'absence de tout suivi significatif, le **Rapport de conformité** a estimé que ces recommandations n'étaient pas mises en œuvre. Dans le **premier Rapport intérimaire** de décembre 2010, les autorités slovaques ont annoncé que la mise en œuvre des 10 recommandations était envisagée de manière globale et que, dans sa déclaration de politique générale pour la période 2010-2014, le gouvernement de la République slovaque s'est engagé à rédiger un Code électoral permettant de se conformer à ces recommandations. Les autorités slovaques ont communiqué des informations sur le lancement d'un processus visant à rassembler des éléments à l'intention du groupe de travail "GRECO" chargé d'examiner la question. Le GRECO conclut à l'absence de progrès significatifs et constate que certaines recommandations auraient pu être mises en œuvre sans modifier la législation. Dans le **deuxième Rapport intérimaire de début décembre 2011**, le gouvernement indique qu'il a, en décembre 2010, chargé le Ministre de l'Intérieur d'élaborer un projet de code électoral. Étant donné les difficultés politiques et techniques qui entourent l'élaboration d'un tel code,<sup>3</sup> le Ministre de l'Intérieur a créé un groupe de travail réunissant les partis politiques représentés au Parlement ainsi que des représentants de certaines professions, d'ONG et des collectivités locales:

- le projet a été finalisé, et certaines parties de celui-ci (4 sections) ont été distribuées en anglais par les autorités. Il devait être soumis au gouvernement fin décembre 2011, et ensuite au Conseil national pour adoption. Les autorités slovaques indiquent que l'objectif est de le faire entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013;

---

<sup>3</sup> L'actuel cadre juridique régissant les élections comprend six lois qui ont été modifiées au fil des ans, ce qui a nui à la cohérence du dispositif. Ces dernières années, des politiciens, des professionnels et même le grand public ont donc évoqué la nécessité d'une consolidation en un Code électoral unique régissant les différentes élections (et notamment le déroulement des campagnes et les restrictions applicables aux activités de campagne et les mécanismes visant à éviter la manipulation des résultats des scrutins et à améliorer la transparence du financement des campagnes), y compris en rapport avec les recommandations formulées en 2008 par le GRECO.

- les autorités slovaques ont également indiqué que la loi n° 85/2005 Coll. “sur les partis et mouvements politiques” sera elle aussi modifiée pour prendre en compte diverses recommandations du GRECO. Une proposition à cet effet devait être soumise au gouvernement au troisième trimestre 2012.
9. Considérant ce qui précède, les recommandations i, ii, ix et x ont été qualifiées de « partiellement mises en œuvre », et les recommandations iii à viii de « non mises en œuvre ».
  10. Les autorités slovaques déclarent à présent que suite à la réforme de la constitution décidée en 2011, le mandat du Conseil national a été réduit, ce qui a donné lieu à la tenue d’élections législatives anticipées le 10 mars 2012.
  11. Le nouveau gouvernement s’est engagé, dans son manifeste d’avril 2012 et dans le programme législatif qui a suivi, à créer un nouveau cadre législatif où les recommandations énoncées dans le Rapport d’évaluation seront prises en compte:
    - à l’issue d’une évaluation des progrès accomplis dans l’élaboration du nouveau code électoral, le ministre de l’Intérieur a décidé de poursuivre les travaux entrepris afin de finaliser le projet et de le soumettre à la procédure d’adoption législative; les éléments déjà communiqués au GRECO en décembre 2011 seraient complétés par des articles sur le financement des partis politiques par des tiers. Une attention accrue devait être apportée à la création d’une Commission électorale centrale permanente et professionnelle, un organe indépendant et impartial doté des moyens et du mandat nécessaires à la supervision du financement des partis politiques et des campagnes électorales, y compris dans le cas des candidats indépendants; le gouvernement a décidé que le processus devra être achevé en décembre 2013;
    - un groupe de travail composé de représentants de la commission des finances et du budget du Conseil National, de représentants du ministère des Finances de la République slovaque, de représentants de la Cour des comptes de Slovaquie, de représentants du Bureau de contrôle de la réalisation des audits et d’experts du ministère de l’Intérieur de la république slovaque. La mission première de ce groupe de travail consiste essentiellement à amender la loi n° 85/2005 Coll. sur les partis et mouvements politiques; le projet de loi est en cours de finalisation et sera communiqué au GRECO dès qu’il aura été examiné par les experts; le calendrier législatif du gouvernement prévoit que ces amendements seront finalisés courant 2013.
  12. Les autorités slovaques ont communiqué des informations concernant les recommandations iv et viii.

**Recommandations i, ii, iii, v, vi, vii, ix et x.**

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. (recommandation i)*
14. *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). (recommandation ii)*

15. *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. (recommandation iii)*
16. *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 veiller à ce que cette entité puisse exercer ses fonctions de façon impartiale et indépendante. (recommandation v)*
17. *Le GRECO avait recommandé de 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. (recommandation vi)*
18. *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. (recommandation vii)*
19. *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. (recommandation ix)*
20. *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 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). (recommandation x)*
21. Le GRECO rappelle que les recommandations i, ii, ix et x avaient été jugées partiellement mises en œuvre à la lumière du processus de réformes engagé dans le cadre du Code électoral et sur la base des informations communiquées par les autorités à propos de l'orientation générale du travail d'élaboration en cours au ministère de l'Intérieur. Des extraits des projets d'amendements avaient été soumis au GRECO, mais il était clair que la situation devrait être réévaluée à la lumière d'informations plus détaillées et plus concrètes, dès que le processus de rédaction serait plus avancé.
22. Les informations communiquées sur les autres amendements au Code électoral et ceux qu'il était prévu d'apporter à la loi n° 85/2005 Coll. "Sur les partis et mouvements politiques" n'avaient pas été concluantes ou étaient sans rapport avec la question considérée; par conséquent, le GRECO avait dû conclure que les recommandations iii, v, vi, vii et ix n'avaient pas été mises en œuvre.
23. Les autorités slovaques, comme l'indique le paragraphe 11, apportent des assurances selon lesquelles les travaux entrepris pour réformer le Code électoral se poursuivront, et selon lesquelles a) les extraits déjà soumis au GRECO seront normalement repris dans la suite des travaux ; b) ces extraits sont destinés à être complétés par des articles de loi sur le financement des partis politiques par des tierces parties ; c) une importance accrue sera accordée à la création d'une Commission Electorale Centrale, à la fois professionnelle et permanente, avec des garanties d'indépendance et d'impartialité, un mandat et des ressources adéquats et une

responsabilité générale pour la supervision du financement des partis politiques et des campagnes (y compris à l'égard des candidats non-inscrits) ; d) le gouvernement a décidé de boucler le processus d'ici décembre 2013.

24. De plus, un nouveau groupe de travail a été créé pour examiner les éventuels amendements à la loi n° 85/2005 Coll. "Sur les partis et mouvements politiques". Les autorités annoncent que le projet législatif de base est en cours de finalisation et qu'il sera communiqué au GRECO après son examen par les experts.
25. Le GRECO prend note des assurances données ci-dessus par les autorités du pays, selon lesquelles les travaux se poursuivront sur la base des éléments déjà rédigés pour le futur Code Electoral projeté. Compte tenu du fait que les travaux engagés précédemment n'ont pas été menés à terme et que les travaux partiels n'ont, au bout du compte, pas même été validés officiellement, le GRECO n'a jamais eu l'occasion d'examiner davantage que des ébauches de textes préliminaires. Comme indiqué au paragraphe 21 ci-dessus, le GRECO avait clairement fait savoir qu'il serait nécessaire, le moment venu, de réexaminer ces projets à la lumière d'informations plus précises sur le processus législatif dans son ensemble. Toutefois, l'issue de ce processus reste trop incertaine aux fins de la présente procédure de conformité et le GRECO devrait se reposer sur de simples assurances de la part des autorités slovaques. Le GRECO n'est donc pas en mesure de maintenir ses conclusions précédentes relatives aux recommandations qui avaient été considérées partiellement mises en œuvre jusqu'à présent (i ; ii, ix et x). Pour les mêmes motifs, et compte tenu de l'absence de tout nouveau développement, il est manifeste qu'aucun changement de conclusion ne peut être envisagé à l'égard des autres recommandations (iii, v, vi et vii).
26. Le GRECO conclut que les recommandations i, ii, iii, v, vi, vii, ix et x n'ont pas été mises en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

27. *Le GRECO avait recommandé de i) faire en sorte que les rapports annuels des partis politiques soient facilement accessibles au public et ii) 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.*
28. Le GRECO rappelle que le paragraphe 89 du rapport d'évaluation insistait sur le fait que "les rapports publiés sur le site Internet du Conseil national sont très difficiles à trouver parce qu'ils sont désignés par un numéro et non par leur nom.<sup>4</sup> En outre, ni la loi n° 85/2005, ni aucune autre réglementation (secondaire) ne prescrit le format dans lequel les partis doivent faire rapport sur leur financement général et sur celui des campagnes." Dans le cadre de la procédure de conformité, les autorités slovaques avaient ensuite indiqué que les problèmes d'accès et de format seraient traités par le biais d'amendements appropriés à la loi n° 85/2005 Coll. sur les partis et mouvements politiques, telle qu'amendée, et que la proposition serait soumise au gouvernement de la République slovaque au cours du troisième trimestre de 2012. Au final, le GRECO avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre.
29. Les autorités slovaques réitèrent le fait que les rapports annuels des partis politiques sont facilement accessibles au public sur le principal site Web du Conseil national de la République

---

<sup>4</sup> L'EEG a été informée qu'il était prévu de désigner très prochainement les rapports annuels par leur titre et non plus par leur numéro de dossier.

slovaque. Elles soumettent un lien vers la page pertinente ([http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?sid=financne\\_spravy\\_stran](http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?sid=financne_spravy_stran)), page qui figure sous l'onglet "documents" du site du Conseil. Il apparaît que les rapports financiers sont tous disponibles sous ce lien, pour les années 2003-2011 et sous le nom de chaque parti. Les autorités considèrent que de ce fait la recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

30. Le GRECO apprécie le fait que de mesures aient été prises en fin de compte pour donner effet à la première partie de la recommandation. Cela dit, en l'absence de tout autre développement rapporté en ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, il ne peut qu'être conclu que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation viii.**

31. *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.*
32. Le GRECO rappelle qu'aucune suite appropriée n'avait été signalée par les autorités slovaques depuis l'adoption du Rapport d'Evaluation en 2008. Ces dernières avaient uniquement annoncé que cette recommandation devait faire l'objet d'une disposition du projet de Code électoral (section 16, article 2), et que la Commission électorale centrale serait ainsi chargée de proposer et assurer une assistance méthodologique et des conseils aux partis et mouvements politiques et aux candidats. Le GRECO avait fait observer que cette recommandation aurait facilement pu être mise en œuvre parce qu'elle n'implique pas nécessairement une modification législative, avant de conclure que la recommandation viii n'avait pas été mise en œuvre.
33. Les autorités slovaques indiquent à présent que la chambre professionnelle des commissaires aux comptes organise régulièrement des formations depuis 2008, en collaboration avec le ministère des Finances de la République slovaque, et que de ce fait, cette recommandation a été pleinement mise en œuvre. Ces actions de formation portent sur la comptabilité et sur l'audit de la gestion financière et des états financiers des partis politiques (ceux soumis à l'audit). Cette formation est proposée à des commissaires aux comptes sélectionnés par tirage au sort et à des représentants des partis politiques. Les formations sur la comptabilité sont assurées par des conférenciers du ministère des Finances. Le tableau ci-dessous présente la participation des représentants des partis politiques à ces formations:

Année	Nombre de partis politiques enregistrés à la date des sessions de formation	Nombre de partis politiques ayant participé aux formations
2008	44	13
2009	45	12
2010	55	12
2011	56	14
2012	62	11

34. Le GRECO salue qu'en fait, il y ait bien eu certaines initiatives pertinentes de prises depuis 2008, même si cela n'a pas été mentionné jusqu'à présent par les autorités slovaques. Il apparaît donc que certains partis politiques aient pu bénéficier de formations en matière de comptabilité/audit ; il n'est toutefois pas fait état d'initiatives plus larges visant le plus grand nombre d'entre eux ainsi que les candidats aux élections, et qui auraient porté sur l'ensemble des exigences de la législation sur la transparence du financement politique (et pas seulement la comptabilité et l'audit), comme souligné dans la recommandation viii. De telles initiatives auraient pu inclure, par exemple, la diffusion de documents d'information et des conseils généraux ou spécifiques sur les

implications des divers aspects de la réglementation. Le GRECO ne peut donc conclure que cette recommandation ait été pleinement mise en œuvre.

35. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

36. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la République Slovaque n'a réalisé aucun progrès depuis le deuxième Rapport intérimaire.** En ce qui concerne le Thème I - Incriminations – il est rappelé que l'ensemble des six recommandations avaient été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, comme indiqué déjà dans le deuxième Rapport intérimaire. S'agissant du Thème II - Transparence du financement des partis politiques – le GRECO ne peut que conclure qu'à ce jour, aucune des dix recommandations n'a été mise en œuvre ; les recommandations iv et viii ont simplement été partiellement mises en œuvre.
37. Le GRECO a déjà salué le fait que la République slovaque ait mis en œuvre l'ensemble des six recommandations adressées dans le cadre du Thème I (incrimination de la corruption). S'agissant du Thème II (Transparence du financement des partis politiques), le processus engagé en 2011 pour l'adoption d'un Code électoral (qui est censé apporter de nettes améliorations en matière de transparence du financement des campagnes électorales) ne s'est pas concrétisé et des élections anticipées ont eu lieu entre temps. Il en va de même pour les amendements que le gouvernement précédent tentait d'apporter aux règles de financement des partis énoncées dans la loi n° 85/2005 Coll. "Sur les partis et mouvements politiques". D'une manière générale, aucune information n'est disponible sur le contenu exact des amendements qui doivent être apportés à la loi n° 85/2005, ni du Code électoral susmentionné. De même, aucun calendrier précis n'a été fourni concernant le processus législatif. Il est décevant de constater que quasiment cinq ans après l'adoption du Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle, aucun progrès tangible n'ait été accompli sur le thème II et qu'aucune des recommandations n'ait été mise en œuvre. Le GRECO observe aussi que le niveau de conformité a baissé depuis le second Rapport intérimaire.
38. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO se voit contraint de conclure que le niveau actuel de conformité avec les recommandations est « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur. Il décide en conséquence d'appliquer une nouvelle fois l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation.
39. Conformément à l'article 32 paragraphe 2(i) de son Règlement Intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation slovaque de lui soumettre, d'ici au 30 juin 2013, un rapport relatif aux mesures prises aux fins de la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir les recommandations i à x au titre du Thème II).
40. Enfin, 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.