



Strasbourg, 7 décembre 2007

Public
Greco Eval III Rep (2007) 1F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la Slovénie **Transparence du financement des partis politiques** (Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 35^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 3-7 décembre 2007)

I. INTRODUCTION

1. La Slovénie a adhéré au GRECO en 1999. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2000) 3F) sur la Slovénie lors de sa 4e Réunion Plénière (12-15 décembre 2000) et le Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2003) 1F) lors de sa 16e Réunion Plénière (Strasbourg, 8-12 décembre 2003). 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, (lancement : 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 corruption (STE 173)¹, 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 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'Équipe d'Évaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après dénommée « l'EEG »), qui s'est rendue en Slovénie du 4 au 7 juillet 2007, était composée de M. Jussi AALTONEN, Conseiller principal, ministère de la Justice (Finlande), M. Hubert SICKINGER, chercheur à l'Institut of Conflict Research, conférencier (sciences politiques) à l'Université de Vienne (Autriche) et de Mme Patricia PENA, experte scientifique, ex-Directrice du Service de la réglementation de la commission électorale du Royaume-Uni. Cette EEG était accompagnée de Mme Tania VAN DIJK et Mme Laura SANZ-LEVIA du Secrétariat du GRECO. Préalablement à cette visite, une réponse très détaillée au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2007) 5E, Thème II) ainsi que des copies de la législation pertinente avaient été remises aux experts.
4. Les experts ont rencontré des responsables des services suivants de l'État slovène: Commission pour la Prévention de la corruption, ministère de l'Intérieur (Division du trafic, des réunions publiques, des armes et des explosifs, Inspection des affaires internes et Direction générale de la police), ministère des Finances (Bureau du contrôle budgétaire et Division de la fiscalité des entreprises) et Cour des Comptes. En outre, l'EEG a rencontré des membres des partis politiques suivants : Nova Slovenija (Nouvelle Slovénie), Socialni Demokrati (Démocrates sociaux) et Strank mladih Slovenije (Parti de la Jeunesse de Slovénie). L'EEG a également rencontré l'ancien Président de la Commission parlementaire des comptes publics et des représentants des médias et des milieux universitaire et de l'économie.
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième cycle d'évaluation du GRECO sur la 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 l'efficacité des mesures adoptées par les autorités slovènes pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 2. Le rapport présente une description

¹ La Slovénie a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 12 mai 2000. La Convention est entrée en vigueur en Slovénie le 1^{er} juillet 2002.

² La Slovénie a ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) le 11 octobre 2004. Il est entré en vigueur en Slovénie le 1^{er} février 2005.

de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Slovénie afin qu'elle améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

6. Le rapport sur le Thème I – les incriminations, a fait l'objet du document Greco Eval III Rep (2007) 1F-Theme I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE GENERALE

Définition d'un parti politique

7. Selon l'Article 1 de la Loi sur les partis politiques (*ZPo/S*), un parti politique est « une association de citoyens qui poursuit ses objectifs politiques, tels qu'adoptés dans le programme du parti, par l'expression démocratique de la volonté politique des citoyens et par la présentation de candidats aux élections à l'Assemblée nationale, à la Présidence de la République et aux organes des communautés locales ».

Création et enregistrement

8. La Loi sur les partis politiques (*ZPo/S*) stipule qu'un parti peut être fondé par un groupe d'au moins 200 citoyens majeurs de la République de Slovénie jouissant de la pleine capacité juridique. Chacun des fondateurs du parti doit signer³ une déclaration de création qui fait état de son nom, sa date de naissance, sa nationalité et son adresse, le nom intégral, en sa forme abrégée et le sigle du parti, une déclaration d'acceptation des statuts du parti et de son programme.
9. Pour l'enregistrement, il convient de déposer une demande au Registre des partis, au ministère de l'Intérieur. Selon l'Article 10 de la Loi sur les partis politiques (*ZPo/S*), cette demande doit inclure :
 - un minimum de 200 déclarations de création ;
 - les statuts et le programme du parti ⁴ ;
 - les procès verbaux de l'assemblée, de la réunion ou du congrès fondateur, stipulant les organes élus du parti et le titulaire mandaté, selon les statuts, pour représenter le parti (c'est-à-dire le représentant du parti) ;
 - une illustration de l'emblème du parti.

³ Signature authentifiée par un notaire.

⁴ Selon l'Article 19 de la Loi sur les partis politiques, les statuts d'un parti doivent préciser :

- (1) le nom intégral, sa forme abrégée, le sigle, l'emblème et le siège social du parti ;
- (2) l'organisation interne et territoriale du parti ;
- (3) les droits et devoirs des membres du parti ;
- (4) la procédure et l'organe déterminant les candidats aux élections à l'Assemblée nationale, à la Présidence de la République et aux organes des communautés locales ;
- (5) la méthode assurant l'égalité des chances pour les deux sexes dans le choix des candidats aux élections ;
- (6) la procédure permettant de décider de la dissolution du parti et celle décidant de la fusion, du ralliement du parti à un autre parti ou inversement, de la scission du parti ou de sa succession ;
- (7) la procédure et l'organe régissant les affaires financières du parti en cas de radiation du Registre ;
- (8) la responsabilité des opérations matérielles et financières du parti (habituellement, le Secrétaire Général du parti, qui est également la personne susceptible d'être sanctionnée) ;
- (9) le mandat des membres des organes du parti ;
- (10) la procédure d'adoption ou d'amendement des statuts et du programme du parti.

Les statuts peuvent prévoir la création d'autres organes du parti.

10. Le ministère de l'Intérieur vérifie les statuts et les déclarations de création – s'il estime que les statuts ou le programme sont contraires à la Constitution, il peut demander à la Cour constitutionnelle de déclarer le parti inconstitutionnel.
11. Le nom du parti et de son représentant, les informations relatives au siège, ses statuts et programme sont portés au Registre des partis et ces informations sont publiques. En vertu d'un récent amendement à la Loi sur les partis politiques⁵, les informations relatives au numéro personnel d'identité ou la date de naissance, le sexe, la nationalité et les coordonnées du représentant du parti sont également publics. Par ailleurs, le nom du parti, la décision relative à l'inscription du parti au registre et l'illustration de son emblème (Article 12, Loi sur les partis politiques / ZPoIS) sont publiés au Journal officiel de la Slovénie et sur le site web du ministère de l'Intérieur. Toutes les données mentionnées ci-dessus sont consultables directement au ministère sur demande orale ou écrite. Les informations relatives aux fondateurs du parti politique tombent sous le coup des lois sur la protection des données et ne sont par conséquent pas accessibles au public.
12. A partir du moment où il est enregistré, le parti politique jouit de la personnalité juridique et acquiert des droits et des obligations. Il devient dès lors responsable de ses obligations sur ses biens. Les membres, fondateurs et/ou représentants du parti ne sont pas, quant à elles, responsables des obligations du parti.
13. En mars 2007, on dénombrait 55 partis politiques enregistrés en Slovénie, dont deux étaient en cours de radiation du registre⁶.

Participation aux élections

14. La Slovénie est une république parlementaire dotée d'un système multipartite. Le Parlement bicaméral, composé d'une Assemblée nationale de 90 sièges et d'un Conseil national de 40 sièges, est son corps législatif⁷. Le chef de l'État est le Président⁸, élu au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans (mandat reconductible une fois au maximum).
15. Tous les citoyens de la République de Slovénie ayant atteint l'âge de 18 ans le jour du scrutin et jouissant de la pleine capacité juridique bénéficient du droit de vote et d'éligibilité, tel que prévu à l'Article 43 de la Constitution (et à l'Article 7 de la Loi sur les élections à l'Assemblée nationale).
16. S'agissant de la nomination des candidats aux élections à l'Assemblée nationale, les candidats peuvent être proposés par les partis politiques et les électeurs (Article 42, Loi sur les élections à l'Assemblée nationale). Chaque parti politique procède à la sélection de ses candidats au scrutin secret selon la procédure prévue dans son propre règlement (Article 43, Loi sur les élections à l'Assemblée nationale). Un parti peut présenter une liste de candidats dans chaque

⁵ Adopté le 29 octobre 2007 et entré en vigueur le 28 novembre 2007.

⁶ Conformément à l'Article 17 de la Loi sur les partis politiques (ZPoIS), les partis peuvent être radiés du registre, sur demande d'un parti, s'il est établi que l'inscription au registre du parti concerné s'est faite sur la base de fausses informations ou que le parti n'a pas participé aux élections à l'Assemblée nationale ou locales deux fois consécutives. L'instance chargée des inscriptions est par ailleurs tenue de radier un parti du registre sur décision de la Cour constitutionnelle ou si un tribunal annule la décision d'inscrire un parti au registre.

⁷ Le Conseil national remplit un rôle de conseil. Ses 40 membres sont élus pour un mandat de cinq ans par l'Assemblée nationale. Il s'agit d'employeurs, d'employés, d'agriculteurs, de commerçants et de travailleurs indépendants, mais aussi de représentants du secteur non-économique et de groupes d'intérêts locaux.

⁸ Bien que la Constitution confère certains pouvoirs au Président, celui-ci a pour l'essentiel une fonction protocolaire. Les dernières élections présidentielles se sont déroulées en décembre 2002, et Janez Drnovsek a été élu à la tête de l'État.

circonscription électorale⁹, à condition que ces listes recueillent les signatures d'au moins trois membres de l'Assemblée nationale. Au sein d'une circonscription électorale, la liste devra être soutenue par les signatures d'au moins 50 électeurs résidant dans la circonscription concernée si les candidats ont été choisis par les membres du parti, ou par celles d'au moins 100 électeurs résidant dans la circonscription électorale si les candidats n'ont pas été nommés par les membres du parti. Deux ou plusieurs partis politiques peuvent présenter une liste commune de candidats. Les candidats ne sont pas obligatoirement affiliés à un parti ; à défaut, ils devront être désignés par un groupe d'au moins 100 électeurs résidant dans la circonscription concernée¹⁰ (Article 44, Loi sur les élections à l'Assemblée nationale). Les candidats ne peuvent se présenter que dans une seule circonscription électorale et figurer sur une seule liste.

17. Les élections destinées à pourvoir 88 des 90 sièges de l'Assemblée nationale sont organisées au sein des huit circonscriptions électorales, scindées chacune en 11 districts comptant un nombre approximativement égal d'habitants (Article 20, Loi sur les élections à l'Assemblée nationale). Les sièges sont répartis à deux niveaux : au niveau de la circonscription électorale et au plan national. Les voix non attribuées aux candidats dans les circonscriptions électorales sont redistribuées au niveau national sur la base de la formule d'Hondt¹¹ (Article 92, Loi sur les élections à l'Assemblée nationale). Les deux membres restant de l'Assemblée nationale sont élus séparément par les minorités ethniques hongroise et italienne selon la méthode Borda¹².
18. Le seuil défini pour entrer au Parlement est fixé à 4% du nombre total des suffrages exprimés sur l'ensemble du territoire de la Slovénie.

Représentation des partis au Parlement

19. Vingt partis politiques ont participé aux dernières élections à l'Assemblée nationale qui se sont déroulées le 3 octobre 2004¹³. Sept d'entre eux ont remporté des sièges (en plus des deux sièges réservés aux communautés hongroises et italiennes) :

⁹ La Slovénie compte 8 circonscriptions électorales, en plus des deux circonscriptions distinctes réservées aux communautés hongroises et italiennes.

¹⁰ Les candidats aux deux sièges de l'Assemblée nationale représentant respectivement les minorités hongroise et italienne peuvent être nommés par au moins 30 électeurs, membres de ces deux communautés nationales.

¹¹ Dans les systèmes de représentation proportionnelle à scrutin de liste, la formule d'Hondt a recours à ce qu'il est convenu d'appeler un quotient pour l'attribution des sièges. Après pointage de l'ensemble des votes, les sièges sont attribués aux partis qui ont obtenu le quotient le plus fort jusqu'au total de sièges à pourvoir. Le quotient est calculé en divisant le nombre total de voix obtenues par un parti par le nombre de sièges déjà attribués à ce même parti (initialement 0) plus 1. La formule s'écrit ainsi : voix / (sièges + 1). La liste du parti au quotient le plus fort se voit attribuer le siège suivant puis le quotient est recalculé en conséquence. Ce processus est reproduit jusqu'à ce que l'ensemble des sièges ait été attribué.

¹² La méthode Borda est une méthode d'élection uninominale par laquelle les électeurs classent les candidats par ordre de mérite. La méthode de comptage Borda détermine le vainqueur d'une élection en attribuant à chaque candidat un nombre de points correspondant à son classement par chacun des électeurs. A l'issue du décompte de voix, le candidat ayant obtenu le plus de points remporte le scrutin. Donnant parfois lieu à l'élection de candidats globalement acceptables plutôt que ceux préférés par la majorité, la méthode Borda est souvent assimilée à un système électoral consensuel plutôt que majoritaire.

¹³ Il s'agissait du : Parti national slovène, - Parti démocratique des retraités de Slovénie, les Verts de Slovénie, Parti démocrate de Slovénie, Parti de la nation slovène, Parti démocratique slovène, Liste unie des sociaux-démocrates (aujourd'hui: Démocrates sociaux), Association pour Primorsko, Démocratie libérale de Slovénie, Parti socio-libéral, Nouvelle démocratie slovène, Avance Slovénie, Union des indépendants de Slovénie, Parti populaire slovène, Nouvelle Slovénie – Parti populaire chrétien, Parti des jeunes de Slovénie, Voix des femmes de Slovénie, Parti des mouvements écologistes, la Slovénie est nôtre et Slovénie Active.

Parti démocrate de Slovénie * (SDS)	- 29 sièges
- Démocratie libérale de Slovénie (LDS)	- 23 sièges ¹⁴
- Liste unie des sociaux démocrates (ZLSD)/ Démocrates sociaux ¹⁵	- 10 sièges ¹⁶
- Nouvelle Slovénie – Parti populaire chrétien* (NSi)	- 9 sièges
- Parti populaire slovène* (SLS)	- 7 sièges
- Parti national slovène (SNS)	- 6 sièges
- Parti démocratique des retraités de Slovénie* (DeSUS)	- 4 sièges
- Représentant de la communauté hongroise	- 1 siège
- Représentant de la communauté italienne	- 1 siège

20. Quatre partis (marqués ci-dessus d'un astérisque *), en l'occurrence le Parti démocrate de Slovénie (SDS), Nouvelle Slovénie – Parti populaire chrétien (NSi), le Parti populaire slovène (SLS) et le Parti démocratique des retraités de Slovénie (DeSUS), se sont regroupés pour former l'actuelle coalition gouvernementale.

Aperçu du système de financement politique

Cadre juridique

21. Les règles régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales sont énoncées dans la Loi sur les partis politiques (ZPo/S) – pour ce qui est de l'activité quotidienne des partis politiques – dans la Loi sur les campagnes électorales et référendaires (ZVRK) récemment adoptée – pour ce qui est du financement des campagnes pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale, du Président, des conseils municipaux, des maires, des membres slovènes du Parlement européen et des campagnes référendaires – et dans la Réglementation relative au contenu et à la forme des rapports annuels et rapports annuels abrégés des partis politiques (Réglementation No. 2/01 du ministère des Finances). Par ailleurs, après la visite, l'EEG a été informée qu'à la date du 20 novembre 2007, les « Règles relatives au contenu, à la forme des rapports sur les fonds collectés et utilisées aux fins de financement des campagnes électorales et référendaire » sont entrées en vigueur.¹⁷
22. La Loi sur les partis politiques (ZPo/S) date de 1994. Elle a été révisée en 2000 suite à une décision de la Cour constitutionnelle ayant jugé que l'allocation de fonds publics limitée aux seuls partis représentés au Parlement était contraire à la Constitution. En octobre 2007, après la visite de l'EEG, certains amendements à cette loi ont été adoptés. Hormis des modifications techniques mineures et un léger ajustement du niveau des amendes pouvant être imposées au titre de cette loi, les amendements étendent la liste des personnes morales à qui il est interdit de faire des dons aux partis politiques. Les modifications du niveau des amendes et des changements techniques sont entrés en vigueur le 28 novembre 2007 ; celles concernant l'article 25 de la loi – sur les sources de don non autorisées – et les sanctions pour violations des dispositions dudit article entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2008.

¹⁴ Le 25 janvier 2007, une personne a démissionné du groupe parlementaire LDS, trois autres en ont fait de même le 22 février, et deux de plus le 2 mars. Elles travaillent désormais au sein d'un groupe parlementaire en qualité de membres non affiliés du Parlement. Le 19 mars 2007, quatre personnes ont démissionné du groupe parlementaire LDS pour rejoindre celui des Démocrates sociaux. Le 28 et 30 mars 2007, deux personnes se sont respectivement retirées du groupe parlementaire LDS. Ce dernier compte à présent 11 membres.

¹⁵ En 2005, la Liste unie des sociaux démocrates (ZLSD) a raccourci le nom du parti qui s'intitule désormais Démocrates sociaux.

¹⁶ Quatre personnes ont démissionné du groupe parlementaire LDS pour rejoindre celui des Démocrates sociaux. Ce dernier est désormais composé de 14 personnes.

¹⁷ Elles ont été publiées au journal officiel No. 105/07.

23. La Loi sur les campagnes électorales et référendaires (*ZVRK*) n'est entrée en vigueur qu'en mai 2007. Les premières élections régies par la nouvelle loi ont été les élections présidentielles d'octobre 2007. La Loi sur les campagnes électorales et référendaires (*ZVRK*) remplace la Loi sur les Campagnes électorales (*ZVoIK*). Les dispositions de cette loi désormais abrogée se sont appliquées, depuis son entrée en vigueur en 1994, pour deux élections présidentielles, quatre élections locales et trois élections législatives. La nouvelle Loi sur les campagnes électorales et référendaires couvre les référendums¹⁸ dans la portée de ses dispositions et met en application des amendements proposés par la Cour des Comptes (tels qu'avalisés par la Commission parlementaire des comptes publics). La nouvelle loi élargit la définition des dépenses de campagne, rallonge le délai de clôture du compte bancaire de campagne, de soumission du rapport et de réalisation de l'audit, introduit l'obligation pour les organisateurs de campagne électorale d'être enregistrés et énonce des dispositions plus détaillées en matière de sanctions. De plus, la nouvelle loi supprime l'obligation de soumettre un rapport financier intermédiaire avant le jour du scrutin. D'autre part, la Loi sur les campagnes électorales et référendaires confère à l'Inspection des Affaires internes du ministère de l'Intérieur la responsabilité d'imposer les sanctions au titre de cette loi, mission qui incombait précédemment au Tribunal pour délits mineurs. Depuis son abolition en 2004, aucun organe n'était chargé de sanctionner les infractions commises au titre de l'ancienne Loi sur les Campagnes électorales (*ZVoIK*).

Financement public direct

Partis politiques

24. Le financement public direct est alloué annuellement, en vertu de l'Article 23 de la Loi sur les partis politiques (*ZPoIS*), aux partis politiques ayant obtenu au minimum 1%¹⁹ des voix lors des dernières élections législatives. Il n'est donc pas nécessaire qu'un parti occupe un siège à l'Assemblée nationale pour bénéficier d'un financement public. 10% des fonds alloués sur le budget de l'Etat au financement des partis politiques sont distribués à part égale entre ces partis (ou coalitions de partis proposant une liste commune); les 90% restants sont attribués au prorata du nombre de voix recueillies par les partis (ou les listes communes des partis) dans toutes les circonscriptions électorales. Le montant des fonds alloués aux partis politiques (et coalitions) est fixé par l'Assemblée nationale lors de sa première session suivant l'adoption du budget et ne peut excéder 0,017 % des Finances publiques sur la base de l'année précédant l'adoption du budget.
25. Sur la période 2003-2006, les partis politiques ont bénéficié des financements suivants :

Parti politique	2003 (€)	2004 (€)	2005 (€)	2006 (€)
LDS	843,874.43	795,287.08	572,219.68	585,381.07
SDS	385,193.88	471,511.06	722,869.75	739,496.19
SD (l'ex- ZLSD)	301,325.83	299,279.23	259,441.81	275,639.16
SLS	244,159.44	235,611.63	189,007.81	193,355.13
NSi	227,174.66	235,132.58	243,565.30	249,167.50
DeSUS	146,030.50	143,132.53	122,467.55	125,284.38

¹⁸ La loi sur les campagnes électorales (*ZVoIK*) ne faisait pas explicitement référence aux élections au Parlement européen. Toutefois, l'article 8 de la Loi sur les élections des parlementaires slovènes du Parlement européen permettait l'application des dispositions de la Loi *ZVoIK* aux campagnes électorales pour les élections au Parlement européen. Les dispositions de la nouvelle Loi sur les campagnes électorales et référendaires (*ZVRK*) a inclus spécifiquement ces élections dans le champ d'application de la loi.

¹⁹ En cas de liste commune à deux partis, le pourcentage requis s'élève à 1,2% des voix et à 1,5% pour une liste de trois partis ou plus.

SNS	128,443.88	141,925.64	175,933.40	179,980.02
AS	0	22,740.54	96,766.75	98,992.49
SJN	0	20,748.81	88,291.44	90,322.23
SMS	127,336.01	117,455.12	75,496.75	77,233.25
TOTAL	2,403,538.53	2,482,824.24	2,546,060.24	2,614,651.43

26. Les partis politiques qui participent aux élections du Conseil municipal peuvent bénéficier d'un financement public direct sur le budget des communautés locales, bien que les municipalités n'aient aucune obligation de financer les partis. Cette décision relève de l'organe compétent de la municipalité et est conditionnée par le budget de la communauté locale pour l'année budgétaire concernée. Pour prétendre à ce financement, un parti doit avoir obtenu au moins 50% des voix requises pour l'élection d'un membre du conseil municipal (Article 26, Loi sur les partis politiques / ZPoS). Le montant alloué au financement des partis politiques ne peut excéder 0,6% des fonds réservés par la communauté locale conformément à la réglementation régissant le financement des municipalités. Les fonds publics que ces dernières octroient aux branches locales ou régionales du parti seront considérés au titre du financement du parti politique dans son ensemble : le parti procédera lui-même à la répartition interne de ces fonds²⁰.

Campagnes électorales

27. La Loi sur les campagnes électorales et référendaires (ZVRK) prévoit un financement public direct des campagnes électorales, par l'intermédiaire du remboursement des dépenses de campagne. Sont éligibles à ce remboursement ceux qu'il est convenu d'appeler les organisateurs de campagne électorale, qu'il s'agisse d'un parti politique, d'un candidat ou d'une autre entité²¹. Concernant les campagnes pour les élections à l'Assemblée nationale (et au Parlement européen), les organisateurs de campagne dont les candidats ont obtenu un siège à l'Assemblée nationale (ou au Parlement européen) peuvent prétendre au remboursement des frais de campagnes à hauteur de 0,33 € par voix recueillie par leur liste, étant entendu que la somme totale ne peut excéder le montant des fonds réellement engagés (Article 24, Loi sur les campagnes électorales et référendaires / ZVRK). Par ailleurs, les organisateurs de campagne dont les listes de candidats ont remporté 6% au moins des suffrages exprimés dans une circonscription électorale donnée ou 2% au minimum des suffrages exprimés dans le pays peuvent également prétendre à un remboursement partiel à hauteur de 0,17 € par voix dans la circonscription électorale ou le pays tout entier.
28. Les campagnes pour les élections présidentielles bénéficient aussi d'un financement public direct. Les organisateurs de campagne ou les candidats aux présidentielles eux-mêmes peuvent prétendre à un remboursement partiel des dépenses de campagne à hauteur de 0,12 € par voix recueillie à condition d'avoir obtenu 10% au moins des suffrages exprimés (Article 26, Loi sur les campagnes électorales et référendaires / ZVRK).
29. Les municipalités ont par ailleurs la possibilité de convenir du remboursement partiel des dépenses de campagnes pour les élections des maires et/ou des conseils municipaux. La décision doit être adoptée par la municipalité avant le lancement de la campagne électorale. Les

²⁰ A cet égard, l'EEG a appris que certaines municipalités protestaient contre l'utilisation des financements alloués aux partis politiques au plan local, dans le cadre d'élections ou d'activités menées par le parti au niveau national.

²¹ Conformément à l'Article 3 de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires (ZVRK), les campagnes peuvent être organisées par les candidats eux-mêmes ; par ceux qui proposent des candidats ou des listes de candidats ; par des partis politiques ou par d'autres organisateurs de campagne électorale. (en cas de référendum, il peut également s'agir de la personne/entité ayant proposé le référendum et autres sujets concernés par les résultats du référendum).

municipalités peuvent limiter le remboursement partiel des dépenses aux seuls organisateurs de campagne dont les listes ont obtenu des sièges au conseil municipal ou dont les candidats à la fonction de maire ont recueilli un certain pourcentage des suffrages exprimés (ce pourcentage ne peut excéder 10%). Le remboursement partiel des frais de campagne (conseil municipal) ne doit pas être supérieur au montant remboursé par voix obtenue lors des élections à l'Assemblée nationale (c'est-à-dire 0,33 €) ; Il en va de même de l'élection des maires, où le remboursement partiel ne doit pas excéder le montant alloué pour la campagne présidentielle (c'est-à-dire 0,12 € par voix recueillie). (Article 28, Loi sur les campagnes électorales et référendaires / ZVRK).

30. Les organisateurs de campagne référendaire ne peuvent prétendre au remboursement de leurs dépenses de campagne (Articles 25 et 28 de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires / ZVRK).

Financement public indirect

31. Il est prévu une forme de financement public indirect des campagnes électorales (pour toutes les élections susmentionnées ainsi que pour les référendums), notamment de temps d'antenne gratuit sur la chaîne de télévision publique *Radiotelevizija Slovenija* en vue de présenter les candidats et de débattre du sujet sur lequel porte le référendum (Article 6, Loi sur les campagnes électorales et référendaires / ZVRK). Par ailleurs, les panneaux d'affichage²² (supports d'affichage) sont mis à disposition gratuitement par les municipalités (Article 8, Loi sur les campagnes électorales et référendaires / ZVRK).²³
32. Les autorités slovènes ont indiqué qu'aucune autre forme de financement public indirect des partis politiques ou des campagnes électorales n'était prévue par la législation du pays. Néanmoins, au cours de sa visite sur place, l'EEG a été informée que des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale percevaient également des financements publics indirects dans la mesure où les salaires de certains membres du personnel (secrétaires, assistant(e)s) de ces groupes parlementaires étaient pris en charge.²⁴

Financement privé

Partis politiques

33. En vertu de l'Article 21 de la Loi sur les partis politiques (*ZPoS*), les partis politiques peuvent prétendre à un financement privé sous la forme de :

²² L'Article 8 de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires spécifie que le nombre et la surface totale des panneaux d'affichage doivent permettre de porter à la connaissance des électeurs les principales informations relatives aux listes de candidats ou à un candidat individuel.

²³ Par ailleurs, à titre exceptionnel, les locaux de communautés religieuses, autorités municipales et gouvernementales, institutions publiques ou autres entités publiques peuvent accueillir des réunions préélectorales – à condition toutefois qu'aucun autre bâtiment de la municipalité ne dispose d'une salle susceptible de regrouper un nombre élevé de citoyens (Article 4 (3), de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires / ZVRK).

²⁴ Après la visite, l'EEG a reçu des informations complémentaires sur les aides financières attribuées aux groupes parlementaires par l'Assemblée Nationale. En vertu de l'Ordonnance sur l'organisation interne, les ressources humaines et les titres du greffe de l'Assemblée, cette dernière fournit à chaque groupe parlementaire : un(e) secrétaire, deux membres du greffe spécialisés et un(e) assistant(e), de même qu'un(e) assistant(e) supplémentaire pour 8 parlementaires ; les groupes comprenant plus de 8 parlementaires reçoivent un membre du greffe supplémentaire pour 6 parlementaires. Enfin, l'Assemblée fournit à chaque groupe parlementaire un financement équivalent à un mois de salaire d'un conseiller (environ 2,100€) par parlementaire que compte le groupe, en vue de leur permettre de louer les services d'experts.

- cotisations des membres ;
 - contributions de particuliers²⁵, de personnes physiques ou morales (y compris sous forme de services délivrés gratuitement ou à prix préférentiel)²⁶ ;
 - revenus fonciers ou revenus découlant des activités d'une société commerciale appartenant au parti ;
 - dons ;
 - legs.
34. S'agissant du montant/ taille/fréquence des contributions privées, l'Article 22 de la Loi sur les partis politiques prévoit que les contributions de chaque donateur individuel, qu'il s'agisse d'une personne morale ou physique, versées au cours d'une même année ne peuvent être plus de dix fois supérieures au salaire mensuel moyen de l'année précédente (qui s'élevait à 1 212,80 €²⁷ en 2006 ; les dons en 2007 ne peuvent de ce fait pas dépasser la limite de 12 128 €).
35. Certaines restrictions s'appliquent aux sources de financement privées. Au moment de la visite de l'EEG, selon l'Article 25 de la Loi sur les partis politiques (*ZPoIS*), les organes de l'Etat, instituts publics, entreprises publiques, organes des communautés locales, organisations humanitaires, associations religieuses ou entreprises commerciales dont l'Etat détient 50% ou plus du capital investi (c'est-à-dire sommes d'argent, parts ou participations), ne sont pas habilités à financer des partis politiques. Depuis la visite, une modification à cet article a été adoptée ; elle prévoit que les organismes publics, entreprises publiques, organes des collectivités locales, personnes morales de droit public, organisations humanitaires, congrégations religieuses ou sociétés commerciales dont plus de 25% du capital par actions est détenu par l'Etat ou un organisme de collectivité locale, et les sociétés dans lesquelles ces dernières détiennent une part majoritaire ne peuvent pas financer des partis politiques. Cet amendement spécifique doit entrer en vigueur au 1er janvier 2008.
36. En outre, en vertu de l'Article 21 de la Loi sur les partis politiques (*ZPoIS*), les partis ont interdiction de recevoir des contributions de la part de personnes, physiques, morales ou de particuliers étrangers ; des revenus tirés des actifs d'un parti étranger ; des legs de l'étranger ; des dons ou autres fonds provenant de l'étranger et ne peuvent en outre pas bénéficier de services exécutés pour leur compte à l'étranger. La seule exception concerne les cotisations ou contributions qu'un parti est en mesure de percevoir de la part de ses membres à l'étranger.
37. Comme mentionné précédemment, les partis politiques peuvent également percevoir des financements sous la forme de revenus fonciers et de bénéfices des revenus découlant des activités d'une société commerciale leur appartenant. Dans leurs activités, ces sociétés sont néanmoins limitées aux domaines culturel et de l'édition (Article 21, Loi sur les partis politiques / *ZPoIS*); elles sont soumises aux mêmes règles que celles s'appliquant aux entreprises non créées par un parti politique. Les revenus fonciers cumulés à ceux découlant des activités d'une société commerciale appartenant à un parti ne peuvent excéder 20 % du total des revenus annuels du parti. Toute somme excédentaire devra être versée à une œuvre de bienfaisance. L'EEG a appris que les partis politiques détenant des entreprises commerciales sont très rares : aucun des trois partis politiques interrogés n'est propriétaire d'une entreprise et le seul exemple cité au cours de la visite concernait une maison d'édition appartenant à un parti. L'EEG n'a pas

²⁵ il s'agit des professionnels indépendants.

²⁶ En vertu de l'Article 22 de la Loi sur les partis politiques (*ZPoIS*), les contributions incluent « tout service exécuté à titre gratuit pour le parti, la prestation de services pour le parti ou la vente d'un produit au parti dans des conditions qui placeraient ce dernier en situation plus favorable que les autres bénéficiaires des services de personnes morales, physiques et de particuliers ou que les acheteurs des produits de ces personnes ».

²⁷ Bureau des statistiques de la République de Slovénie http://www.stat.si/eng/novica_prikazi.aspx?id=718.

été informée de restrictions imposées à la participation de ces sociétés à des appels d'offres lancés par une entité publique : les sociétés commerciales détenues par les partis sont soumises aux mêmes règles des marchés publics que les autres sociétés. Il semblerait qu'il soit plus fréquent pour les partis de percevoir des revenus fonciers importants que des revenus tirés de sociétés commerciales leur appartenant, notamment en ce qui concerne les successeurs de l'ancien Parti communiste slovène dont les actifs n'ont jamais été nationalisés²⁸.

38. Les contributions anonymes ne font l'objet d'aucune interdiction formelle, mais les partis sont implicitement tenus de consigner les noms et adresses de leurs donateurs, conformément aux exigences posées par la Loi sur les partis politiques (signalement dans leur rapport annuel des dons supérieurs à trois fois le salaire mensuel moyen, refus des dons équivalents au décuple du salaire mensuel moyen et refus des dons de l'étranger). Les trois partis politiques interrogés par l'EEG ont indiqué que, selon eux, les dons anonymes sont impossibles, dans la mesure où la quasi totalité d'entre eux sont effectués par virement bancaire ; à de rares occasions, lorsqu'un don est fait en espèces, le nom et l'adresse du donateur sont enregistrés.
39. Aucune restriction ou limite n'est posée aux cotisations des membres, hormis celles applicables aux dons privés (voir ci-dessus). Les cotisations varient de 5 € à 20 € à quelques rares exceptions près, notamment le Parti des jeunes de Slovénie, dont la cotisation est symbolique, ainsi que les Démocrates sociaux, qui demandent en principe à leurs membres un versement équivalent à 1% de leur salaire net (mais il est possible de verser moins)²⁹. Comme indiqué précédemment, l'interdiction de percevoir des dons de l'étranger, des revenus d'actifs détenus à l'étranger et des financements étrangers ne s'applique pas aux cotisations des membres résidant à l'étranger (paragraphe 21, Loi sur les partis politiques/ZPoIS).
40. Les contributions – qu'elles soient monétaires ou en nature – versées aux partis politiques par des personnes morales et physiques donnent droit à des déductions fiscales d'un montant annuel maximum de trois fois le salaire mensuel moyen (Article 59 de la loi relative à l'impôt sur le revenu des sociétés, Article 52 de la loi relative à l'impôt sur le revenu personnel respectivement). Une contribution faite par une entreprise à un parti politique donne droit à des déductions fiscales d'un montant annuel maximum de trois fois le salaire mensuel moyen par employé de l'entreprise (soit approximativement 3 638,40 € par employé en 2007)³⁰.
41. S'agissant des organisations liées à un parti politique, les autorités slovènes signalent que la législation slovène ne régit pas spécifiquement les organisations de cet ordre. Elles indiquent par ailleurs que les partis politiques sont autorisés à créer des fondations, instituts de recherche et autres entités non commerciales qui sont en mesure d'obtenir leur propre financement et ne sont pas soumis aux dispositions relatives au financement des partis politiques. L'EEG a appris que la création d'entités de ce type par un parti demeure rare mais que la participation de certains de ses membres dans des sociétés fermées dont le parti n'est pas le fondateur officiel est plus courante.
42. Les organisations de jeunesse peuvent être affiliées à un parti politique. Si tel est le cas, elles bénéficient d'un statut spécial en matière de financement et disposent de leurs propres sources

²⁸ Voir à cet égard: J. Toplak, « Party funding in Slovenia », dans: D. Smilov et J. Toplak (eds.), *Political Finance and corruption in Eastern Europe: The Transition Period* (Ashgate Publishing, 2007), pp. 176-177.

²⁹ Id., pp. 174-175.

³⁰ L'EEG a été informée qu'en 2006, les dons versés à des syndicats et des partis politiques pour un montant total de 1 430 000 € ont été déclarés par les personnes morales comme ouvrant droit à des déductions fiscales. Depuis le début de l'année 2007, plus aucune mesure fiscale ne vient encourager les dons aux syndicats; les déductions fiscales s'appliquant aux dons versés aux partis politiques restent quant à elles inchangées.

de revenus. L'Article 21 de la Loi sur les partis politiques (*ZPoS*) dispose que les organisations de jeunesse ayant obtenu le statut de ce qu'il est convenu d'appeler des « prestataires d'un programme national d'organisation de jeunesse »³¹, peuvent obtenir des fonds pour cofinancer des programmes et assurer le fonctionnement de l'organisation.

Campagnes électorales

43. En vertu de l'Article 2 de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires (*ZVRK*), la campagne débute au plus tôt 30 jours avant la date du scrutin et s'achève la veille des élections. Les fonds privés alloués à une campagne électorale doivent être collectés sur un compte bancaire de campagne que l'organisateur de la campagne est tenu d'ouvrir au moins 45 jours avant le jour du scrutin (ou 25 jours dans le cas d'un référendum) et à partir duquel seront payées toutes les dépenses de campagne (voir également ci-après, sous le titre « Dépenses ») ou – le cas échéant – avant d'exécuter la première opération financière liée à la campagne électorale (Article 16, Loi sur les campagnes électorales et référendaires).
44. S'agissant des limites ou restrictions aux financements privés pour les campagnes électorales, l'Article 14 de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires (*ZVRK*) spécifie que les dispositions de la Loi sur les partis politiques (*ZPoS*) s'appliquent également aux financements des campagnes, sauf en cas de disposition autre³². L'interdiction de percevoir des dons de l'étranger³³ et des dons de personnes morales ou physiques dépassant dix fois le salaire mensuel moyen, telle que définie dans la Loi sur les partis politiques (*ZPoS*), s'applique aussi de ce fait aux organisateurs de campagne électorale autres que des partis politiques. La seule restriction sur les financements privés dont il est disposé autrement est que les campagnes électorales ne peuvent être financées par des fonds de sociétés « dont l'État détient plus de 25% du capital investi ou au sein desquelles ces dernières détiennent des participations majoritaires ». Les modifications récemment adoptées à l'article 25 de la Loi sur les partis politiques (*ZPoS*) prévoyant que les organismes publics, entreprises publiques, organes des collectivités locales, personnes morales de droit public, organisations humanitaires, congrégations religieuses ou sociétés commerciales dont plus de 25% du capital par actions est détenu par l'Etat ou un organisme de collectivité locale, et les sociétés dans lesquelles ces dernières détiennent une part majoritaire ne peuvent pas financier des partis politiques s'appliqueront apparemment aussi aux campagnes électorales, dès leur entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008.
45. Bien qu'aucune limite sur le montant total des financements privés ne soit explicitement posée, l'Article 22 de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires (*ZVRK*) énonce que tous les fonds perçus par les organisateurs de campagne – autres que des partis politiques – au delà du montant des dépenses de campagne (voir ci-dessous) doivent être « affectés à des fins humanitaires » et, comme précisé à l'EEG, véritablement versés à une organisation caritative. Les excédents de financement reçus par les partis politiques pour leurs campagnes n'ont pas à être reversés à une organisation caritative ; ils peuvent servir à financer des activités de routine

³¹ Il est conféré à certaines organisations de jeunesse le statut de « prestataire d'un programme national d'organisation de jeunesse » ; elles bénéficient de ce fait d'un financement du ministère de l'Éducation pour et dans le cadre de certains projets concrets.

³² En dépit de l'interdiction de percevoir des dons de l'étranger inscrite dans la Loi sur les Partis politiques (*ZPoS*), la Loi sur les campagnes électorales et référendaires dispose que dans le cadre d'élections au Parlement européen, il est possible d'accepter les dons effectués par des personnes physiques ou morales privées d'autres États membres de l'Union européenne.

³³ Il est toutefois explicitement stipulé que l'interdiction de percevoir des dons de l'étranger ne s'applique pas aux dons versés par des citoyens et des personnes morales (de droit privé) d'autres États membres de l'UE dans le cadre d'élections au Parlement européen (Article 14, Loi sur les campagnes électorales et référendaires / *ZVRK*)

du parti (à condition que les dons ne dépassent pas 10 fois le salaire mensuel moyen de l'année précédente).

Dépenses

Partis politiques

46. Les partis politiques se voient imposer des limites et restrictions à leurs dépenses de campagne électorale dans la mesure uniquement où ils en sont eux-mêmes les organisateurs.

Campagnes électorales

47. La Loi sur les campagnes électorales et référendaires (ZVRK) fixe des plafonds applicables aux dépenses de campagne. Conformément à l'Article 23 de cette loi, les dépenses de campagne pour les membres de l'Assemblée nationale (et les membres slovènes du Parlement européen) ne doivent pas excéder 0,40 € par électeur habilité³⁴ du district/circonscription électorale où les listes de candidats ont été déposées ou dans lequel/laquelle un candidat individuel se présente. L'EEG a été informée que, selon leurs rapports officiels, la plupart des partis politiques ne seraient pas très près des limites de dépenses prévues.
48. S'agissant des élections présidentielles, le plafond est fixé à 0,25 € par électeur habilité dans le pays. 0,15 € supplémentaire par électeur habilité sont prévus pour les candidats au second tour. Les dépenses de campagne pour les élections de membres au Conseil municipal et de maires sont respectivement plafonnées à 0,40 € et 0,25 € par électeur habilité dans la municipalité concernée. En cas de deuxième tour aux élections des maires, 0,15 € supplémentaires par électeur habilité sont prévus. Dans le cadre des élections au Parlement européen, le montant s'élève à 0,40 € par électeur habilité dans le pays ; pour un référendum, le plafond est de 0,25 € par électeur habilité à voter dans le pays ou la communauté locale.
49. Les dépenses de campagne électorale comprennent tous les frais engagés pour mener à bien une campagne en faveur d'une liste de candidats, d'un candidat individuel, ou pour conduire un référendum (Article 15, Loi sur les campagnes électorales et référendaires)³⁵. Si des services ou des biens sont fournis gratuitement ou à des prix préférentiels, le prix qui serait habituellement demandé aux autres consommateurs de ce service ou bien est pris en compte dans le calcul réel des frais de campagne³⁶. Ces conditions ne s'appliquent toutefois pas aux personnes physiques qui fournissent des services gracieusement sans émettre de facture (c'est-à-dire aux bénévoles). L'EEG a appris que des professionnels dispensant gratuitement leurs services (par exemple une représentation juridique gratuite) ne sont pas considérés comme des bénévoles : ce service nécessite l'émission d'une facture et son coût normal devra être reporté dans le décompte des frais de campagne. Par ailleurs, toutes les dépenses effectuées au cours de la période de campagne électorale (les trente jours précédant le scrutin jusqu'à la veille des élections) doivent

³⁴ Le jour fixé pour démarrer les tâches électorales, le ministère de l'Intérieur publie sur son site web le nombre d'électeurs habilités dans le pays, une circonscription et un district électoral donné, ou, dans le cadre d'élections locales ou de référendum, le nombre également d'électeurs habilités dans la collectivité locale.

³⁵ Sont explicitement incluses toutes les dépenses liées à la conception, impression, mise en place et retrait des affiches ; réalisation et publication des communications inhérentes à la campagne préélectorale dans les médias publics ; l'organisation et la tenue de réunions préélectorales ; les publicités et communications dans les médias publics ; la conception, impression, reproduction et diffusion des documents préélectorales (brochures, etc.) ; les frais d'ouverture, de tenue et de clôture du compte bancaire et d'autres frais liés « engagés exclusivement par les activités de la campagne électorale » ce qui comprend aussi vraisemblablement les frais généraux, de personnel et de bureau.

³⁶ Le prestataire de ce service ou bien doit faire figurer sur sa facture le taux de réduction consenti.

être considérées comme des frais de campagne quelle que soit la date de transaction ou d'engagement/règlement des coûts.

50. L'organisateur de la campagne a obligation de régler l'intégralité des dépenses de campagne à partir du compte bancaire de campagne susmentionné, qui doit être clos dans les 4 mois suivant le jour des élections.

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE SPECIFIQUE

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

Comptabilité

51. Selon l'Article 24 de la Loi sur les partis politiques (*ZPoIS*), les partis politiques sont tenus de soumettre à l'Assemblée nationale, avant le 31 mars de chaque année, « un rapport annuel sur les opérations menées par le parti au cours de l'année précédente, faisant apparaître l'ensemble des revenus et des dépenses du parti, et notamment les sources de revenus, conformément à la réglementation comptable » (c'est-à-dire la Loi sur la comptabilité et la Norme comptable slovène 36). Les partis politiques doivent conserver leurs documents pendant une durée identique à celle des autres personnes morales, c'est-à-dire au moins dix ans à partir de la fin de l'exercice fiscal, conformément à la Loi sur les procédures fiscales, ou à vie, conformément à la Loi sur la comptabilité³⁷.
52. Les statuts du parti doivent spécifier la personne ou l'organe responsable des opérations matérielles et financières du parti, ainsi que l'organisation interne ou territoriale du parti (Article 19, Loi sur les partis politiques / *ZPoIS*). Les statuts fournissent des informations sur ce qu'il convient de considérer comme relevant de la structure du parti à des fins comptables. L'EEG a été informée que les revenus ou financements distincts des branches locales ou régionales, y compris les fonds publics alloués par les municipalités, doivent être comptabilisés au titre du financement du parti dans son ensemble et apparaître de ce fait dans les comptes du parti. Les revenus des entreprises détenues par le parti (d'activités culturelles ou d'édition) doivent également figurer dans ses comptes. Comme indiqué précédemment, les organisations de jeunesse peuvent disposer de leurs propres sources de revenu, mais l'EEG a appris que ces fonds apparaissaient dans les comptes de l'organisation centrale du parti. Les sociétés sont régies par la Loi sur les sociétés : les revenus et dépenses des sociétés affiliées à des partis politiques (mais non officiellement associées à eux) ne figurent pas dans les comptes ou les rapports financiers des partis.
53. L'EEG a été informée que pour faciliter le compte-rendu des opérations financières, la plupart des partis traitent l'ensemble de leurs activités financières par l'intermédiaire d'un compte bancaire unique, subdivisé en plusieurs sous-comptes pour les branches locales et régionales, les organisations de jeunesse et autres structures du parti, selon le cas.
54. S'agissant des infractions comptables, l'article 240 du Code pénal (« Falsification ou destruction de documents comptables »), qui s'applique à la fois aux personnes physiques et morales, stipule que « quiconque inscrit des données inexactes ou omet d'inscrire une information pertinente dans un registre comptable (...) », ou utilise un faux registre, document ou fichier comptable, ou détruit ou dissimule ces documents, « est passible d'une peine de prison pouvant

³⁷ La Loi sur la comptabilité régit la tenue des comptes et l'élaboration des rapports annuels pour les entités qui ne relèvent pas des dispositions de la Loi sur les sociétés, de la Loi sur les services publics et de la Loi sur les associations.

aller jusqu'à deux ans » ou, s'il s'agit d'une personne morale, d'une amende maximale de 318 000 €. Aucune sanction n'a jamais été imposée à un parti politique ou à une personne physique impliquée dans la comptabilité d'un parti pour défaut de tenue de comptabilité complète et adéquate.

55. Les partis politiques (ou les organisateurs de campagne électorale) ne sont pas soumis à l'obligation d'audit (interne). L'EEG a été informée qu'une forme de surveillance financière était exercée conformément aux statuts du parti, par exemple par un comité de surveillance nommé par ce dernier. Le recours à des auditeurs indépendants agréés n'est pas requis.

Obligations de rendre compte

Partis politiques

56. Comme évoqué précédemment, en vertu de l'Article 24 de la Loi sur les partis politiques, les partis sont tenus de soumettre à l'Assemblée nationale au 31 mars de chaque année un rapport annuel sur les opérations menées au cours de l'année précédente, faisant apparaître l'ensemble de leurs revenus et dépenses, et notamment les sources de revenus, conformément à la réglementation comptable. Le rapport doit par ailleurs contenir explicitement les noms et adresses des donateurs (et les montants versés) dont les contributions étaient supérieures à trois fois le salaire mensuel moyen de l'année précédente (en l'occurrence 3 638,40 € en 2007), ainsi que les dépenses de campagnes électorales. De plus, ce rapport doit faire état de tous les actifs et des modifications dans les actifs du parti, y compris une déclaration sur les sources de financement ayant permis d'accroître ces actifs si cette augmentation dépasse cinq fois le salaire mensuel moyen de l'année précédente (ce qui, pour 2007, correspond à une augmentation de plus de 6 064 €).
57. Le ministère des Finances a promulgué une réglementation³⁸ détaillant plus précisément le contenu du rapport annuel des partis politiques, y compris le rapport comptable et le rapport d'activité, le bilan et les déclarations de revenus et de dépenses de l'ensemble de l'organisation (dont ses unités territoriales et les sociétés lui appartenant). Ce règlement impose des tableaux normalisés pour (1) la déclaration des revenus³⁹ et des dépenses⁴⁰, (2) les contributions/dons – y compris les cotisations des membres - des personnes physiques, morales et des « particuliers », plus de trois fois supérieures au salaire mensuel moyen de l'année précédente⁴¹, (3) les actifs, sources d'actifs, le rapport des engagements aux avoirs et les écarts de valeur des actifs par rapport à l'année précédente, (4) les actifs immatériels et actifs fixes matériels et (5) les frais de campagnes électorales⁴². L'interprétation de ce règlement relève de la compétence du ministère des Finances.

³⁸ Réglementation sur le contenu et la forme des rapports annuels et des rapports annuels abrégés des partis politiques, Journal officiel de la République de Slovénie, no. 2/01.

³⁹ Ces revenus sont détaillés par source : cotisations des membres, contributions de personnes physiques, morales ou de « particuliers », revenus fonciers/des actifs, dons, legs, budget national, budget local, bénéfices tirés des revenus de sociétés appartenant au parti, revenus extraordinaires et transfert des surplus de revenus.

⁴⁰ A détailler en : dépenses, coûts matériels, coût des services, ajustements (correction d'actifs), dépréciations, provisions, coût de la main d'œuvre, autres coûts, dépenses de financement, dépenses extraordinaires et surplus de dépenses, transférés des années précédentes.

⁴¹ Ils doivent inclure le total annuel des contributions/donations ainsi que le nom et le siège social des personnes morales, le nom, le prénom et l'adresse des personnes physiques ou le nom, prénom et nom de l'entreprise du « particulier ».

⁴² Ils doivent inclure des informations sur les types de coûts, subdivisés en coûts d'impression et de distribution des affiches, publicités et spots dans les médias, organisation des réunions préélectorales et impression, reproduction et envoi de documents.

58. Avant sa soumission à l'Assemblée nationale, le rapport doit être adressé pour examen à la Cour des Comptes. Malgré la disposition de la Loi sur les partis politiques (ZPo/S), selon laquelle il convient d'adresser le rapport pour examen à la Cour des Comptes avant le 31 mars au plus tard (date limite de soumission de ce rapport à l'Assemblée nationale), l'EEG a été informée que la date butoir était fixée au 28 février. La Cour des Comptes « révisé et évalue » le rapport et ses conclusions sont à joindre au rapport soumis à l'Assemblée nationale (Article 24, Loi sur les partis politiques / ZPo/S).

Campagnes électorales

59. Selon l'Article 18 de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires, les organisateurs de campagne pour les élections à l'Assemblée nationale, au Parlement européen et à la Présidence de la République, ainsi que celles pour les référendums nationaux ont obligation de soumettre à l'Assemblée nationale et à la Cour des Comptes - dans les 15 jours suivant la clôture du compte bancaire de campagne⁴³ - un rapport financier faisant état :
- du montant total des fonds collectés et utilisés pour la campagne ;
 - d'informations sur les dons supérieurs à trois fois le salaire mensuel moyen (3 638,40 € en 2007), à l'exception de ceux versés aux partis politiques conformément à la disposition de la Loi sur les partis politiques ;
 - des informations sur les prêts dépassant plus de trois fois le salaire mensuel moyen, dont le nom du prêteur ;
 - des informations sur les paiements différés⁴⁴ supérieurs à trois fois le salaire mensuel moyen, dont le nom de la personne physique ou morale ayant donné son accord au paiement différé.
60. Les organisateurs des campagnes pour les élections des maires et des conseils municipaux ou pour les référendums locaux sont tenus (Article 19, Loi sur les campagnes électorales et référendaires / ZVRK) de soumettre au conseil municipal et à la Cour des Comptes, dans les 15 jours suivant la clôture du compte bancaire de campagne, un rapport sur le montant total des fonds collectés et utilisés pour la campagne, détaillant notamment les sources de financement et les activités pour lesquelles ces fonds ont été employés, et comprenant des renseignements complets sur les contributions, prêts et paiements différés.
61. Selon les Articles 20 et 41 de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires (ZVRK), il appartient au ministre des Finances de déterminer plus en détail, dans les trois mois de l'entrée en vigueur de cette loi (soit avant la fin du mois d'août 2007), le contenu et la forme des rapports financiers des organisateurs de campagne. Au moment de la visite de l'EEG, la réglementation concernée n'avait pas encore été élaborée et il n'a été possible d'identifier l'entité du ministère des Finances en charge de cette tâche. Après la visite, l'EEG a été informée que « Règles relatives au contenu, à la forme des rapports sur les fonds collectés et utilisées aux fins de financement des campagnes électorales et référendaire » ont été adoptées le 23 octobre 2007 et sont entrées en vigueur le 20 novembre 2007 (journal officiel No 105/07).

⁴³ Ce compte doit - en vertu de l'Article 16 de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires - être clos dans un délai de quatre mois après le jour du scrutin. Le rapport financier de la campagne pour les élections/le référendum doit donc être soumis dans un délai maximum de quatre mois et demi après le jour du scrutin.

⁴⁴ Tous les paiements effectués au-delà de 30 jours après une prestation de service ou la fourniture de biens sont considérés comme des paiements différés. Il est interdit de différer les paiements de plus de 90 jours (Article 18, paragraphe 2).

Tierces parties

62. Les contributeurs, qu'ils soient personnes morales ou physiques, ne sont soumis à aucune obligation de rendre compte des contributions versées aux partis politiques ou aux campagnes électorales.

Accès aux livres de compte

Partis politiques

63. Si la Cour des Comptes est tenue d'effectuer l'audit d'un parti politique, elle doit disposer d'un accès plein et entier à l'ensemble des informations financières et livres de compte de ce parti, au même titre que les services de police en cas d'enquête pénale.
64. Par ailleurs, l'Article 2 de la Loi sur les partis politiques (*ZPoIS*) stipule que l'ensemble des opérations financières et matérielles d'un parti doit être public. Néanmoins, l'EEG a appris que les informations comptables et autres éléments financiers détaillés des partis politiques ne relèvent pas des dispositions de la Loi sur l'accès à l'information publique.

Campagnes électorales

65. La Cour des Comptes (et au besoin les autorités chargées de l'application de la loi dans le cadre d'une enquête pénale) a accès aux livres de compte des organisateurs de campagne. S'agissant de la Cour des Comptes, l'Article 29 (4) de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires (*ZVRK*) énonce que - à la demande de la Cour des Comptes - l'organisateur de la campagne, la Banque de Slovaquie et les banques commerciales auprès desquelles l'organisateur a ouvert un compte bancaire de campagne, sont tenus de présenter les documents requis pour l'audit et d'autoriser l'accès à leurs livres et documents comptables. Il est par ailleurs stipulé qu'en vertu de ses compétences, la Cour des Comptes peut également mener d'autres investigations nécessaires à la conduite d'un audit.

Obligations de publication

Partis politiques

66. L'Article 24 de la Loi sur les partis politiques (*ZPoIS*) impose aux partis politiques qui, au cours de l'année précédente, ont perçu des fonds du budget national ou d'une communauté locale, ou qui ont reçu des contributions supérieures à trois fois le salaire mensuel moyen de l'année précédente, de publier au Journal officiel une version abrégée du rapport annuel qu'ils soumettent à l'Assemblée nationale, avant le 31 mai. Dans la pratique, seuls les très petits partis ne sont pas assujettis à cette exigence de publication. La réglementation susmentionnée du ministère des Finances sur le contenu du rapport annuel précise les informations qu'il convient de faire figurer dans cette version abrégée. Il s'agit entre autres des montants globaux des revenus⁴⁵, des dépenses⁴⁶, des surplus de revenus par rapport aux dépenses (ou de dépenses par rapport aux revenus), de l'actif⁴⁷ et du passif⁴⁸.

⁴⁵ Répartition en revenus (1) du budget de l'Etat, (2) de budgets locaux, (3) montant total des contributions/donations de personnes physiques, morales ou de « particuliers », (4) montant total des contributions/donations dépassant le plafond fixé à trois fois le salaire mensuel moyen et (5) autres revenus.

⁴⁶ Répartition en (1) coûts liés à l'élection et (2) autres coûts et dépenses extraordinaires.

⁴⁷ Répartition en (1) actifs fixes matériels, (2) investissements à long terme, (3) investissements à court terme, (4) liquidités en compte et (5) autres actifs.

67. Rien n'oblige les partis politiques ou l'Assemblée nationale à publier la version complète des rapports annuels ou de mettre ces rapports à la disposition du public. L'EEG a appris que les partis politiques n'ont pas pour pratique courante de faire état d'informations financières et/ou du rapport annuel sur leur site web, mais que celles-ci peuvent être consultées sur demande auprès de la Cour des Comptes. Cette dernière n'a cependant reçu qu'une seule demande de consultation de rapports annuels de partis politiques durant la période 2004-2007. De plus, il semblerait que les rapports soient consultables sur demandes auprès de l'Assemblée nationale et des partis politiques.

Campagnes électorales

68. L'Article 21 de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires (ZVRK) stipule que les rapports à soumettre par les organisateurs de campagne à l'Assemblée nationale et à la Cour des Comptes – pour les élections à l'Assemblée nationale, au Parlement européen, les élections présidentielles et les référendums nationaux – ou au conseil municipal et à la Cour des Comptes – pour les élections des maires, des conseils municipaux et les référendums locaux – sont mis à la disposition du public après soumission à l'Assemblée nationale, au conseil municipal et/ou à la Cour des Comptes. A cette fin, les rapports sont publiés sur le site web de la Cour des Comptes et sont également disponibles, sur demande, auprès de l'Assemblée nationale ou du conseil municipal concerné, selon le cas.

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

69. La Cour des Comptes est le principal organe en charge du suivi du respect de la réglementation en matière de financement politique, et ce tant pour les activités financières courantes des partis que pour les campagnes électorales. L'Article 1 de la Loi sur la Cour des Comptes stipule que celle-ci est l'organe d'audit suprême pour le contrôle des comptes de l'État, du budget de l'État et de l'ensemble des dépenses publiques ; il s'agit d'une autorité étatique autonome et indépendante et la manière dont elle exerce ses pouvoirs d'audit ne peut être contestée devant les tribunaux ou d'autres autorités de l'État.
70. La Loi sur la Cour des Comptes prévoit diverses incompatibilités de fonctions et elle comporte des dispositions en matière de conflits d'intérêts disposant notamment que la fonction d'auditeur général, celle de membre ou de secrétaire de la Cour des Comptes sont incompatibles avec une fonction quelconque au sein d'un parti politique.
71. La Cour des Comptes est directement responsable devant l'Assemblée nationale, à laquelle elle remet annuellement au moins un rapport de ses travaux. Le budget de la Cour des Comptes est fixé par l'Assemblée nationale, sur proposition de la Cour des Comptes.

Partis politiques

72. Comme indiqué ci-dessus, en vertu de l'Article 24 de la Loi sur les partis politiques (ZPoIS), la Cour des Comptes examine les rapports annuels que les partis politiques ont obligation de soumettre à l'Assemblée nationale. Il convient de souligner néanmoins que cet examen a une portée moins large qu'un audit et qu'il se limite à vérifier si le rapport annuel répond *prima facie* aux exigences légales. Il ne va pas jusqu'à contrôler ou croiser le contenu des déclarations

⁴⁸ Répartition en (1) investissements liés à la création, (2) engagements financiers à long terme, (3) engagements financiers à court terme et (4) autres engagements.

financières, pas plus qu'il ne vérifie les livres de compte du parti. De par la loi, la Cour des Comptes est habilitée à conduire des audits de régularité⁴⁹ et de performance⁵⁰ des opérations commerciales menées par les utilisateurs de fonds publics et peut auditer toutes leurs opérations commerciales passées ou planifiées. En théorie, la Cour des Comptes peut ainsi mener des audits de régularité et/ou de performance des partis politiques bénéficiant de fonds publics sur le budget de l'État (et parfois des budgets locaux), mais pour l'heure elle n'en a jamais pratiqués. Pour expliquer cette situation, plusieurs raisons ont été avancées à l'EEG (1) la Cour des Comptes adopte une approche basée sur le risque et estime que les risques les plus sérieux sont extérieurs au parti et (2) elle ne dispose pas de ressources suffisantes pour auditer tous les partis politiques au cours d'une même année, et n'en contrôler qu'un ou quelques uns serait politiquement délicat. S'agissant des opérations courantes des partis, le contrôle de la Cour des Comptes se limite en fait à l'examen de leurs rapports annuels.

73. Concernant cet examen des rapports annuels des partis, les autorités slovènes indiquent que la Cour des Comptes évalue en particulier :
- si le rapport a été soumis dans les temps ;
 - si le rapport a été élaboré conformément à la réglementation du ministère des Finances sur le contenu et la forme du rapport annuel et du rapport annuel abrégé ;
 - si les déclarations financières précisent bien toutes les sources de financement ;
 - si le rapport fait ressortir un excédent de recettes ;
 - si cet excédent a été alloué à un organisme de bienfaisance ;
 - si le rapport contient des renseignements sur les personnes physiques, morales ou sur les particuliers dont la contribution dépassent trois fois le salaire mensuel moyen de l'année précédente ;
 - si les contributions individuelles n'ont pas été supérieures à dix fois le salaire mensuel moyen de l'année précédente ;
 - si le rapport contient des informations sur les actifs du parti et les changements qui y sont intervenus ;
 - si le bilan a été préparé dans le respect de la Loi sur la comptabilité et de la Norme comptable slovène 36, et ;
 - si toutes les dépenses de campagne électorale sont présentées – dans la mesure où le parti politique était l'organisateur de la campagne.
74. Après examen, la Cour des Comptes adresse son rapport au parti politique concerné, à charge pour ce dernier de l'annexer à son rapport annuel transmis à l'Assemblée nationale. Si l'examen fait apparaître que le rapport annuel n'est pas conforme aux exigences légales, le Président de l'Assemblée nationale peut demander au parti d'apporter les corrections nécessaires (Article 24, Loi sur les partis politiques / ZPolS). Si le parti omet de soumettre le rapport, soumet un rapport incomplet ou ne publie pas la version abrégée du rapport annuel, le financement public peut être suspendu jusqu'à ce que le parti satisfasse aux exigences légales.
75. L'EEG a appris que la Cour des Comptes passait en moyenne moins de 30 jours/auditeur par an à l'examen des rapports annuels des partis politiques et qu'elle n'aurait pas recours à des sources d'informations autres que celles fournies par le parti lui-même.

⁴⁹ Les audits de régularité ont pour objectif de recueillir suffisamment d'éléments pour permettre à la Cour des Comptes d'exprimer un avis sur la conformité des activités avec les réglementations et les lignes directrices qui s'imposent à tous les utilisateurs de fonds publics dans l'exercice de leurs activités. (Article 20 (3), Loi sur la Cour des Comptes)

⁵⁰ Les audits de performance ont pour but de recueillir suffisamment d'informations pour permettre à la Cour d'exprimer un avis sur le caractère économique, efficace et rentable des activités de l'audité.

76. Les comptes-rendus de la révision des rapports annuels des partis politiques ne sont pas publiés - pas même sur le site web de la Cour des Comptes - mais ils peuvent être obtenus (comme indiqué également plus haut) sur demande auprès de la Cour des Comptes.
77. Si, lors de l'examen des rapports annuels des partis politiques, la Cour des Comptes a un soupçon justifié de la commission d'une infraction pénale, elle peut proposer l'ouverture d'une procédure pénale ou, selon le cas, porter plainte pour qu'une procédure pénale soit intentée. La Cour des Comptes peut également effectuer un audit sur proposition d'une personne physique ou morale, dans le respect de son programme annuel. Elle prend en toute indépendance la décision de donner suite ou non à cette demande. Depuis 1994, date de la promulgation de la Loi sur les partis politiques, la Cour des Comptes n'a jamais entrepris un audit d'un parti politique sur la base d'une proposition soumise par une personne physique ou morale, bien qu'une demande en ce sens au moins ait été déposée. Lors de la décision sur la suite à donner à cette requête, la Cour a estimé que la réalisation de l'audit du parti politique ne lui aurait pas permis d'étayer ou de rejeter la plainte relative à de supposées irrégularités, car elles concernaient des tierces parties.
78. Le ministère des Finances peut également être impliqué dans le contrôle du respect par les partis politiques des dispositions de la Loi sur les partis politiques. L'Article 27 de cette Loi stipule que le ministère des Finances contrôle la mise en œuvre des dispositions de la Loi sur les partis politiques concernant leur financement. Il s'agit plus particulièrement des dispositions traitant de la cessation du financement public en cas de radiation du registre, des sources de financement des partis, des modalités des donations/contributions, du rapport annuel d'un parti et de l'interdiction de tout financement par des entités publiques.
79. Enfin, comme évoqué précédemment, les rapports annuels des partis politiques, y compris les conclusions de l'examen par la Cour des Comptes, sont soumis à l'Assemblée nationale (son Président). Dans le contrôle du respect de la réglementation relative au financement des partis politiques, l'Assemblée nationale ne joue toutefois qu'un rôle limité (si tant est qu'elle en joue un), et l'EEG n'a pas eu connaissance d'activités (débats, audiences ou autres) entreprises sur la base des rapports annuels des partis politiques.

Campagnes électorales

80. Selon l'Article 29 de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires (ZVRK), la Cour des Comptes réalise un audit des organisateurs de campagne électorale (Assemblée nationale, Parlement européen, Présidence, ainsi que des organisateurs de campagne référendaire au plan national) qui peuvent prétendre au remboursement partiel de leurs frais de campagne dans les six mois suivant la clôture du compte bancaire de campagne (c'est-à-dire au plus tard dans les 10 mois après le scrutin/référendum). La Cour des Comptes peut également auditer les organisateurs des campagnes pour les élections des maires et des conseils municipaux (Article 29 (3), Loi sur les campagnes électorales et référendaires / ZRVK).
81. Au cours de ses audits des campagnes électorales, la Cour des Comptes examine le montant total des fonds collectés et utilisés dans le cadre de la campagne, vérifie que la collecte et l'utilisation se sont déroulées conformément à la législation (c'est à dire la Loi sur les campagnes électorales et référendaires / ZVRK et de la Loi sur les partis politiques / ZPoIS), l'exactitude des informations fournies par l'organisateur de la campagne dans son rapport à la Cour des Comptes, et le montant du remboursement (partiel) des frais de campagne auquel l'organisateur a droit.

82. Les autorités slovènes indiquent que dans le cadre de ses audits, la Cour des Comptes peut également recourir à des informations en provenance d'autres sources, par exemple les comptes-rendus des médias et les banques. A la demande de la Cour des Comptes, l'organisateur de la campagne, la Banque de Slovénie et les banques commerciales détentrices des comptes bancaires de campagnes sont tenus de soumettre les documents requis dans le cadre de l'audit et de permettre l'accès aux données comptables. L'Article 29 (4) de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires (ZVRK) énonce que la Cour des Comptes peut aussi effectuer d'autres investigations nécessaires à la conduite d'un audit, lui permettant ainsi d'accéder aux informations détenues par des tierces parties. Si lors de l'audit d'un organisateur de campagne, la Cour des Comptes soupçonne la commission d'une infraction pénale, elle peut proposer d'engager des poursuites pénales ou porter plainte pour qu'une procédure pénale soit engagée, selon le cas.
83. Aucun auditeur n'est affecté en permanence au contrôle des campagnes électorales. Ces contrôles sont menés en plus des activités d'audit ordinaires. L'EEG a appris que deux auditeurs étaient requis pour auditer un organisateur de campagne (pour les élections à l'Assemblée nationale en 2004, on dénombrait 27 organisateurs de campagne).
84. Les rapports d'audit de la Cour des Comptes sont publiés sur le site web de la Cour et, en vertu de l'Article 30 de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires (ZVRK), dans le bulletin de l'Assemblée nationale.
85. Comme indiqué ci-dessus, les organisateurs de campagne (pour les élections à l'Assemblée nationale, au Parlement européen, à la Présidence et pour les référendums nationaux) sont tenus de soumettre leur rapport à l'Assemblée nationale dans les 15 jours suivant la clôture du compte bancaire de campagne. Ces rapports sont étudiés par la Commission des comptes publics de l'Assemblée nationale, dans laquelle chaque parti représenté à l'Assemblée nationale dispose d'un siège. L'EEG a appris qu'en octobre 2005, la Commission des comptes publics de l'Assemblée nationale avait tenu une audience sur les rapports des campagnes pour les élections à l'Assemblée nationale et au Parlement européen de 2004. Suite à cette audience, la Commission a proposé au gouvernement d'amender l'ancienne Loi sur les campagnes électorales, sur la base des recommandations de la Cour des Comptes, ce qui a conduit au final à l'adoption de la nouvelle Loi sur les campagnes électorales et référendaires.
86. S'agissant des élections des maires, des conseils municipaux ou des référendums locaux, les organisateurs de campagne sont tenus de soumettre leur rapport aux conseils municipaux. L'EEG n'a pas été en mesure de cerner avec précision la portée du contrôle exercé par les conseils municipaux, et est d'avis qu'elle est susceptible de varier grandement.

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

Partis politiques

87. Les partis politiques (et les autres entités auxquelles fait référence la Loi sur les partis politiques) engagent leur responsabilité administrative en cas de non-respect des obligations énoncées dans la Loi sur les partis politiques, et leur responsabilité pénale pour les infractions pénales telles que les infractions comptables (voir ci-dessus), commises dans le cadre du financement du parti ou d'une campagne, conformément à la Loi sur la responsabilité pénale des personnes morales.

88. Les autorités slovènes signalent que le ministère des Finances contrôle la mise en œuvre des dispositions de la Loi sur les partis politiques concernant le financement des partis, ce qui sous-entend qu'il a la possibilité d'imposer des sanctions en cas de violation. Néanmoins, comme nous l'évoquions précédemment, l'EEG n'a pas été en mesure de déterminer si le ministère des Finances a déjà mené à bien cette tâche et s'il a effectivement appliqué les dispositions de la Loi sur les partis politiques. Quoi qu'il en soit, en vertu de l'Article 28 de la Loi sur les partis politiques (*ZPo/S*), le ministère des Finances peut infliger une amende de 4 150 € à 20 850 € aux partis politiques pour les violations suivantes de cette Loi :
- si le parti n'alloue pas son excédent de revenus (c'est-à-dire les revenus fonciers et bénéfiques d'une entreprise lui appartenant qui excèdent 20% de ses recettes annuelles) à un organisme de bienfaisance dans un délai de 30 jours après l'adoption du rapport financier sur les opérations menées au cours de l'année précédente (ou s'il n'informe pas l'Assemblée nationale de cette allocation) ;
 - si le parti obtient des fonds de sources non autorisées ;
 - si le parti ne soumet pas son rapport annuel à la Cour des Comptes et à l'Assemblée nationale avant le 31 mars, si le rapport ne contient pas toutes les informations requises⁵¹ ou si le parti qui a bénéficié de fonds du budget national, de communautés locales ou de contributions dépassant trois fois le salaire mensuel moyen de l'année précédente (3 638,40 € en 2007) ne publie pas une version abrégée du rapport annuel au Journal officiel avant le 31 mai de l'année en cours ;
 - si le parti obtient d'une même personne physique, morale ou d'un particulier des fonds dépassant dix fois le salaire moyen annuel de l'année précédente (soit 12 128 € en 2007).
89. Par ailleurs, le ministère des Finances peut imposer une amende de 350 € à 850 € à l'encontre du responsable du parti politique qui a commis l'une des violations susmentionnées de la Loi sur les partis politiques⁵².
90. D'autre part, selon l'Article 29 de cette même Loi (*ZPo/S*), le ministère des Finances est en mesure d'infliger une amende de 4 150 € à 20 850 € à un institut public, une entreprise publique, un organe de la communauté locale, une organisation humanitaire, une association religieuse ou une entreprise commerciale dont l'Etat détient plus de 50% du capital, en cas de financement d'un parti politique. Une amende de 417 € à 2 086 € peut également être prononcée à l'encontre du responsable physique de la personne morale susmentionnée pour violation de l'Article 25 de la Loi sur les partis politiques (*ZPo/S*). Comme indiqué précédemment, après la visite de l'EEG, des modifications à l'article 25 de la Loi sur les partis politiques ont été adoptées qui interdisent les dons par des organismes d'Etat, entreprises publiques, organismes de collectivités locales, personnes morales de droit public, organisations humanitaires, congrégations religieuses et sociétés commerciales dont plus de 25% du capital par action est détenu par l'Etat ou un organisme de collectivité locale (ainsi que par les entreprises détenues majoritairement par ceux-ci). Les sanctions qui peuvent être prononcées à l'encontre de la personne morale et de la

⁵¹ Le rapport doit contenir l'ensemble des revenus et des dépenses, ainsi que les sources de financement, dans le respect des règles comptables. Il doit également faire état d'informations (nom et adresse des personnes physiques ou morales et montant de la contribution annuelle totale) sur les contributions supérieures à trois fois le salaire mensuel moyen de l'année précédente et sur les actifs du parti et les changements qui y sont intervenus (y compris la déclaration des sources de financement ayant permis l'augmentation des actifs, si cette augmentation dépasse cinq fois le salaire mensuel moyen de l'année précédente).

⁵² Comme indiqué auparavant, le statut du parti politique détermine qui est la personne responsable des opérations matérielles et financières du parti (Article 19, Loi sur les partis politiques/*ZPo/S*). Cette responsabilité entraîne la responsabilité personnelle et, d'après les informations communiquées, des sanctions peuvent également être prononcées à l'encontre de cette personne en cas de violation des dispositions de la Loi sur les partis politiques.

personne responsable au sein de la personne morale sont respectivement de 4 150 € à 20 850 € et de 400 € à 600 €. Ces modifications spécifiques vont entrer en vigueur au 1er janvier 2008.

91. Enfin, en vertu de l'Article 24 de la Loi sur les partis politiques (ZPo/S), l'organe de travail compétent de l'Assemblée nationale ou un maire peut décider de suspendre le financement à partir du budget de l'État ou du budget municipal, d'un parti n'ayant pas soumis son rapport annuel à la Cour des Comptes et à l'Assemblée nationale en date du 31 mars ou d'un parti qui n'a pas respecté son obligation de publier une version abrégée de ce rapport annuel au Journal officiel avant le 31 mai. La suspension peut être maintenue jusqu'à ce que ces exigences soient satisfaites.

Campagnes électorales

92. Les organisateurs de campagne électorale ou référendaire, qui peuvent inclure des partis politiques, engagent leur responsabilité administrative en cas de non-respect des obligations énoncées dans la Loi sur les campagnes électorales et référendaires (ZVRK) (leur responsabilité pénale peut également être engagée pour les infractions pénales commises dans le cadre du financement de campagnes électorales).
93. Les Articles 32 à 39 de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires prévoient des amendes en cas de violation des diverses dispositions de cette Loi. Ces amendes sont détaillées en Annexe 1.
94. Les amendes peuvent être infligées par l'Inspection du ministère de l'Intérieur, sauf en cas d'infractions relatives à l'affichage, pour lesquelles l'amende relève du service d'inspection de la communauté locale ou de son service chargé de la surveillance de la circulation (Article 40, Loi sur les campagnes électorales et référendaires / ZVRK).
95. Pour finir, si un organisateur de campagne électorale a dépassé de plus de 10% le plafond des dépenses de campagne, le remboursement partiel des frais de campagne peut être réduit de moitié ; si le dépassement excède 30%, l'organisateur de la campagne perd le droit au remboursement partiel de ses frais de campagne. Par ailleurs, le parti politique dont l'organisateur de campagne outrepassa de plus de 10% le plafond des dépenses de campagne peut voir son financement public (sur le budget national ou le budget municipal en fonction du scrutin concerné), prévu par la Loi sur les partis politiques, réduit de moitié pour une période d'un an. En cas de dépassement de plus de 30%, le parti peut perdre l'intégralité de son droit au financement public prévu par la Loi sur les partis politiques, pour une période maximale d'un an. Dès que le rapport d'audit est finalisé, la Cour des Comptes peut adopter une décision sur ces restrictions ou pertes de droit au financement public. La décision peut faire l'objet d'un appel administratif.

Statistiques

96. Au cours de la période 1998-2004, la Cour des Comptes a proposé au Tribunal pour délits mineurs d'engager des poursuites pour violation de la Loi sur les campagnes électorales (ZVolK) :
- en vigueur jusqu'en mai 2007 - dans quatre affaires en 1998 (élections présidentielles), cinq en 2001 (élections à l'Assemblée nationale), une en 2003 (élections présidentielles) et quatre en 2004 (élections au Parlement européen). Elles concernaient les violations suivantes :
 - l'organisateur de la campagne n'avait pas collecté et employé les fonds via le compte bancaire prévu à cet effet ;

- l'organisateur de la campagne avait obtenu des fonds de sources non autorisées ;
- l'organisateur de la campagne n'avait pas soumis son rapport dans les délais ;
- l'organisateur de la campagne n'avait pas ouvert dans les délais le compte bancaire de campagne ;
- des entités juridiques avaient financé illégalement des partis politiques.

Néanmoins, dans toutes ces affaires, à une exception près (dans laquelle l'organisateur de la campagne électorale a réglé une amende), les poursuites ont échoué, en raison du dépôt tardif du dossier et/ou de la prescription. Le Tribunal pour délits mineurs a été aboli en 2004 et jusqu'à l'adoption de la nouvelle Loi sur les campagnes électorales et référendaires, aucune autorité n'était chargée d'imposer des sanctions dans le contexte des campagnes électorales.

97. Aucune sanction n'a jamais été prononcée pour violation de la réglementation sur le financement dans le cadre d'opérations courantes des partis politiques (c'est-à-dire hors campagnes électorales, sur la base de la Loi sur les partis politiques / *ZPoS*).

Immunités

98. La législation slovène ne prévoit aucune immunité pour des infractions administratives commises en liaison avec le financement des partis politiques et/ou des campagnes électorales. Les membres du Parlement (c'est-à-dire l'Assemblée nationale et le Conseil national) jouissent néanmoins d'une immunité pour d'éventuelles infractions pénales commises dans le cadre du financement d'un parti ou d'une campagne électorale⁵³. Le Président slovène ne jouit pas d'une immunité.

Prescription

99. Les délits prévus dans la Loi sur les partis politiques (*ZPoS*) et la Loi sur les campagnes électorales et référendaires (*ZVRK*) sont des infractions mineures. Conformément à l'article 42 de la Loi sur les infractions mineures (*ZP-1 UPB4*, Journal officiel 3/2007), il y a prescription après deux ans révolus à compter du jour où l'infraction mineure a été commise (prescription relative). Le délai peut être suspendu, mais ne peut en aucun cas courir au-delà de 4 années à compter du jour où l'infraction a été commise (prescription absolue). En outre, conformément à l'article 44 de cette loi, l'exécution des peines prévues pour infractions mineures doit débiter dans les deux ans à compter du jour du prononcé définitif de la peine.

IV. ANALYSE

100. La Slovénie a pris un certain nombre de mesures au cours des dix dernières années en vue d'adopter une législation permettant d'améliorer la transparence et le contrôle du financement politique. Le financement des partis et des campagnes électorales (et référendaires) est soumis à deux réglementations distinctes, en l'occurrence le chapitre IV de la Loi sur les partis politiques (*ZPoS*)⁵⁴ et la Loi sur les campagnes électorales et référendaires (*ZVRK*). Cette dernière n'est entrée en vigueur qu'en mai 2007, ce qui explique qu'au moment de la visite de l'EEG,

⁵³ Un parlementaire ne peut pas être gardé en détention ni faire l'objet de poursuites pénales sans que l'Assemblée nationale, ou le Conseil national - selon le cas - n'y aient au préalable consenti, sauf s'il a été pris en flagrant délit dans un délit qui entraîne une peine d'au moins 5 ans d'emprisonnement. Toutefois, même dans ce cas (ou dans le cas où il n'a pas invoqué son immunité), le Conseil national ou l'Assemblée nationale peuvent lui accorder l'immunité.

⁵⁴ Cette loi a été adoptée en 1994 et révisée en 2000 après une décision de la Cour constitutionnelle déclarant inconstitutionnel le financement par voie de fonds public réservé aux seuls partis représentés au Parlement. Des amendements supplémentaires ont été adoptés en octobre 2007, avec entrée en vigueur en novembre 2007 et en janvier 2008.

l'expérience de sa mise en œuvre était inexistante. Les élections présidentielles d'octobre 2007 étaient les premières organisées sur la base de cette nouvelle loi.

101. Les deux lois prévoient un modèle mixte de financement, reposant sur un financement public mais autorisant également les donations privées aux partis et aux campagnes, dans des limites prescrites. S'agissant des campagnes électorales, le financement public consiste en un remboursement partiel des dépenses de campagne (jusqu'à 0,33 € par suffrage exprimé pour une liste de candidats aux élections à l'Assemblée nationale), tandis que les partis politiques ayant obtenu au moins un pour cent des voix aux élections législatives peuvent également prétendre à des fonds publics au titre de la Loi sur les partis politiques. Le financement public semble être la principale source de revenus de la plupart des partis, du moins selon les rapports établis par ces derniers. D'après les déclarations des revenus et des dépenses des sept partis représentés au Parlement au cours de l'année 2006, communiquées à l'EEG par l'Agence de la République de Slovénie pour le paiement, la surveillance et l'information, seuls deux partis – le SDS et le SLS, qui n'ont fait état d'aucun revenu tiré de fonds publics bien que, selon des informations communiquées par les autorités (voir paragraphe 25 ci-dessus), ils aient bel et bien reçu un financement en 2006 – ont perçu davantage de dons privés (y compris les cotisations des membres) que de fonds publics. Selon leurs rapports officiels, les revenus des autres partis étaient constitués d'au moins 50%, voire 90% pour certains, de fonds publics⁵⁵. Les cotisations des membres ont diminué au cours des dernières années⁵⁶ et ne représentent pas une part importante des revenus des partis.
102. En théorie, la législation slovène sur le financement politique satisfait à la plupart des exigences de la Recommandation (2003)4 du Comité des Ministres. Cependant un certain nombre de lacunes subsistent dans les réglementations, ainsi que des imperfections dans la pratique (du moins sous l'ancienne Loi sur les campagnes électorales) qui nécessitent correction. S'agissant de la pratique en matière de financement des partis et des campagnes, l'EEG a été informée qu'à diverses reprises des partis avaient été suspectés d'avoir reçu des dons provenant de sources non autorisées et/ou d'avoir dissimulé certaines de ces contributions. Ces faits se seraient produits (sans qu'ils s'y limitent) : lors des élections parlementaires de 2000, au cours desquelles aucun parti n'a pleinement respecté la Loi sur les campagnes électorales, deux partis ayant utilisé plus de 30 comptes bancaires (alors qu'un seul est autorisé pour chaque organisateur de campagne), et une donation de l'étranger, versée à une société/association regroupant des responsables de parti, a servi à financer la campagne de l'un des partis (tentative réussie visant à contourner l'interdiction faite aux partis ou organisateurs de campagne de percevoir des dons de l'étranger) ; au cours des élections municipales de 2006, on a relevé des cas d'entreprises publiques finançant la campagne de partis politiques⁵⁷, violant ainsi l'interdiction posée aux entreprises dont l'État détient plus de 50% du capital de verser des donations ; en 2007, il a été fait état de prêts de l'étranger, de comptes ouverts dans des pays étrangers, d'une assistance technique et de cours de formation organisés par un parti politique étranger et dispensés à une société/association liée à un parti politique.

⁵⁵ Ces chiffres correspondent à ceux d'autres sources, qui indiquent que selon les rapports des partis, en 2000, les revenus du LDS, du SDS, du DeSUS et du SNS étaient constitués à plus de 70% de fonds publics. Seul le ZLSD n'était financé qu'à hauteur de 40% de ses revenus par des fonds publics, mais il a été indiqué qu'il s'agissait du successeur de l'ancien parti communiste (dont les actifs n'avaient jamais été nationalisés), et qu'il était relativement riche comparativement aux autres partis. Voir Toplak (2007), p. 184.

⁵⁶ L'EEG a été informé que certains partis avaient même des difficultés à trouver suffisamment de membres pour occuper les sièges remportés lors des élections locales.

⁵⁷ Une des donations a été finalement restituée après que l'affaire ait été ébruitée.

103. Ces exemples semblent confirmer les déclarations de divers interlocuteurs et l'impression générale de l'EEG selon lesquelles les partis politiques et les organisateurs de campagne électorale sont en mesure de contourner sans grande difficulté les dispositions juridiques existantes. Il convient de noter que certains interlocuteurs s'attendent à une amélioration des pratiques actuelles avec l'entrée en vigueur de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires. L'EEG est un peu moins optimiste, bien qu'elle soit toute prête à revoir sa position. C'est pourquoi, après un examen attentif de la législation, des politiques et des pratiques dans ce domaine, l'EEG est fortement d'avis que d'autres mesures doivent être engagées pour remédier aux lacunes relevées.

Transparence

104. S'agissant de la transparence du financement politique, la Loi sur les partis politiques et la Loi sur les campagnes électorales et référendaires imposent toutes deux aux partis et aux organisateurs de campagne de rendre compte de leurs revenus et dépenses. En vertu de la première, les partis enregistrés sont tenus de soumettre un rapport annuel sur leurs revenus et leurs dépenses à la Cour des Comptes et à l'Assemblée nationale, selon un format défini par la Réglementation no. 2/01 du ministère des Finances. Une version abrégée du rapport doit par ailleurs être publiée par les partis au Journal officiel de Slovaquie. De même, la Loi sur les campagnes électorales et référendaires énonce l'obligation de faire rapport des dépenses de campagne des partis politiques (et des autres entités) dans un délai raisonnable après le jour du scrutin.
105. L'EEG a estimé qu'un des éléments forts de ces deux lois est la définition très large qu'elles donnent des sources de revenus des partis et des campagnes. Elles abordent la question délicate des dons en nature et de ceux non versés en espèces et imposent qu'ils figurent dans les rapports sur les revenus et les dépenses. A condition d'être pleinement mises en œuvre, ces mesures aideront à l'évidence à garantir la disponibilité d'informations sur l'ensemble des sources de financement des partis.
106. Cependant, l'EEG a également estimé que les dispositions sur la transparence dans les deux lois susmentionnées présentent un certain nombre d'imperfections. D'abord, les exigences de rapport imposées aux partis (et autres organisateurs de campagne), telles qu'établies dans la législation actuelle, sont très sommaires. Des rapports annuels présentant des chiffres globaux ne fournissent pas d'informations suffisantes pour identifier réellement les sources de financement et les formes de dépenses des partis. Il en va notamment ainsi des dépenses de campagne, pour lesquelles les partis et les organisateurs ne sont tenus qu'à livrer des chiffres très globaux pour chaque poste. En vertu de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires, une réglementation sur le contenu précis des rapports financiers – qui restait à élaborer par le ministère des Finances⁵⁸ au moment de la visite de l'EEG, ce qui fut fait après ladite visite – devrait en principe imposer aux organisateurs de campagne de rendre compte de leurs revenus et dépenses de manière plus détaillée. L'EEG n'a pas été en mesure de d'évaluer cette réglementation. Il est toutefois clair que sur la base de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires les rapports ne font état que du montant total des fonds récoltés et utilisés pour la campagne électorale, des dons, des prêts et des paiements différés supérieurs à trois fois le salaire mensuel moyen. A la lumière des informations communiquées à l'EEG par divers interlocuteurs, laissant entrevoir que les dépenses de campagne officiellement annoncées ne correspondent pas aux frais réels de publicité (panneaux d'affichage, publicité dans la presse, à

⁵⁸ A cet égard, l'EEG est d'avis qu'il serait judicieux de conférer à la Cour des Comptes le pouvoir d'élaborer des réglementations précisant le contenu des rapports annuels des partis et des rapports de campagne, établissant clairement les informations requises, en vue d'optimiser le contrôle effectif du financement des partis et des campagnes.

la radio et à la télévision, etc.), l'EEG considère que l'absence d'une obligation de détailler davantage les dépenses de campagne est une lacune importante de la nouvelle Loi sur les campagnes électorales et référendaires⁵⁹.

107. Par ailleurs, au titre de la Loi sur les partis politiques, aucun autre détail (par exemple, la nature et la valeur des dons en espèces et en nature, ainsi que les coordonnées du donateur) n'est à fournir (y compris les cotisations des membres), dès lors que les dons n'excèdent pas trois fois le salaire mensuel moyen (3 638,40 € en 2007). Selon les informations recueillies par l'EEG, il semblerait qu'aucun ou presque des dons (que ce soit dans le cadre d'une campagne électorale ou pour financer les activités courantes du parti) ne dépasse ce seuil, la seule information disponible à ce sujet étant le montant global des dons collectés (pour un parti ou une campagne électorale). La Loi sur les partis politiques présente une autre lacune à cet égard : elle n'aborde pas la question des prêts (bien qu'elle soit évoquée dans la Loi sur les campagnes électorales et référendaires pour les prêts supérieurs à trois fois le salaire mensuel moyen). Ce manque de données précises (combiné à l'absence de mécanisme de contrôle efficace, abordé plus loin dans ce rapport) complique sérieusement toute forme de supervision, notamment pour juger si les partis et les organisateurs de campagne électorale font bien état du détail de tous les dons perçus (y compris ceux versés autrement qu'en espèces ou l'aide en nature apportée par l'État). Pour garantir une transparence pleine et entière et améliorer le contrôle du financement politique, il est indispensable que les rapports soient plus détaillés, avec une répartition des chiffres en fonction de chaque poste (en demandant si possible aux partis et organisateurs de campagne de soumettre également les justificatifs à l'organe de supervision, dont nous parlerons ultérieurement). C'est pourquoi l'EEG recommande **d'imposer aux partis et aux organisateurs de campagne électorale de rendre compte de leurs revenus et dépenses de manière plus détaillée, y compris de la nature et de la valeur des dons individuels (en espèces et en nature) ainsi que des prêts.**
108. Deuxièmement, selon l'EEG, la législation existante n'aborde pas de manière adéquate la question des diverses entités affiliées aux partis, qu'il s'agisse des organisations internes à la structure du parti – telles que les organisations de jeunesse, de femmes, les organisations professionnelles et agricoles, qui ne jouissent pas d'une personnalité juridique distincte – et les associations et sociétés externes à cette structure qui participent activement aux campagnes électorales et/ou au financement des activités de campagne. S'agissant de la première catégorie, à savoir les organisations parties de la structure interne d'un parti, l'EEG a appris des partis politiques qu'elle a rencontrés que tous les revenus et dépenses des organisations créées par les partis (et étant comprises dans leurs structures) étaient repris dans leurs comptes. Et pourtant, les informations financières fournies annuellement par les partis ne mentionnent pas ces organisations. Par ailleurs, les activités de campagne et de collecte de fonds des associations et des sociétés créées séparément des partis (et opérant hors de la structure du parti) ne sont pas réglementées à l'heure actuelle. L'absence de prise en compte de cette question constitue une lacune importante susceptible d'engendrer des abus. De ce fait, l'EEG recommande (i) **d'imposer aux partis de fournir, dans le cadre de leurs rapports annuels et de campagne, des états distincts relatifs aux finances des organisations faisant partie de leur structure; et (ii) de réglementer de manière adéquate la participation des entités n'appartenant pas à la structure du parti, liées directement ou indirectement au parti, aux campagnes électorales.**

⁵⁹ L'Article 18 de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires impose uniquement aux organisateurs de campagne électorale de fournir des informations sur le montant total des fonds utilisés aux fins de la campagne.

109. Troisièmement, bien que l'Article 2 de la Loi sur les partis politiques donne à entendre que les opérations financières d'un parti sont publiques⁶⁰, l'EEG a appris que les informations financières détaillées relatives aux partis politiques ne relèvent pas de la Loi sur l'accès à l'information publique (FOIA). Le public ne dispose ainsi que d'informations très succinctes, présentées sous la forme de versions abrégées des rapports annuels des partis. Bien qu'il semble que les rapports annuels in extenso des partis politiques soient consultables sur demande à l'Assemblée nationale ou auprès des partis eux-mêmes, l'EEG a également été informée qu'un citoyen ordinaire n'est pas en mesure d'obtenir les informations nécessaires sur le financement des partis. L'EEG a noté avec satisfaction que les rapports financiers, du moins ceux concernant les campagnes électorales, sont publiés sur le site web de la Cour des Comptes, mais, comme indiqué précédemment, ces rapports ne sont pas suffisamment détaillés pour permettre une forme quelconque de contrôle extérieur efficace (par les médias ou le grand public). L'EEG est d'avis qu'il serait utile de faciliter l'accès du public à ces rapports. Cette démarche est particulièrement importante, d'autant que divers interlocuteurs ont mis en doute leur fiabilité (l'un allant jusqu'à affirmer que les rapports officiels ne reflétaient que la moitié des revenus et dépenses réels des partis). Il s'agit là d'un élément clé pour garantir la transparence du financement politique. L'EEG recommande de ce fait de **faciliter l'accès du public aux rapports annuels complets des partis politiques**.
110. Hormis ces trois lacunes, l'EEG estime que d'autres mesures pourraient être envisagées pour renforcer la transparence du financement des partis et des campagnes. S'agissant des finances de campagne, l'EEG a jugé que les plafonds actuels de dépenses de campagne (qui sont fonction du type de scrutin et du nombre d'électeurs habilités à voter) incitent à minorer les revenus et dépenses. Plusieurs interlocuteurs de l'EEG, y compris des partis politiques, ont déclaré que les limites imposées aux dépenses de campagnes – notamment pour les élections locales – sont trop basses. Les partis ne souhaitent pas donner l'impression de vouloir dépasser les limites, mais ils ont néanmoins besoin de ressources suffisantes pour mener une campagne électorale efficace. L'EEG recommande de ce fait **d'évaluer la nécessité de réajuster les plafonds fixés en matière de dépenses de campagnes électorales, afin de promouvoir la transparence quant aux coûts réels des campagnes**.
111. Par ailleurs, les allégations d'infractions à la réglementation (évoquées dans les médias, voir précédemment) nuisent à l'impartialité de la compétition politique en Slovénie. Néanmoins, l'EEG a reçu d'autres informations, tout aussi troublantes, sur d'importants donateurs bénéficiant de contrats publics substantiels, de licences⁶¹ ou de postes de direction/supervision au sein d'entreprises publiques. Bien évidemment, la plupart des donateurs n'apportent leur contribution qu'aux campagnes ou aux partis qui, à leur avis, mènent la politique la plus favorable à leurs propres activités. Toutefois, l'EEG a estimé qu'en Slovénie le rapport entre contributions importantes et politiques favorables était plus direct : il semble s'agir ici davantage de relations de réciprocité. Cette situation suscite des préoccupations quant à des influences indues sur les marchés publics, les privatisations et les procédures de nomination. L'EEG a été informée du contenu de la législation en matière de marchés publics et de nominations dans les entreprises publiques, mais elle reste d'avis que la transparence dans ce domaine pourrait être renforcée (en obligeant par exemple les participants aux appels d'offres publics et aux processus de privatisation, aux entreprises tirant des avantages considérables des licences récemment accordées par l'État ou des réglementations, ou encore de certaines nominations publiques, à révéler les dons versés aux partis politiques et à leurs campagnes électorales). L'EEG

⁶⁰ L'Article 2 de la Loi sur les partis politiques énonce : « Le fonctionnement d'un parti doit être public. Le caractère public du fonctionnement doit, par principe, être assuré par le parti lui-même, qui est tenu d'en informer le public. Les opérations matérielles et financières d'un parti doivent être publiques. » (traduction non officielle) [soulignement ajouté]

⁶¹ L'exemple fourni concerne une licence pour l'ouverture d'une salle de jeu.

recommande de ce fait **d'élaborer les moyens de renforcer la transparence en matière de dons importants effectués par des entreprises aux partis politiques, et d'actes ou de décisions susceptibles de bénéficier à ces donateurs.**

Contrôle

112. S'agissant du contrôle interne, l'EEG a noté avec satisfaction que la Loi sur les partis politiques encourage la surveillance interne des comptes des partis en imposant à ces derniers de spécifier dans leurs statuts l'organe « responsable des opérations matérielles et financières ». La Loi sur les campagnes électorales et référendaires régit cette question de manière légèrement différente, mais prévoit une responsabilité en matière de dépenses en exigeant la nomination d'un organisateur de campagne.
113. Concernant le contrôle externe, l'EEG a noté que quatre entités semblent prendre part à la supervision des finances des partis et des campagnes : la Cour des Comptes, le ministère des Finances, le ministère de l'Intérieur (Inspection) et - dans une certaine mesure - l'Assemblée nationale (par le biais de sa Commission des comptes publics).
114. La Cour des Comptes est responsable de l'examen des rapports annuels des partis politiques et des audits des organisateurs de campagne électorale pouvant prétendre au remboursement partiel de leurs dépenses de campagne. L'EEG a relevé avec satisfaction que l'indépendance, l'intégrité, l'engagement et les compétences professionnelles de la Cour des Comptes semblaient incontestables. Néanmoins, l'efficacité du contrôle qu'elle exerce sur le financement politique (que ce soit sur les activités courantes des partis ou sur les campagnes électorales) laisse nettement plus à désirer. Dans ce contexte, trois questions méritent d'être abordées.
115. Premièrement, l'EEG a jugé plutôt formaliste la révision des rapports annuels des partis politiques : elle se limite à vérifier si le rapport est complet et s'il a été soumis dans les délais. Comme l'a affirmé l'un des interlocuteurs, l'examen par la Cour des Comptes était de « l'art pour l'art », constatation dont la Cour des Comptes semblait convenir, ajoutant qu'elle ne consacrerait pas à cette tâche davantage de temps et de ressources. Même si la Loi sur les partis politiques impose uniquement que les rapports annuels des partis politiques soient « examinés et évalués » par la Cour des Comptes, ce qui en soi est une forme très limitée de contrôle, la Loi sur la Cour des Comptes précise explicitement que la Cour doit effectuer des audits des utilisateurs de fonds publics (ce qui devrait pour le moins lui permettre d'auditer les partis représentés au Parlement). La Cour des Comptes entreprend des audits complets dans d'autres domaines mais n'a jamais fait de même en ce qui concerne les partis politiques, se fiant totalement aux informations fournies par les partis eux-mêmes. Le fait qu'aucun audit d'un parti politique n'ait jamais été entrepris est peut-être à rapprocher du principe d'égalité, qui voudrait que les comptes de tous les partis politiques soient audités simultanément (ce qui nécessiterait des ressources substantielles).
116. Deuxièmement, l'EEG est d'avis que les ressources de la Cour des Comptes sont insuffisantes pour mener ne serait-ce qu'une fraction des audits financiers des campagnes électorales prévus par la loi, sans parler des audits des activités financières courantes des partis. Ainsi, pour ce qui est des élections locales, dans les 210 municipalités, plusieurs centaines d'organisateur de campagnes électorales sont susceptibles d'avoir bénéficié de fonds publics. Même si les communes ont également l'obligation de contrôler ces financements, la supervision indépendante dans ce domaine (qui peut être assurée par la Cour des Comptes) est très faible.

117. Troisièmement, la fonction d'investigation de la Cour des Comptes constitue une faiblesse spécifique du système. En ce qui concerne le financement des activités courantes des partis, la Cour ne dispose que d'un pouvoir de contrôle modéré, limité à l'emploi des fonds publics par ceux-ci. En matière de campagnes électorales, les pouvoirs sont plus étendus puisque la Loi sur les campagnes électorales et référendaires permet à la Cour de vérifier les livres des banques commerciales et « d'entreprendre d'autres investigations nécessaires à la conduite de l'audit ». Les autorités slovènes insistent sur le fait que cela permet à la Cour par exemple i) de procéder à l'examen minutieux des campagnes pour vérifier qu'elles ont pu être financées par les dépenses officiellement déclarées, sans règlements annexes effectués par des entreprises ou des associations/sociétés ; ii) de procéder à des comparaisons entre le nombre d'encarts publicitaires dans les médias ou d'affiches et les dépenses de campagne annoncées ; iii) de mener toute autre investigation que la Cour juge utile. Même si le champ du contrôle opéré par la Cour en matière de campagnes électorales semble ainsi plus étendu que ne le laissent supposer les informations recueillies sur place, il n'en demeure pas moins que la Cour elle-même semble s'auto-limiter et ne pas faire usage de ses pouvoirs dans les proportions que ces derniers lui offrent. A cet égard, il convient toutefois de noter également que la Cour des Comptes ne peut auditer que les campagnes électorales, et cela la limite de ce fait aux revenus et dépenses durant la période officielle de la campagne (de 30 jours à 24 heures avant le scrutin). Elle n'est donc pas à même de contrôler les activités de campagne entreprises avant cette période. Dans le contexte du financement de l'activité quotidienne des partis, l'accès aux informations financières des associations et des sociétés susmentionnées, n'appartenant pas à la structure du parti – par exemple – dépasserait certainement la portée de son mandat. Par ailleurs, selon des déclarations faites à l'EEG, les entreprises assureraient pour l'essentiel leurs contributions aux partis en nature, par exemple par l'embauche de personnes travaillant ensuite pour le parti ou le paiement direct des factures du parti, pratiques qui ne seraient pas forcément détectées lors d'un audit (et certainement pas lors de l'examen du rapport financier d'un parti politique). Ces insuffisances signifient également que la Cour n'est pas en mesure dans la plupart des cas de prendre des mesures appropriées suite à des plaintes individuelles qui lui seraient adressées sur de prétendues irrégularités dans les finances du parti ou des campagnes. Au vu de cette situation, et à la lumière notamment des doutes fréquemment exprimés sur l'exactitude des rapports officiels soumis par les partis et autres organisateurs de campagne, l'EEG est d'avis que l'efficacité du mécanisme actuel de contrôle serait grandement améliorée en conférant à la Cour des Comptes (ou à tout autre organe de contrôle indépendant) des capacités d'investigation dans le domaine des activités courantes des partis politiques (et pas seulement limitées à l'usage des deniers publics). Il conviendrait aussi d'accroître cette capacité de contrôle dans le domaine du financement des campagnes électorales. Ceci permettrait également d'élargir les possibilités de contrôle externe du respect de la réglementation sur le financement des partis politiques (en disposant en l'occurrence d'un mécanisme approprié d'enquête sur les plaintes, ce qui encouragerait le contrôle par des parties prenantes externes).
118. A la lumière des paragraphes 115, 116 et 117 ci-dessus, l'EEG recommande **(i) d'entreprendre un audit complet des finances des partis politiques représentés au Parlement, tant en ce qui concerne leur financement public que privé, conformément aux normes d'audit internationales ; (ii) d'allouer davantage de ressources à la Cour des Comptes pour lui permettre de conduire ces audits, ainsi que ceux des organisateurs des campagnes électorales; et (iii) de confier à la Cour des Comptes un mandat et les ressources nécessaires pour entreprendre des investigations à l'égard des finances courantes des partis et pour renforcer sa capacité de contrôle en matière de campagnes.**

119. Les autres organes investis de fonctions de supervision en matière de financement des partis et campagnes sont le ministère des Finances, l'Inspection du ministère de l'Intérieur et la Commission des comptes publics du Parlement slovène. Bien que la supervision exercée par cette dernière soit encore en voie de développement, la Commission est déjà intervenue pour attirer l'attention sur des questions de financement politique. Elle a eu l'occasion de souligner des faiblesses dans le dispositif de présentation des rapports et elle a joué un rôle important dans le comblement de certaines lacunes de l'ancienne Loi sur les campagnes électorales (sur la base des informations relatives à ces lacunes qui lui sont communiquées par la Cour des Comptes). S'agissant de la supervision exercée par le ministère des Finances et le ministère de l'Intérieur (Inspection), l'EEG a constaté l'imprécision de leur champ de compétence en ce qui concerne les finances des partis et des campagnes. L'EEG a noté qu'en vertu de l'article 27 de la Loi sur les partis politiques, le ministère des Finances est responsable du contrôle de certaines dispositions de ladite Loi (dont celles traitant du financement des partis). Néanmoins, il est clairement apparu que ce contrôle, tel que prévu à l'article 27, n'a jamais été exercé par le ministère des Finances. Une disposition similaire est inscrite dans la Loi sur les campagnes électorales et référendaires (article 40), qui stipule que l'Inspection du ministère de l'Intérieur « a compétence pour la mise en œuvre et le contrôle de l'application des dispositions de cette loi ». L'Inspection – qui a fait part à l'EEG de son étonnement de se voir octroyer cette compétence au titre de la nouvelle loi – n'avait qu'une vision limitée de la forme que pouvait prendre ce contrôle : elle croyait comprendre que l'infraction devait être identifiée et qualifiée par la Cour des Comptes, suite à quoi il appartiendrait à l'Inspection d'en informer l'auteur et de lui imposer des sanctions. A l'issue de la visite, l'EEG a reçu des informations complémentaires quant aux pouvoirs de l'Inspection. Ceux-ci apparaissent relativement étendus, incluant la faculté d'examiner les documents comptables, d'auditionner des témoins dans le cadre procédural administratif, de saisir des biens et documents et de mener toute autre action aux fins du travail d'inspection. Toutefois, au vu des informations recueillies au cours de la visite, l'EEG doute que l'Inspection prenne un jour des mesures pour utiliser ces pouvoirs dans le domaine du financement des campagnes électorales. C'est pourquoi, l'EEG recommande **de clarifier les compétences - et leur étendue - des diverses autorités impliquées dans la supervision du financement des partis politiques et des campagnes.**

Sanctions

120. La Loi sur les campagnes électorales et référendaires et la Loi sur les partis politiques prévoient diverses sanctions : suspension temporaire du financement public pour non soumission, dans les délais, du rapport annuel, réduction ou annulation du remboursement partiel des frais de campagne pour dépassement des plafonds de dépenses, ainsi que des amendes pour les partis politiques, les organisateurs de campagne, les personnes responsables et/ou des individus en cas de violations de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires et de la Loi sur les partis politiques. Néanmoins, au cours de la visite, il est apparu à l'EEG que les dispositions sur les sanctions des deux lois restent lettre morte : dans la pratique, elles ne sont jamais appliquées. Les principales raisons en sont l'absence de mécanisme d'investigation indépendant (voir ci-dessus) et – sous l'ancienne Loi sur les campagnes électorales – l'absence d'une autorité clairement définie pour imposer les sanctions, en raison de la suppression du Tribunal pour délits mineurs en 2004. Ce dernier dysfonctionnement a récemment été corrigé avec l'entrée en vigueur de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires, qui confère à l'Inspection du ministère de l'Intérieur le pouvoir d'infliger des sanctions pour violation de cette loi. Cependant, outre la non application de la législation, les problèmes liés aux sanctions sont triples.
121. Premièrement, l'EEG a quelques doutes quant au niveau de certaines sanctions prévues dans la Loi sur les partis politiques et la Loi sur les campagnes électorales et référendaires. Selon les

rapports financiers abrégés des partis politiques, les revenus et dépenses annuels des plus grands partis représentés à l'Assemblée nationale variaient entre un et deux millions d'euros en 2006 ; pour les partis plus petits, les chiffres allaient de 200 000 € à un million d'euros. Pour la plupart des partis, les fonds publics représentent bien plus de la moitié de leurs revenus (officiels). Comparativement, la seule sanction susceptible d'être « dissuasive » est la perte du droit au remboursement partiel des frais de campagne en cas de dépassement du plafond des dépenses. A cet égard, il convient également de noter que si un parti – par exemple – perçoit des fonds d'une source non autorisée ou bénéficie de donations d'un montant supérieur à dix fois le salaire mensuel moyen, il est passible d'une amende de 4 150 € à 20 850 €, sommes potentiellement inférieures à la contribution reçue. Lors de la visite, l'EEG a été informée qu'en vertu de l'art. 28 de la Loi sur les délits mineurs, il est possible de confisquer les fonds obtenus en violation de la Loi sur les partis politiques et de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires. Cependant, il est apparu que les autorités de surveillance en matière de financement des partis et campagnes électorales n'étaient pas suffisamment conscientes de ces possibilités. C'est pourquoi, l'EEG recommande **(i) d'augmenter le niveau des sanctions maximales prévues par la Loi sur les partis politiques et la Loi sur les campagnes électorales et référendaires pour garantir qu'elles soient dans la pratique efficaces, proportionnées et dissuasives et (ii) de s'assurer que les dons perçus en violation de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires et/ou de la Loi sur les partis politiques ne sont pas conservés par le parti.**

122. Deuxièmement, l'EEG a constaté que la Loi sur les campagnes électorales et référendaires ne spécifiait pas d'amendes pour toutes les infractions énoncées dans cette loi. A titre d'exemple, il semble qu'il ne soit pas possible sur la base de cette loi d'infliger des amendes à des organisateurs de campagne électorale qui auraient accepté des fonds de sources non autorisées ou accepté des donations individuelles dépassant dix fois le salaire mensuel moyen (bien que selon la Loi sur les partis politiques, un parti politique coupable de ces mêmes infractions serait passible d'une amende). Par ailleurs, à la lumière des observations émises par divers interlocuteurs, selon lesquels les campagnes électorales sont devenues quasiment permanentes en Slovénie - et démarrent à l'évidence bien avant les 30 jours précédant la date des scrutins -, l'EEG a été surprise de noter que la nouvelle Loi sur les campagnes électorales et référendaires ne prévoit aucune sanction en cas de démarrage anticipé de la campagne. Aux yeux de l'EEG, de telles sanctions seraient appropriées en particulier pour ce qui est des activités initiées avant la période de campagne officielle mais qui se poursuivraient au cours de celle-ci (par exemple des affiches posées avant le début de la campagne – et de ce fait non signalées dans les comptes financiers de la campagne – mais qui resteraient en place une fois la campagne commencée). Enfin, même si la présentation tardive ou l'absence de présentation du rapport sur les finances de campagnes électorales à la Cour des Comptes est passible d'une amende, aucune sanction n'est prévue pour les cas où le rapport est soit incomplet, soit erroné ou falsifié. De ce fait, l'EEG recommande **de prévoir des sanctions pour toutes les violations de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires, en cas notamment d'acceptation de fonds provenant de sources non autorisées, de montants supérieurs aux plafonds fixés, de présentation intentionnelle d'un rapport falsifié, incorrect ou incomplet et en cas de commencement d'activités de campagne en dehors des périodes officielles mais se poursuivant au cours de celles-ci.**
123. Troisièmement, la « durée de vie » limitée des organisateurs de campagne semble, dans la pratique, fait obstacle à l'imposition de sanctions : le statut d'une personne physique ou d'une association en tant qu'organisateur de campagne prend fin à la clôture de la campagne (l'association peut en fait être dissoute immédiatement après la campagne), ce qui semblait rendre difficile voire empêcher toute sanction à son encontre. Toutefois, les autorités slovènes

ont souligné après la visite que cela ne constituait pas un problème particulier dans la mesure où il reste toujours possible d'identifier la personne physique « responsable », à l'égard de laquelle des sanctions sont imposables. Compte tenu du manque de familiarisation avec ces possibilités, que l'EEG a noté au cours de la visite, elle recommande **de prendre des mesures de familiarisation avec les possibilités d'imposer des sanctions pour violation des règles du financement des campagnes même après que l'organisateur de campagne ait cessé d'exister en tant que tel.**

124. Au delà de ces trois séries de problèmes, il convient de souligner que l'EEG a par ailleurs éprouvé des doutes quant au degré d'indépendance institutionnelle du ministère des Finances et de l'Inspection du ministère de l'Intérieur pour imposer des sanctions en cas d'infraction au financement politique, notamment aux partenaires politiques des personnes à la tête de ces ministères. L'EEG a envisagé que l'imposition de sanction pouvait être sujette à des directives des responsables politiques de l'entité concernée, qui dans la pratique n'ont aucun intérêt à ce que ces sanctions soient appliquées. L'EEG estime de ce fait qu'il serait judicieux de conférer le pouvoir de prononcer des sanctions pour des infractions au financement politique à un organe suffisamment indépendant des hommes et des structures politiques. Par conséquent, l'EEG recommande **d'envisager d'attribuer à une entité institutionnellement indépendante la faculté d'imposer les sanctions en cas de violation des règles de financement politique.**

Autres questions

125. L'EEG a noté avec satisfaction le rôle clé joué par les médias en matière de sensibilisation du public aux questions de financement politique. Ils sont la principale source d'informations « non divulguées », notamment en ce qui concerne les dons de campagne et les dépenses électorales. Leur rôle est d'autant plus essentiel qu'aucune ONG ne sensibilise le public à l'importance du financement politique, qu'il règne un consensus apparent entre les partis pour ne pas soulever de questions à propos des dons perçus ou des dépenses de leurs adversaires, et qu'aucun débat politique n'aborde ce sujet. L'EEG a appris que même si les médias dévoilent des irrégularités dans les dépenses des partis ou de campagnes électorales, ces révélations n'ont pas nécessairement de conséquence sur le résultat du scrutin et le soutien accordé au parti, au candidat ou à la liste de candidats mis en cause. Le peu d'importance attachée par les citoyens à cette question pose problème. Dans ce cadre, l'EEG recommande de **sensibiliser le public à l'importance du financement politique et aux conséquences dommageables des pratiques contestables en la matière.**
126. En conclusion, de l'avis de l'EEG, le dysfonctionnement le plus sérieux du système actuel a trait au contrôle des finances des partis et des campagnes et à l'application effective des sanctions en cas de violation. A cet égard, l'EEG souhaite souligner qu'une telle fonction de supervision n'a pas nécessairement besoin d'être exercée par la Cour des Comptes : elle pourrait parfaitement être confiée à un autre organe. En réalité, compte tenu de la grande diversité des acteurs et de la complexité de la réglementation du financement politique, il serait peut-être même préférable de confier le pouvoir de contrôle, accompagné de celui de faire appliquer les sanctions, à un organe unique, ce qui permettrait de renforcer la transparence. Si un autre organe (unique) – qu'il s'agisse d'un organe existant ou nouvellement créé – devait se charger de contrôler le respect des règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales, s'il disposait de l'autorité nécessaire pour enquêter sur les allégations de violation de ces règles et faire appliquer les sanctions, il conviendrait de veiller à ce qu'il soit doté d'une indépendance et de moyens suffisants pour mener à bien sa mission. Au vu de ce qui précède, et en gardant à l'esprit les paragraphes 118, 119 et 124, l'EEG recommande **d'examiner l'opportunité de confier à un organe unique et indépendant (qu'il s'agisse d'un organe existant ou**

nouvellement créé) les responsabilités et ressources pour superviser, enquêter et faire appliquer, de manière effective, la réglementation en matière de financements politiques.

V. CONCLUSIONS

127. Sur le papier, la législation slovène relative aux finances publiques remplit bon nombre des conditions requises dans la Recommandation (2003)⁴ du Comité des Ministres. En pratique, toutefois, la situation est moins convaincante : les partis politiques et autres organisateurs de campagnes électorales semblent trouver un biais pour contourner les dispositions légales sans grandes difficultés et ne sont nullement pénalisés – que ce soit par l'électorat ou par un organe de supervision. Même si les médias se font régulièrement l'écho d'allégations de violations des dispositions légales concernant le financement des partis politiques, l'opinion publique ne semble pas y voir là un problème important. Ce qui est cependant le plus gênant est que les violations des dispositions légales sur le financement des partis politiques ne sont pas sanctionnées (et ne font même pas l'objet d'enquêtes) par les pouvoirs publics ; le système slovène de financement des partis politiques pâtit d'une supervision inefficace et d'un manque d'application des règles. Bien que les partis bénéficient d'un financement public, le déclin des adhérents et l'augmentation des frais de campagne les pousse à se reposer davantage sur un financement privé, ce qui entraînerait alors un risque accru de trafic d'influence politique. C'est pourquoi il importe, en priorité, d'assurer une supervision (indépendante) efficace ainsi que de faire en sorte que les règles applicables au financement des partis et des campagnes soient convenablement appliquées.
128. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Slovénie :
- i. **imposer aux partis et aux organisateurs de campagne électorale de rendre compte de leurs revenus et dépenses de manière plus détaillée, y compris de la nature et de la valeur des dons individuels (en espèces et en nature) ainsi que des prêts (paragraphe 107) ;**
 - ii. **imposer aux partis de fournir, dans le cadre de leurs rapports annuels et de campagne, des états distincts relatifs aux finances des organisations faisant partie de leur structure et (ii) réglementer de manière adéquate la participation des entités n'appartenant pas à la structure du parti, liées directement ou indirectement au parti, aux campagnes électorales (paragraphe 108) ;**
 - iii. **faciliter l'accès du public aux rapports annuels complets des partis politiques (paragraphe 109) ;**
 - iv. **évaluer la nécessité de réajuster les plafonds fixés en matière de dépenses de campagnes électorales, afin de promouvoir la transparence quant aux coûts réels des campagnes (paragraphe 110) ;**
 - v. **élaborer les moyens de renforcer la transparence en matière de dons importants effectués par des entreprises aux partis politiques, et d'actes ou de décisions susceptibles de bénéficier à ces donateurs (paragraphe 111) ;**
 - vi. **(i) entreprendre un audit complet des finances des partis politiques représentés au Parlement, tant en ce qui concerne leur financement public que privé, conformément aux normes d'audit internationales ; (ii) allouer davantage de**

ressources à la Cour des Comptes pour lui permettre de conduire ces audits, ainsi que ceux des organisateurs des campagnes électorales et (iii) confier à la Cour des Comptes un mandat et les ressources nécessaires pour entreprendre des investigations à l'égard des finances courantes des partis et pour renforcer sa capacité de contrôle en matière de campagnes (paragraphe 118) ;

- vii. clarifier les compétences - et leur étendue - des diverses autorités impliquées dans la supervision du financement des partis politiques et des campagnes (paragraphe 119) ;
 - viii. (i) augmenter le niveau des sanctions maximales prévues par la Loi sur les partis politiques et la Loi sur les campagnes électorales et référendaires pour garantir qu'elles soient dans la pratique efficaces, proportionnées et dissuasives et (ii) s'assurer que les dons perçus en violation de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires et/ou de la Loi sur les partis politiques ne sont pas conservés par le parti (paragraphe 121) ;
 - ix. prévoir des sanctions pour toutes les violations de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires, en cas notamment d'acceptation de fonds provenant de sources non autorisées, de montants supérieurs aux plafonds fixés, de présentation intentionnelle d'un rapport falsifié, incorrect ou incomplet et en cas de commencement d'activités de campagne en dehors des périodes officielles mais se poursuivant au cours de celles-ci (paragraphe 122) ;
 - x. prendre des mesures de familiarisation avec les possibilités d'imposer des sanctions pour violation des règles du financement des campagnes même après que l'organisateur de campagne ait cessé d'exister en tant que tel (paragraphe 123) ;
 - xi. envisager d'attribuer à une entité institutionnellement indépendante la faculté d'imposer les sanctions en cas de violation des règles de financement politique (paragraphe 124) ;
 - xii. sensibiliser le public à l'importance du financement politique et aux conséquences dommageables des pratiques contestables en la matière (paragraphe 125) ;
 - xiii. examiner l'opportunité de confier à un organe unique et indépendant (qu'il s'agisse d'un organe existant ou nouvellement créé) les responsabilités et ressources pour superviser, enquêter et faire appliquer, de manière effective, la réglementation en matière de financements politiques (paragraphe 126).
129. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités slovènes à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 30 juin 2009.
130. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Slovaquie 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.

Annexe 1

Sanctions dans le contexte d'une campagne électorale ou référendaire

Infraction	Référence législative (ZVRK)	Sanction potentielle	Applicable à
Non-respect de la date de clôture de la campagne (24 heures avant le scrutin)	Article 2	800 – 1 200 €	Organisateurs de campagne électorale
Id.	Id.	150 – 300 €	Personne responsable
Id.	Id.	120 – 200 €	Individu
Affichage ou non-retrait des affiches, en violation de la Loi sur les campagnes électorales et référendaires, recouvrement ou destruction des affiches d'autres organisateurs de campagne électorale ou affichage durant la période de silence préélectoral	Articles 8, 9, 10 et 11	700 – 1 000 €	Organisateurs de campagne électorale
Id.	Id.	150 – 200 €	Personne responsable
Destruction d'affiches ou affichage durant la période de silence préélectoral	Articles 8, 9 et 10	150 – 200 €	Individu
Non respect de l'égalité de traitement des organisateurs de campagne électorale lors de l'affichage	Article 8	1 000 – 2 000 €	Personne responsable de la communauté locale
Publication de sondages d'opinions sans mention de l'auteur, de la méthodologie employée et/ou du commanditaire du sondage, publication de sondages d'opinions au cours des sept jours précédant le scrutin ou publication de communiqués de campagne politique sans mention du commanditaire	Articles 5 et 7	350 – 650 €	Rédacteur en chef responsable d'un média public
Non-adoption ou non-publication dans les délais impartis des règles d'utilisation du temps d'antenne et de l'espace dans la presse, publication de sondages d'opinions durant les sept jours qui précèdent le scrutin ou absence de mention du commanditaire	Articles 5 et 7	1 500 – 2 000 €	Éditeur d'un média public
Impression/publication de communiqués de campagne politique sans mention du commanditaire	Article 7	1 500 – 2 000 €	Personne morale ou « particulier » (propriétaire unique)
Non-adoption ou non-publication dans les délais impartis des règles d'utilisation du temps d'antenne et de l'espace dans la presse, publication de sondages d'opinions durant les sept jours qui précèdent le scrutin, absence de mention du commanditaire ou Impression/publication de communiqués de campagne politique sans mention du commanditaire	Articles 5 et 7	150 – 200 €	Responsable physique de la personne morale
Conduite d'une campagne électorale pour des élections dans un autre État	Article 3	7 000 – 10 000 €	Organisateurs de campagne électorale : personne morale ou « particulier » (propriétaire unique)
Id.	Article 3	700 – 1 000 €	Responsable physique de

			l'organisateur de campagne électorale ou personne individuelle
Non respect de l'obligation d'informer la police 48 heures avant la tenue d'une réunion préélectorale ou 3 jours avant une réunion préélectorale dans une zone desservie par les transports publics	Articles 12 et 13	700 - 1 000 €	Organisateur de campagne électorale
Non respect de l'obligation d'informer la police 48 heures avant la tenue d'une réunion préélectorale ou 3 jours avant une réunion préélectorale dans une zone desservie par les transports publics	Articles 12 et 13	150-200 €	Responsable physique de l'organisateur de campagne électorale
Autorisation d'une réunion préélectorale dans les locaux d'une institution publique ou d'autres entités de droit public et communautés religieuses	Article 4	2 000 - 4 000 €	Institution publique, entité de droit public ou communauté religieuse
Autorisation d'une réunion préélectorale dans les locaux des autorités de l'État, des collectivités locales, des institutions publiques ou d'autres entités de droit public et communautés religieuses	Article 4	1 000 - 2 000 €	Responsable physique d'une autorité de l'Etat, collectivité locale, institution publique ou autre entité de droit public
Non-soumission ⁶² du rapport financier de la campagne électorale, non-ouverture du compte bancaire de campagne dans les délais, non-regroupement de l'ensemble des fonds servant à financer la campagne sur ce compte, non-paiement de l'ensemble des dépenses de campagne à partir de ce compte ou non-allocation de l'excédent des fonds collectés à des fins humanitaires	Articles 16,18, 19, et 22	10 000 - 15 000 €	Organisateurs de campagne électorale : personne morale ou « particulier » (propriétaire unique)
Id.	Articles 16,18, 19, et 22	1 500 - 2 000 €	Responsable physique de l'organisateur de campagne électorale
Id.	Articles 16,18, 19, et 22	400 - 1 200 €	Individu
Non-respect du plafond de dépenses de campagne pour les élections à l'Assemblée nationale, au Parlement européen et aux élections présidentielles	Article 23	7 000 - 12 500 €	Organisateurs de campagne électorale : personne morale ou « particulier » (propriétaire unique)
Non-respect du plafond de dépenses de campagne pour les élections des maires ou des conseils municipaux	Article 23	3 500 - 10 000 €	Organisateurs de campagne électorale : personne morale ou « particulier » (propriétaire unique)
Non-respect du plafond de dépenses d'une campagne référendaire	Article 23	3 500 - 10 000 €	Organisateurs de campagne référendaire : personne morale ou « particulier » (propriétaire unique)

⁶² Selon les autorités slovènes, la soumission tardive d'un rapport serait également considérée comme un cas de non-soumission du rapport.

Non-respect du plafond de dépenses d'une campagne électorale ou référendaire	Article 23	700 – 1 000 €	Responsable physique de l'organisateur de campagne ou individu
Dépassement du plafond de dépenses de campagne de plus de 10%	Article 23	Réduction de 50% du remboursement partiel des dépenses de campagne électorale	Organisateurs de campagne électorale
Id.	Article 23	Réduction de 50% du financement public pour une durée d'un an	Parti politique
Dépassement du plafond de dépenses de campagne de plus de 30%	Article 23	Perte du droit au remboursement partiel des dépenses de campagne électorale	Organisateurs de campagne électorale
Id.	Article 23	Perte du financement public pour une durée d'un an	Parti politique