

Adoption : 24 mars 2017
Publication : 1^{er} août 2019

Public
GrecoRC3(2017)2

Troisième Cycle d'Évaluation

Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur la Hongrie

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

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 75^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 20-24 mars 2017)

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités hongroises depuis l'adoption des Premier et Deuxième Rapports de Conformité pour la mise en œuvre des recommandations formulées par le GRECO dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Hongrie. Ce rapport porte sur deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I - Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur n° 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II - Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur n° 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 47^e réunion plénière (7-11 juin 2010) et rendu public le 29 juillet 2010, à la suite de l'autorisation de la Hongrie (Greco Eval III Rep (2009) 8F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de Conformité y afférent a été adopté à l'occasion de la 56^e réunion plénière du GRECO (18-22 juin 2012) et rendu public le 11 septembre 2013, à la suite de l'autorisation de la Hongrie ([Greco RC-III \(2012\) 3F](#)). Le Deuxième Rapport de Conformité a été adopté lors de la 64^e réunion plénière du GRECO (16-20 juin 2014) et rendu public le 13 mars 2015, à la suite de l'autorisation de la Hongrie ([Greco RC-III \(2014\) 10F](#)). Dans son Addendum au Deuxième Rapport de Conformité ([GRECO RC-III \(2015\) 11F](#)), qui a été rendu public le 23 novembre 2015, le GRECO a conclu que les cinq recommandations adressées au titre du Thème I – Incriminations, avaient toutes été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations v, vi, ix et x restaient partiellement mises en œuvre et les recommandations iii, iv, vii et viii n'étaient toujours pas mises en œuvre. Comme seules deux recommandations adressées dans le cadre de ce thème avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, le GRECO avait demandé aux autorités de lui fournir des informations supplémentaires sur les recommandations en suspens. Ces informations supplémentaires lui ont été communiquées le 4 octobre 2016.
3. Le présent Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité vise, conformément à l'article 31, paragraphe 9, du Règlement intérieur du GRECO, à évaluer la mise en œuvre des recommandations iii, iv, v, vi, vii, viii, ix et x (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) à la lumière des informations les plus récentes communiquées par les autorités hongroises.
4. Le GRECO a demandé à la Suisse de désigner un rapporteur dans le cadre de la procédure de conformité. Le rapporteur désigné est M. Ernst GNAEGI, Chef de l'Unité Droit pénal international de l'Office fédéral de la Justice. Il a été assisté par le Secrétariat pour la rédaction du Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

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

Recommandations iii à v, recommandations vii et viii, recommandation x.

6. GRECO avait recommandé :

- *d'imposer aux partis politiques — en tenant compte de facteurs tels que leur dimension et leur degré d'activité — l'obligation légale i) de tenir convenablement leurs registres et leur comptabilité, conformément aux normes comptables admises, et ii) de veiller à ce que les informations adéquates contenues dans leurs registres et comptes annuels soient rendues publiques, de façon à ce qu'elles puissent être facilement consultées par le public en temps utile (recommandation iii) ;*
- *de rechercher le moyen d'établir un état récapitulatif des registres et des comptes des partis politiques, de manière à intégrer la comptabilité ou les autres informations pertinentes des entités liées directement ou indirectement à un parti politique ou qui sont placées de quelque autre manière sous leur autorité (par exemple les fondations de partis au sens strict et les autres fondations) (recommandation iv) ;*
- *(i) de veiller à ce que les partis politiques et les fondations de partis soient soumis aux mêmes obligations légales applicables aux dons supérieurs à un certain montant, et notamment à ce que les partis politiques aient l'obligation de publier l'identité de ces donateurs ; (ii) d'établir des règles précises pour l'évaluation des dons en nature ; et (iii) de prendre des mesures pour empêcher que l'interdiction des dons anonymes faits aux partis politiques soit contournée par les dons faits à d'autres entités ou aux candidats (recommandation v) ;*
- *d'adopter le principe d'une vérification indépendante de la comptabilité des partis par des experts agréés (recommandation vii) ;*
- *de veiller à étendre le contrôle des partis politiques de manière à intégrer les registres et la comptabilité des entités directement ou indirectement liées à un parti politique ou qui sont placées de quelque autre manière sous leur autorité (recommandation viii) ;*
- *de revoir les sanctions en vigueur en cas d'infraction aux dispositions relatives au financement des partis politiques et de veiller à ce que les dispositions actuelles et à venir en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales s'accompagnent de sanctions (souples) adaptées, qui soient efficaces, proportionnées et dissuasives (recommandation x).*

7. Le GRECO rappelle qu'il avait indiqué dans le Deuxième Rapport de Conformité que la loi relative aux partis avait été modifiée, notamment pour interdire les dons anonymes, les dons provenant d'entités juridiques ou d'organisations non dotées de la personnalité morale et les dons étrangers. En outre, le texte précisait désormais les différents types d'actifs qu'un parti pouvait détenir. Le GRECO avait par conséquent conclu que la recommandation v avait été partiellement mise en œuvre. Il avait également estimé que la recommandation x avait été partiellement mise en œuvre, en raison des modifications apportées par la loi LXVI de 2011 relative à la Cour des comptes, qui imposent à l'ensemble des partis politiques de coopérer avec les services de la Cour des comptes durant toutes les étapes de vérification, sous peine de sanctions disciplinaires ou pénales. Les recommandations iii, iv, vii et viii avaient quant à elles été jugées non mises en œuvre, comme indiqué plus haut.
8. Les autorités hongroises précisent une nouvelle fois que la quasi-totalité des textes portant sur le financement des partis politiques peut uniquement être modifiée à la majorité des deux-tiers du Parlement. Comme c'était déjà le cas lors du précédent rapport, les partis politiques ne sont toujours pas parvenus à un aussi large consensus, si bien que les autorités ne peuvent faire état d'aucune avancée dans la mise en œuvre des recommandations iii à v, vii, viii et x.
9. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que les recommandations v et x demeurent partiellement mises en œuvre et que les recommandations iii, iv, vii et viii n'ont toujours pas été mises en œuvre.

Recommandation vi.

10. *Le GRECO avait recommandé (i) de revoir la durée de la campagne électorale et de veiller à ce que les recettes et les dépenses liées à la campagne et réalisées au cours de cette période soient correctement comptabilisées, ainsi que ii) d'envisager que les recettes et les dépenses soient communiquées au public à des intervalles raisonnables au cours de la campagne.*
11. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée comme partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité. En effet, la première partie de la recommandation vi avait été suivie d'effets, puisque la durée de la campagne électorale avait notamment été raccourcie, le plafond des dépenses augmenté et la transparence de la publicité renforcée ; mais aucun élément n'avait été signalé au sujet de la deuxième partie de la recommandation.
12. Les autorités de la Hongrie expliquent à présent que la seconde partie de la recommandation avait été examinée par le gouvernement et l'Assemblée nationale en 2013. Une proposition de loi visant à amender le cadre juridique relatif au financement politique avait été déposée par trois parlementaires en mars 2013. Cette proposition visait à obliger les partis et les candidats à publier le montant et les sources de leurs recettes de campagne, ainsi que leur usage, dans les 60 jours suivant les élections. La proposition de loi avait été immédiatement publiée sur le site internet de l'Assemblée nationale, conformément au Règlement relatif à la procédure législative.
13. Parmi les amendements proposés pendant la procédure législative, deux concernaient la seconde partie de la recommandation¹. La proposition de loi et les propositions d'amendement ont été débattues par l'Assemblée nationale en séance plénière, puis par la Commission permanente des

¹ L'amendement n° T/11191/3 proposait que les candidats utilisent un seul compte bancaire pour leurs recettes et dépenses de campagne. Conformément aux recommandations du GRECO, les informations relatives à ce compte bancaire devaient être publiées et mises à jour quotidiennement. L'amendement n° T/11191/6 proposait une solution similaire, avec une publication hebdomadaire et non quotidienne.

affaires constitutionnelles et juridiques. Au cours de ce dernier débat, les représentants du gouvernement ont eu l'opportunité d'exprimer la position du gouvernement sur les propositions. La Commission a établi un rapport comprenant les résumés des amendements proposés et les opinions des parties prenantes. La proposition de loi et les amendements ont ensuite été discutés à nouveau en séance plénière de l'Assemblée nationale mais n'ont pas été adoptés.

14. Le GRECO prend note des informations communiquées. Tout en regrettant que la proposition de loi et les amendements introduisant une communication publique des recettes et dépenses de campagne électorale n'aient pas été adoptés, il accepte que la seconde partie de la recommandation a bien été dûment envisagée au cours de la procédure parlementaire.
15. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ix.

16. *Le GRECO avait recommandé i) d'assurer un contrôle plus fréquent, plus en amont et plus rapide du financement des partis politiques par la Cour nationale des comptes, notamment au moyen de mesures préventives et par l'ouverture d'enquêtes plus approfondies sur les irrégularités commises en matière de financement, et ii) d'ajuster en conséquence les moyens financiers et humains mis à sa disposition.*
17. Le GRECO rappelle qu'il avait estimé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre, car des évolutions positives lui avaient été signalées dans le dernier Rapport de Conformité : les partis politiques et les fondations de partis qui bénéficient de subventions publiques, ainsi que le financement des campagnes électorales, faisaient l'objet d'un contrôle plus approfondi. Cette évolution s'était traduite par une augmentation des irrégularités signalées au ministère public. En outre, les effectifs de la Cour des comptes (CNC) avaient été provisoirement augmentés pour gérer l'augmentation de la charge de travail induite par le contrôle de la campagne électorale de 2014. Mais les délais de contrôle de la comptabilité des partis, des fondations et des campagnes électorales n'avaient pas changé et tous les partis ne faisaient pas l'objet d'un contrôle systématique.
18. Les autorités hongroises précisent à présent que trois élections partielles ont eu lieu entre novembre 2014 et avril 2015 pour pourvoir trois sièges vacants au parlement national. Outre la vérification des dépenses de campagne, la CNC a décelé deux infractions, à savoir deux candidats qui avaient acheté des services à l'aide des subventions publiques versées pour la campagne électorale, alors que ces prestations avaient été fournies en partie après la campagne. En outre, un quotidien avait publié des publicités à caractère politique, sans communiquer avant la campagne sa liste tarifaire à la CNC, comme la législation lui en faisait l'obligation.
19. Le GRECO estime que les nouvelles informations communiquées ne modifient pas son appréciation antérieure. Bien que le fait que la CNC ait décelé des irrégularités représente un élément positif, aucune mesure n'a été prise pour remédier aux défaillances constatées auparavant au sujet des délais de contrôle. En l'absence du contrôle plus fréquent et plus rapide que préconisait la première partie de la recommandation, ainsi que de l'adaptation conséquente des moyens financiers et humains de la CNC exigée par la deuxième partie de la recommandation, le niveau de mise en œuvre reste le même.
20. Le GRECO conclut que la recommandation ix demeure en partie mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

21. **Avec l'adoption de cet Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur la Hongrie, le GRECO conclut que la Hongrie a au total mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante huit des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** Pour ce qui est des recommandations restantes, trois demeurent partiellement mises en œuvre et quatre n'ont toujours pas été mises en œuvre.
22. Plus précisément, au titre du Thème I – Incriminations, les cinq recommandations concernées ont à présent toutes été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Au titre du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i, ii et vi ont maintenant été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, les recommandations v, ix et x sont toujours partiellement mises en œuvre et les recommandations iii, iv, vii et viii n'ont toujours pas été mises en œuvre.
23. Pour ce qui est des incriminations, le GRECO félicite la Hongrie d'avoir mis en œuvre l'intégralité des recommandations grâce aux modifications apportées au Code pénal, qui incriminent expressément la corruption passive privée à l'étranger, le trafic d'influence actif et la corruption d'arbitres nationaux. Les délais de prescription applicables à la corruption et au trafic d'influence ont été étendus à cinq ans et le caractère automatique et obligatoire des dispositions relatives au « repentir sincère » a été abrogé. La Hongrie a également ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) et retiré sa réserve relative à l'article 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).
24. En revanche, pour ce qui est de la transparence du financement des partis politiques, la situation générale est décevante. Certaines mesures ont été prises, par exemple pour veiller à la transparence et à la mise à jour des registres des partis politiques, pour préciser les sources de revenus des partis et la période de campagne électorale, ainsi que pour garantir un contrôle plus approfondi des partis politiques et des fondations de partis qui perçoivent des subventions publiques. En dehors de ces mesures, la situation générale de la transparence du financement des partis politiques reste, pour l'essentiel, identique à celle qui existait à l'époque de l'adoption du Rapport d'Évaluation. C'est d'autant plus regrettable que la loi relative aux partis politiques et la loi relative à la procédure électorale ont été modifiées en partie au cours de la procédure de conformité. Le GRECO ne peut que déplorer que les mesures législatives nécessaires pour mettre en œuvre la plupart des recommandations n'aient pas été prises. Il invite instamment les autorités hongroises à poursuivre leurs efforts en la matière et à bien vouloir tenir le GRECO informé à ce sujet.
25. L'adoption de ce Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Troisième Cycle à l'égard de la Hongrie.
26. Le GRECO invite les autorités hongroises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.