

Adoption : 18 octobre 2013
Publication : 12 mars 2014

Public
Greco RC-III (2013) 21F
Troisième Rapport *intérimaire*

Troisième Cycle d'Evaluation

Troisième Rapport de Conformité *intérimaire* sur la République slovaque

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

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 61^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 14-18 octobre 2013)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Slovaquie lors de sa 36^e réunion plénière (15 février 2008). Ce rapport (Greco Eval III Rep (2007) 4F Thème I / Thème II) adressait 16 recommandations à la Slovaquie et a été rendu public le 14 mars 2008.
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités slovaques ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO avait chargé l'Autriche et la Lettonie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Christian MANQUET, directeur d'unité, Direction de la législation pénale, ministère fédéral de la Justice, Autriche, et Mme Inese TERINKA, spécialiste principale, Bureau de la prévention et de la répression de la corruption, Lettonie. Ils étaient assistés du Secrétariat du GRECO.
3. Dans le Rapport de Conformité adopté lors de sa 46^e réunion plénière (22-26 mars 2010), le GRECO constatait que la République slovaque n'avait mis en œuvre de façon satisfaisante qu'une seule des seize recommandations (Thème I : recommandation i mise en œuvre, recommandations ii, iii et v partiellement mises en œuvre et recommandations iv et vi non mises en œuvre. Thème II : aucune des 10 recommandations mise en œuvre). Ce très faible degré de conformité avec les recommandations a été jugé « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, du Règlement Intérieur et le GRECO a décidé d'appliquer l'article 32 sur les mesures à prendre lorsque les membres du GRECO ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle.
4. Le GRECO a adopté un Premier Rapport intérimaire lors de sa 49^e réunion plénière (29 novembre - 3 décembre 2010). Dans ce rapport, il constatait que, eu égard au Thème I - Incriminations, les recommandations ii, iii et v demeuraient partiellement mises en œuvre et les recommandations iv et vi n'avaient pas été mises en œuvre ; eu égard au Thème II - Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i à x n'avaient toujours pas été mises en œuvre. Comme aucun progrès tangible n'avait été réalisé par la République slovaque, le GRECO a conclu que le degré de conformité demeurait « globalement insatisfaisant ». Conformément à l'article 32, paragraphe 2, sous-paragraphe (ii) du Règlement intérieur, il a décidé d'appliquer la deuxième phase de la procédure de conformité renforcée¹ et invité le pays à présenter un rapport sur les mesures adoptées en vue de la mise en œuvre des recommandations en suspens.
5. Le GRECO a adopté un Deuxième Rapport intérimaire lors de sa 53^e Réunion plénière (5-9 décembre 2011). Comme les six recommandations du Thème I avaient toutes été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante et quatre des 10 recommandations du Thème II avaient été partiellement mises en œuvre (la législation étant en cours de réforme), le GRECO a décidé de clore la procédure de conformité renforcée (le degré de conformité n'étant plus « globalement insatisfaisant »). Il a demandé aux autorités slovaques de lui rendre compte des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens.
6. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, adopté lors de sa 58^e réunion plénière (3-7 décembre 2012), – établi à partir des nouvelles informations communiquées par les autorités slovaques – le GRECO a conclu que la République slovaque n'avait réalisé aucun progrès depuis le Deuxième Rapport intérimaire ; aucune des 10 recommandations du Thème II n'avait été mise en œuvre et

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

les recommandations iv et viii avaient uniquement été partiellement mises en œuvre. Le GRECO a estimé que le degré de conformité avec les recommandations était une nouvelle fois « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, révisé du Règlement intérieur et a décidé, là encore, d'appliquer l'article 32 sur les mesures à prendre lorsque les membres du GRECO ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle ; il a invité les autorités à lui rendre compte des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens du Thème II. Ce rapport a été remis au GRECO le 26 juin 2013. Les autorités slovaques lui ont communiqué des informations complémentaires le 9 septembre 2013.

7. Le présent Troisième Rapport intérimaire a pour objet d'évaluer les mesures supplémentaires prises par les autorités slovaques pour la mise en œuvre des recommandations en suspens du Thème II depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité et procède à une appréciation globale du degré de conformité de la République slovaque avec ces recommandations.

II. ANALYSE

Thème II : Transparence du financement des partis

8. Dans son **Rapport d'Evaluation**, le GRECO avait adressé 10 recommandations à la République slovaque au titre du Thème II. Le GRECO avait recommandé :
 - *exiger des candidats aux élections au Conseil national qu'ils déclarent tous les dons qu'ils reçoivent en relation avec leurs activités politiques - y compris leur source (au moins au-dessus d'un certain seuil), leur nature et leur valeur - et fournissent un état détaillé des dépenses occasionnées (recommandation i) ;*
 - *prendre des mesures pour renforcer la transparence des recettes et des dépenses des partis et des candidats au niveau local et régional (en particulier en relation avec l'élection des maires) (recommandation ii) ;*
 - *mettre en place des règles proportionnées de divulgation des dépenses encourues par les entités extérieures à l'organisation d'un parti - mais liées directement ou indirectement à lui - en relation avec les campagnes électorales (recommandation iii) ;*
 - *(i) faire en sorte que les rapports annuels des partis politiques soient facilement accessibles au public et (ii) définir un format standardisé (accompagné le cas échéant d'instructions appropriées) pour les rapports annuels et les rapports sur le financement des campagnes électorales que doivent soumettre les partis politiques (recommandation iv) ;*
 - *doter une entité unique du mandat et des ressources nécessaires pour contrôler, notamment par des moyens d'enquête, le financement des partis politiques (à partir de sources tant publiques que privées) et des campagnes électorales – y compris le financement individuel des candidats aux élections – et veiller à ce que cette entité puisse exercer ses fonctions de façon impartiale et indépendante (recommandation v) ;*
 - *réexaminer les sanctions existantes en cas de violation de la réglementation sur le financement des partis politiques et assurer que ces sanctions soient à la fois proportionnées et dissuasives (recommandation vi) ;*

- *assurer l'indépendance, l'impartialité et l'efficacité pratique du système de sanction en cas de violation des règles du financement politique (recommandation vii) ;*
- *fournir formation et conseils aux partis politiques et aux candidats aux élections sur la réglementation applicable en matière de financement politique (recommandation viii) ;*
- *introduire la responsabilité des candidats aux élections en cas de violation des règles du financement politique, conformément aux règles s'appliquant aux partis politiques (recommandation ix) ;*
- *évaluer la nécessité d'amender les dispositions de la Loi n° 46/1999 sur la méthode d'élection du Président, en vue d'améliorer la transparence du financement des candidats à la présidence (et assurer que ces dispositions amendées, si tel est le cas, soient conformes aux exigences requises par la Loi n° 85/2005 sur les partis politiques et les mouvements politiques) (recommandation x).*

9. Dans son **Rapport de Conformité**, le GRECO avait considéré que l'ensemble de ces recommandations n'avaient pas été mises en œuvre. Dans le premier **Rapport intérimaire**, les autorités slovaques avaient indiqué que la mise en œuvre des 10 recommandations était prise en compte dans une déclaration de politique générale du gouvernement pour la période 2010 - 2014, dans laquelle le gouvernement s'engageait à élaborer un Code électoral en vue de se conformer à ces recommandations. Le GRECO avait conclu que les progrès n'avaient pas été suffisants et que certaines recommandations auraient pu être mises en œuvre sans modification de la législation. Le **Second Rapport intérimaire** précisait que le gouvernement avait chargé le ministre de l'Intérieur d'établir un nouveau Code électoral et qu'un groupe de travail avait été constitué pour en rédiger les dispositions légales. Certaines parties du projet de texte ont été mises à la disposition du GRECO. Au vu de ces informations, le GRECO a considéré que les recommandations i, ii, ix et x étaient partiellement mises en œuvre et que les recommandations iii à viii n'étaient pas mises en œuvre.
10. Dans le **Deuxième Rapport de Conformité**, les autorités slovaques ont indiqué au GRECO que, à la suite d'une réforme constitutionnelle et des élections législatives de mars 2012, le nouveau gouvernement s'était engagé dans un manifeste et un programme législatif à élaborer un nouveau cadre juridique qui tiendrait compte des recommandations formulées par le GRECO ; les éléments déjà communiqués au GRECO seraient complétés par quelques nouvelles dispositions relatives au financement des partis politiques par les tiers et davantage d'attention serait accordée à la création d'une instance de surveillance indépendante, notamment. Au vu de ces informations supplémentaires, le GRECO a observé que les travaux engagés auparavant – les avant-projets – n'étaient pas achevés et que leurs résultats partiels n'avaient pas même été avertis officiellement. Dans son rapport, le GRECO a clairement précisé qu'il devait réexaminer les projets de textes à la lumière d'informations plus exactes sur le processus d'élaboration dans son ensemble et que les informations communiquées étaient trop vagues aux fins de la procédure de conformité. Le GRECO ne pouvait par conséquent pas maintenir les conclusions auxquelles il était parvenu auparavant au sujet des recommandations i, ii, ix et x et a considéré que les recommandations i, ii, iii, v, vi, vii, ix et x n'avaient pas été mises en œuvre. En outre, le GRECO a conclu que la recommandation iv était partiellement mise en œuvre, dans la mesure où des mesures avaient été prises à l'égard de sa première partie (les rapports annuels des partis politiques étaient disponibles en ligne). Il a enfin estimé que la recommandation viii était, elle aussi, partiellement mise en œuvre (une formation avait été dispensée dans certains partis politiques).

11. Les autorités slovaques indiquent à présent ce qui suit : le gouvernement a pris bonne note de l'évaluation et des conclusions du GRECO, et notamment du fait que le degré actuel de conformité avec les recommandations formulées au sujet du financement des partis politiques est « globalement insatisfaisant ». Dans sa déclaration de politique générale pour la période 2012-2016, le gouvernement s'est engagé à revoir les dispositions relatives au financement des partis politiques dans le sens d'une réglementation plus exacte et plus transparente en la matière, d'une identification des contributions et des donateurs et d'une déclaration des informations relatives au financement. À cette fin, le ministère de l'Intérieur a indiqué au GRECO que le gouvernement avait élaboré un projet de code électoral et un projet de loi relative aux campagnes électorales et que la loi relative aux partis politiques devait être modifiée. Pour ce qui est des campagnes électorales, le texte en donnera une définition et précisera leur durée. Les projets de texte prévoient également une limitation du financement dont peuvent bénéficier les partis politiques et les candidats pour leurs campagnes électorales, ainsi que des obligations visant à rendre publiques les informations relatives aux dépenses encourues. C'est ce que l'on appelle des comptes transparents quand ils permettent au grand public d'accéder à ces informations. En outre, les partis politiques seront uniquement autorisés à accepter les dons financiers faits par virement sur leur compte et devront tenir un registre qui précise notamment les dons et les donateurs. Il est par ailleurs prévu d'imposer aux partis politiques et à chaque candidat de fournir aux autorités de surveillance et au grand public des rapports intérimaires et finaux sur les campagnes électorales. Des sanctions sont prévues en cas de violation des dispositions qui régissent, notamment, les activités de campagne. Afin de préserver l'impartialité des élections, le gouvernement a l'intention d'autoriser la publication des sondages d'opinion uniquement jusqu'au 21^e jour avant la date du scrutin et un moratoire a été proposé sur les activités de campagne, afin qu'elles cessent 48 heures avant chaque élection.
12. Les autorités ajoutent que les projets de loi susmentionnés ont été adoptés par le gouvernement le 14 août 2013. Ils ont été présentés au Parlement où ils ont été examinés en première lecture le 11 septembre 2013 ; un examen en deuxième lecture est prévu en octobre 2013. Comme ce processus attire énormément l'attention et suscite des débats approfondis, on peut s'attendre à ce que les projets de textes soient considérablement modifiés. C'est la raison pour laquelle la République slovaque a l'intention de transmettre au GRECO une version traduite des projets de loi susmentionnés une fois qu'ils seront adoptés par le Parlement, ce qui devrait être le cas en novembre 2013.
13. Le GRECO prend note de l'information communiquée par les autorités slovaques, selon laquelle une réforme de la législation relative au financement des partis politiques est en cours, à un stade déjà avancé. Mais aucun projet de loi précis n'a été transmis au GRECO et l'issue de la procédure parlementaire reste incertaine, selon les autorités. En conséquence, le GRECO conserve la position qu'il avait adoptée dans le Deuxième Rapport de Conformité au sujet du degré de mise en œuvre des recommandations.
14. Le GRECO conclut, au titre du Thème II, que les recommandations i, ii, iii, v, vi, vii, ix et x n'ont pas été mises en œuvre et que les recommandations iv et viii ont été partiellement mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

15. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la République slovaque n'a obtenu aucun résultat tangible depuis le Deuxième Rapport de Conformité, malgré la procédure législative en cours.** S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques – le GRECO peut uniquement conclure qu'aucune des 10 recommandations n'a été mise en œuvre ; les recommandations iv et viii ont seulement été partiellement mises en œuvre².
16. Les réformes pertinentes au titre du Thème II (Transparence du financement des partis politiques), qui ont été engagées en 2011 en vue de l'adoption d'une nouvelle législation en la matière, sont poursuivies par le nouveau Gouvernement constitué à la suite des élections législatives de 2012, mais n'ont toujours pas produit de résultats tangibles, susceptibles d'être évalués précisément par le GRECO. Dans l'ensemble, seules des informations limitées sont disponibles sur le contenu de la nouvelle législation projetée. Le GRECO croit cependant savoir que le gouvernement a l'intention de finaliser le processus législatif d'ici à la fin 2013.
17. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO peut uniquement conclure que l'actuel degré de conformité avec les recommandations demeure « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, révisé du Règlement intérieur. Le GRECO décide par conséquent d'appliquer une nouvelle fois l'article 32 sur les mesures à prendre lorsque les membres du GRECO ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation.
18. Conformément à l'article 32, paragraphe 2(i), du Règlement intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation slovaque de lui remettre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i à x au titre du Thème II) d'ici au 31 juillet 2014.
19. Le GRECO décide par ailleurs, conformément à l'article 32, paragraphe 2, sous-paragraphe (ii), du Règlement intérieur, que le Président du GRECO enverra une lettre, avec copie au Président du Comité statutaire, au chef de délégation de la République slovaque, en attirant son attention sur le non-respect des recommandations formulées au titre du Thème II et la nécessité d'agir de manière résolue en vue de réaliser dès que possible des progrès tangibles.
20. Enfin, le GRECO invite les autorités de la République slovaque à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

² Pour ce qui est du Thème I – Incriminations – rappelons que les six recommandations ont toutes été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, comme le précisait déjà le Second Rapport intérimaire.