



Groupe d'Etats contre la corruption  
*Group of States against corruption*



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

DIRECTION GENERALE I - DROITS DE L'HOMME ET ETAT DE DROIT  
DIRECTION DE LA SOCIETE DE L'INFORMATION ET DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE

Strasbourg, 9 décembre 2011

**Public**  
**Greco Eval III Rep (2011) 3F**  
**Thème II**

## Troisième Cycle d'Evaluation

### Rapport d'Evaluation sur l'Autriche Transparence du financement des partis politiques

(Thème II)

Adopté par le GRECO  
lors de sa 53<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 5-9 décembre 2011)

## I. INTRODUCTION

1. L'Autriche a adhéré au GRECO le 1<sup>er</sup> décembre 2006, à la fin du premier cycle d'évaluation. Elle a donc fait l'objet d'une procédure d'évaluation conjointe reprenant les thèmes des premier et deuxième cycles d'évaluation. Le GRECO a adopté le rapport d'évaluation conjointe s'y rapportant (Greco Eval I/II Rep (2007) 2F) lors de sa 38<sup>ème</sup> réunion plénière (13 juin 2008). Ce rapport peut être consulté sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le troisième cycle d'évaluation du GRECO en cours, a été lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2007 ; il traite des thèmes suivants :
  - **Thème I - Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19.1 de la Convention pénale sur la corruption<sup>1</sup> (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel<sup>2</sup> (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
  - **Thème II - Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après l' « EEG ») s'est rendue en Autriche du 6 au 10 juin 2011. L'EEG pour le Thème II (8-10 juin) était composée de M. Igor STOROZHENKO, adjoint au vice-président de la Douma d'Etat (Fédération de Russie) ; M. Lippold VON BREDOW, Secrétaire de la Commission des affaires juridiques du Bundestag allemand (Allemagne) et l'expert scientifique, M. Yves-Marie DOUBLET, directeur adjoint du Service des affaires juridiques de l'Assemblée nationale (France). L'EEG était assistée par M. Christophe SPECKBACHER du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, les experts de l'EEG ont reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation [document Greco Eval III (2011) 4E, Thème II], ainsi que des extraits de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des représentants des autorités suivantes: Chancellerie Fédérale, administration parlementaire, ministère fédéral des Finances, ministère fédéral de l'Intérieur, Parlement et pouvoirs publics de trois *Länder* (BurgenLand, Styrie, Vienne), Cour des comptes, Bureau fédéral de lutte contre la corruption, parquet anti-corruption. Des réunions ont aussi été organisées avec les représentants des universités, cinq partis politiques (SPÖ, ÖVP, FPÖ, Die Grünen, BZÖ, Liberales Forum) et les universités des partis (SPÖ, ÖVP, FPÖ, Die Grünen, BZÖ), la presse écrite, la section autrichienne de Transparence internationale.
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 vise avant tout à évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités autrichiennes en vue de se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Le rapport présente d'abord une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions renferment une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à l'Autriche pour que celle-ci améliore son degré de conformité aux dispositions examinées.

---

<sup>1</sup> L'Autriche a signé la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 13 octobre 2000, mais ne l'a toujours pas ratifiée.

<sup>2</sup> L'Autriche n'a ni signé, ni ratifié, le Protocole additionnel à la Convention pénale (STE 191).

6. Le rapport sur le Thème I - Incriminations, a fait l'objet du document Greco Eval III Rep (2011) 3F - Thème I.

## II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS - PARTIE GÉNÉRALE

7. L'Autriche est un Etat fédéral constitué de neuf provinces ou *Länder*<sup>3</sup>. Le Parlement fédéral est composé de deux chambres représentant le peuple autrichien indivisible pour l'une et les parlements des *Länder* pour l'autre ; alors que les assemblées des provinces (*Landtage*) sont monocamérales, Vienne, la capitale assume le double rôle de municipalité et de *Land*, ce qui signifie que le maire exerce en même temps les fonctions de gouverneur et le conseil municipal celles de parlement du *Land* ou *Landtag*.

### Définition d'un parti politique, création et enregistrement

8. L'Autriche n'a pas défini ce qu'est un parti politique ; selon l'arrêt de la Cour constitutionnelle en date du 14/03/1997<sup>4</sup>, les partis politiques ont vocation essentiellement „à forger une communauté de vues entre leurs membres sur les principales questions politiques“ quand il n'y a pas d'élections. On pourrait ainsi décrire schématiquement qu'un parti politique est une „organisation de personnes qui œuvrent à la réalisation de certains objectifs de la vie publique.“ Les principes de base sont énoncés dans l'article premier de la loi sur les partis politiques (ci-après, la LPP), notamment le fait que les partis, en contribuant à la formation de la volonté politique, sont essentiels à l'ordre démocratique:

#### ***Loi sur les partis politiques – Article 1 (clause constitutionnelle)***

*L'existence et la diversité des partis politiques constituent des éléments essentiels de l'ordre démocratique de la République d'Autriche (Art. 1 de la loi constitutionnelle fédérale).*

*Les partis politiques ont pour mission, notamment, de contribuer à la formation de la volonté politique.*

*La création de partis politiques est autorisée dès lors qu'elle ne contrevient pas à la loi constitutionnelle fédérale. Les activités des partis politiques ne peuvent pas faire l'objet de restrictions juridiques particulières.*

*Les partis politiques sont tenus de rédiger des statuts qui doivent être annoncés dans une publication périodique et déclarés au ministère de l'Intérieur. Les statuts doivent, en particulier, indiquer expressément la structure organisationnelle du parti, désigner les organes habilités à le représenter et préciser les droits et obligations de ses membres. Une fois les statuts déclarés, le parti politique devient une entité juridique.*

*La loi constitutionnelle peut déléguer au président de la Cour des comptes la tâche de recevoir et conserver la liste des dons aux partis politiques ainsi que de se prononcer publiquement, à la demande du parti concerné, sur la légalité des dons visés sur la liste qui lui a été communiquée.*

9. En Autriche, la création de partis politiques est libre. Les groupes sont autorisés à fonder des partis politiques dès lors qu'ils respectent les prescriptions de la loi constitutionnelle (comme l'interdiction de créer des organisations nationales socialistes, par exemple). La seule condition à remplir est la publication des statuts dans un journal périodique avant leur dépôt au ministère fédéral de l'Intérieur de manière à doter le groupe de la personnalité morale. Comme indiqué

<sup>3</sup> BurgenLand, Carinthie, Basse Autriche, Haute Autriche, Salzbourg, Styrie, Tyrol, Vienne, Vorarlberg.

<sup>4</sup> [Lien vers la décision](#) ; en l'occurrence, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle la prescription figurant dans la version de 1975 de la LPP qui oblige les partis politiques déjà représentés au Conseil national (*Nationalrat*), de déposer leurs demandes de subventions au titre des dépenses électorales au plus tard 8 semaines avant les élections.

dans l'article premier évoqué ci-dessus, les statuts doivent mentionner clairement la structure organisationnelle du parti, les organes habilités à le représenter, les droits et les obligations de ses membres.

10. La LPP ni aucune autre disposition juridique ne donne au ministre fédéral de l'Intérieur ou à une quelconque autre autorité le droit de refuser le dépôt des statuts d'un parti. Au contraire, les autorités administratives et judiciaires sont tenues de statuer sur la personnalité morale d'un parti politique si elles sont saisies d'une décision en instance (ce qu'il est convenu d'appeler un examen "incident" ; voir, par exemple, les décisions VfSlg 9648/1983, 11.258/1987 et 11.761/1988 de la Cour constitutionnelle). L'EEG note aussi que l'article 1 de la LPP interdit de soumettre les partis politiques à des contraintes juridiques particulières. Au 20 janvier 2011, 901 statuts en tout avaient été déposés auprès du ministère fédéral de l'Intérieur (conformément à l'article 1.4 de la loi sur les partis politiques). Il n'a pas été fait d'estimation du nombre de partis politiques non déclarés.

### Participation aux élections

11. Les élections (au suffrage universel direct) se déroulent de la manière suivante: a) au niveau fédéral: élection du Conseil national dont les 183 membres sont habituellement élus tous les 5 ans (sauf élections anticipées); les élections présidentielles ont lieu tous les 6 ans, les élections européennes tous les 5 ans ; b) au niveau du *Land*: les élections aux parlements des *Länder* tous les 5 à 6 ans selon le *Land* ; c) au niveau local: les élections municipales et celle du maire, tous les 5 ou 6 ans selon le *Land*. Les dernières élections au Conseil national se sont tenues le 28 septembre 2008, celles au Parlement Européen le 7 juin 2009 et les élections présidentielles le 25 avril 2010. Les derniers référendums nationaux se sont tenus en 1978 et 1994.
12. En ce qui concerne les autres élections, la deuxième chambre du Parlement fédéral ou Conseil fédéral (*Bundesrat*) compte actuellement 62 membres qui représentent les parlements des *Länder* ; ils sont élus à la représentation proportionnelle par le parlement des 9 provinces pour des mandats de 5 à 6 ans selon le *Land*. La composition du *Bundesrat* varie donc constamment en fonction des résultats des élections provinciales et de la répartition des sièges aux *Landtage*.
13. Les élections parlementaires obéissent aux règles de la représentation proportionnelle avec un système de listes bloquées et de votes préférentiels. En Autriche, il est inutile de s'inscrire pour voter puisque tous les citoyens qui sont résidents permanents dans le pays, figurent sur une liste électorale permanente tenue par les municipalités. Chaque personne n'est enregistrée qu'une seule fois. Une liste électorale distincte est constituée pour les élections européennes. En principe, il faut posséder la citoyenneté autrichienne pour pouvoir jouir du droit de vote actif et passif (sauf en ce qui concerne les élections au Parlement européen et les élections municipales pour lesquelles les citoyens des Etats membres de l'UE ont le droit de voter). En 2007, l'âge pour voter a été abaissé à 16 ans, il reste fixé à 18 ans pour être candidat. Les citoyens ne sont déchus de leur droit de vote que s'ils sont reconnus coupables de certaines infractions pénales et si la déchéance a été prononcée expressément dans la décision judiciaire. Pour participer à une élection, les participants doivent recueillir les signatures de soutien de trois membres du Conseil national ou 2.600 déclarations de soutien pour pouvoir se présenter dans tout le pays aux élections parlementaires nationales.
14. Il n'est pas nécessaire de créer un parti politique pour se présenter à une élection. La législation électorale distingue les "participants à une campagne" (*Wahlwerbende Parteien*) et les partis politiques. Les participants peuvent ou non être constitués en partis politiques. Elles jouissent

d'une personnalité juridique limitée (dans le sens où elle est reconnue à titre temporaire aux organisations autres que les partis). Il n'est pas nécessaire d'obtenir un nombre minimum de voix pour être élu (taux minimum de participation électorale). Aux fins de la répartition des sièges au Conseil national, la République d'Autriche est divisée en neuf circonscriptions (recouvrant les neuf provinces), elles-mêmes subdivisées en 43 circonscriptions régionales. L'attribution des sièges au Conseil national se déroule selon une procédure en trois étapes: a) circonscriptions régionales ; b) circonscriptions provinciales ; c) procédure d'attribution finale au niveau national, selon la règle d'Hondt de la plus forte moyenne, appliquée à l'excédent de voix obtenues par chaque parti ; il faut obtenir un minimum de 4 % des suffrages pour recevoir un siège.

15. La législation électorale ne fixe pas de période pour la campagne électorale, ni ne prévoit l'accès gratuit aux médias publics etc.

### Représentation des partis au Parlement

16. Entre 1945 et 1986, l'Autriche comptait deux grands partis et un troisième qui remportait à l'occasion des sièges au Conseil national. Depuis 1986, on en recense le plus souvent quatre, voire cinq certaines années. Pour siéger au Conseil national il faut recueillir au minimum 4% des voix (ou remporter un siège au parlement dans l'une des circonscriptions régionales).
17. Les partis suivants ont participé aux dernières élections parlementaires fédérales pour le Conseil national, qui se sont tenues le 28 septembre 2008 ; à l'exception des quatre derniers, tous les partis ont présenté des candidats dans les 9 *Länder* : 1) Parti social-démocrate d'Autriche (*Sozialdemokratische Partei Österreichs – SPÖ*) ; 2) Parti populaire autrichien (*Österreichische Volkspartei – ÖVP*) ; 3) Parti autrichien de la liberté (*Freiheitliche Partei Österreichs – FPÖ*) ; 4) Les Verts – Alternative verte (*Die Grüne Alternative – GRÜNE*) ; 5) Alliance pour l'avenir de l'Autriche – Liste Jörg Haider (*BZÖ*) ; 6) Forum des citoyens autrichiens – Liste Fritz Dinkhauser (*Bürgerforum Österreich - Liste Fritz Dinkhauser - FRITZ*) ; 7) Liste Dr. Martin ; 8) les Chrétiens (*Die Christen – DC*) ; 9) Parti communiste autrichien (*Kommunistische Partei Österreichs – KPÖ*) ; 10) Forum libéral (*Liberales Forum – LIF*) ; 11) Initiative citoyenne pour sauver l'Autriche (*Unabhängige Bürgerinitiative Rettet Österreich – RETTÖ*) 12) La Gauche (*Die Linke* ; à Salzbourg, Vienne, Oberösterreich, au Tirol et au BurgenLand seulement) ; 13) Liste Stark (Carinthie uniquement) ; 14) Liste Dipl.-Ing. Karlheinz Klement (Carinthie uniquement) ; 15) Parti pour le bien-être animal (*Tierrechtspartei*) terre-humains-animaux-nature (Vienne seulement). Tous n'étaient pas des partis politiques ; certains étaient de simples participants de campagne, dotés de la personnalité juridique limitée.
18. Ces élections ont permis aux 5 partis suivants d'être actuellement représentés au Conseil national: 1) Parti social-démocrate d'Autriche – SPÖ (57 sièges) ; 2) Parti populaire autrichien – ÖVP (51 sièges) ; 3) Parti autrichien de la liberté – FPÖ (37 sièges) ; 4) Verts (20 sièges) ; 5) Alliance pour l'avenir de l'Autriche – Liste Jörg Haider – BZÖ (16 sièges).

### Aperçu du système de financement des partis politiques

19. L'Autriche a adopté un système de financement mixte des partis politiques, public et privé, bénéficiant d'un soutien important de l'Etat fédéral et des *Länder*. Les aides privées ne font l'objet d'aucunes restrictions.  
*Cadre juridique*

20. Le cadre juridique est formé par la réglementation au niveau de l'Etat fédéral et des *Länder*. Les principales dispositions fédérales figurent dans a) la loi fédérale de 1975 relative aux activités, financement et campagnes électorales des partis politiques (la loi sur les partis politiques, ci-après la LPP)<sup>5</sup> ; la seconde moitié de la LPP (chapitre IV, ou articles 6 à 14) prévoit un dispositif de déclaration et de contrôle des dépenses de campagne qui devait être appliqué à titre temporaire pour les élections de 1975 au Conseil national ; bien qu'obsolète, il figure encore dans la LPP ; les obligations de déclaration en vigueur, inscrites dans la LPP (article 4), ont pris effet en 1985 conformément aux dispositions finales de la loi ; b) la loi fédérale de 1984 sur le financement public de la formation politique et de l'information des médias<sup>6</sup> ; c) la loi de 1985 sur le financement des groupes parlementaires<sup>7</sup>.

21. Le tableau suivant donne un aperçu de la réglementation applicable dans les *Länder*.

BurgenLand (Bgl)	Loi du BurgenLand sur le soutien des partis politiques ( <a href="#">Burgenländisches Parteienförderungsgesetz</a> – LGBl. n° 23/1994 idF LGBL. n° 32/2001)
Carinthie (Car)	Loi de Carinthie sur le soutien des partis politiques ( <a href="#">Kärntner Parteienförderungsgesetz</a> – K-PFG, LGBl. n° 83/1991 idF LGBL. n° 72/2010)
Basse Autriche (BA)	Loi sur le soutien des partis politiques ( <a href="#">Parteienförderungsgesetz</a> , LGBl. 0301) Loi sur le soutien des activités des groupes parlementaires ( <a href="#">Gesetz über die Förderung der Tätigkeit der Landtagsklubs</a> , LGBl. 0011)
Haute Autriche (HA)	<a href="#">Parteienfinanzierungsgesetz</a> , LGBl. n° 25/1992 idF LGBL. n° 90/2001
Salzbourg (Sbg)	<a href="#">Salzburger Parteienförderungsgesetz</a> , LGBl. n° 79/1981 idF LGBl. n° 116/2009
Styrie (Sty)	Loi sur le soutien des partis politiques dans le Land de Styrie – <a href="#">Steiermärkisches Parteienförderungsgesetz</a> , LGBl. n° 17/1992 idgF,
Tirol (Tir)	<a href="#">Tiröler Parteienförderungsgesetz</a> , LGBl. n° 13/1995
Vorarlberg (Vbg)	1) Directive du 23.11.2004 du gouvernement du Land sur l'octroi d'aides financières aux partis politiques représentés au parlement de la province ( <a href="#">Richtlinie der Landesregierung über die Gewährung von Förderungen an die im Landtag vertretenen Parteien</a> ) ; 2) Résolution du Parlement du Land relative au règlement intérieur du Parlement du Vorarlberg, LGBl. n° 11/1973 idgF
Vienne (Vie)	La matière est réglementée par les textes suivants qui ne sont pas publiés sous une forme consolidée <sup>8</sup> : Verordnungen des Wiener Gemeinderates, Pr.Z. 212/96-GBl, Pr.Z. 1186/Gat/97, Pr.Z. 3142 sowie Pr.Z. 96/99-GIF

<sup>5</sup> La Gazette judiciaire fédérale n° 404/1975, telle que modifiée dans la Gazette judiciaire fédérale I n° 111/2010 (version allemande: "Bundesgesetz über die Aufgaben, Finanzierung und Wahlwerbung politischer Parteien ; Parteiengesetz – PartG": <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000562>)

<sup>6</sup> Loi fédérale de 1984 sur le soutien de la formation politique et de l'information des médias (Bundesgesetz über die Förderung politischer Bildungsarbeit und Publizistik or Publizistikförderungsgesetz ou "Publizistikförderungsgesetz – PubFG), BGBl. I n° 364/1984, modifiée en dernier lieu dans la Gazette judiciaire fédérale I n° 42/2010 (version allemande: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000784>)

<sup>7</sup> Loi fédérale visant à encourager les activités des groupes parlementaires des partis ayant participé aux élections au Conseil national et au Conseil fédéral (*Bundesgesetz, mit dem die Tätigkeit der Klubs der wahlwerbenden Parteien im Nationalrat und im Bundesrat erleichtert wird - Klubfinanzierungsgesetz 1985 - KlubFG*), BGBl. n156/1985 telle qu'amendée dans la Gazette judiciaire I n° 139/2008) ; version allemande : <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000815>)

<sup>8</sup> Ces textes ne sont pas publiés au journal officiel de Vienne (<http://www.wien.gv.at/recht/Landesrecht-wien/Landesgesetzblatt/>) ; de ce fait, même les chercheurs ont des difficultés à obtenir des renseignements et documents relatifs à la réglementation – Hubert Sickinger in *Politikfinanzierung in Oesterreich*, Wien Czernin Verlag 2009, page 331 ; la chancellerie fédérale a obtenu ces textes des autorités viennoises au cours de la visite sur place de l'EEG et les a communiqués à cette dernière.

## Financement public

22. Au niveau fédéral, la LPP prévoit des subventions de l'Etat visant à soutenir le travail des partis politiques dans l'espace public ("Öffentlichkeitsarbeit"), c'est-à-dire les activités de publicité et de campagne. Chaque parti représenté au Conseil national par cinq membres (le minimum exigé pour former un groupe parlementaire) reçoit une somme forfaitaire initiale de €218.019, le reliquat étant réparti entre chaque parti en proportion du pourcentage de voix obtenues aux dernières élections. Les partis politiques non représentés au Conseil national mais ayant recueilli plus de 1% des suffrages valables aux élections peuvent aussi solliciter une subvention de l'Etat pour leur action dans l'espace public (article 2.2c) au cours de l'année électorale ; ces fonds doivent leur être versés au cours du trimestre suivant les élections. Le montant des dotations est réajusté régulièrement. En 2010, les partis politiques représentés au Conseil national ont reçu en tout €16.164.960 au titre des subventions pour leurs activités dans l'espace public (une somme totale de €15.583.000 a été inscrite au budget fédéral pour 2011<sup>9</sup>).
23. La LPP prévoit aussi le financement partiel des dépenses de campagne des partis représentés au Conseil national ainsi que de ceux représentés au Parlement européen (articles 2a et 2b de la LPP). Là aussi, le montant des aides disponibles est proportionnel au pourcentage de voix recueillies. Au cours de la dernière décennie, les partis politiques ont reçu les sommes suivantes pour financer une partie de leurs dépenses de campagne: élections au Conseil national de 2002 : 11 455 901 €; 2006 : 12 381 147 € ; 2008 : 13 871 993 € ; élections au Parlement européen de 2004 : 10 561 779 € ; 2009 : 12 415 780 €.
24. Qui plus est, la loi fédérale de 1984 sur le financement public de la formation politique et l'information des médias prévoit le soutien public des activités d'éducation civique menées par les fondations ou associations créées par les partis politiques qui remplissent les conditions susmentionnées pour former un *club* (groupe) au Conseil national. La subvention est versée chaque année directement à l'entité (si un parti a constitué plusieurs entités, seule l'une d'entre elles peut en bénéficier). Le montant de base correspond aux traitements bruts annuels de 5 professeurs d'université et 7 agents publics auquel s'ajoute un montant variable égal à la rémunération d'un agent public, pour chaque membre du *club* au Conseil national. Une dotation supplémentaire correspondant à 40% du montant total de la subvention susmentionnée peut être allouée au titre de la formation politique internationale. L'attribution de ces fonds est placée sous la responsabilité et le contrôle du gouvernement fédéral assisté d'un comité consultatif auprès de la chancellerie fédérale (article 3 de la loi). Le versement de cette aide publique est soumis à plusieurs conditions (réexaminées chaque année) concernant les activités à financer, l'utilisation qui est faite de la subvention, l'adoption des statuts, la tenue de comptes annuels certifiés et publiés dans le journal officiel du *Wiener Zeitung* (article 1). Elle dépend aussi de l'engagement de l'entité à présenter (au plus tard le 31 mai de l'année suivant l'exercice financier) à la Cour des comptes un rapport sur l'utilisation qu'elle a faite du financement public. Les entités bénéficiaires d'une subvention de l'Etat sont tenues de tenir une comptabilité distincte des fonds reçus provenant d'autres sources ; elles sont, par ailleurs, assujetties aux règles générales applicables aux associations et fondations concernant l'utilisation qu'elles en font. Le gouvernement fédéral demandera la restitution des fonds utilisés par l'entité en violation de ses statuts et/ou des lois applicables ; ces procédures sont soumises à un délai légal de prescription

---

<sup>9</sup> Au cours des dernières années, les partis politiques représentés au Conseil national ont reçu les dotations suivantes : en 2002 : 14 383 192 € ; en 2003 : 14 383 200 € ; en 2004 : 14 283 200 € ; en 2005 : 14 680 160 € ; en 2006 : 15 028 766 € ; en 2007 : 14 715 822 € ; en 2008 : 15 571 041 € ; en 2009 : 16 074 582 € ; en 2010 : 16 164 960 €

de 5 ans et les actions en justice relèvent de la compétence des tribunaux ordinaires (articles 4 et 5). En 2010, les aides évoquées plus haut ont représenté un montant total de 11 574 815 €<sup>10</sup>.

25. La loi de 1985 sur le financement des groupes parlementaires prévoit l'octroi de subventions aux groupes parlementaires (appelés *Clubs* au Conseil national et *Fractions* au Conseil fédéral), y compris au Parlement européen de manière à couvrir les frais de personnel et autres dépenses (infrastructures notamment les équipements de TI, relations publiques, événements, audiences, communiqués de presse et circulaires, publications sur papier, brochures et activités internationales) (article 1.2 de la loi). La subvention comprend a) une somme forfaitaire allouée à chaque groupe, b) un montant supplémentaire pour chaque membre d'un groupe au Conseil national et au Conseil fédéral au-delà du nombre minimum requis pour constituer un groupe (5 membres) ; c) une somme variable proportionnelle à la taille du groupe (au Conseil national, Conseil fédéral ou Parlement européen). Ces aides sont calculées sur la base de la rémunération annuelle brute d'un agent contractuel fédéral multiplié par un facteur donné (10 pour la somme forfaitaire de base allouée à tous les groupes, 1 ou 2 pour la dotation supplémentaire/proportionnelle). Le paiement est échelonné et les versements sont effectués au début de chaque trimestre. Le subventionnement susmentionné des groupes politiques s'est élevé au total à 18 730 000 € en 2010<sup>11</sup>. Le montant maximum des dotations trimestrielles versées à un groupe parlementaire en vertu de la loi sur le financement des groupes parlementaires existants (2011) est de 1 261 624,35 €, le montant minimum de 618 285,5 €.
26. Les partis politiques bénéficient aussi habituellement d'un soutien financier public conformément à la législation de chaque *Land*. Les réponses au questionnaire indiquent que le système de financement des partis politiques du *Land* est aligné sur celui en vigueur au niveau fédéral et la province accorde en principe le même type de subvention aux partis, aux candidats aux élections, aux universités des partis, aux groupes parlementaires. Il reste que certaines différences apparaissent à l'examen ; elles sont résumées dans le tableau ci-dessous (qui reflète la situation à la date d'avril 2008)<sup>12</sup>.

	Bgl	Car	BA	HA	Sbg	Sty	Tir	Vbg	Vie
Financement des groupes parlementaires	oui	oui	oui	oui	oui	oui	(1)	(1)	(1)
Financement direct (notamment au titre de la formation du public)	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	(1)	(1)
Financement de la publicité électorale pendant les campagnes	oui	(1)	(-)	(-)	(-)	(-)	oui	(-)	(-)
Financement des campagnes électorales des partis non représentés aux parlements des <i>Länder</i>	oui	(-)	oui	oui	oui	oui	(-)	(-)	(-)
Groupes aux conseils municipaux	(1)	?	(1)	(1)	(-)	oui	(-)	(-)	(1)
Vérification comptable des fonds utilisés	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	(1)	(-)
Obligation de parvenir à un accord sur la réduction des dépenses de campagne	oui	oui	oui	oui	oui	oui	(-)	(1)	(-)

**Notes: oui: base légale ; (1): pas de base légale mais obligation de financement dans les faits ; (-) il n'y a pas d'obligation de financement**

<sup>10</sup> En 2002 : 8 535 262 € ; en 2003 : 8 535 262 € ; en 2004 : 8 535 262 € ; en 2005 : 9 562 129 € ; en 2006 : 8 343 444 € ; en 2007 : 10 913 576 € ; en 2008 : 11 267 760 € ; en 2009 : 11 606 508 € ; en 2010 : 11 574 815 €

<sup>11</sup> En 2002 : 12 519 000 € ; en 2003 : 12 041 000 € ; en 2004 : 12 145 000 € ; en 2005 : 12 277 000 € ; en 2006 : 12 558 000 €, en 2007 : 15 543 000 € ; en 2008 : 15 861 000 € ; en 2009 : 18 480 000 € ; en 2010 : 18 730 000 €

<sup>12</sup> Hubert Sickinger in *Politikfinanzierung in Oesterreich*, Wien Czernen Verlag 2009, page 296



## Financement privé

27. Le financement privé des partis et des campagnes électorales est libre et ne fait l'objet d'aucunes restrictions par la LPP ou d'autres lois pertinentes. De ce fait, le montant, l'importance et la fréquence des contributions provenant de donateurs privés ne sont pas limités et aucunes autres restrictions ne s'appliquent aux dons et autres formes de soutien venant de personnes physiques ou morales, qu'elles soient d'origine nationale ou étrangère, qu'elles entretiennent ou pas des relations commerciales avec l'administration. Il en est de même en ce qui concerne la nature des donateurs (entités publiques ou privées, organisations à but non lucratif, organisations religieuses etc.). Il n'est pas établi de distinctions ou restrictions entre les différentes formes de dons, qu'elles soient financières ou en nature, matérielles ou immatérielles, directes ou indirectes etc., et quelle que soient les formes particulières qu'elles prennent (par exemple legs, parrainage, remise de dettes et prêts ou fourniture de prestations à tarifs réduits etc.).
28. L'article 4 de la LPP ne recense que les sources de financement privé qui doivent, au minimum, être déclarées dans les états financiers annuels des partis politiques bénéficiaires de subventions publiques (voir le paragraphe 31 ci-après): contributions des membres ; contributions spéciales des parlementaires et responsables publics au parti dont ils sont membres ; revenus tirés de participations à des activités commerciales ; revenus d'autres actifs ; dons ; recettes nettes dégagées par l'organisation d'événements, la vente de publications et de logos ainsi que les produits directs des activités du parti ; prêts ; allocations sous forme de prêt de personnel, gratuit ou sans rémunération correspondante (subventions vivantes) ; les autres types de recettes et revenus représentant plus de 5% du revenu annuel doivent être détaillés séparément.

## Dépenses

29. Au niveau fédéral, il n'y a pas de dispositions générales visant à régler ou limiter (certains types de) dépenses ou d'activités autorisées aux partis politiques. La législation des *Länder* leur impose parfois l'obligation générale de parvenir à un accord en vue de réduire les dépenses publicitaires de campagne (voir aussi la dernière ligne du tableau au paragraphe 26 ci-dessus).

## **III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE SPECIFIQUE**

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

## Comptabilité

30. En dehors des dispositions concernant la notification des éléments contenus dans les rapports financiers qui s'appliquent aux partis bénéficiaires de subventions publiques (voir ci-dessous), la LPP et la législation pertinente ne contiennent pas de dispositions spéciales sur les règles de comptabilité générales s'imposant aux partis politiques. Conformément à la législation fiscale (Code fédéral des impôts ou *Bundesabgabenordnung*), les partis politiques ont l'obligation de conserver une trace écrite de toutes les questions d'ordre fiscal. Ces éléments sont susceptibles d'être examinés par l'administration fiscale. Les groupes parlementaires se trouveraient dans une situation semblable (absence de prescriptions particulières en matière de comptabilité mais possibilité, néanmoins, de prévoir des règles dans leurs statuts qui n'ont qu'un caractère interne).

## Obligations en matière de déclaration

31. Selon le régime applicable en vigueur établi par les articles 4 et 4.1 de la LPP, les partis politiques soutenus financièrement par des fonds publics en application de cette loi, sont tenus de: a) conserver des états détaillés des dépenses effectuées avec la subvention qui leur est allouée au titre de leur action au niveau de l'espace public – « *Öffentlichkeitsarbeit* » (en vertu de l'article 2.1 paragraphe 1) et de les faire certifier ; l'EEG relève que les aides publiques au titre du remboursement partiel des dépenses électorales sont abordées spécifiquement aux articles 2a et 2b, et que l'article 4 ne fait pas référence à ces dernières dispositions : les autorités autrichiennes ont expliqué qu'en vertu de l'article 2a paragraphe 4, l'article 4 doit être appliqué *mutatis mutandis* aux aides versées au titre des dépenses électorales et que de ce fait, il n'y a lieu d'opérer une distinction entre les dépenses liées à « *Öffentlichkeitsarbeit* » et celles liées aux dépenses de campagnes aux fins des obligations de déclaration ; b) élaborer un rapport financier annuel de leurs recettes et dépenses (également à faire certifier) concernant "au moins" les éléments suivants de leurs recettes et dépenses :

RECETTES	DEPENSES
<ul style="list-style-type: none"><li>- contributions des membres ;</li><li>- dotations reçues en application de la LPP ;</li><li>- contributions spéciales des parlementaires et responsables publics au parti dont ils sont membres ;</li><li>- revenus tirés de participations dans des entreprises ;</li><li>- revenus provenant d'autres actifs ;</li><li>- dons (article 4.7 de la LPP) ;</li><li>- recettes nettes générées par l'organisation d'événements, la vente de publications et de logos ainsi que les produits directs des activités du parti ;</li><li>- prêts ;</li><li>- aides sous forme de prêts de personnel, gratuits ou non rémunérés comme il conviendrait (subventions vivantes) ;</li><li>- autres types de recettes et revenus représentant plus de 5% du revenu annuel qui doivent être détaillés séparément.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- dépenses de personnel ;</li><li>- frais de bureau et achats ;</li><li>- charges administratives liées aux activités de campagne, notamment les produits de presse ;</li><li>- événements ;</li><li>- dépenses liées au parc automobile ;</li><li>- autres coûts de gestion ;</li><li>- dépenses juridiques, d'audit et de conseils ;</li><li>- charges liées aux emprunts et remboursements ;</li><li>- activités internationales ;</li><li>- autres types de coûts dont ceux supérieurs à 72.672€ qui doivent être détaillés séparément.</li></ul>

32. Les dons – dès lors qu'ils dépassent €7.260 – doivent figurer de la manière suivante, dans les états financiers devant être publiés (article 4.7 de la LPP): 1) montant total des contributions provenant de personnes physiques autres que celles visées au point 2 ci-après ; 2) montant total des contributions provenant de personnes physiques ou morales immatriculées au registre du commerce ; 3) montant total des contributions provenant d'associations autres que celles visées au point 4 ci-après, et 4) montant total des contributions provenant d'entreprises publiques, d'associations professionnelles et de syndicats établis par adhésion volontaire, d'institutions [*Anstalten*], de fondations [*Stiftungen*] ou de fonds [*Fonds*]. Ce qui précède s'applique aux dons reçus par un parti ou l'une de ses sections territoriales (au niveau de la province, du district ou local).

33. Au plus tard le 30 septembre de l'année qui suit l'exercice financier, les partis politiques bénéficiant d'une aide publique en application de la LPP, doivent déclarer les dons reçus à la Cour des comptes (article 4.8 de la LPP). À cet effet, ils sont tenus de dresser la liste des dons provenant des sources mentionnées au précédent paragraphe, à l'exception de celles visées au point 4 (contributions provenant d'entreprises publiques, d'associations professionnelles et de syndicats établis par adhésion volontaire, d'institutions [*Anstalten*], de fondations [*Stiftungen*] ou de fonds [*Fonds*]. Les dons doivent être consignés séparément en indiquant le montant, le nom et l'adresse du donateur.

#### Régime fiscal applicable aux dons

34. En principe, les dons aux partis politiques ne font pas l'objet d'un traitement fiscal en faveur du donateur (déductibilité fiscale). Les réponses au questionnaire n'en indiquent pas moins que les dons à certaines entités ou organisations liées à un parti politique peuvent être déduits des impôts s'ils sont considérés comme des redevances versées à une association professionnelle ou un syndicat. Ces paiements sont déductibles en tant que frais professionnels/de représentation si leur montant est raisonnable. Par ailleurs, les versements aux partis politiques qui découlent d'une fonction politique (mandataires qui reversent une partie de leurs émoluments) sont fiscalement déductibles dès lors qu'il s'agit de versements obligatoires (c'est-à-dire si le non-paiement entraîne la perte de la fonction politique). Leur caractère obligatoire doit être établi par une décision de l'entité/organe statutairement compétent(e). Les autres contributions à un parti politique, notamment les cotisations d'adhésion, ne sont pas des éléments déductibles.

#### Obligations en matière de publication

35. Les états financiers annuels des partis politiques qui reçoivent un soutien de l'Etat doivent être publiés dans le journal officiel du *Wiener Zeitung* au plus tard le 30 septembre de l'année qui suit l'exercice financier (article 4.9 de la LPP). Les rapports d'audit des états financiers des partis bénéficiant d'un financement public en vertu de la LPP, doivent aussi être publiés dans le journal officiel du *Wiener Zeitung*. La LPP n'impose apparemment pas de délai pour procéder à cette publication mais les autorités autrichiennes font savoir que, dans la pratique, les états financiers et les rapports d'audit sont publiés en même temps.

#### Tierces parties

36. Cette question n'est pas réglementée par la LPP, ni traitée par d'autres lois fédérales ou régionales.

#### Accès aux et tenue des livres de comptes

37. Les informations recueillies durant la visite sur place ont démontré que les partis politiques et les participants à une campagne ne sont pas soumis à des règles ou obligations comptables spécifiques.

#### Campagnes électorales

38. La législation autrichienne repose sur le système de déclaration annuelle des partis politiques (les rapports annuels feraient état des recettes et dépenses liées aux activités de campagne – voir le tableau au paragraphe 31) ; il n'y a pas de dispositions particulières relatives à la

déclaration du financement des campagnes qui s'appliqueraient aux (listes de) candidats indépendants ou obligerait, par exemple, à rendre publics les dons au cours de la campagne électorale.

	Bgl	Car	LA	UA	Sbg	Sty	Tir	Vbg	Vie
Les partis sont obligés de publier un rapport financier	(-)	(-)	(-)	(-)	oui	(-) Publication obligatoire du rapport d'audit	(-) Publication obligatoire du rapport d'audit	(-) Publication obligatoire du rapport d'audit	(-)
Contenus des rapports imposés	(-)	(-)	(-)	(-)	Oui: obligations minimum pour les dépenses et recettes, notamment le montant consolidé des dons	(-)	(-)	(-)	(-)
Divulgation et/ou publication des noms des principaux donateurs	(-)	(-)	(-)	(-)	Non ; même système qu'au niveau fédéral	(-)	(-)	(-)	(-)

**Notes: oui: base légale ; (-) pas d'obligation de ce type en vigueur**

## ii) Contrôle (article 14 de la Recommandation Rec(2003)4)

### Vérification des comptes

39. Au niveau de l'Etat, la LPP dispose que l'utilisation des subventions octroyées au titre de l'action menée dans l'espace public (article 4.1 associé à l'article 2.1) doit faire l'objet d'une vérification comptable ; ces livres comptables et les documents qui y sont joints doivent être examinés chaque année par deux commissaires aux comptes assermentés ; le résultat de l'audit doit être publié dans l'*Amtsblatt zur Wiener Zeitung* (journal officiel du *Wiener Zeitung*). Les commissaires aux comptes chargés de l'audit d'un parti politique sont choisis sur une liste de cinq noms proposés par chaque parti au ministre des Finances dans un délai de 4 semaines ; si un parti ne présente pas de liste dans le délai imparti, le ministre désigne d'office un commissaire aux comptes. Les auditeurs proposés ne peuvent pas appartenir à un cabinet d'audit. Conformément à la loi sur le financement public de la formation politique et l'information des médias, les comptes des universités des partis font l'objet d'un examen séparé: ils sont vérifiés par un commissaire aux comptes agréé et transmis sous une forme abrégée à la Cour des comptes avant d'être publiés au journal officiel.
40. Au niveau des *Länder*, la législation pertinente impose aux partis politiques représentés au parlement régional qui reçoivent une subvention au titre de leur action dans l'espace public, de faire vérifier/certifier leurs états financiers par un commissaire aux comptes (le plus souvent) ou le membre d'une profession analogue (voir le tableau ci-après). A Vienne l'audit n'est pas obligatoire.

### Contrôle/suivi public

41. Au niveau de l'Etat, le principe de base sur lequel repose le contrôle du financement des partis est inscrit dans l'article 1 (notamment au paragraphe 5) et l'article 4 paragraphe 8 de la LPP, qui « autorisent le président de la Cour des comptes à recueillir et conserver la liste des dons faits aux partis politiques et, à la demande du parti concerné, à faire savoir publiquement si les donateurs ont été déclarés conformément à la loi » que s'il est explicitement chargé de cette tâche par une disposition juridique fédérale.

42. Comme le note l'EEG et le confirment les entretiens, les chercheurs ont parfois souligné qu'aucun parti politique n'a jamais effectué une telle demande de déclaration publique en application de l'article 4 paragraphe 8 de la LPP, depuis l'adoption en 2000 de la disposition susmentionnée (au moins jusqu'en 2009)<sup>13</sup>. Un parti politique autrichien publie de sa propre initiative la liste des donateurs sur son site internet. Conformément à la LPP, l'article 1 a une valeur constitutionnelle et l'EEG croit comprendre qu'aucune loi ordinaire ne peut déroger à ces principes. Les réponses au questionnaire indiquent par ailleurs que la Cour des comptes – du fait de sa compétence générale en matière de contrôle de l'usage des deniers publics – peut examiner la gestion des comptes des groupes parlementaires, mais à la demande de ces derniers.
43. L'EEG note qu'en 1998 (autrement dit avant l'amendement susmentionné), le Parlement avait demandé à la Cour des comptes d'entreprendre un audit spécial du financement des partis politiques et des groupes parlementaires. Le rapport publié ultérieurement, en 2000, peut être consulté par tous sur le site web de la Cour<sup>14</sup> ; il contient une série de recommandations sur les améliorations à apporter: nécessité de se doter de réglementations secondaires/directives en vue de préciser des notions comme "action dans "l'espace public" (*Öffentlichkeitsarbeit*) des partis (les coûts liés aux décisions administratives, financières, d'infrastructure et internes ne devraient pas être comptabilisées dans les dépenses liées aux actions dans l'espace public) ; nécessité d'améliorer les pièces comptables / justificatifs d'opérations financières ; nécessité de convenir de l'utilisation conforme à la loi des subventions publiques – octroyées par l'Etat en application de la LPP – transférés par les partis aux entités qui leur sont liées ; nécessité de renforcer le contrôle interne des partis politiques ; nécessité de changer le système de désignation des commissaires aux comptes privés (nécessité notamment d'un système de rotation) etc.
44. Il a été indiqué à l'EEG qu'en l'absence de dispositions légales spécifiques à cet effet, les autorités publiques ne peuvent pas procéder à des vérifications supplémentaires et qu'elles doivent s'appuyer sur les conclusions de l'audit privé pour décider, chaque année, de l'attribution/du renouvellement d'une subvention à un parti politique. Il lui a été indiqué sur place que la seule tâche accomplie d'office par la chancellerie fédérale consiste à vérifier que les partis politiques publient leurs états financiers dans les délais impartis.
45. Dans certains *Länder*, la législation prévoit la possibilité d'ordonner un audit supplémentaire lorsque le commissaire aux comptes a mis au jour des lacunes graves dans les états financiers d'un parti (au BurgenLand, par exemple) ou si celui-ci n'a pas fait réaliser un audit privé (au Tirol, par exemple).

	Bgl	Car	BA	HA	Sbg	Sty	Tir	Vbg	Vie
Commissaire aux comptes	1 commissaire aux comptes, choisi par le parti	1 commissaire aux comptes, choisi par le parti	1 commissaire aux comptes, choisi par le gouvernement sur une liste de 3 noms proposés par le parti	1 commissaire aux comptes, choisi par le parti	2 Les commissaires aux comptes choisis par le parti doivent certifier le rapport sur l'utilisation des fonds publics et le rapport sur les recettes et les dépenses	2 commissaire aux comptes, choisis par le parti	1 commissaire aux comptes, choisi par le parti	1 mandataire/ conseiller fiscal chargé de l'audit	[1]

<sup>13</sup> Sickinger, page 117

<sup>14</sup> <http://www.rechnungshof.gv.at/beratung/kernaussagen/parteiefinanzierung.html>

Participation d'une autorité publique	Gouvernement du Land	Gouvernement du Land	Gouvernement du Land après examen préalable de la Cour des comptes	Gouvernement du Land	Gouvernement et Cour des comptes du Land	Gouvernement du Land	Gouvernement du Land	Gouvernement du Land	[1]
Participation éventuelle d'une autorité publique	Le gouvernement peut ordonner un audit en cas de non conformité	Le gouvernement suspend la subvention si le parti indique que l'audit a révélé de graves lacunes	Le gouvernement peut nommer d'office un commissaire aux comptes si le parti ne propose pas de liste	Le gouvernement peut commander un audit séparé en cas de non conformité	Aucune, sauf de déclarer la légalité d'un don à la demande d'un parti	Pas de pouvoirs explicites de suspendre le paiement d'une subvention	Le gouvernement peut ordonner d'office un audit si le parti n'en a pas fait réaliser	Le parti doit rembourser la subvention s'il n'a pas utilisé les fonds conformément à la loi, ne s'est pas acquitté de l'obligation d'audit etc.	[1]

**Notes: [1] Les entretiens de l'EEG sur place ont confirmé l'absence d'audit privé ou d'une quelconque forme de contrôle public**

### Contrôle dans le cadre des campagnes électorales

46. Comme cela a déjà été indiqué, les campagnes électorales ne sont pas régies par des règles/réglementations spéciales.

### Autres dispositions pertinentes

47. Conformément à l'article 5 de la loi sur le financement public de la formation politique et l'information des médias, l'EEG note que les différends concernant le droit à un financement (article 3 paragraphe 1), le retrait du bénéfice du financement (article 3 paragraphe 1) ainsi que le recouvrement des fonds (article 4 paragraphe 3) relèvent de la compétence des tribunaux ordinaires. Il n'existe pas de dispositions spéciales du même ordre pour les litiges découlant de la mise en œuvre de la LPP. Les autorités autrichiennes en ont donné confirmation avant la visite tout en indiquant que, conformément à l'article 137 de la Constitution fédérale, la Cour constitutionnelle se prononce sur les créances pécuniaires à l'encontre de la Fédération, des *Länder*, des municipalités et des associations municipales qui ne peuvent pas être réglées par la voie judiciaire ordinaire, ni liquidées par décision d'une autorité administrative.

### iii) Sanctions

#### Financement des partis

48. Les réponses au questionnaire indiquent seulement que la LPP prévoit des sanctions (article 4 paragraphe 10) en ces termes: "*Si un parti politique ne publie pas ni ne soumet le rapport prévu aux articles 8 et 9, la liste des dons ou la liste des donateurs, dans les délais fixés par les paragraphes 8 et 9 [au plus tard le 30 septembre de l'année qui suit l'exercice financier], le Chancelier fédéral [sur initiative de la Cour des comptes] est tenu de suspendre le versement des dotations (article 3 paragraphe 2) qui reviennent à ce parti jusqu'à ce que celui-ci procède à la publication ou soumission conformément à la loi.*"

49. Au cours de la visite, il a été indiqué que la chancellerie fédérale vérifie que les partis politiques publient en temps voulu leurs états financiers. La référence à l'article 3 paragraphe 2 de la LPP – qui renvoie à l'article 2 – semble indiquer que les subventions allouées sous forme d'un remboursement partiel des dépenses de campagne visées à l'article 2a) ne peuvent pas être suspendues ni assujetties au dispositif de sanctions susmentionné bien que tous les partis bénéficiant d'une aide publique en application de la LPP soient en principe tenus aux obligations

de publication et de déclaration – conformément à l'article 2a paragraphe 4 et aux articles 4 et suivants de la LPP. Les autorités autrichiennes ont confirmé que cette lecture des textes par l'EEG est exacte et qu'il n'est de ce fait pas prévu aucune autre infraction (ni sanctions correspondantes) au titre de la LPP, par exemple si un parti omettait dans ses déclarations certains éléments de recette ou dépense.

50. Il semblerait que la législation des *Länder* ne prévoit pas d'autres sanctions que celles figurant dans la LPP. En réalité, les différents textes de loi ne traitent presque jamais des manquements sauf quand un parti ne respecte pas ses obligations en matière d'audit ; à deux exceptions notables: en Carinthie, le gouvernement régional peut décider de ne pas verser la subvention l'année qui suit l'audit privé ayant révélé de graves irrégularités dans les états financiers (concernant l'utilisation de la subvention versée au *Land* au titre de son action dans l'espace public) ; dans le Vorarlberg, une directive prévoit une série de circonstances qui obligent à rembourser l'aide publique si les fonds ont été utilisés à d'autres fins que celles auxquelles ils étaient destinés, si l'audit n'a pas été réalisé etc.

### Statistiques générales

51. Les réponses au questionnaire montrent que l'on ne dispose pas d'information sur le nombre et le type d'affaires traitées dans le cadre du contrôle du financement des partis politiques (comme indiqué antérieurement, la Cour des comptes n'est pas investie de pouvoirs de contrôle dans la pratique), ni sur les enquêtes (pénales ou autres), poursuites et condamnations exécutées jusqu'ici en relation avec le financement des partis. Jusqu'à ce jour, les partis auraient respecté dans l'ensemble les délais de publication et de déclaration. Lors de la visite, les autorités autrichiennes ont confirmé que le chancelier n'a jamais suspendu (ni n'a eu à se prononcer sur une suspension) de subvention publique.

### Immunités

52. La question des immunités ne se pose pas dans le contexte de la LPP et du dispositif de sanctions décrit plus haut. En ce qui concerne les règles générales en la matière, elles ont été examinées dans le cadre du rapport des premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints sur l'Autriche, adopté en juin 2008<sup>15</sup>. Une série d'améliorations ont été recommandées à l'Autriche et évaluées (comme n'ayant toujours pas été mises en œuvre) dans le premier rapport de conformité, adopté en juin 2010<sup>16</sup>.

### Délais de prescription

53. Eu égard au dispositif en vigueur de sanctions prévues par la LPP, la question des délais de prescription paraît sans objet.

---

<sup>15</sup> [Lien vers les rapports d'évaluation et de conformité.](#)

<sup>16</sup> Le GRECO a recommandé "a) d'adopter des directives énonçant des critères spécifiques et objectifs à appliquer pour déterminer si un acte est lié aux fonctions officielles d'un parlementaire, et donc si l'immunité d'un tel parlementaire s'applique et peut être levée ; b) de veiller à ce que ces directives répondent aux besoins de la lutte contre la corruption ; et c) de faire en sorte que les commissions parlementaires compétentes au niveau fédéral ou des Länder motivent leur décision quant à la levée ou au maintien de l'immunité dans une affaire donnée."

## Campagnes électorales

54. Comme nous l'avons déjà indiqué, le financement des campagnes électorales n'est assujéti à aucunes règles/réglementation particulières.

## **IV. ANALYSE**

### D'un point de vue général

55. En Autriche, le cadre juridique applicable au financement des partis politiques se compose de la loi de 1975 sur les partis politiques (ci-après la LPP), la loi fédérale de 1984 sur le financement public de la formation politique et l'information des médias, la loi de 1985 sur le financement des groupes parlementaires et la législation correspondante en vigueur dans les 9 *Länder*. Bien qu'à l'aune européenne ce cadre juridique soit déjà ancien, il est loin de satisfaire aux principes inscrits dans la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (ci-après « la Recommandation ») – un jugement partagé par la plupart des interlocuteurs de l'EEG rencontrés sur place. Comme indiqué au paragraphe 43, faisant suite à une demande du Parlement en 1998, la Cour des comptes a produit un rapport spécial sur le système de financement des partis politiques en vigueur dans le pays. Il n'a pas été donné de suites aux préconisations d'améliorations qui y figurent, mais il semblerait que certains partis mettent en œuvre, de leur propre initiative, certaines de ces recommandations.
56. Ce cadre juridique sur le financement politique n'a pas vocation à garantir un régime de transparence et de contrôle qui limiterait les risques de corruption (par exemple, en obligeant à déclarer tous les dons, en encadrant les sources de financement et en interdisant les dons anonymes, etc.). Au lieu de cela, il vise pour l'essentiel à asseoir un contrôle qui se limite à la manière dont les partis politiques (et autres candidats pouvant prétendre à une aide publique en fonction des résultats obtenus aux élections) utilisent les subventions publiques, aux universités des partis servant à des fins de formation politique et, enfin, aux groupes parlementaires. De ce point de vue, on peut dire que le champ d'application du cadre juridique est "compartimenté" en ceci que la législation fédérale s'applique en règle générale aux dotations fédérales et activités (notamment les élections) des partis au niveau fédéral, et la législation des Etats (*Länder*) au financement public des partis et à leurs activités au plan régional. On note quelques exceptions: par exemple, l'article 4 paragraphe 7 de la LPP impose de comptabiliser la valeur agrégée des dons au-delà de 7 260 € reçus au cours de l'année de référence par un parti politique ou ses organisations (au niveau de la province, du district ou local). Des responsables de certains partis (y compris des grands partis) font savoir que leur formation n'a pas bénéficié de tels dons au cours des années récentes tandis que d'autres font remarquer qu'il n'existe pas de registre unifié des dons qui puisse englober tous les niveaux organisationnels et sections de leur parti ; ainsi, personne ne sait si un donateur a fait un don, et son montant, au parti politique concerné "dans sa globalité " au cours de l'exercice comptable considéré. En même temps, le cadre juridique manque de cohérence: à l'exception d'un *Land* ou deux, la législation régionale ne répond même pas aux exigences de base applicables de la loi fédérale. En ce qui concerne Vienne notamment (à la fois capitale et *Land*), les discussions de l'EEG sur place confirment que, au-delà de la simple question générale de la transparence de la législation en vigueur (il n'existe pas de version consolidée des textes de loi à la disposition du public (voir le paragraphe 21 et la note de bas de page 8), il n'existe pas de politique en matière de transparence, de déclaration ou de publication des recettes et dépenses des partis, lesquels n'ont pas l'obligation de soumettre leurs comptes à un audit privé ou à un dispositif de contrôle public.



57. Même si les chercheurs estiment que la part des concours publics distribués aux partis politiques (exprimée en € par électeur inscrit) est parmi les plus élevées au monde, la question du financement des partis apparaît comme particulièrement sujette à polémiques et les médias font état d'un certain nombre de cas de détournements, d'usages abusifs des structures et des ressources publiques en général, de dissimulation des dons par le biais d'entreprises et autres entités liées aux partis (appelées *Vorfeldorganisationen*) et de pratiques similaires. L'EEG a appris que le financement des partis politiques s'accompagne souvent d' "opérations dans l'ombre", notamment le recours à des contrats publicitaires fictifs, des paiements importants pour de fausses prestations de conseil (réglées ultérieurement sur les comptes des partis) etc. Certains représentants de parti ajoutent à la liste susmentionnée la pratique du "blanchiment des dons" (des groupes de pression et autres organisations, agissant en tant qu'intermédiaires entre les partis et les donateurs, collectent les dons personnels en espèces ou sous d'autres formes et remettent le total des montants aux partis) et l'existence de liens entre financement politique et corruption. La plupart des personnes rencontrées soulignent que c'est aux niveaux régional et local que risques évoqués plus haut sont les plus élevés.
58. Les partis politiques rencontrés par l'EEG sont conscients de la nécessité d'adopter une nouvelle législation sur le financement des partis. Bien que les principaux groupes parlementaires semblent être parvenus à un consensus, le processus de négociation avance lentement et un projet de loi devrait voir le jour d'ici la fin de 2011 au mieux. Certains des grands partis, lors des entretiens, n'ont pas exclu la possibilité que les amendements à la législation existante soient différés et introduits seulement après un examen attentif du présent rapport du GRECO et de ses recommandations sur les améliorations à apporter.
59. Pour l'heure, il semblerait que les avis soient partagés sur l'intérêt d'étendre ou pas à l'ensemble du pays le champ d'application de la future législation fédérale. Les partisans d'une législation unifiée y voient la seule manière d'assurer une approche cohérente, alors que d'autres préconisent d'agir avec circonspection afin de limiter les risques de prendre une décision inconstitutionnelle. Une législation unifiée semblerait préférable si l'on garde à l'esprit notamment que les 9 *Länder* n'ont pas réussi, après plusieurs années, à harmoniser leur législation avec les règles fédérales et que tous les grands partis, pour la plupart établis de longue date, opèrent au niveau national. A en juger par l'exemple d'autres Etats fédéraux, la future législation y gagnerait une forte cohérence, répondant à la nécessité de consolider les états financiers des partis (voir ci-après). Cela réduirait par ailleurs les risques de voir contournées les prescriptions essentielles – par exemple concernant les sources de revenus autorisées, les seuils d'identification obligatoire des donateurs etc. – du fait des divergences juridiques au niveau régional (on a fait valoir parfois que, quand bien même la législation fédérale et celle des *Länder* seraient-elles harmonisées, le risque pourrait persister que les dons soient fractionnés pour éviter d'atteindre les nouveaux seuils à partir desquels les noms des donateurs individuels devraient être communiqués et rendus publics). D'un autre côté, il a aussi été souligné que les neuf *Länder* pourraient être forcés à aligner leur réglementation sur la loi fédérale si celle-ci était de valeur constitutionnelle. Quelle que soit l'option adoptée, l'instauration d'un organe de coordination associant la fédération et les *Länder* serait une initiative judicieuse pour garantir la cohérence du système juridique dans l'ensemble du pays. L'exemple d'autres pays montre l'intérêt de désigner/nommer une telle instance à qui serait clairement dévolu un rôle moteur en matière de suivi de l'évolution juridique et de la situation en pratique afin de proposer les réformes nécessaires. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande de **prendre les mesures nécessaires, et notamment désigner un organe de coordination, par exemple, pour faire en sorte que la future législation relative au financement des partis politiques s'applique de**

**manière uniforme dans l'ensemble de l'Autriche et prenne en compte les principes énoncés dans la *Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et les campagnes électorales.***

60. Tout texte ambitieux dont se doterait l'Autriche aux fins de réglementer le financement des partis et des campagnes électorales devrait être assorti d'un arsenal de règles visant à encadrer le financement direct des élus. L'EEG a appris sur place que de telles dispositions n'existent pas actuellement et que les parlementaires peuvent librement recevoir des soutiens matériels ou financiers sans obligation de les déclarer en bonne et due forme, qu'il n'y a pas de contrôle ni de sanction en cas de non divulgation ou autres infractions. Ce que l'on constate dans d'autres pays montre qu'il s'agit là d'un aspect important de la réglementation du financement des partis et des campagnes. Faute d'un système adapté de financement des élus, les états financiers officiels des partis politiques et des candidats aux élections risquent toujours de ne pas refléter la situation financière réelle de leurs activités de campagne avec, d'autre part, le danger que les bénéficiaires et/ou donateurs de mauvaise foi concernés finissent inévitablement par contourner la réglementation en la matière. Un cadre réglementaire satisfaisant et cohérent serait par ailleurs conforme à l'article 8 de la Recommandation qui traite la question. Par conséquent, l'EEG recommande d' **i) adopter des règles appropriées relatives au financement des activités politiques des élus et ii) inviter les *Länder* à faire de même.**

#### Transparence

61. Comme indiqué dans la partie descriptive, les partis politiques et les candidats aux élections ne sont pas tenus à des obligations spéciales en matière de comptabilité. Les représentants des partis rencontrés sur place ont parlé de zone d'ombre puisque les normes en vigueur utilisées dans la pratique sont une combinaison de principes généraux et de règles comptables et autres, qui sont appliqués de manière différente. En revanche, la loi impose aux associations autrichiennes des obligations claires qui pourraient être adaptées aux besoins particuliers des partis politiques. L'EEG rappelle que l'article 11 de la Recommandation prévoit que les partis politiques et les candidats aux élections doivent tenir une comptabilité adéquate ; ce qui n'est clairement pas le cas actuellement. L'EEG recommande de **i) s'assurer que la future législation relative au financement des partis politiques et campagnes électorales prévoit l'application de standards adéquats en matière comptable ii) inviter les *Länder* à faire de même.**
62. Les entretiens effectués sur place confirment aussi que, dans les faits, les partis politiques ne consolident pas leurs états financiers de manière à y intégrer l'ensemble des sections territoriales et organisations qui leur sont liées (un ou deux partis politiques seulement semblent le faire dans le cadre de leur propre politique de transparence et publient en ligne des états financiers consolidés). Par ailleurs, cette situation n'est pas conforme à l'article 11 de la recommandation. La question des dons supérieurs à 7 260 €, évoquée plus haut, en offre un exemple frappant. Pour l'heure, les partis définissent librement dans leurs statuts leurs structures et celles qui doivent par conséquent être intégrées dans les états financiers et comptables consolidés. Il ressort des entretiens sur place que les pratiques diffèrent et que, en règle générale, certaines entités liées aux partis n'y sont pas incluses. En octobre 2010, un accord conclu lors des débats au Parlement aurait privilégié la consolidation globale de toutes les structures territoriales, sociales et autres entités en rapport direct avec les activités des partis ainsi que les entités qui leur sont directement liées lorsque celles-ci ne constituent pas des personnes morales distinctes. Ces intentions ont été réitérées plus récemment, en octobre 2011, dans une déclaration publique faite dans les médias. L'EEG salue une telle approche globale mais note que la fiabilité des

informations financières ne manquerait pas d'être réduite si l'on excluait du périmètre comptable des partis politiques tous les organes et entités dotés d'une personnalité morale distincte. Les partis politiques contrôlent parfois un nombre significatif de structures économiques : ainsi, selon des documents de presse, l'un d'eux contrôle par exemple, par le biais d'une association et de deux structures économiques secondaires, un réseau d'une trentaine de sociétés à responsabilité limitée qui interviennent dans divers secteurs d'activité tels que le bâtiment, l'édition/impression, les médias, la communication etc. Par ailleurs, l'EEG a appris sur place que certains partis utilisent diverses fondations et structures sans activité réelle précise qui leur permettent dans la pratique de collecter des dons de source privée destinés à cofinancer leurs campagnes et autres activités. L'Autriche devra donc élargir considérablement la portée financière de sa future réglementation à des fins comptables et préciser les éléments des états financiers annuels devant être divulgués. Ce principe est expressément inscrit à l'article 12 de la Recommandation. En même temps, il faut aussi prévoir un dispositif pour gérer les contributions et soutiens apportés par des tiers dans le cadre de la campagne et une méthode pour les comptabiliser. Enfin, la manière dont la législation a été élaborée oblige les seuls partis et candidats aux élections qui bénéficient de subventions publiques à déclarer leurs revenus et dépenses aux fins d'un contrôle. Ceci est compréhensible dans l'optique actuelle de la loi mais, dans un souci de transparence globale, tous les partis politiques et candidats aux élections doivent être tenus à des obligations appropriées en matière de déclaration et de contrôle financiers. Par conséquent, l'EEG recommande de **s'assurer que la future législation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales i) rende obligatoire la consolidation des comptes et états financiers annuels des partis de manière à intégrer toutes leurs sections territoriales et les autres entités sous leur contrôle ; ii) traite la question des soutiens de tierces parties et iii) s'applique à l'ensemble des partis politiques et candidats aux élections, qu'ils reçoivent ou non des aides financières publiques.**

63. Dans les circonstances décrites plus haut, il semble qu'une attention particulière doive être accordée aux universités des partis politiques et aux groupes parlementaires, lesquels reçoivent des aides conséquentes distinctes à la fois de l'Etat fédéral et des *Länder*, et des dons privés dont on considère qu'ils sont autorisés puisque non réglementés. En même temps, la séparation entre ces organes et les partis politiques sur le plan financier ne semble pas aussi rigoureuse dans la pratique que la loi et les principes généraux le voudraient apparemment. L'EEG a appris que des flux financiers et d'autres formes de soutiens circulent entre les entités susmentionnées et 'leurs' partis, notamment depuis que ces derniers ont l'autorisation de créer plusieurs universités (auquel cas, seule celle – ou celles au niveau local – qui reçoit une aide de l'Etat est soumise à un contrôle de la Cour des comptes). Qui plus est, les comptes des groupes parlementaires ne sont pas correctement contrôlés (la Cour des comptes ne peut procéder à un audit qu'à leur demande puisqu'il s'agit d'organes parlementaires et que le parlement n'a pas, en principe, la capacité de s'autocontrôler). Les autorités autrichiennes pourraient souhaiter garder ces diverses considérations à l'esprit.
64. Pour l'heure, les sources d'aides autres que les subventions de l'Etat ne sont pas réglementées sauf en ce qui concerne la comptabilisation des dons supérieurs à €7.260 (voir le paragraphe 32). Quand l'Autriche modifiera la législation en vigueur en vue d'obliger expressément à comptabiliser toutes les formes de recettes et de dépenses, des questions techniques se poseront sur la nécessité de présenter les comptes de manière adéquate afin de prendre en compte les diverses formes de recettes, droits, actifs, dettes et engagements des partis politiques puisque la liste des éléments visés dans la LPP (voir le paragraphe 31) n'englobe pas toutes les informations utiles. Il est important, dans ces conditions, de décompter rigoureusement les

dépenses de campagne. Actuellement, bien que la loi impose aux partis de faire figurer ces dépenses dans leurs états financiers (voir paragraphe 31), cela n'est pas fait dans la pratique. Les discussions sur place confirment que pour l'heure les notions de "dons" et de "soutien" s'entendent le plus souvent comme des contributions monétaires directes et que, dans la pratique, toute une série d'avantages en nature ne sont pas comptabilisés à leur valeur marchande (par exemple la mise à disposition de locaux et l'octroi de prêts à des conditions avantageuses). Il conviendra donc aussi préciser que toutes les formes de soutien privé (hormis les formes légitimes de soutien des bénévoles) entrent dans la catégorie des dons et élaborer une méthode d'évaluation des contributions en nature, de comptabilisation des soutiens revêtant la forme de parrainages (un donateur prend à sa charge les coûts d'un événement, par exemple), de gestion des prestations fournies à des tarifs préférentiels ou des remises de dettes. La distinction entre les cotisations d'adhésion et les dons provenant des membres du parti pourrait poser un problème particulier, les entretiens sur place ayant montré que, pour certains d'entre eux au moins, les partis autorisent leurs membres qui le souhaitent à verser des cotisations dépassant les montants ordinaires prévus par les statuts. Même si l'Autriche a suivi jusqu'à présent une ligne de conduite très libérale n'interdisant aucune source de revenus, il lui faudra envisager de limiter certaines formes de soutien. Ainsi, les dons anonymes devront être expressément interdits. Par ailleurs, certaines entités liées aux partis politiques se livrent à des activités commerciales qui les amènent à nouer des relations contractuelles avec l'Etat. À ce jour, un certain nombre de pays évalués par le GRECO ont encadré ce type de relations en interdisant les dons provenant d'entreprises qui fournissent des biens et des services à l'Etat et aux administrations régionales/locales. On observe des pratiques décrites comme particulièrement hasardeuses, notamment pendant les campagnes électorales : par exemple, quand des ministères ou des administrations municipales achètent des espaces publicitaires dans des journaux gratuits qui sont ensuite distribués dans des enceintes publiques ou quand des panneaux d'affichage commercial sont loués pour diffuser une certaine forme de message politique public peu de temps avant les élections (il n'est pas fixé de période de campagne électorale en Autriche et la publicité n'est pas réglementée dans ce cas). Compte tenu de ce qui précède, l'EEG recommande de **i) réglementer de manière adéquate les diverses formes de soutiens utilisées concrètement pour financer les partis politiques et les campagnes électorales ; ii) décréter dans ces conditions l'interdiction des dons provenant de donateurs dont l'identité n'est pas connue du parti politique ou du candidat à l'élection ; iii) prévoir une présentation normalisée adaptée des comptes et des états financiers qui obligerait à comptabiliser toutes les formes de recettes et de dépenses, d'actifs et d'engagements, et à décompter de façon effective les dépenses de campagne et, dans ces conditions ; iv) émettre en parallèle des documents d'orientation concernant, en particulier, l'évaluation des soutiens en nature, dont le parrainage et v) inviter les *Länder* à faire de même.**

65. Conformément à la LPP, seuls les dons supérieurs à €7260 doivent apparaître dans les états financiers des partis. Ils doivent par ailleurs être décomptés séparément dans une annexe jointe aux états financiers annuels et l'identité du donateur indiquée. Ces règles ne s'appliquent pas à tous les partis politiques (seulement à ceux qui reçoivent une aide financière de l'Etat) ni aux participants aux élections autres que les partis. L'annexe est soumise au président de la Cour des comptes avant le 30 septembre de l'année suivante, mais les informations ne sont pas divulguées au public. À la demande du seul parti concerné (par exemple si un don particulier soulève la polémique), le président de la Cour des comptes peut confirmer publiquement qu'il est (ou pas) légal. Or, le cas ne s'est jamais produit en 26 ans. La législation des *Länder* n'a pas à prévoir de semblables dispositions puisque la prescription susmentionnée s'applique à l'ensemble du pays. Les articles 12 et 13 de la Recommandation imposent conjointement de

porter à la connaissance de l'organe de contrôle les dons supérieurs à un certain montant et le nom des donateurs mais, surtout, de rendre l'information publique. L'Autriche doit par conséquent prendre des mesures afin d'appliquer ce principe et veiller à ce que l'information soit divulguée et publiée en temps utile ; ce qui est particulièrement important dans le contexte des campagnes électorales de manière à ce que l'obligation de publication apporte la transparence recherchée. Par conséquent, l'EEG recommande de **i) publier l'identité des donateurs dont les contributions à un parti politique ou à un candidat aux élections dépassent un certain seuil et de faire en sorte que l'information soit à la disposition du public en temps opportun et ii) inviter les *Länder* à faire de même.**

66. Jusqu'à présent, les états financiers des partis politiques ont été publiés au Journal officiel lié au quotidien *Wiener Zeitung*. Ils ne sont pas automatiquement conservés sous une autre forme qui faciliterait leur consultation par les personnes intéressées. L'accès au site web du *Wiener Zeitung* n'est gratuit pour tout nouvel inscrit que pendant une période de 7 jours, à l'issue de laquelle les citoyens autrichiens doivent s'abonner afin d'obtenir des informations sur les rares données disponibles des comptes des partis. Aux fins de renforcer la transparence et améliorer l'information du public, notamment des journalistes (qui semblent jouer un rôle essentiel en Autriche en mettant au jour des infractions liées à la corruption mettant en cause des personnalités politiques et le financement des partis), il serait à l'évidence souhaitable que l'on puisse consulter et extraire plus facilement les futurs rapports consolidés des partis politiques et des candidats aux élections pour pouvoir les comparer, par exemple sur le site web de la future instance chargée de contrôler le financement des partis ou celui de la chancellerie fédérale. L'EEG recommande de **i) faciliter l'accès aux rapports financiers présentés par les partis politiques et les candidats aux élections et ii) inviter les *Länder* à faire de même.**

### Contrôle

67. En Autriche, il incombe actuellement aux commissaires aux comptes privés de contrôler l'ensemble des partis politiques, aux niveaux fédéral et des *Länder*. Les représentants de la profession ont annulé la réunion à la dernière minute durant la visite sur place et l'EEG n'a pas été en mesure d'examiner directement des questions comme le champ d'application des audits, les normes en vigueur et les exigences en matière d'impartialité. L'obligation d'audit ne s'impose qu'aux partis qui bénéficient de soutiens publics conformément à la législation fédérale et des *Länder*, et le champ des vérifications semblerait porter essentiellement sur l'objet de la législation, à savoir les documents comptables et les états financiers concernant l'utilisation des subventions publiques. L'EEG note que la loi fédérale et la législation des *Länder* fixent parfois les modalités de l'audit afin de garantir un degré minimum d'impartialité du commissaire aux comptes vis-à-vis de ses clients. Il n'en demeure pas moins que les textes et normes sont marqués par une forte hétérogénéité sur ce point. En vertu des textes du niveau fédéral, deux commissaires aux comptes assermentés (article 4 paragraphe 2 de la LPP) choisis par le ministre des Finances sur une liste de cinq noms présentés par le parti politique devant faire l'objet de l'audit (article 4 paragraphe 3 de la LPP) vérifient que le soutien financé par le budget fédéral, en application de l'article 2 paragraphe 1 de la LPP, a été correctement utilisé aux fins de publicité et « propagande en général » (*Öffentlichkeitsarbeit*). Cette procédure de désignation des commissaires aux comptes, qui garantit un certain degré d'impartialité et d'objectivité, n'est en revanche pas applicable aux fins de vérification du rapport annuel d'un parti politique (article 4 paragraphe 4 de la LPP). La législation de chaque *Land* varie encore bien plus<sup>17</sup> et l'Autriche n'a mis en place aucun dispositif de contrôle (même pas de la bonne

---

<sup>17</sup> Conformément à la législation pertinente en *Carinthie, en Haute-Autriche, au Vorarlberg, au Tyrol et au BurgenLand*, un commissaire aux comptes assermenté mandaté par le parti politique concerné vérifie chaque année que les fonds publics

utilisation des dotations publiques). De l'avis de l'EEG, la situation évoquée ci-dessus appelle des améliorations évidentes et, dans son rapport publié en 2000, la Cour des comptes a déjà attiré l'attention sur les réformes souhaitables en instaurant en particulier l'obligation de rotation des commissaires aux comptes. Par conséquent, l'EEG recommande de **i) renforcer l'indépendance de l'audit externe des bilans annuels des partis politiques, par exemple en généralisant la procédure d'affectation des commissaires aux comptes assermentés choisis par les autorités publiques sur une liste de noms fournis par le parti politique et – de surcroît – en instaurant un système de rotation raisonnable des commissaires aux comptes et ii) inviter les *Länder* à faire de même.**

68. Le rôle dévolu actuellement à la Cour des comptes par la LPP est très limité. Les renseignements obtenus sur place donnent à penser que la loi sur le financement public de la formation politique lui permet d'exercer un contrôle beaucoup plus efficace sur la bonne utilisation des fonds qui sont alloués aux universités liées aux partis politiques. Conformément à la LPP, il incombe certes à la Cour de vérifier que les subventions publiques sont utilisées de manière adéquate mais, dans la pratique, elle n'enregistre que les dons que la loi oblige à lui déclarer. Comme indiqué précédemment, l'unique dispositif de suivi existant de l'application des règles relatives aux dons (voir le paragraphe 42 – qui permettrait à un parti politique de demander à la Cour des comptes de se prononcer publiquement sur un don particulier) – n'a jamais été mis en œuvre. L'ancien président de la Cour a expliqué à l'EEG que le pouvoir de l'organe public se limite à confirmer un don. Par ailleurs et malgré les nombreuses allégations de soutien déguisé apporté aux partis politiques par les instances publiques, en particulier au niveau local, l'EEG s'inquiète de ce que la Cour des comptes n'applique pas, surtout à ce niveau, les principes et critères généraux d'audit public tels la légitimité de la dépense publique, l'efficacité du point de vue des contribuables ainsi que la responsabilisation au niveau local. L'instance semble dépourvue des moyens juridiques et autres pour réaliser des études et enquêtes administratives. Différents modèles institutionnels ont été examinés pour le futur organe de contrôle dans le cadre de la révision prévue des règles qui encadrent le financement politique. La Cour des comptes semblerait pourtant être l'instance la mieux adaptée pour autant que l'on renforce sa fonction de supervision en la dotant de moyens de contrôle appropriés, du personnel et des compétences techniques requises. Elle jouit d'une bonne réputation et passe pour être une institution qui offre des garanties satisfaisantes d'indépendance opérationnelle. Quelle que soit l'entité qui sera chargée de surveiller le financement des partis politiques, il est essentiel que tous les partis et candidats aux élections, bénéficiaires ou pas d'un soutien public, soient clairement tenus de déclarer leurs états financiers. L'EEG recommande de **i) garantir un contrôle indépendant et efficace du financement des partis politiques et des campagnes électorales, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ; ii) veiller à ce que l'obligation de communiquer des rapports financiers s'impose à tous les partis politiques et candidats aux élections, qu'ils reçoivent ou pas un soutien public et iii) inviter les *Länder* à faire de même.**
69. L'EEG rappelle que dans le cadre de la lutte contre la corruption dans le financement des partis politiques, il est important que l'organe chargé du contrôle soit en situation de transmettre les éventuelles affaires pénales aux instances judiciaires compétentes. Dans le rapport des premier

---

alloués par les *Landtagsparteien* sont utilisés conformément à la loi. En *Basse-Autriche*, le commissaire aux comptes est désigné par le gouvernement du *Land*, sur une liste de trois noms proposés par le parti politique (article 4.1 de la LPP-*Niederösterreich*). À *Salzbourg* et en *Styrie*, l'audit est réalisé par deux commissaires aux comptes assermentés, choisis par le parti politique. Comme indiqué dans la partie descriptive, *Vienne* ne s'est pas dotée de réglementation ni de politique en matière de transparence et de contrôle du financement des partis.

et deuxième cycles d'évaluation conjoints, le GRECO a formulé une recommandation (la recommandation xv) selon laquelle la Cour des comptes signale au Parquet toute affaire susceptible d'entraîner des sanctions pénales qu'elle viendrait à découvrir. Dans le rapport de conformité adopté en juin 2010, les autorités autrichiennes mentionnent l'obligation pesant sur la Cour des comptes, comme sur toute autre autorité, en vertu de l'article 78 du Code de procédure pénale, de signaler à la police judiciaire ou au parquet tout soupçon de délit pénal commis dans les domaines relevant de son ressort et il a été jugé par conséquent que la recommandation avait été mise en œuvre. Au cours de la visite sur place, l'EEG a toutefois appris que cette interprétation de la loi n'a plus cours actuellement. Elle le déplore, au regard notamment des déclarations entendues concernant les activités illicites, en particulier la corruption en rapport avec le financement des partis. Par ailleurs, la logique voudrait que ce soit la condition préalable à l'instauration d'éventuelles sanctions pénales dans la future législation (voir aussi le paragraphe ci-après). Par conséquent, l'EEG renvoie à la précédente recommandation visant, en l'espèce, la nécessité de **mettre en place des mesures appropriées qui permettraient à la Cour des comptes de signaler aux autorités compétentes les soupçons de corruption en relation avec le financement des partis politiques et les cas de mauvaise gestion susceptibles d'entraîner des sanctions pénales.**

### Sanctions

70. Les entretiens sur place avec les praticiens du système judiciaire confirment, suite à une série de 3 ou 4 affaires importantes de corruption présumée survenues dernièrement, que le régime d'immunités existant a entravé l'efficacité des poursuites contre d'éventuels faits de corruption impliquant des personnalités politiques: la levée de leur immunité a été débattue longuement avant qu'une décision n'intervienne – de ce fait – tardivement, donnant aux suspects l'occasion de faire disparaître les preuves. L'EEG a appris par ailleurs que si l'immunité suspend le délai de prescription, il reste que cela ne concerne que celui qui en est le titulaire et non ses éventuels complices de sorte que lorsqu'elle est levée et que ces personnes sont citées à comparaitre/identifiées en tant que complices, elles ne peuvent plus faire l'objet de poursuites. Cette question générale n'a toujours pas été tranchée dans le cadre de la procédure de conformité en cours relative aux premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints de l'Autriche et l'EEG espère vivement que le pays prendra les mesures voulues pour mettre en œuvre la recommandation correspondante (recommandation x du rapport du Deuxième Cycle d'Evaluation).
71. Du fait de l'approche adoptée par la législation autrichienne, et notamment l'absence de prescriptions plus précises concernant les dons et la transparence du financement des partis politiques qui pourraient prévenir des actions susceptibles de favoriser la corruption, la LPP ne prévoit pas de dispositif de sanctions. La disposition figurant à l'article 4 paragraphe 10 de la loi – qui n'a jamais été appliquée concrètement – ne peut pas être considérée comme une "sanction", puisque le fait de ne pas publier de rapport et la liste des dons ou de ne pas déclarer l'identité des donateurs dans les délais prescrits, entraîne comme seule conséquence l'éventuelle suspension des dotations revenant au parti politique jusqu'à ce que ce dernier se soit acquitté de l'obligation de publier ou notifier les informations voulues. En ce qui concerne les *Länder*, aucune disposition sur le financement des partis politiques à partir de source régionale (hormis en *Carinthie*) ne prévoit la possibilité d'infliger des sanctions aux partis politiques en cas de violation des règles comptables et de manquement à l'obligation de déclarer et/ou publier un rapport d'audit vérifiant que les dotations allouées<sup>18</sup> ont été utilisées conformément à leur destination. La

---

<sup>18</sup> La législation de la Carinthie est la seule à prévoir la déchéance automatique du droit aux subventions publiques au cours de l'année suivante, au cas où l'audit (réalisé par un commissaire aux comptes assermenté) révèle des manquements

LPP et la législation des *Länder* ne mentionnent même pas l'obligation de rembourser les subventions publiques en cas d'utilisation non conforme – à l'exception des règles applicables au *Vorarlberg*. Sans dispositif de sanctions approprié permettant de sanctionner les diverses infractions, l'EEG estime que toute législation, actuelle ou future, sur le financement des partis politiques risque de rester lettre morte. Par conséquent, l'EEG recommande de **i) définir clairement les violations des règles en vigueur (et celles à venir) sur le financement des partis et instaurer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives à leur encontre, conformément à l'article 16 de la Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et ii) inviter les Länder à faire de même.**

## **V. CONCLUSIONS**

72. Bien qu'à l'aune des normes européennes le cadre juridique autrichien du financement des partis politiques soit déjà ancien (la loi sur les partis politiques, en particulier, date de 1975), la plupart des représentants de l'Etat et des institutions non gouvernementales, notamment des partis politiques, semblent reconnaître qu'elle est loin de satisfaire aux principes inscrits dans la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. La législation en vigueur se focalise sur l'octroi des subventions publiques aux partis politiques et pour leurs activités ; les dons d'origine privée ne sont pas réglementés et l'Autriche n'a pas mis en place de dispositif de contrôle public – en dehors de la certification des états financiers des partis politiques par des commissaires aux comptes privés – ni de sanctions contre les éventuelles violations des règles existantes. En dépit de son importance économique et politique, le *Land* de Vienne n'a même pas adopté de prescriptions minimales dans ce domaine. Faisant suite à une demande du Parlement en 1998, la Cour des comptes a publié un rapport spécial sur le régime de financement des partis politiques en vigueur dans le pays ; les recommandations qui y figuraient n'ont à ce jour amené aucune amélioration notable de la situation. En même temps et bien que la part des concours publics versés aux partis politiques (exprimée en € par électeur inscrit) serait parmi les plus élevées au monde, la question du financement des partis apparaît comme particulièrement sujette à polémiques et pâtirait d'un certain nombre de malversations portant notamment sur l'utilisation abusive des ressources publiques et la dissimulation des dons par le biais d'entreprises et autres entités liées aux partis politiques. En 2010, les parlementaires ont initié un travail législatif visant à combler les lacunes. Dans les circonstances actuelles, le GRECO salue cette initiative opportune. Il encourage l'Autriche à procéder rapidement aux amendements nécessaires à la législation de manière à assurer une transparence et un contrôle appropriés du financement des partis politiques et des campagnes électorales ainsi que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de non respect des règles.
73. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Autriche:
- i. **prendre les mesures nécessaires, et notamment désigner un organe de coordination, par exemple, pour faire en sorte que la future législation relative au financement des partis politiques s'applique de manière uniforme dans l'ensemble de l'Autriche et prenne en compte les principes énoncés dans la *Recommandation***

---

graves aux principes d'utilisation des aides publiques. Sans doute, le gouvernement du *Land* qui doit être informé par le parti politique des résultats de l'audit, est-il compétent pour déclarer que les conditions ne sont plus remplies pour recevoir une aide publique l'année suivante. L'obligation légale de publier un rapport financier annuel n'est imposée aux partis représentés au parlement que dans le *Land de Salzbourg* – mais la loi ne prévoit pas la possibilité d'infliger des sanctions en cas d'infraction.



**Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et les campagnes électorales** (paragraphe 59) ;

- ii. i) adopter des règles appropriées relatives au financement des activités politiques des élus et ii) inviter les *Länder* à faire de même (paragraphe 60) ;
- iii. i) s'assurer que la future législation relative au financement des partis politiques et campagnes électorales prévoit l'application de standards adéquats en matière comptable ii) inviter les *Länder* à faire de même (paragraphe 61) ;
- iv. s'assurer que la future législation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales i) rende obligatoire la consolidation des comptes et états financiers annuels des partis de manière à intégrer toutes leurs sections territoriales et les autres entités sous leur contrôle ; ii) traite la question des soutiens de tierces parties et iii) s'applique à l'ensemble des partis politiques et candidats aux élections, qu'ils reçoivent ou non des aides financières publiques (paragraphe 62) ;
- v. i) réglementer de manière adéquate les diverses formes de soutiens utilisées concrètement pour financer les partis politiques et les campagnes électorales ; ii) décréter dans ces conditions l'interdiction des dons provenant de donateurs dont l'identité n'est pas connue du parti politique ou du candidat à l'élection ; iii) prévoir une présentation normalisée adaptée des comptes et des états financiers qui obligerait à comptabiliser toutes les formes de recettes et de dépenses, d'actifs et d'engagements, et à décompter de façon effective les dépenses de campagne et, dans ces conditions ; iv) émettre en parallèle des documents d'orientation concernant, en particulier, l'évaluation des soutiens en nature, dont le parrainage et v) inviter les *Länder* à faire de même (paragraphe 64) ;
- vi. i) publier l'identité des donateurs dont les contributions à un parti politique ou à un candidat aux élections dépassent un certain seuil et de faire en sorte que l'information soit à la disposition du public en temps opportun et ii) inviter les *Länder* à faire de même (paragraphe 65) ;
- vii. i) faciliter l'accès aux rapports financiers présentés par les partis politiques et les candidats aux élections et ii) inviter les *Länder* à faire de même (paragraphe 66) ;
- viii. i) renforcer l'indépendance de l'audit externe des bilans annuels des partis politiques, par exemple en généralisant la procédure d'affectation des commissaires aux comptes assermentés choisis par les autorités publiques sur une liste de noms fournis par le parti politique et – de surcroît – en instaurant un système de rotation raisonnable des commissaire aux comptes et ii) inviter les *Länder* à faire de même (paragraphe 67) ;
- ix. i) garantir un contrôle indépendant et efficace du financement des partis politiques et des campagnes électorales, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ; ii) veiller à ce que l'obligation de communiquer des rapports financiers s'impose à tous les partis politiques et candidats aux élections, qu'ils reçoivent ou pas un soutien public et iii) inviter les *Länder* à faire de même (paragraphe 68) ;

- x. **mettre en place des mesures appropriées qui permettraient à la Cour des comptes de signaler aux autorités compétentes les soupçons de corruption en relation avec le financement des partis politiques et les cas de mauvaise gestion susceptibles d'entraîner des sanctions pénales (paragraphe 69) ;**
  - xi. **i) définir clairement les violations des règles en vigueur (et celles à venir) sur le financement des partis et instaurer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives à leur encontre, conformément à l'article 16 de la *Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales* et ii) inviter les *Länder* à faire de même (paragraphe 71).**
74. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités autrichiennes à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 30 juin 2013.
75. Enfin, le GRECO invite les autorités autrichiennes 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.