

Adoption : 27 mars 2015
Publication : 1^{er} avril 2015

Public
Greco RC-III (2015) 2F
Deuxième Rapport de Conformité

Troisième Cycle d'Évaluation

Deuxième Rapport de Conformité sur le Portugal

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

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 67^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 23-27 mars 2015)

I. INTRODUCTION

1. Le deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures supplémentaires prises par les autorités du Portugal depuis l'adoption du premier Rapport de Conformité pour mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur le Portugal. Il est rappelé que le Troisième Cycle d'Évaluation porte sur deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I - Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19, paragraphe 1, de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II - Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 49^e Réunion Plénière du GRECO (29 novembre - 3 décembre 2010) et rendu public le 8 décembre 2010, suite à l'autorisation du Portugal (Greco Eval III Rep (2010) 6F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de Conformité ultérieur a été adopté lors de la 58^e Réunion Plénière du GRECO (3-7 décembre 2012) et rendu public le 17 décembre 2012, suite à l'autorisation du Portugal ([Greco RC-III \(2012\) 20F](#)). Au vu du faible niveau de conformité avec les recommandations émises dans le Troisième Rapport d'Évaluation, le GRECO a décidé d'appliquer l'article 32 du Règlement Intérieur sur les mesures à prendre à l'égard des membres en situation de non-conformité et invité la délégation portugaise à soumettre un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens. Le Rapport de Conformité intérimaire a été adopté lors de la 61^e Réunion Plénière du GRECO (18 octobre 2013) et rendu public le 24 octobre 2013, suite à l'autorisation du Portugal ([Greco RC-III \(2013\) 18F Rapport intérimaire](#)). Au vu des progrès attestés par le Portugal dans le Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO a décidé pour le Portugal de mettre un terme à l'application de l'article 32 concernant les membres qui ne sont pas en conformité avec les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation.
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités portugaises ont soumis leur Deuxième Rapport de Situation contenant des informations supplémentaires sur les actions entreprises pour se conformer aux recommandations jugées non mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre dans le Rapport de Conformité. Ce rapport a été reçu le 30 juillet 2014 et a servi de base au présent Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé les Pays-Bas et Monaco de désigner des rapporteurs de la procédure de conformité. Les rapporteurs chargés de rédiger le Deuxième Rapport de Conformité étaient M. Hans ABMA, Haut Conseiller pour les politiques, Département d'application de la loi, Ministère de la Sécurité et de la Justice (Pays-Bas), et M. Jean-Marc GUALANDI, Conseiller technique, Service d'information et contrôle sur les circuits financiers (SICCFIN), Ministère des Finances et de l'Économie (Monaco). Le Secrétariat du GRECO les a assistés dans la préparation du Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

5. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé six recommandations au Portugal eu égard au Thème I. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO a conclu que l'une d'entre elles - la recommandation vi – avait été mise en œuvre de manière satisfaisante. Les recommandations i à v avaient été jugées partiellement mises en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire.

Recommandations i à v.

6. *Le GRECO avait recommandé :*

- *d'étendre le champ d'application de la législation concernant la corruption active et la corruption passive d'agents publics étrangers, de membres d'assemblées publiques étrangères, de fonctionnaires internationaux, de membres d'assemblées parlementaires internationales ainsi que de juges et d'agents des cours ou tribunaux internationaux, afin de satisfaire pleinement aux exigences des articles 5, 6, 9, 10 et 11 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (recommandation i) ;*
- *d'incriminer le trafic d'influence actif et passif en ce qui concerne les agents publics étrangers/internationaux conformément à l'article 12, lu en conjonction avec les articles 5, 6, 9, 10 et 11, de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (recommandation ii) ;*
- *de veiller à ce que la corruption des arbitres et jurés étrangers soit incriminée dans la législation portugaise conformément aux articles 4 et 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) ; et de procéder rapidement à la ratification de cet instrument (recommandation iii) ;*
- *i) de renforcer les sanctions pénales applicables à la corruption dans le secteur privé et au trafic d'influence, afin de mettre en place des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives comme l'exige l'article 19 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) ; ii) d'incriminer le trafic d'influence (acte « licite » de corruption active), conformément à l'article 12 de cette même convention ; iii) de faire correspondre le délai de prescription concernant le trafic d'influence à celui appliqué à la corruption dans le secteur public (recommandation iv) ;*
- *de réexaminer et modifier en conséquence l'exemption obligatoirement totale de peine accordée aux auteurs d'actes de corruption dans le secteur public, exemption qui est concédée au motif d'un repentir réel (recommandation v).*

7. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité intérimaire, les autorités portugaises avaient mentionné les projets d'amendements au Code pénal et à d'autres textes de la législation pénale contenus dans le projet de loi n° 453/XII, qui avait été soumis au Parlement. Le GRECO avait noté avec satisfaction que, s'ils étaient adoptés dans la version examinée, ces projets d'amendements satisferaient aux exigences de toutes les recommandations. En particulier, le champ d'application des infractions de corruption et de trafic d'influence serait étendu de manière à couvrir les agents publics étrangers, les membres d'assemblées publiques étrangères, les fonctionnaires internationaux, les membres d'assemblées parlementaires internationales, les

juges et les agents de cours ou tribunaux internationaux et les arbitres et jurés étrangers, comme exigé par les recommandations i, ii et le premier volet de la recommandation iii. Les sanctions pénales réprimant la corruption dans le secteur privé et le trafic d'influence seraient renforcées, le trafic d'influence actif pour un acte « licite » serait incriminé et le délai de prescription pour le trafic d'influence serait aligné sur celui s'appliquant à la corruption dans le secteur public, comme requis par la recommandation iv. La disposition concernant le « regret réel » serait aussi amendée afin de laisser au juge la possibilité d'examiner les circonstances de l'affaire avant d'exonérer de sanction l'auteur de l'infraction, conformément à la recommandation v. Enfin, les autorités avaient annoncé leur intention de procéder à la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191), comme exigé par le deuxième volet de la recommandation iv.

8. Les autorités du Portugal indiquent maintenant que le projet de loi n° 453/XII a été approuvé par tous les partis politiques représentés lors d'un vote en session plénière du Parlement le 20 février 2015¹. La loi adoptée sera publiée bientôt au Journal Officiel, dès sa promulgation par le Président de la République portugaise.
9. De plus, en ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation iii, les autorités portugaises indiquent que, par décret du Président de la République n° 1/2015 du 2 janvier 2015, le Portugal a approuvé la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption et les instruments de ratification ont été déposés auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. La ratification a officiellement été enregistrée le 12 mars 2015 et le Protocole additionnel entrera en vigueur à l'égard du Portugal le 1^{er} juillet 2015.
10. Le GRECO se félicite de l'adoption par le Parlement du projet de loi n° 453/XII. Il attend de pouvoir analyser le texte final de la loi, dont il escompte qu'il satisfera aux exigences des recommandations i à v. Le GRECO note aussi avec satisfaction la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption. Toutefois, il relève qu'une réserve au Protocole a été déposée, selon laquelle le Portugal « se réserve le droit de ne pas ériger en infractions pénales les actes de corruption d'arbitres étrangers et de jurés étrangers visés aux articles 4 et 6 du Protocole, à l'exception des infractions commises en totalité ou partiellement sur le territoire portugais ». Selon les explications données par les autorités portugaises, cette réserve n'est que temporaire, dans l'attente de l'entrée en vigueur de la loi n°453/XII, après quoi la réserve sera retirée. Le GRECO signale que selon l'article 9.2 du Protocole, une réserve aux articles 4 et 6 n'est possible que si l'Etat partie a fait une réserve similaire à l'article 5 de la Convention pénale. Une telle réserve a bien été formulée par le Portugal, mais elle a expiré le 1^{er} mars 2009. Le GRECO invite donc instamment les autorités portugaises à retirer la réserve au Protocole additionnel dès que possible, car elle est contraire à l'objectif de la recommandation iii qui est d'incriminer la corruption des arbitres et jurés étrangers. Dans cette attente et celle de l'entrée en vigueur de la loi n°453/XII, le GRECO ne peut pas encore conclure que les recommandations ont été pleinement mises en œuvre.
11. Le GRECO conclut que les recommandations i à v demeurent partiellement mises en œuvre.

¹ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=37941>

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

12. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé sept recommandations au Portugal eu égard au Thème II. Dans le Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO a conclu que les recommandations i à iii et vii avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante et que la recommandation vi avait été traitée de manière satisfaisante. La conformité avec les recommandations restantes est examinée ci-après.

Recommandation iv.

13. *Le GRECO avait recommandé la réalisation d'une étude sur le financement politique du point de vue des mouvements financiers qui échappent au cadre réglementaire, et notamment les divers types de contributions de tiers en faveur des différents acteurs de la vie politique, y compris les candidats aux élections, et sur les possibilités d'améliorer la transparence du financement des partis politiques par des tiers.*
14. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre car l'étude recommandée n'avait pas été réalisée et des informations contradictoires avaient été fournies quant à sa réalisation future.
15. Les autorités portugaises indiquent que la Commission des comptes et des financements politiques (ci-après « l'ECFP ») a réalisé une étude sur le « financement informel des partis politiques », afin d'examiner les situations dans lesquelles les candidats individuels aux élections, y compris les tierces parties, ne sont pas couverts par la législation sur la transparence actuellement en vigueur. Cette étude, qui a été achevée en juillet 2014, analyse les dépenses électorales et la propagande politique sur le terrain n'apparaissant pas dans les comptes électoraux pour toutes les campagnes électorales de 2005 à 2014 – période ayant inclus deux élections présidentielles, trois élections législatives, une élection au Parlement européen, deux élections à l'assemblée législative de la Région autonome des Açores, deux élections à l'assemblée législative de la Région autonome de Madère, trois élections générales des collectivités locales et plusieurs scrutins intérimaires –, ainsi que les états financiers annuels des partis politiques de 2005 à 2012. Le travail d'analyse concernant l'année 2013 devrait être achevé bientôt. L'étude met en évidence les domaines non réglementés et les aspects non soumis au contrôle de l'ECFP, et examine sa collaboration avec d'autres entités (banques et fournisseurs, services de répression et autorités judiciaires, services fiscaux), et en particulier avec le Conseil pour la prévention de la corruption.
16. L'étude identifie certains problèmes, comme le financement par des tiers (personnes physiques ou morales) de candidats individuels à des élections à l'intérieur des partis, situation non réglementée par la législation en vigueur, le paiement des cotisations de membres de partis politiques par des tiers cherchant à être élus, ainsi que le versement de fonds par des associations et fondations politiques. L'étude analyse aussi la loi n° 55/2010 du 24 décembre 2010 et les situations qui en résultent comme, par exemple, l'utilisation de subventions régionales aux fins de financement de partis politiques, qui a été jugée illégale par la Cour constitutionnelle. L'étude conclut que des amendements sont nécessaires pour renforcer la réglementation sur les élections à l'intérieur des partis politiques, le financement échappant au contrôle de l'ECFP, la collecte informelle de fonds lors des manifestations organisées par les partis politiques, les dons en nature et le travail volontaire. Sur d'autres questions telles que l'augmentation des subventions en dehors du cadre établi par l'État, l'utilisation d'aides publiques à des fins autres que le financement d'un parti et l'extension sans limites des catégories possibles de revenus des

partis politiques, l'ECFP est d'avis que les amendements juridiques de 2010 devraient être supprimés. Les autorités ajoutent que le problème a été résolu par l'arrêt n° 801/2014 du 26 novembre de la Cour constitutionnelle dans lequel celle-ci a déclaré inconstitutionnels les articles 3(3) et 5(8) de la loi n° 55/2010.

17. Le GRECO note avec satisfaction que l'étude sur le financement non réglementé des partis politiques a enfin été réalisée. Cette étude paraît exhaustive et présente des conclusions et des idées utiles sur plusieurs phénomènes qui contribuent à alimenter les flux de financement très importants échappant à la réglementation, qui avaient été soulignés dans le Rapport d'Évaluation. Le GRECO encourage les autorités portugaises à continuer d'appliquer ces idées afin de renforcer la transparence du financement des partis politiques.
18. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

19. *Le GRECO avait recommandé de i) veiller à ce que la Cour constitutionnelle et la Commission des comptes et des financements politiques (ECFP) soient dotées de moyens suffisants pour mener à bien leurs missions d'une manière efficace et rapide ; et ii) réduire considérablement la durée du processus de contrôle des comptes annuels des partis et des comptes des campagnes électorales.*
20. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité et le Rapport de Conformité intérimaire, il avait considéré que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Il rappelle également que le processus de contrôle des comptes annuels et des comptes des campagnes électorales est assuré conjointement par l'ECFP et la Cour constitutionnelle. L'ECFP semblait dotée de ressources adéquates et avait résorbé son arriéré de contrôle. Le délai de traitement de l'ECFP paraissait aussi satisfaisant. Il n'en allait pas de même, cependant, pour la Cour constitutionnelle qui avait encore un arriéré important. En effet, au moment de l'adoption du Rapport de Conformité intérimaire en octobre 2013, cette institution n'avait pas encore fini de valider les comptes annuels et les comptes de campagne de l'année 2009. Même si l'on tient compte du fait que plusieurs élections ont été organisées en 2009, le GRECO a considéré que la Cour constitutionnelle n'avait pas encore démontré une réduction notable de son délai de traitement, comme prescrit par le deuxième volet de la recommandation.
21. Les autorités du Portugal indiquent que la Cour constitutionnelle a engagé des efforts très importants pour réduire son arriéré. Elle a maintenant fini de valider l'ensemble des comptes de partis politiques et des comptes de campagnes électorales de 2009. Les comptes annuels des partis politiques pour les années 2010 à 2012 ont été validés et la validation des comptes de l'année 2013 est en cours². En ce qui concerne les comptes des campagnes électorales ayant eu lieu en 2011, la Cour constitutionnelle a validé les comptes de la campagne électorale pour les élections législatives (arrêt n° 175/2014 du 19 février 2014) et pour les élections présidentielles (arrêt n° 744/2014 du 5 novembre 2014). La validation des comptes des élections à l'assemblée législative de la Région autonome de Madère est encore en cours, ainsi que la validation des

² Comptes annuels de 2010 - Arrêt n° 393/11 du 20 septembre 2011 (non-soumission de comptes) et Arrêt n° 87/2012 du 15 février 2012 (imposition de sanctions) ; Comptes annuels de 2011 - Arrêt n° 508/12 du 30 octobre 2012 (non-soumission de comptes) et Arrêt n° 345/13 du 18 juin 2013 (imposition de sanctions) ; Comptes annuels de 2012 - Arrêt n° 533/14 du 1^{er} juillet 2014 (non-soumission de comptes) et Arrêt n° 44/2015 du 20 janvier 2015 (imposition de sanctions) ; Comptes annuels de 2013 - Arrêt n° 605/2014 du 23 septembre 2014 (non-soumission de comptes).

comptes de la seule campagne électorale ayant eu lieu en 2012, celle pour les élections à l'assemblée législative de la Région autonome des Açores.

22. Le GRECO considère que les informations fournies font apparaître de sérieux efforts en vue de la réduction du délai de validation finale des comptes annuels et des comptes de campagne électorale par la Cour constitutionnelle. Bien que cette réduction ne soit pas « considérable » comme demandé par la seconde partie de la recommandation, en tenant compte du fait que le processus comprend deux niveaux de contrôle, d'abord par l'ECPF puis par la Cour Constitutionnelle, le GRECO est d'avis que le délai actuel apparaît raisonnable.
23. Le GRECO conclut que la recommandation v a été traitée de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

24. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Portugal a maintenant mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de manière satisfaisante huit des treize recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** Les cinq recommandations restantes ont été partiellement mises en œuvre.
25. Plus spécifiquement, eu égard au Thème I - Incriminations, les recommandations i à v demeurent partiellement mises en œuvre. Eu égard au Thème II - Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i à iv et vii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations v et vi ont été traitées de manière satisfaisante.
26. Concernant les incriminations, le GRECO se félicite de la ratification par le Portugal du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191). Il prend note également de l'adoption du projet de loi n° 453/XII qui, sous la forme examinée à l'étape du Rapport de Conformité intérimaire, semble satisfaire aux exigences de toutes les recommandations. Le GRECO rappelle que le Rapport de Conformité intérimaire avait noté que le champ d'application des infractions de corruption et de trafic d'influence serait élargi pour couvrir les agents publics étrangers et les fonctionnaires internationaux, que les sanctions pénales réprimant la corruption dans le secteur privé et le trafic d'influence seraient renforcées, que le trafic d'influence actif pour un acte « licite » serait incriminé et que le délai de prescription pour le trafic d'influence serait aligné sur celui s'appliquant à la corruption dans le secteur public. La disposition concernant le regret réel serait aussi amendée afin de laisser au juge la possibilité d'examiner les circonstances de l'affaire avant d'exonérer de sanction l'auteur de l'infraction.
27. Concernant la transparence du financement des partis politiques, le GRECO note avec satisfaction que l'étude sur les flux de financement échappant au cadre réglementaire a enfin été réalisée par la Commission des comptes et des financements politiques et a produit des conclusions intéressantes. En outre, des efforts sérieux ont été menés par la Cour constitutionnelle afin de réduire le délai de validation finale des comptes des partis et des campagnes électorales. Ces développements positifs sont à ajouter aux mesures déjà constatées à l'étape du Rapport de Conformité et à celle du Rapport de Conformité intérimaire, et conduisent le GRECO à considérer que toutes les recommandations sous ce thème ont été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante.
28. Au vu du fait que les cinq recommandations concernant les incriminations n'ont toujours pas été complètement mises en œuvre, le GRECO, conformément à l'article 31, paragraphe 9, du Règlement Intérieur, invite le chef de la délégation du Portugal à soumettre des informations

supplémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i à v (Thème I - Incriminations) au plus tard le 31 décembre 2015.

29. Enfin, le GRECO invite les autorités du Portugal à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.