



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



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
DIRECTION DES MONITORINGS

Strasbourg, 3 décembre 2010

Public
Greco Eval III (2010) 6F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur le Portugal Transparence du financement des partis politiques

(Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 49^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 29 novembre – 3 décembre 2010)

I. INTRODUCTION

1. Le Portugal a adhéré au GRECO en 2002. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2003) 4F) concernant ce pays lors de sa 14^e Réunion plénière (7-11 juillet 2003), et le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2005) 11F) lors de sa 28^e Réunion plénière (9-12 mai 2006). Ces Rapports d'Evaluation, ainsi que les rapports de conformité correspondants, sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, lancé le 1^{er} janvier 2007, 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, 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 – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après « l'EEG »), qui s'est rendue au Portugal du 19 au 21 mai 2010, était composée de Mme Maria GAVOUNELI, Professeur assistant de droit international, faculté de droit de l'université d'Athènes, (Grèce) et de M. Inam KARIMOV, Conseiller principal, Administration du Président de la République (Azerbaïdjan). L'EEG était assistée de M. Björn JANSON, Adjoint au Secrétaire Exécutif du GRECO. Préalablement à la visite, l'EEG a reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2010) 6E, Theme II), ainsi que la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des représentants du ministère de la Justice, de la Cour constitutionnelle, de l'organisme national de surveillance du financement des partis politiques, de la 1^e Commission de l'Assemblée de la République – Questions constitutionnelles, droits, libertés et garanties – et de la Commission électorale nationale. Par ailleurs, l'EEG a rencontré des représentants des partis politiques suivants: Parti socialiste, Parti social-démocrate, Parti du Centre démocratique et social / Parti populaire, Bloc de la gauche et Parti communiste. L'EEG a également rencontré des représentants des milieux académiques et des journalistes.
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième cycle d'évaluation du GRECO sur la transparence du financement des partis politiques a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités portugaises en vue de se conformer aux obligations qui découlent des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Ce rapport comprend une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées au Portugal en vue d'améliorer le niveau de conformité avec les dispositions sous examen.
6. Le rapport sur le Thème I – Incriminations – est présenté dans le document Greco Eval III Rep (2010) 6F, Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE GENERALE

Introduction

7. Le cadre fondamental et général qui régit les partis politiques au Portugal est défini par la Constitution (article 51) et dans la Loi organique n° 2/2003, modifiée et republiée sous le nom de Loi organique n° 2/2008. Même s'il n'existe aucune définition légale des partis politiques proprement dits, le cadre réglementaire dispose que les partis politiques visent à contribuer à la libre formation et à l'expression pluraliste de la volonté populaire, et à l'organisation de l'autorité politique, dans le respect des principes de l'indépendance nationale, de l'unité de l'Etat et de la démocratie politique (article 1 de la Loi n° 2/2008).
8. Par ailleurs, les partis politiques doivent, d'après la Loi n° 2/2008 poursuivre, librement et sans ingérence des pouvoirs publics, les objectifs suivants: (i) contribuer à éclairer de manière pluraliste les citoyens sur l'exercice de leurs droits et libertés civils et politiques ; (ii) étudier et discuter les problèmes de la vie politique, économique, sociale et culturelle aux niveaux national et international ; (iii) présenter des programmes politiques et préparer des manifestes électoraux ; (iv) proposer des candidats pour siéger au sein des organes représentatifs démocratiquement élus ; (v) critiquer, du point de vue de l'opposition, les activités des divers organes de l'Etat, des régions autonomes, des collectivités locales et des organisations internationales dont le Portugal est membre ; (vi) contribuer à clarifier les questions soumises à un référendum national, régional ou local ; (vii) promouvoir la formation et la préparation politique des citoyens en vue d'une participation directe et active dans la vie publique démocratique ; et (viii) promouvoir les droits et libertés fondamentaux et le développement des institutions démocratiques. Ces objectifs doivent être poursuivis publiquement, et les partis politiques doivent rendre publiques leurs activités qui concernent leur règlement intérieur, leur identité et leurs représentants, leurs déclarations de principes et leurs activités générales aux niveaux national et international.
9. La création de partis politiques est libre et n'est soumise à aucune autorisation (article 4, (1) Loi n° 2/2008) ; leur reconnaissance, l'attribution de la personnalité morale et le lancement de leurs activités exigent un enregistrement préalable auprès de la Cour constitutionnelle (article 14 Loi n° 2/2008). Il existe des restrictions dans ce domaine, prévues par la Constitution et par la loi: les groupes ou partis armés, militaires ou paramilitaires, racistes ou se relevant de l'idéologie fasciste ne peuvent être enregistrés en tant que partis. En outre, il est interdit de fonder des partis de portée ou de nature exclusivement régionale (article 51 de la Constitution et articles 8 et 9 de la Loi n° 2/2008). Cette garantie correspond à la nécessité de garantir l'unité de l'Etat et d'éviter les mouvements indépendantistes.

Enregistrement

10. L'enregistrement d'un parti politique nécessite le soutien écrit d'au moins 7500 électeurs. Cette justification (assortie de l'identité de chacun des électeurs, avec carte d'identité, carte d'électeur et signature) doit être déposée auprès de la Cour constitutionnelle, qui est l'autorité compétente pour l'enregistrement, accompagnée du projet de statuts du parti, de sa déclaration de principes ou d'un programme politique, de son nom et de son sigle (article 15 Loi n° 2/2008).
11. Quand elle accepte une demande d'enregistrement, la Cour constitutionnelle envoie un extrait de sa décision, qui comprend la vérification de la légalité et des statuts du parti politique, pour publication au Journal Officiel (voir article 16 (1) et (2) de la Loi n° 2/2008). Les partis politiques

sont constitués pour une durée indéfinie et sont dotés de la personnalité morale et de la capacité juridique nécessaires à l'accomplissement de leurs missions (article 3 Loi n° 2/2008).

12. Il convient également de signaler qu'à la demande d'un Procureur, la Cour constitutionnelle peut, à tout moment, réexaminer la légalité des normes et des statuts des partis politiques, et déclarer illégaux les statuts ou le parti.
13. Au total, 18 partis politiques sont enregistrés au Portugal:

Nom	Sigle	Date d'enregistrement
Partido Comunista Português	PCP	26-12-1974
CDS - Partido Popular	CDS-PP	13-01-1975
Partido Social Democrata	PPD/PSD	17-01-1975
Partido Socialista	PS	01-02-1975
Partido Comunista dos Trabalhadores Portugueses	PCTP/MRPP	18-02-1975
Partido Popular Monárquico	PPM	17-02-1975
Partido Operário de Unidade Socialista	POUS	23-08-1979 [ex-MUT]
Partido Democrático do Atlântico	PDA	05-11-1979
Partido Ecologista "Os Verdes"	PEV	15-12-1982 [ex-MEP-PV]
Partido Nacional Renovador	P.N.R.	10-07-1985 [ex-PRD]
Partido da Terra	MPT	12-08-1993
Bloco de Esquerda	B.E.	24-03-1999
Partido Humanista	P.H.	07-04-1999
Nova Democracia	PND	18-06-2003
Movimento Mérito e Sociedade	MMS	29-05-2008
Movimento Esperança Portugal	MEP	23-07-2008
Partido Trabalhista Português	PTP	01-07-2009
Portugal pro Vida	PPV	01-07-2009

Elections

Elections présidentielles

14. Depuis 1974, le Président de la République est élu au suffrage universel direct et secret pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Les élections présidentielles portent, contrairement aux autres élections au Portugal, sur des candidats individuels dont la désignation est soumise à la Cour constitutionnelle. Pour obtenir sa désignation, le candidat doit avoir l'appui d'au moins 7500 électeurs inscrits et au maximum 15 000 citoyens identifiés (article 121 de la Constitution de la République portugaise). Le candidat qui obtient plus de la moitié des suffrages valables est élu Président ; si aucun des candidats n'atteint ce score, un deuxième tour est organisé entre les deux candidats favoris. Le dernier scrutin présidentiel remonte à 2006. Les partis politiques ne participent pas directement à la campagne, c'est-à-dire qu'ils ne sont en rien candidats. Ils peuvent cependant apporter leur contribution à la campagne qu'ils soutiennent (tout comme ils contribuent aux campagnes organisées pour d'autres scrutins) ; toutefois, conformément à l'article 22 (1) et (2) de la Loi n° 19/2003, seuls les représentants financiers des candidats et, accessoirement, les candidats eux-mêmes sont responsables des éventuelles violations des règles de financement des campagnes électorales.

Elections législatives

15. Des élections législatives sont organisées tous les quatre ans. Les parlementaires (de l'Assemblée parlementaire du Portugal) sont élus au suffrage populaire dans le cadre des vingt-deux circonscriptions électorales du pays (18 dans la partie continentale du Portugal, pour chacun des districts du Portugal, un par région autonome, les Açores et Madère, un pour les Portugais expatriés en Europe et un dernier pour les expatriés vivant dans le reste du monde). Hormis pour les circonscriptions électorales des Portugais expatriés, dont le nombre de sièges est fixé à deux pour chacune, le nombre d'électeurs inscrits dans une circonscription détermine le nombre de sièges à l'Assemblée, qui est calculé par la méthode d'Hondt de "scrutin proportionnel" . La taille des circonscriptions électorales est très variable, la plus grande étant le district de Lisbonne, qui compte 48 représentants, tandis que les plus petites n'en élisent que deux.
16. Les règles des élections législatives ne prévoient pas de candidats individuels ; ces élections reposent sur des listes fermées de candidats présentées par les partis politiques puisque seuls les partis politiques sont autorisés légalement à soumettre une liste de candidats).
17. Le système électoral ne prévoit pas de pourcentage minimum de voix pour l'attribution de mandats ; le système électoral portugais repose sur les principes de la représentation proportionnelle et du pluralisme des partis, et n'accepte aucune restriction dans l'application de sa formule électorale ; l'article 152 d la Constitution stipule explicitement que la Loi ne peut limiter la conversion de voix en sièges en exigeant un pourcentage national minimum de suffrages exprimés.
18. D'après la Constitution, les parlementaires représentent l'ensemble du pays, et pas uniquement la circonscription dans laquelle ils sont élus. Dans la pratique, cette règle est renforcée par le puissant rôle des partis politiques à l'égard des membres de l'Assemblée. La direction des partis peut, par exemple, décider des circonscriptions électorales où les candidats peuvent se présenter, ce qui peut affaiblir les liens qui lient les parlementaires à leur circonscription.

19. L'absence de seuil légal dans le système électoral ne signifie pas qu'il n'existe pas de seuils naturels découlant de la nature du système, comme la taille des circonscriptions. Ces dernières élisent un nombre prédéfini de représentants, calculé proportionnellement au nombre d'électeurs inscrits dans chacune. Cela signifie que la méthode d'Hondt est appliquée dans chaque circonscription électorale et non au nombre total de suffrages de l'ensemble du pays. En fait, dans les circonscriptions dotées de peu de mandats les forces politiques qui attirent généralement peu d'électeurs ont moins de chances d'obtenir des sièges au Parlement. Ainsi, la taille des circonscriptions électorales peut constituer un obstacle naturel qui favorise l'existence des deux principaux groupes politiques.
20. Les dernières élections législatives ont été organisées en 2009, avec la participation des partis/coalitions suivants:
- PCP – PEV - Coligação Democrática Unitária (coalition)
 - BE – Bloco de Esquerda
 - MEP - Movimento Esperança Portugal
 - MMS – Movimento Mérito e Solidariedade
 - PND – Nova Democracia
 - PCPT/MRRPP – Partido Comunista dos Trabalhadores Portugueses
 - MPT – Partido da Terra
 - PNR – Partido nacional Renovador
 - POUS – Partido Operário de Unidade Socialista
 - CDS-PP – Partido Popular
 - PPM – Partido Popular Monárquico
 - PPD/PSD – Partido Social Democrata
 - PS – Partido Socialista
 - PTP – Partido Trabalhista Português
 - PPV – Partido pró Vida
 - MPT-PH– Frente Ecologia e Humanismo (coalition)

Elections régionales et locales

21. Les élections régionales et locales sont régies par une législation spécifique. Les régions autonomes des Açores (Décret-Loi 267/80)¹ et de Madère (Loi organique n° 1/2006) élisent leur propre assemblée régionale pour un mandat de quatre ans. Les premières élections régionales remontent à 1976. Lors des élections locales, 308 chambres et assemblées municipales et plus de 4000 assemblées paroissiales (*freguesias*) sont élues pour un mandat de quatre ans dans le cadre de scrutins séparés (Loi organique n° 1/2001).

Elections au Parlement européen

22. Les élections européennes sont régies par la Loi n° 14/87 telle qu'amendée par la Loi n° 3/94. Seuls les partis politiques déposent des listes de candidats, et l'ensemble du territoire portugais est envisagé comme une seule circonscription électorale. Les sièges (22) sont attribués aux différentes listes dans l'ordre où figurent les candidats sur celles-ci, par la méthode d'Hondt, conformément aux dispositions des règles applicables aux élections générales.

¹ Telle que modifiée par la Loi n° 28/82 du 15 novembre, la Loi n° 72/93 du 30 novembre, la Loi organique n° 2/2000 du 25 août et la Loi organique n° 5/2006 du 31 août, qui ont permis la republication du Décret-loi n° 267/80 en annexe.

Représentation des partis au Parlement

23. Le Portugal a un parlement monocaméral qui compte 230 sièges. Depuis les élections générales de 2009, 6 partis politiques (le PCP-PEV est une coalition) sont représentés au parlement. Leur représentation est la suivante:

Parti	Pourcentage	Nombre de sièges
PCP – PEV	7,86	15 (PCP=13/PEV=2)
BE	9,81	16
CDS-PP	10,43	21
PPD-PSD	29,11	81
PS	36,56	97

Aperçu du système de financement des partis politiques

24. Le système portugais de financement des partis politiques doit respecter le principe de la transparence, comme l'exige la Constitution (article 51 (5) et (6)). Le cadre législatif correspondant est principalement défini par la Loi n° 19/2003 sur le financement des partis politiques (articles 2-14). Cette Loi énonce aussi des règles plus spécifiques sur le financement des campagnes électorales (articles 15-22). Ces articles énumèrent explicitement les seules sources de financement autorisées, et tout autre financement est illégal.

Sources de financement

25. L'article 2 de la Loi n° 19/2003, combiné avec l'article 3, dispose que les sources de financement des partis politiques sont:
- les cotisations et les contributions des personnes affiliées au parti politique ;
 - les contributions des candidats élus ;
 - les subventions publiques ;
 - les collectes de fonds collectives du parti politique ;
 - les revenus dérivés des actifs des partis politiques, et notamment des investissements financiers ;
 - les emprunts ;
 - les héritages et les legs ;
 - les dons de particuliers (personnes physiques).
26. Ces recettes doivent leur parvenir sous une forme autre que de l'argent liquide (chèque ou autre opération bancaire) afin de permettre l'identification des sommes et leur source, et doivent être déposées sur un compte bancaire exclusivement créé et utilisé à cette fin (article 3 de la Loi n° 19/2003). Notons que la Loi autorise des contributions en nature telles que le transfert de propriété en tant que prêt. Dans ces deux cas, les contributions doivent être estimées à leur valeur actuelle sur le marché et déclarées sur une liste spécifique (article 3, (4) combiné avec l'article 12 (7), paragraphe b de la Loi n° 19/2003).
27. Les partis politiques peuvent exclusivement recevoir des dons de personnes physiques, et ne peuvent accepter de contributions anonymes (article 8 (1) de la Loi n° 19/2003). Il leur est également interdit d'acheter des biens ou des services à des prix inférieurs à ceux du marché ; de percevoir pour des biens ou des services qu'ils proposent des prix nettement supérieurs à

ceux du marché ; et de recevoir ou d'accepter tout don ou contribution indirects (article 8 (3) de la Loi n° 19/2003).

28. En vertu de l'article 16 de la Loi n° 19/2003, les campagnes électorales (européennes, présidentielles, législatives, régionales ou locales) peuvent exclusivement être financées par 1) les subventions de l'Etat (financement public), 2) les contributions des partis politiques en faveur des candidats qu'ils soutiennent, 3) les dons privés de personnes physiques ou de groupes de personnes physiques, ou 4) les revenus issus de levées de fonds destinés aux campagnes électorales.
29. En vertu de l'article 71 de la Loi n° 15-A/98², les référendums nationaux doivent être financés dans le respect des règles et principes applicables au financement des campagnes pour les élections législatives (c'est-à-dire conformément à la Loi n° 19/2003), à une exception près: aucun financement public n'est prévu pour les campagnes menées en vue d'un référendum. Par conséquent, les seules sources de financement des campagnes en vue de référendums nationaux sont les contributions des partis politiques, des coalitions et des groupes d'électeurs inscrits qui interviennent dans ces campagnes. Les règles générales sur l'interdiction des dons anonymes, etc. et sur les dépenses sont également applicables aux référendums.
30. Concernant les référendums locaux, l'article 61 (2) de la Loi organique n° 4/2000 dispose que, d'une manière générale, les campagnes doivent être financées conformément aux règles et principes de financement des campagnes des élections locales, c'est-à-dire dans le respect de la Loi n° 19/2003, hormis le fait qu'aucun financement public n'est prévu pour de tels référendums.

Financement public direct

31. Le financement public est généralement adressé aux partis politiques proprement dits pour la poursuite des objectifs et des activités de ces partis (articles 3-5 de la Loi n° 19/2003), ainsi que pour le financement des campagnes électorales (articles 4 et 16 à 18 de la Loi n° 19/2003). Un financement public peut être obtenu par les partis politiques qui ont participé aux élections (seuls ou au sein d'une coalition) et sont parvenus à se faire représenter au parlement, ou ont obtenu plus de 50 000 voix. Les financements publics sont accordés sur une base annuelle et doivent être demandés auprès du président du parlement (article 5 de la Loi n° 19/2003).
32. Le financement public pour les activités des partis politiques correspond à 1/135 du salaire mensuel minimum national par suffrage obtenu lors du scrutin le plus récent et, dans le cas d'une coalition, la subvention est octroyée d'après le nombre de sièges obtenus par chacun des partis, à moins qu'il n'en soit convenu autrement dans l'accord de la coalition (articles 5 (2) et 5 (3) de la Loi n° 19/2003). En 2010, le financement public total s'est élevé à 8 520 000 EUR.
33. Pour les campagnes électorales, le financement public est uniquement accordé aux partis politiques qui participent aux élections 1) du Parlement européen ; 2) pour au moins 51 pour cent des sièges du parlement national ou 3) des assemblées régionales, et parviennent à se faire

² "Article 71 – "Recettes des campagnes"

1 – Le financement des campagnes est soumis, sous réserve des adaptations nécessaires, aux principes qui régissent le financement des campagnes électorales pour l'*Assembleia da República* [Parlement], à l'exception des subventions publiques.

2 – Les groupes d'électeurs inscrits sont soumis au même régime que les partis politiques, sous réserve des adaptations nécessaires."

représenter dans au moins l'une de ces assemblées. De plus, un financement public est accordé aux candidats aux élections présidentielles qui obtiennent au moins 5 pour cent des voix. Dans le cadre des élections locales les partis politiques, les coalitions et les groupes d'électeurs inscrits peuvent obtenir un financement public à condition de se présenter pour siéger dans deux assemblées municipales simultanément et d'obtenir au moins un siège dans l'un des organes ou au moins 2 pour cent des voix dans chacun des organes.

34. L'enveloppe globale des subventions dépend de la campagne et est distribuée soit à parts égales, soit proportionnellement au score obtenu par chaque parti lors du scrutin. Toutefois, les montants globaux fixés par la Loi (article 17 de la Loi n° 19/2003) équivalent à 20 000 salaires mensuels minima nationaux pour les élections législatives ; 10 000 salaires minima nationaux pour les élections présidentielles et pour les élections européennes ; 4000 salaires minima nationaux pour les élections régionales ; et 150 pour cent de la limite fixée pour les dépenses de campagne autorisées pour les élections municipales.
35. Pour les élections locales, 25 pour cent des fonds sont répartis à parts égales entre les partis politiques, les coalitions et les groupes d'électeurs inscrits qui se présentent pour au moins 2 organes locaux et obtiennent un siège ou au moins 2 pour cent des voix pour chacun des organes. Les 75 pour cent restants sont répartis entre les partis politiques, coalitions et groupes d'électeurs proportionnellement à leur score aux élections pour l'assemblée municipale.
36. Quel que soit le cas de figure, les subventions publiques ne peuvent dépasser le montant des dépenses annoncées par chacun des partis dans son budget préalable à l'élection et effectivement encourues, après déduction des autres fonds levés par le parti concerné (article 18 de la Loi n° 19/2003).

Financement public indirect

37. Le système portugais prévoit uniquement un financement public direct, un financement indirect étant explicitement interdit, qu'il soit public ou privé (article 8 de la Loi n° 19/2003). Cet article interdit également aux partis d'acquérir des biens ou des services à un prix nettement inférieur à celui du marché, ainsi que de se faire payer des biens ou services à un prix nettement supérieur à celui du marché. Le temps d'antenne gratuit n'est pas considéré comme un financement indirect parce qu'il n'est pas payant et qu'il est régi par une législation spécifique.

Financement privé

38. Comme indiqué plus haut, les seules sources de financement que les partis politiques peuvent accepter sont celles prévues par la loi, et leurs fonds privés peuvent uniquement provenir des cotisations et des contributions des personnes qui leur sont affiliées ; des contributions de candidats élus ; des collectes de fonds du parti politique proprement dit ; des bénéfices réalisés sur des actifs des partis politiques, comme les investissements financiers ; des prêts qui leur seraient octroyés ; des héritages et des legs ; et des dons de particuliers (personnes physiques). Il est également indiqué plus haut que les partis politiques ne peuvent accepter de dons anonymes, ni de dons ou de prêts en liquide. Ils ne peuvent pas non plus acquérir des biens ou des services à un prix inférieur ou supérieur à celui du marché, ni accepter des contributions ou dons indirects (voir article 8 (3)).
39. En outre, la Loi (article 8 de la Loi n° 19/2003) autorise certes les prêts, mais les règles générales sur les activités des marchés financiers sont applicables, et ils devraient en principe

être demandés auprès d'établissements financiers bien implantés. La Cour constitutionnelle a toutefois admis la possibilité de prêts privés, à condition qu'ils reposent sur un contrat écrit spécifiant l'échéancier et le taux d'intérêt. Si ces conditions ne sont pas remplies, le prêt est considéré comme un don et soumis aux plafonds applicables aux dons. L'EEG a été informée du fait que ces précautions ont été prises pour éviter que ces prêts ne soient oubliés ou annulés, et les mêmes principes sont applicables aux crédits non réclamés.

40. Les fonds levés par les partis politiques ne peuvent dépasser 1500 fois le salaire mensuel minimum national (426 EUR) par parti et par an (article 6 de la Loi n° 19/2003). Cette limite n'inclut pas les dons, qui font l'objet du paragraphe suivant.
41. De plus, les dons des personnes physiques aux partis politiques peuvent uniquement provenir de personnes physiques identifiées et ne peuvent dépasser 25 fois le salaire mensuel minimum national (25 x 426 EUR = 10 650 EUR) par donateur et par an. En outre, les dons doivent être faits par chèque ou par virement bancaire (article 7 de la Loi n° 19/2003). Si ces conditions sont remplies, le régime général des revenus des partis politiques prévoit que ces dons doivent être déposés sur un compte bancaire créé spécifiquement pour les dépôts qui ont une telle origine. Les dons en nature des personnes physiques peuvent également être acceptés dans les mêmes limites, leur montant étant calculé à leur valeur actuelle sur le marché.
42. La loi (19/2003) fixe également des limites spécifiques pour les dons des personnes physiques en faveur des campagnes électorales. Dans ce cas, la Loi autorise uniquement les dons de personnes physiques qui soutiennent les candidats à la Présidence de la République ou des groupes d'électeurs inscrits se présentant pour siéger dans les organes des collectivités locales. La Cour constitutionnelle a toutefois interprété l'article 16 de la Loi n° 19/2003 dans le sens qu'il s'applique à tous les types d'élections ; ces dons ne peuvent excéder 60 fois le salaire mensuel minimum national par donateur (60 x 426 EUR = 25 560 EUR) quelle que soit l'élection, et doivent être faits par chèque ou par un autre moyen bancaire permettant d'identifier le montant et sa source (article 16).
43. Les activités relatives aux campagnes électorales peuvent également être financées par des contributions des partis politiques qui présentent ou soutiennent les candidats aux élections législatives, européennes ou locales, ainsi que les candidats aux élections présidentielles (article 16 (1) b) de la Loi n° 19/2003). Ces contributions des partis politiques destinées à soutenir les activités des campagnes électorales sont parfois utilisées, dans la pratique pour garantir le règlement des dépenses électorales jusqu'au versement de la subvention. Lors de la clôture des comptes électoraux, l'excédent éventuel sera remboursé au parti et, en cas de déficit, il incombera à ce dernier de le combler.

Fiscalité

44. Dans le système portugais, les contributions aux partis politiques, aux entités liées à des partis politiques, aux représentants élus, aux candidats aux élections et aux campagnes électorales ne donnent pas droit à des déductions fiscales.
45. Les partis politiques ne sont pas soumis à l'impôt sur les bénéfices des sociétés, et bénéficient de diverses autres exonérations fiscales dans des domaines tels que les héritages et les dons, et sont dispensés de la TVA (article 10 de la Loi n° 19/2003).

Dépenses

46. Aucune limite n'est fixée quant à ce que les partis politiques peuvent dépenser pour leurs "activités ordinaires". Cependant, la Loi n° 19/2003 définit les limites des dépenses relatives aux campagnes électorales. Les dépenses engagées par les candidats et/ou les partis (selon qu'une élection autorise les candidatures personnelles ou les groupes d'électeurs) peuvent, si elles sont consacrées aux élections ou à des fins similaires et interviennent au cours des 6 mois qui précèdent immédiatement le scrutin, être inscrites comme des dépenses de campagne (article 19 de la Loi n° 19/2003). La durée de la campagne électorale est fixée par la Loi électorale spécifique de chaque type de scrutin.
47. Les plafonds suivants ont été fixés pour les partis politiques, les coalitions ou les groupes d'électeurs inscrits qui présentent une candidature (article 20 de la Loi n° 19/2003) :
- élections présidentielles: 10 000 salaires mensuels minima nationaux plus 2500 salaires minima supplémentaires si le candidat passe au second tour ;
 - élections législatives: 60 salaires mensuels minima nationaux par candidat présenté au Parlement ;
 - élections régionales: 100 salaires mensuels minima nationaux par candidat présenté pour siéger dans les assemblées régionales ; 300 salaires mensuels minima nationaux par candidat présenté aux élections européennes ;
 - élections locales (Lisbonne et Porto): 1350 salaires mensuels minima nationaux ;
 - élections locales (100 000 habitants et plus): 900 salaires mensuels minima nationaux ;
 - élections locales (50 000 – 100 000 habitants): 450 salaires mensuels minima nationaux ;
 - élections locales (10 000 – 50 000 habitants): 300 salaires mensuels minima nationaux ;
 - élections locales (10 000 habitants ou moins): 150 salaires mensuels minima nationaux.
48. Pour les candidats qui ne se présentent que pour les assemblées de paroisse ("assembleias de freguesia"), la limite est de 1/3 du salaire mensuel minimum national par candidat (voir ci-dessus).
49. Les plafonds de dépenses pour les référendums nationaux ou locaux sont identiques à ceux des élections générales aux niveaux national ou local correspondants.

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE SPÉCIFIQUE

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

Comptabilité et accès à ces informations

Partis politiques

50. Tout revenu en "liquide" doit faire l'objet d'un chèque ou d'une autre opération bancaire afin de permettre l'identification du montant et de son origine. Il doit en outre être déposé sur un compte bancaire créé à cet effet, et utilisé exclusivement à cette fin (article 3, n° 2 de la Loi n° 19/2003). La seule exception à cette règle concerne les revenus d'un montant de 25% inférieur au salaire minimum mensuel national (106,50 EUR), dont le total sur l'année ne peut en aucun cas dépasser l'équivalent de 50 fois le salaire mensuel minimum national (50x106,50=5325 EUR - article 3, n° 3 de la Loi n° 19/2003). Les revenus en nature et les prêts de biens doivent être comptabilisés à la valeur actuelle du marché (article 12 de la Loi n° 19/2003).

51. En vertu de l'article 9 de la Loi n° 19/2003, toutes les dépenses engagées par les partis politiques doivent être payées par chèque bancaire ou par tout autre moyen permettant d'identifier le montant et la personne ou l'entité auquel il a été remis. Font exception à cette règle les versements d'un montant inférieur au salaire mensuel minimum national (426 EUR par paiement) à condition que leur total annuel n'excède pas 2% de la subvention annuelle de l'Etat.
52. Les recettes et dépenses des partis politiques doivent être déclarées dans des comptes annuels, présentés conformément à l'article 13 combiné avec les articles 12 et 23:1 de la Loi n° 19/2003. L'article 12 de la même Loi demande aux partis politiques d'organiser leur comptabilité sur le modèle des règles comptables générales du "Plano Oficial de Contas" (Règles officielles d'audit/Plan comptable officiel). Les règles comptables des personnes morales (sociétés) s'appliquent "*mutatis mutandis*" aux partis politiques. Ces derniers doivent en outre respecter les règles spécifiques énoncées à l'article 12 de la Loi n° 19/2003, qui stipule que les partis doivent tous les ans faire l'inventaire de leurs actifs immobiliers en incluant tous leurs biens soumis à une inscription au registre foncier (article 12 (3), paragraphe a) ; déclarer toutes les dépenses (y compris les frais encourus pour le personnel, l'acquisition de biens et de services³, etc.) et les recettes du parti, ainsi que les opérations relatives aux crédits, aux investissements, aux débiteurs et aux créditeurs (article 12 (3), paragraphes a), b) c) et d)) ; présenter, en annexe à leurs comptes, tous leurs extraits de compte où doivent figurer les mouvements d'argent, y compris ceux relatifs à l'utilisation des cartes bancaires (article 12 (7), paragraphe a) ; présenter, également en annexe aux comptes, toutes les recettes relatives aux levées de fonds, en mentionnant le type d'activité et la date (article 12 (7), paragraphe b) et, indépendamment de l'obligation d'inventaire susmentionnée, établir une liste des actifs immobiliers du parti (article 12 (7), paragraphe c) Loi n° 19/2003). Ces obligations comptables ont été instaurées pour obtenir une comptabilité très détaillée. Toutes les recettes doivent être inscrites séparément. Dans la pratique, il arrive que les partis politiques présentent une synthèse de leurs comptes, mais les autorités peuvent leur demander de fournir les détails.

Fondations et tiers

53. Les organisations comme les fondations liées aux partis politiques sont normalement des entités indépendantes et, par conséquent, des personnes morales avec des comptes séparés. En outre, comme ce ne sont pas des partis politiques, ces entités sont soumises à d'autres règles comptables, propres à leur nature spécifique et à leurs statuts. La situation diffère pour d'autres structures qui disposent certes d'une certaine autonomie, mais appartiennent au parti⁴ et doivent figurer dans sa comptabilité. D'après l'article 12 (4) de la Loi n° 19/2003, les comptes des partis politiques doivent, dans leurs annexes, inclure les comptes de leurs structures régionales, de district et locales, afin de permettre une analyse globale de l'ensemble de leurs recettes et de leurs dépenses ; ils ont également la possibilité de présenter des comptes consolidés.

³ La Loi demande spécifiquement de détailler le motif et le montant des dépenses, et d'identifier le vendeur ou le prestataire de services (article 8 (3), lu conjointement avec l'article 12 (3), paragraphe c) de la Loi n° 19/2003).

⁴ Les partis politiques ont habituellement une structure verticale, hiérarchique et décentralisée ou une structure horizontale. Le système vertical comporte plusieurs niveaux, l'échelon inférieur consultant le niveau central à l'échelle nationale. Dans un système horizontal, les diverses structures ont des missions spécifiques, comme les travailleurs, les femmes ou les questions de jeunesse, avec un pouvoir de décision, et sont intégrées dans le cadre général du parti politique.

Campagnes électorales

54. En principe, les dépenses relatives à une campagne électorale doivent être déclarées, assorties des justificatifs correspondants (article 19 (2) de la Loi n° 19/2003). Comme dans les autres cas, ces dépenses doivent être effectuées par chèque ou par un autre moyen bancaire permettant d'identifier le montant et les entités concernées. En outre, les recettes et dépenses de chaque campagne électorale doivent être inscrites dans des livres spécifiques à la campagne concernée et conformément aux dispositions des articles 12 et 15 de la Loi n° 19/2003 ; chaque compte de campagne électorale doit correspondre exclusivement à un compte bancaire, sur lequel toutes les recettes sont déposées et à partir duquel toutes les dépenses sont payées. Notons à cet égard que pour les élections locales, les comptes sont tenus au niveau municipal, mais les dépenses peuvent être payées à partir d'un compte national commun. Jusqu'au dernier jour de dépôt des candidatures à une élection les partis, coalitions, candidats ou groupes d'électeurs inscrits doivent présenter leur budget pour la campagne électorale à la Cour constitutionnelle, qui le publie sur son site internet (article 17 de la Loi n° 2/2005). Les règles comptables pour les campagnes sont les mêmes que pour les partis, avec quelques aménagements.
55. Pour les campagnes électorales, la Loi prévoit un représentant financier national ("mandatário financeiro nacional") chargé de la responsabilité exclusive de faire respecter la loi. Cette personne peut nommer des représentants locaux responsables des comptes locaux lors des élections locales (articles 21 et 22 de la Loi n° 19/2003). Le représentant financier local est obligatoirement nommé dans le cas de candidatures présentées par les groupes politiques inscrits.

Déclarations obligatoires

56. Les partis politiques doivent présenter les comptes annuels de leurs activités ordinaires à la Cour constitutionnelle le 31 mai pour l'exercice précédent.
57. En outre, les partis politiques (pour leurs activités électorales), les coalitions, les candidats à la Présidence de la République et les groupes électoraux enregistrés sont tenus de présenter leur budget pour les campagnes électorales et, par la suite, leurs comptes, à la Cour constitutionnelle. Pour chacune des candidatures, les comptes de campagne doivent être déposés dans les 90 jours suivant la proclamation des résultats officiels (article 27 de la Loi n°19/2003). Il n'y a pas d'autres exigences particulières de rapports.
58. Les partis politiques ne publient pas leurs comptes, mais la Cour constitutionnelle publie sur son site internet tous les comptes de financement des activités politiques, où figurent les informations suivantes: le budget des campagnes électorales dès le jour suivant leur présentation devant la Cour constitutionnelle (articles 17 et 20 (2), paragraphe b de la Loi n° 2/2005) ; les comptes des partis politiques et les comptes des campagnes électorales sont publiés par l'Entité des comptes et des financements politiques (ci-après « ECFP ») au plus tôt après leur présentation à la Cour constitutionnelle. Les comptes sont également publiés au Journal officiel, sur décision de la Cour constitutionnelle. L'EEG a été informée du fait que cela peut aujourd'hui prendre près de trois ans. La procédure s'améliore toutefois, et les délais seront plus courts en 2011.
59. De plus, le public, y compris les médias, peut accéder aux informations non disponibles en ligne (tout n'est pas publié sur internet en raison du volume gigantesque des documents concernés) ; il doit en faire la demande au Président de la Cour constitutionnelle ; les comptes des partis

politiques et ceux des campagnes électorales sont intégrés aux dossiers de la Cour constitutionnelle.

60. Les comptes relatifs aux campagnes pour les référendums sont publics. Pour les référendums nationaux, la Commission électorale nationale (qui est l'organe de surveillance pour les référendums) publie au Journal officiel (Voir article 75, (1) de la Loi n° 15-A/98) sa déclaration sur les comptes des partis politiques ou des groupes d'électeurs inscrits. De même, les décisions relatives aux comptes des partis politiques ou des groupes d'électeurs inscrits sont publiées au Journal officiel, également à l'initiative de la Commission électorale nationale (Voir article 65 (1) de la Loi organique n° 4/2000).

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

Audit

61. Les partis politiques ne sont pas légalement tenus de soumettre leurs comptes à un audit interne; la Loi n° 19/2003 déclare toutefois que les statuts des partis politiques doivent prévoir des organes de surveillance et un contrôle des comptes des campagnes électorales pour veiller au respect des dispositions légales en matière de comptabilité (article 13 (1) de la Loi n° 19/2003). Pourtant, de grands partis ont mis en place une nouvelle réglementation interne et se sont récemment soumis à des audits internes réalisés par des sociétés d'audit indépendantes.

Suivi des partis politiques et des campagnes électorales

62. La Cour constitutionnelle est chargée de surveiller les comptes des partis politiques et des campagnes électorales (article 23 (1) de la Loi n° 19/2003). La Cour constitutionnelle est un organe indépendant de l'Etat et régi par la Constitution (articles 221-224) et par la Loi n° 28/82, telle qu'amendée. Elle compte 13 juges, dont 10 sont nommés par le Parlement et 3 sont cooptés par ces 10 juges ; leur mandat est de 9 ans non renouvelable. Les juges sont soumis à des règles de prévention des conflits d'intérêts ; ils ne peuvent exercer aucune fonction dans les organes des partis ou dans les associations ou fondations politiques qui y sont liées, ni participer à aucune activité politique ou d'activité d'un parti revêtant un aspect public ; toute charge dans les régions autonomes ou dans une autorité locale, et toute autre charge de nature publique ou privée sont incompatibles avec l'exercice des fonctions des juges de la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, ces magistrats sont irrévocables jusqu'à leur décès hormis en cas d'incapacité permanente, de démission ou d'acceptation d'un poste ou de commission d'un acte incompatible avec l'exercice de leur mandat, suivant les motifs énumérés par la loi, ou de mise à la retraite obligatoire à la suite d'une procédure disciplinaire ou pénale.
63. La Cour constitutionnelle est compétente pour déterminer la régularité et la légalité des comptes des partis politiques et des campagnes électorales, du point de vue de la loi. Ce faisant, elle a le pouvoir de prononcer les sanctions correspondantes (voir article 223 (3) de la Constitution, combiné à l'article 9, paragraphe e) de la Loi n° 28/82 et à l'article 23 de la Loi n° 19/2003). Pour la comptabilité, la Cour constitutionnelle est assistée par la Commission des comptes et des financements politiques (ECFP).
64. Le cadre juridique de l'ECFP est défini par les Lois n° 19/2003 et 2/2005. L'ECFP est un organe indépendant qui travaille dans le cadre de la Cour constitutionnelle. Il se compose d'un président et de deux autres membres, dont au moins un commissaire aux comptes agréé. Ils sont élus par la Cour constitutionnelle pour un mandat de 4 ans renouvelable. Les membres de l'ECFP sont

soumis à des règles strictes pour les incompatibilités et ont une responsabilité disciplinaire devant la Cour constitutionnelle (articles 7-9 de la Loi n° 2/2005).

65. L'ECFP est chargée de l'examen technique et de la vérification des comptes des partis politiques et des groupes électoraux enregistrés, et de ceux de toutes les campagnes électorales. Ce faisant, il réalise les audits et présente ses rapports et avis à la Cour constitutionnelle (voir articles 27 à 32 de la Loi n° 2/2005 et articles 36 à 43 de la Loi organique n° 2/2005): ainsi, la première analyse technique est effectuée par l'ECFP, mais la Cour constitutionnelle rend la décision finale. L'ECFP est toutefois aussi habilitée à rendre des décisions sur les procédures normalisées et à formuler des recommandations générales à l'intention des entités visées par ses pouvoirs de contrôle et d'inspection. Il a donc une mission proactive et peut prendre des initiatives administratives indépendamment de la Cour constitutionnelle.
66. Les partis politiques sont tenus de coopérer et de communiquer avec l'ECFP à propos des actions de publicité politique et des campagnes électorales qu'ils ont mises en place et des moyens utilisés (y compris leur coût), chaque fois que les frais engagés dépassent le montant du salaire mensuel minimum national. En cas de non respect des obligations de communication et de coopération, ils s'exposent à des amendes (voir Sanctions, ci-dessous). L'ECFP peut également demander à toute entité publique ou privée de lui communiquer des informations. Elle est compétente pour appliquer les sanctions prévues par la Loi n° 2/2005, notamment pour non respect des articles 15 (obligation de coopérer) et 16 (communication de données). Par contre, les violations de la Loi n° 19/2003 sont jugées par la Cour constitutionnelle, et les infractions pénales le sont par les juridictions pénales.

Suivi des référendums

67. Le suivi des campagnes menées en vue des référendums relève de la compétence de la Commission électorale nationale, conformément à la Loi n° 71/78 amendée par la Loi n° 4/2000. La Commission est un organe indépendant composé d'un juge de la Cour suprême, désigné par le Conseil supérieur de la magistrature, d'éminents citoyens désignés par le Parlement, et d'un conseiller technique pour chacun des ministères de l'Intérieur, des Affaires étrangères et des Médias. Les membres de cette Commission sont en outre irrévocables et indépendants, mais leur mandat prend fin s'ils se présentent pour occuper une fonction dans les organes de souveraineté ou dans ceux des Régions autonomes ou des collectivités locales (voir article 4 (1) et (2) de la Loi n° 71/78, telle qu'amendée par la Loi n° 4/2000).
68. Dans certaines situations, la Cour des Comptes rend des décisions sur des irrégularités persistantes constatées par la Commission électorale et qui n'ont pas pu être immédiatement corrigées (voir article 75 (3) de la Loi n° 15-A/98 et l'article 65 (3) de la Loi organique n° 4/2000).
69. La Cour des Comptes est régie par la Constitution (article 214) et par la Loi n° 98/97 modifiée par les Lois 35/1007 et 48/2006). Son indépendance est garantie par son autonomie administrative, par l'immunité de ses juges, qui sont irrévocables, et par le fait que ses membres sont exclusivement liés par la loi. La Cour des Comptes se compose d'un président nommé par le Président de la République, sur proposition du gouvernement, pour un mandat de quatre ans, et de 16 magistrats recrutés à la suite d'un concours organisé devant un jury présidé par le Président de la Cour des Comptes.

(iii) **Sanctions (article 16 de la Recommandation Rec(2003)4)**

70. Le régime portugais de sanctions et de mesures spécifiques en cas de violations des règles de financement politique repose sur les dispositions de la Loi sur le Financement des partis politiques (19/2003) et de la Loi organique n° 2/2005 sur l'ECFP.

Comptes des partis et élections

71. Premièrement, des sanctions pénales sont prévues par l'article 28 (2) à (4) de la Loi n° 19/2003, qui stipule que les dirigeants de partis politiques, les personnes physiques ou les administrateurs de personnes morales qui participent à l'affectation et à la levée de fonds interdits sont passibles d'une peine de 1 à 3 ans d'emprisonnement. Les mêmes sanctions s'appliquent pour les agents financiers, les candidats aux élections présidentielles et les premiers proposants de groupes électoraux enregistrés qui outrepassent les limites fixées pour les dépenses de campagne, acceptent des revenus interdits ou ont recours à des sources de revenus non prévues par la loi. Dans ces circonstances, les chefs de partis politiques, les personnes physiques ou les administrateurs de personnes morales qui participent personnellement à de tels agissements sont passibles de la même peine de 1 à 3 ans d'emprisonnement. Ces sanctions s'appliquent sans préjudice de l'application des règles générales de responsabilité pénale, sont appliquées par les juridictions pénales compétentes suivant les règles de procédure pénale. Une confiscation des produits du crime est également possible.
72. Le deuxième niveau de sanctions (uniquement des amendes de nature non pénale), exposé aux articles 29-32 de la Loi n° 19/2003, relève de la compétence exclusive de la Cour constitutionnelle. Les articles 29 et 30 prévoient des amendes à l'encontre des partis politiques, de leurs dirigeants, des personnes physiques, des personnes morales et des administrateurs de personnes morales qui violent les règles de financement des partis. Les articles 31 et 32 de la Loi n° 19/2003 stipulent les amendes auxquelles s'exposent les agents financiers, les têtes de chaque liste ou les premiers proposants de groupes de citoyens électeurs, ainsi que les partis politiques proprement dits, qui manquent de détailler ou de justifier les recettes et dépenses d'une campagne électorale ou ne présentent pas les comptes des campagnes électorales conformément aux dispositions de l'article 27 de cette loi. Leur montant varie de 1 à 400 fois le salaire mensuel minimum (426 – 170 400 EUR). Une confiscation du bénéfice de l'agissement est également possible.
73. Troisièmement, l'article 47 de la Loi n° 2/2005 énonce des sanctions qui relèvent de la compétence de l'ECFP (avec une possibilité de recours devant la Cour constitutionnelle). Ce sont notamment des amendes auxquelles s'exposent les partis politiques, les agents financiers, les candidats aux élections présidentielles, les têtes de chaque liste ou les premiers proposants de groupes de citoyens électeurs en cas de violation de leur obligation de communiquer et de coopérer avec l'ECFP. Leur montant varie de 2 à 32 fois le salaire mensuel minimum (853 – 13 632 EUR) pour les personnes physiques et de 6 à 96 fois le salaire mensuel minimum (2 556 – 40 896 EUR) pour les partis.

Référendums

74. En matière de référendums, la Commission électorale nationale est compétente pour infliger des amendes ("coimas" – sanctions administratives) en cas de recettes illégales, de présentation non détaillée des recettes ou des dépenses ou de non présentation des comptes relatifs à un référendum. Ses décisions peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour suprême.

Immunités

75. Aucun représentant élu ou candidat aux élections et aucune entité (partis politiques ou entités liées) ne bénéficient d'immunités leur permettant d'échapper à des poursuites ou à des sanctions pour manquement aux lois et règles s'appliquant au financement politique.

Prescription

76. En matière de prescription, les règles générales du Code pénal sont applicables. Les sanctions pénales encourues sont de 1 à 3 ans de prison ; par conséquent, l'article 118, n° 1, paragraphe c du Code pénal fixe le délai de prescription à 5 ans.
77. S'agissant des sanctions non pénales, le délai de prescription est de 1 à 3 ans (Décret-Loi n° 433/82, tel qu'amendé par le Décret-Loi n° 356/89, le Décret-Loi n° 244/95 et la Loi n° 109/2001).
78. Les délais de prescription sont interrompus dans les affaires du cadre général et, notamment, jusqu'à ce que l'ECFP ait rendu un avis sur la non présentation de comptes, sur les comptes présentés, sur le non respect de l'obligation de présenter les comptes des campagnes électorales et sur les comptes présentés pour les campagnes électorales (article 22 de la Loi organique n° 2/2005, combiné avec les articles 28, 31, 39 et 42 de la Loi n° 19/2003).

Pratique/statistiques

79. L'évaluation sur le fond de la régularité et de la légalité des comptes des partis politiques et des rapports sur les campagnes électorales fait toujours d'objet d'une décision de la Cour Constitutionnelle (qui est ensuite publiée au Journal officiel). Concernant les comptes des partis politiques, la Cour constitutionnelle a rendu, de 1996 à 2009, 54 décisions ("Acórdãos"), dont 12 impliquaient des amendes ("coimas" – sanctions administratives), ainsi que de nombreuses décisions sur des questions de procédure. Depuis 2005, la Cour constitutionnelle est compétente pour examiner les comptes des campagnes électorales. Depuis, la Cour constitutionnelle a rendu 11 décisions dans ce domaine.

IV. ANALYSE

80. Le Portugal s'est doté d'un cadre juridique relativement solide pour les partis politiques ; l'article 51 de la Constitution du Portugal, sur la liberté d'association, pose le fondement des partis politiques en stipulant notamment qu'ils doivent fonctionner dans la transparence. La première Loi sur les partis politiques, adoptée en 1974, a constitué une étape importante dans le processus démocratique de l'époque. Cette Loi énonce une réglementation détaillée sur les partis ainsi que des règles fondamentales sur leur financement et sur leur comptabilité. Depuis, le cadre juridique qui régit les partis politiques et leur financement a subi plusieurs réformes et amendements.
81. Au Portugal, la vie politique est dominée par les partis. Depuis les récentes élections, le Portugal se trouve, *de facto*, dans une situation où deux grands partis politiques se disputent le gouvernement. Exception faite des candidats aux élections présidentielles, les candidats aux élections ne sont pas véritablement reconnus à titre individuel lors des élections nationales, régionales ou locales. Ils sont exclusivement désignés par les partis pour figurer sur les listes des élections législatives, et peuvent se présenter comme des groupes de candidats au niveau local.

82. Une étude portée à la connaissance de l'EEG indique que les citoyens du Portugal ont très peu confiance dans leurs institutions représentatives en général, et dans les partis politiques en particulier. Comme dans plusieurs autres pays d'Europe, les partis politiques du Portugal connaissent une diminution généralisée de l'activité politique des citoyens ces dernières années, et les revenus que les partis tirent des cotisations de leurs membres jouent aujourd'hui un rôle moins important que dans le passé. Cette situation, à laquelle s'ajoute la hausse constante du coût des campagnes électorales, contraint les partis politiques à dépendre davantage des fonds publics et des dons privés ; les plafonds qui limitent actuellement les financements privés des dépenses des partis sont en discussion. En avril 2009, le parlement a voté presque unanimement en faveur d'une nouvelle législation qui peut être résumée par un net relèvement des plafonds pour les financements privés et par un assouplissement des manières de les obtenir. Le décret (285/X) adopté par le Parlement s'est toutefois heurté au veto du Président de la République qui l'a rejeté pour divers motifs, et notamment le fait que ces amendements ne s'accompagnent pas des garanties nécessaires en termes de mécanismes de contrôle pour assurer la transparence des sources de financement privé dans le contexte d'un système traditionnellement fondé sur une part considérable de financement public. Dès lors, le président a renvoyé le décret devant le Parlement. Le 2 novembre 2010, le Parlement a adopté une loi similaire qui, au moment de l'adoption du présent rapport, était pendante devant le Président de la République qui dispose du droit de veto. L'EEG n'a pas été en mesure de réviser ladite loi avant l'adoption du rapport.
83. L'EEG a été informée du fait qu'à l'heure actuelle, la part du financement public aux partis politiques établis se situe, d'après les estimations, entre 70 et 90 pour cent du total de leurs revenus. L'EEG note à cet égard que le système profite principalement aux plus grands partis, car les subventions de l'Etat sont attribuées proportionnellement au nombre de suffrages obtenus, et uniquement aux partis représentés au Parlement ou ayant obtenu plus de 50 000 voix aux élections nationales. De même, le financement public des campagnes électorales favorise les plus grands partis. Toutefois, l'EEG a également noté que le ratio entre les contributions publiques et privées n'est pas fiable pour diverses raisons, et notamment parce que les subventions publiques indirectes ne sont pas comptabilisées et qu'il existe de nombreux moyens de contourner les règles comptables relatives aux diverses formes de contributions privées aux partis et/ou aux candidats aux élections ; plusieurs interlocuteurs ont fait valoir que le financement réel par des fonds privés est supérieur à ce qu'il ressort des chiffres "officiels". De ce fait, l'EEG n'a pas été en mesure d'estimer le volume réel des recettes et dépenses des partis et des candidats, en particulier durant les campagnes électorales.

Transparence

84. Les textes pertinents sur le financement des partis politiques sont actuellement la Loi sur les partis politiques (n° 2/2003), la Loi sur le financement des partis politiques (n° 19/2003) et la Loi sur l'organisation et le fonctionnement de la Commission des comptes et des financements politiques ("Entidade das Contas e Financiamentos Políticos" - ECFP) (n° 2/2005). L'EEG note que l'adoption de cette législation assez complète a résulté d'une démarche progressive qui a permis, pendant trois décennies, d'améliorer la transparence et la responsabilité dans ce domaine. L'EEG salue les autorités portugaises qui ont su créer un tel système qui intègre bon nombre des principes de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Pourtant, l'EEG a décelé certains dysfonctionnements du système de financement de la vie politique, qui est également critiqué par divers groupes de la société civile — les milieux universitaires, des journalistes et des représentants d'organisations non gouvernementales — et par des politiciens

et des agents publics. D'après eux, le système n'est pas assez complet et le financement des partis manque de transparence. L'EEG a cru comprendre que la plupart des critiques à l'encontre du système actuel, qui évolue encore, sont dues non pas à des lacunes législatives mais à une mise en œuvre incomplète des dispositions légales et réglementaires existantes.

85. La Loi sur le financement des partis politiques (n° 19/2003) donne une définition complète de ce que sont des revenus autorisés pour un parti ainsi que de ce qui est interdit. Outre le financement public, la Loi réglemente divers types de sources privées ; par exemple, *la levée de fonds* par le parti, qui est plafonnée à 1500 fois le salaire minimum mensuel national (SMMN) (639 000 EUR) par parti et par an, *les dons des particuliers*, plafonnés à 25 SMMN (10 750 EUR) par donateur et par an, et qui doivent obligatoirement être donnés par chèque ou par virement bancaire et être versés sur un compte bancaire spécifique pour les dons. En outre, *les dons en nature* doivent être estimés à la valeur du marché, tandis que les transactions à une valeur supérieure à celle du marché doivent être considérées comme des dons. Au nombre des financements interdits, énumérés dans la même Loi, on trouve les *dons anonymes*, *dons et prêts de personnes morales* (excepté les prêts d'institutions de crédit). Les partis n'ont pas le droit d'acquérir des biens ou des services ou de recevoir des paiements à un prix/coût inférieur/supérieur à celui du marché. Les *avantages donnés par des tiers* au bénéfice d'un parti sont également illégaux. En outre, l'EEG note que le régime des recettes et dépenses liées aux *campagnes électorales* est régi par la Loi n° 19/2003 sur le même modèle. Toutefois, les dons de personnes physiques sont limités à 60 fois le SMMN par donateur (25 560 EUR). L'interdiction de dons anonymes et l'obligation d'identifier les donateurs sont conformes à l'Article 12 de la Recommandation Rec(2003)4. Toutefois, il y a une exception à la règle concernant certaines formes de revenus de partis, en particulier les contributions individuelles apportées au cours de manifestations organisées pour la collecte de fonds, qui peuvent être acceptées en espèces pour un montant plafonné à 25 pour cent du SMMN (106,50 EUR), à condition que leur total ne dépasse pas 50 fois le SMMN (21 300 EUR) par an et par parti. L'EEG estime que cette exception qui, dans la pratique semble limitée exclusivement aux manifestations destinées à collecter des fonds peut d'une part être considérée comme ouvrant des possibilités de contourner la règle principale d'interdiction des dons anonymes mais que d'autre part elle permet aux partis de collecter des sommes limitées d'argent durant ce type de manifestation en ne s'embarrassant pas d'une bureaucratie trop lourde et que cette possibilité est limitée à 21 300 EUR par an et par parti. Dans ces circonstances, l'EEG estime que l'exception à la règle principale qui veut que les dons soient faits par chèque ou virement bancaire ne conduit pas à cet égard la transparence à un niveau inacceptable.
86. La Loi n° 19/2003 impose aux partis politiques de tenir une *comptabilité annuelle* conforme aux principes du "Plan comptable officiel", avec certains aménagements concernant les partis. Les partis, les candidats aux élections présidentielles et les partis ou les groupes de candidats aux élections locales doivent tenir une comptabilité séparée pour le financement des campagnes électorales. La Loi organique n° 2/2500 (article 10) charge l'ECFP de définir par voie réglementaire, les règles nécessaires pour assurer une norme commune aux procédures en matière de dépenses par les partis politiques et pour les campagnes électorales ; ces dispositions réglementaires sont publiées au Journal officiel. S'appuyant sur cette base légale l'ECFP a publié un grand nombre de règlements notamment concernant un format commun pour les comptes annuels des partis politiques et des recommandations sur les campagnes électorales. Ces dispositions s'appliquent à tous les partis politiques, qui doivent respecter ces formats. Toutefois, les recommandations s'appliquent aux acteurs des diverses élections, mais ne sont pas contraignantes. L'EEG a compris que les comptes pour le financement de la vie politique varient énormément en pratique même si ces dernières années ils semblent s'aligner davantage sur les normes prévues. L'EEG souhaite insister sur le fait que la manière dont ces

informations sont présentées est cruciale pour une vérification publique ultérieure. Il est donc absolument primordial que les réglementations comptables détaillées soient comprises finement et appliquées dans le sens prévu par les partis politiques et autres responsables des comptes. En outre, l'EEG est heureuse de constater qu'une des dispositions de la Loi n° 19/2003 stipule que les comptes des partis doivent comporter ceux de leurs sections régionales ou locales, soit en annexe, soit sous la forme de comptes consolidés, ce qui est conforme à l'article 11 de la Rec(2003)4. Cependant, l'organisation de cette comptabilité est laissée à l'appréciation des partis, et l'EEG a été informée que les comptes des partis ne fournissent pas beaucoup d'informations sur leurs sections locales. L'EEG a appris que les grands partis ont des structures comptables à ces niveaux ; dans la pratique toutefois, la comptabilité des niveaux régional et local était généralement moins développée, et la publication devrait être renforcée dans ce domaine. En outre, il convient de noter qu'à cet égard les partis politiques ont été condamnés par la Cour constitutionnelle pour défaut de comptes consolidés. A la lumière de ce qui précède, l'EEG recommande de **consolider encore l'application d'un format commun pour les comptes des partis politiques et des campagnes électorales et de prendre des mesures concernant les exigences comptables pour les recettes et les dépenses des sections régionales et locales des partis politiques afin d'améliorer la précision et la transparence de cette comptabilité et de sa présentation dans les comptes des partis.**

87. L'EEG note que les partis n'ont aucune obligation de rendre leurs comptes publics, et a été informée par des représentants de la société civile qu'il est généralement difficile d'obtenir directement toute information de ce genre auprès des partis politiques. La publication des comptes est assurée par le mécanisme de suivi et, officiellement, par la Cour constitutionnelle. Les comptes annuels des partis doivent être déposés au plus tard le 31 mai de l'année suivant l'exercice concerné ; ces comptes, où ne figurent souvent que les principaux documents, sont consultables sur le site Internet de la Cour constitutionnelle (ECFP) environ trois semaines plus tard. Les comptes relatifs aux élections doivent être soumis dans les 90 jours suivant la date de proclamation officielle des résultats ; ils sont également rendus publics par la Cour constitutionnelle (ECFP). Toutefois, l'EEG a été informée que dans la pratique, il y a beaucoup de retard dans la présentation des comptes, et donc également dans leur publication. Il convient d'ajouter que seuls les comptes, mais aucune information sur le déroulement du mécanisme de suivi (rapport de l'ECFP au parti, réponse du parti, avis de l'ECFP, etc.), sont publiés avant la décision définitive de la Cour constitutionnelle et, comme l'indique la section "suivi" ci-dessous, il s'agit d'une procédure longue et laborieuse qui peut prendre plusieurs années. Pour conclure, l'EEG a la ferme conviction que la transparence des comptes des partis et des élections doit être considérablement améliorée afin de permettre au grand public d'exercer son contrôle parallèlement au suivi institutionnel. Il est, en principe, possible d'y parvenir en imposant aux partis de rendre très tôt publics leurs comptes, ou en améliorant la transparence assurée par les institutions de suivi, y compris dans leurs propres procédures. L'EEG recommande par conséquent **de prendre des mesures susceptibles de garantir que les informations pertinentes que contiennent les comptes annuels des partis et les comptes des campagnes électorales soient rendus publics d'une manière opportune afin que le public puisse facilement et rapidement les consulter.**
88. Actuellement, la législation sur les comptes de campagne électorale et sur les comptes annuels des partis se limite au compte-rendu ex-post des partis politiques, des candidats indépendants et des coalitions électorales. Il convient à cet égard d'ajouter que les partis politiques sont également obligés de tenir leur registre des dons. Il n'y a toutefois aucune obligation de divulgation pendant la campagne électorale elle-même (6 mois). La détermination légale d'intervalles réguliers, notamment au cours même des campagnes, pour signaler des

informations sur le financement des campagnes, contribuerait grandement à la transparence du financement électoral, car elle permettrait au public d'être mieux informé, et aux autorités de déceler à un stade précoce de possibles irrégularités. L'EEG recommande par conséquent **d'envisager l'instauration de rapports plus fréquents sur les revenus (y compris les dons) et les dépenses relatifs aux campagnes électorales des partis politiques, des candidats indépendants et des groupes de candidats, à intervalles appropriés pendant les périodes de campagne électorale.** Une telle obligation paraît essentielle dans la perspective de l'augmentation des plafonds applicables aux dons et aux dépenses.

89. Plus globalement, l'EEG tient également à faire observer que les candidats individuels aux élections et les tiers ne sont pas couverts par les règles de transparence pour la raison évidente que les règles de financement interdisent les contributions directes aux candidats individuels aux élections – les contributions doivent transiter par les partis – et les dons provenant de personnes morales sont par nature interdits. Il est donc assez logique que ces catégories ne soient couvertes ni par les règles comptables, ni par le présent exercice de suivi. Pourtant, l'EEG a constamment été alertée au fait qu'au Portugal il est communément admis que des sommes considérables échappent au circuit réglementé, et que les candidats et divers types de dons privés jouent un rôle déterminant en la matière. L'EEG estime que la tentative menée en 2009 par le Parlement pour relever le plafond applicable aux dons et aux dépenses suggère que le système actuel ne reflète pas véritablement la réalité des opérations financières, ou révèle pour le moins un besoin de financements supplémentaires. L'EEG considère qu'il n'est pas possible de remédier à cette situation présumée dans le cadre de la législation actuelle. Ainsi, un net relèvement des plafonds applicables aux dons privés obligerait à augmenter les contrôles et la transparence ; la disposition qui réserve exclusivement aux partis le droit de recevoir des dons pourrait être modifiée pour inclure les candidats ; il serait manifestement nécessaire de surveiller également les candidats, etc. L'EEG s'inquiète du fait qu'au Portugal, il est généralement admis que divers types de mouvements financiers de la vie politique, et notamment en rapport avec les campagnes électorales, ne sont pas couverts par le système actuel. Par conséquent, l'EEG recommande **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.**

Supervision

Audit interne

90. Les partis politiques ne sont pas tenus de demander eux-mêmes un audit de leurs comptes ; la Loi les oblige uniquement à mettre en place des mécanismes de contrôle interne - elle ne précise pas si ces mécanismes doivent être "indépendants". L'EEG a été informée du fait que la plupart des partis ont leur propre comptable, et que certains ont recours à des sociétés d'audit ; ce n'est toutefois pas la pratique habituelle. L'EEG répète les observations déjà faites dans des rapports précédents du GRECO, c'est-à-dire que les possibilités de manipulation des comptes des partis et des campagnes électorales diminueraient, et que la crédibilité de ces comptes serait considérablement améliorée, si la comptabilité était vérifiée par des commissaires aux comptes indépendants. De plus, ces audits pourraient fournir une meilleure base et ainsi faciliter le contrôle ultérieur des comptes des partis au niveau de l'Etat. Cependant, le dispositif de suivi (voir ci-dessous) mis en place par l'Etat portugais fait appel à des auditeurs externes du marché qui réalisent la vérification des comptes en son nom. En l'espèce, l'EEG ne trouve pas

nécessaire de recommander que les comptes des partis et des élections fassent l'objet d'une vérification indépendante par des auditeurs indépendants, parce qu'il s'agirait indubitablement d'une répétition inutile de l'audit.

Suivi

91. Comme nous l'avons vu précédemment, la législation qui encadre les partis politiques et les campagnes électorales et leur financement au Portugal a été révisée à maintes reprises depuis 1974. Ces changements ont été particulièrement fréquents en matière de contrôle externe du financement politique ; en fait, de nouveaux textes de loi ont été adoptés en 1993, 1998, 2000, 2003 et en 2008, fixant de nouvelles règles visant à améliorer le contrôle sur les mouvements de fonds privés dans le contexte politique. Actuellement, la Cour constitutionnelle, qui est également compétente pour l'enregistrement des partis politiques, est globalement chargée de contrôler les comptes des partis politiques et ceux des campagnes électorales⁵. La Cour constitutionnelle est une institution manifestement indépendante, qui examine la régularité et la légalité des comptes des partis politiques et des campagnes électorales ; elle est assistée dans ce travail par la Commission des comptes et des financements politiques ("Entidade das Contas e Financiamentos Políticos" - ECFP). En vertu des Lois 19/2003 et 2/2005, l'ECFP est également un organe indépendant "qui travaille aux côtés de la Cour constitutionnelle". Elle se compose d'un président et de deux autres membres, dont au moins un expert comptable. Ils sont élus par la Cour constitutionnelle et sont responsables devant elle. Par contre, l'audit proprement dit, tant des comptes annuels des partis que des comptes de campagne, est réalisé par des sociétés extérieures d'audit sélectionnées sur la base d'appels d'offres publics ; ces sociétés peuvent changer d'une année à l'autre. En vertu de la loi, la Cour constitutionnelle est la "gardienne" des comptes déposés et la plus haute autorité pour valider les comptes. L'ECFP est chargée de l'examen technique et de la vérification des comptes ; toutefois, son contrôle et ses avis reposent sur les rapports d'audit des auditeurs privés engagés à cet effet. L'EEG trouve toute cette procédure assez lourde et constate que le système engendre des retards considérables ; ainsi, les comptes annuels des partis politiques pour 2007 (soumis en mai 2008 à la Cour constitutionnelle) n'avaient pas encore été définitivement validés par la Cour constitutionnelle au moment de la visite dans le pays (mai 2010). L'EEG a néanmoins été informée qu'il s'agit d'un cas extrême parce que l'ECFP n'a que peu d'années d'existence (2005), et que les retards seront nettement moins importants dans un an. L'EEG note que malgré les responsabilités dont la Loi n° 19/2003 charge la Cour constitutionnelle, peu de moyens supplémentaires lui ont été accordés. De plus, l'ECFP, qui réunit sous "l'égide" de la Cour constitutionnelle les experts responsables de l'audit, ne compte que trois agents administratifs (dont un comptable à temps partiel) et deux assistants. Cette situation doit toutefois être envisagée à la lumière du fait que la vérification des comptes proprement dite est sous-traitée à des sociétés d'audit mandatées par l'ECFP. L'EEG a par ailleurs noté que la pertinence de l'organisation du mécanisme de contrôle fait l'objet de débats au Portugal et, même si l'EEG préférerait une structure moins lourde, elle a la ferme conviction que le modèle actuel remplit pleinement les exigences d'un mécanisme de contrôle indépendant au sens de l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4. Toutefois, l'EEG doute de l'adéquation des moyens disponibles pour ce mécanisme et recommande **(i) de 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) de réduire considérablement la durée du**

⁵ Avant 2003, le contrôle était partagé entre la Cour constitutionnelle (comptes des partis) et la Commission électorale nationale (comptes de campagne). La Commission électorale nationale assure le contrôle des campagnes organisées en vue de référendums.

processus de contrôle des comptes annuels des partis et des comptes des campagnes électorales.

92. L'EEG a entendu de plusieurs de ses interlocuteurs que dans la réalisation de ses audits, l'ECFP est tenue de s'appuyer sur les rapports d'audit présentés par des sociétés auxquelles la vérification des comptes est sous-traitée. Si l'ECFP informe bien les sociétés d'audit sur les spécificités de la vérification des comptes politiques, l'EEG n'a aucune objection à ce système ; mais si ce n'est pas le cas, l'audit risque fort d'être superficiel. L'EEG reconnaît toutefois qu'à en juger par les informations communiquées par l'ECFP, les auditeurs auxquels l'ECFP sous-traite les audits reçoivent des instructions précises et une formation pertinente sur le financement des partis politiques et sur les spécificités des formes de corruption et des infractions aux règles dans ce domaine.
93. D'après les représentants des partis rencontrés sur place, certains aspects de la législation sur le financement des partis sont ambigus et peu clairs ; l'on se heurte souvent à des problèmes d'interprétation, ce qui rend l'application laborieuse. L'ECFP est habilitée à formuler des règles de procédure ainsi que des recommandations générales à ce propos, ce qu'elle fait à intervalles réguliers. L'EEG considère cependant que le rôle proactif de l'ECFP en tant que régulatrice du système actuel pourrait être amélioré, surtout si l'on considère que la législation relative au financement des partis est relativement récente au Portugal et qu'elle est appelée à poursuivre son développement. La mise en œuvre pratique de la législation doit jouer un rôle déterminant dès à présent et à l'avenir, et plusieurs interlocuteurs ont insisté sur la nécessité de "parrainer" les partis et d'autres parties prenantes. L'EEG note également que les recommandations publiées par l'ECFP ne sont pas légalement contraignantes, ce qui constitue une faiblesse du système. L'EEG recommande par conséquent **d'envisager un renforcement de la mission régulatrice de la Commission des comptes et des financements politiques (ECFP) et de développer son rôle proactif de conseil, notamment à l'égard des partis politiques.** Une telle mesure devrait nécessairement s'accompagner des moyens appropriés, comme cela a été souligné plus haut.

Sanctions

94. La législation sur le financement politique prévoit trois types de sanctions: les sanctions pénales, les sanctions pour les irrégularités comptables et les sanctions administratives en cas de non conformité avec le processus d'audit. Premièrement, les dirigeants de partis politiques, les personnes physiques, etc. s'exposent à des poursuites pénales pour les infractions telles que la levée de fonds interdits, qui sont sanctionnées par des peines allant de 1 à 3 ans d'emprisonnement. Ces peines peuvent uniquement être prononcées par les juridictions pénales compétentes à l'issue d'une procédure. Deuxièmement, d'après la procédure de suivi, l'ECFP achève l'audit des comptes des partis et des campagnes électorales par la publication d'un projet d'avis, pour adoption éventuelle par la Cour constitutionnelle, sur la présentation des comptes et les irrégularités éventuellement constatées. Les articles 29-32 de la Loi n° 19/2003 prévoient des sanctions en cas d'irrégularités, dont la décision relève exclusivement de la Cour constitutionnelle sur proposition d'un Procureur. Les articles 29 et 30 prévoient des amendes à l'encontre des partis politiques, de leurs dirigeants, des personnes physiques, des personnes morales et des administrateurs de personnes morales qui violent les règles de financement des partis. Les articles 31 et 32 énoncent les sanctions auxquelles s'exposent les agents financiers, les têtes de chaque liste ou les premiers proposant de groupes électoraux enregistrés, ainsi que les partis politiques proprement dits, qui omettent de détailler ou de justifier les recettes et dépenses d'une campagne électorale ou ne présentent pas les comptes des campagnes électorales. Le montant

des amendes varie de 1 à 400 fois le salaire mensuel minimum (426 – 170 400 EUR). Troisièmement, l'article 47 de la Loi n° 2/2005 sur l'ECFP énonce les sanctions qui relèvent de la compétence de l'ECFP (mais avec une possibilité de recours devant la Cour constitutionnelle). Ce sont des amendes auxquelles s'exposent les partis politiques, les agents financiers, les candidats aux élections présidentielles, les têtes de chaque liste ou les premiers proposants de groupes de citoyens électeurs en cas de violation de leur obligation de communiquer et de coopérer avec l'ECFP dans le cadre de l'audit. Leur montant varie de 2 à 32 fois le salaire mensuel minimum (853 – 13 632 EUR) pour les personnes physiques et de 6 à 96 fois le salaire mensuel minimum (2 556 – 40 896 EUR) pour les partis.

95. L'EEG constate que la législation prévoit un large éventail de sanctions applicables à l'encontre des personnes concernées (représentants de parti, candidats aux élections, personnes morales, etc.). Il peut s'agir de sanctions pénales comme des peines d'emprisonnement (sur décision des tribunaux), d'amendes suite à des irrégularités constatées dans le financement des partis ou dans leur comptabilité (sur décision de la Cour constitutionnelle) ou, par ailleurs, d'amendes de nature clairement administrative décidées par la Commission électorale nationale et l'ECFP dans le cadre de sa mission d'audit. Pourtant, l'EEG a été informée du fait que dans son travail d'audit, la Cour constitutionnelle (conseillée par l'ECFP) dispose d'un important pouvoir discrétionnaire pour valider ou rejeter les rapports comptables, et que son règlement lui permet de rejeter un rapport même pour des erreurs de détail. Divers interlocuteurs ont en outre déploré que les sanctions sont appliquées de manière inflexible, sans tenir compte des spécificités des divers partis. Ainsi, les amendes ne sont pas proportionnelles à la taille des partis ; les sanctions pour certains types d'irrégularités peuvent être insignifiantes pour un grand parti, mais extrêmement lourdes pour un petit parti. L'EEG constate que la législation prévoit un large éventail de sanctions, qui semble assez flexible. L'EEG n'a pas étudié la mise en œuvre pratique de ces règles, mais il est évident que des facteurs tels que la taille et la situation économique d'un certain parti méritent d'être pris en compte à l'heure de déterminer l'efficacité, la proportionnalité et le caractère dissuasif des sanctions envisagées. L'EEG recommande **de veiller à ce que les sanctions en matière de financement des partis politiques, telles qu'elles sont prévues par la loi et effectivement appliquées, soient efficaces, proportionnées et dissuasives, et que soient pris en compte des facteurs tels que la situation économique des personnes physiques et morales, y compris des partis qui s'y exposent.**

V. CONCLUSIONS

96. Le cadre juridique mis en place au Portugal pour le financement des partis politiques et des campagnes électorales est relativement développé. La vie politique est dominée par les partis politiques, et le financement de l'Etat à ces derniers et aux campagnes électorales représente une part importante du financement politique total. Il existe par ailleurs des règles détaillées définissant les bases et les limites du financement privé des partis politiques et des campagnes électorales ; les contributions des personnes morales sont interdites, tout comme les dons anonymes. Il est également interdit de soutenir financièrement les candidats individuels, sauf lors des élections présidentielles. Les dons privés sont uniquement autorisés sous la forme de virements bancaires ou de chèques, et les donateurs doivent être identifiés dans la comptabilité dès que leur don dépasse un certain montant. Le Portugal mérite des félicitations pour la mise en place d'un cadre juridique aussi détaillé dans ce domaine, et qui reflète bon nombre des principes énoncés dans la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Malgré cela, le système du financement des partis politiques s'est assez rapidement développé ces dernières années. Dans une large mesure, les critiques à l'encontre du système sont dues au sentiment que la

législation actuelle n'est pas pleinement appliquée, ni mise en œuvre comme elle devrait l'être. De plus, la confiance des citoyens dans les partis politiques et dans les politiciens semble diminuer. Compte tenu de la hausse des coûts, notamment dans les campagnes électorales, certains préconisent de relever le plafond qui limite les financements privés, et ce débat va de pair avec celui de la bonne supervision du système. Au Portugal, un problème majeur pour la transparence du financement de la vie politique réside dans le fait que les comptes sont généralement rendus publics avec du retard. Cela se vérifie particulièrement pour les campagnes électorales. En outre, l'on pourrait améliorer globalement la transparence en adoptant un format plus cohérent pour la présentation des comptes des partis politiques et des campagnes électorales. La mission de contrôle confiée à la Cour constitutionnelle, dont l'indépendance ne fait aucun doute, s'appuie sur les compétences techniques de la Commission des comptes et des financements politiques (ECFP), qui délègue à son tour le travail à des auditeurs externes ; cette structure s'avère assez lourde et se traduit certes par un contrôle approfondi, mais exige beaucoup de temps. Par conséquent, les conclusions de la vérification des comptes sont présentées très tardivement. Il semble nécessaire d'aider ceux qui doivent appliquer la loi à la mettre en œuvre dans la pratique, et l'ECFP pourrait jouer un rôle plus proactif en ce sens.

97. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Portugal :

- i. **consolider encore l'application d'un format commun pour les comptes des partis politiques et des campagnes électorales et prendre des mesures concernant les exigences comptables pour les recettes et les dépenses des sections régionales et locales des partis politiques afin d'améliorer la précision et la transparence de cette comptabilité et de sa présentation dans les comptes des parties (paragraphe 86) ;**
- ii. **prendre des mesures susceptibles de garantir que les informations pertinentes que contiennent les comptes annuels des partis et les comptes des campagnes électorales soient rendus publics d'une manière opportune afin que le public puisse facilement et rapidement les consulter (paragraphe 87) ;**
- iii. **envisager l'instauration de rapports plus fréquents sur les revenus (y compris les dons) et les dépenses relatifs aux campagnes électorales des partis politiques, des candidats indépendants et des groupes de candidats, à intervalles appropriés pendant les périodes de campagne électorale (paragraphe 88) ;**
- iv. **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 (paragraphe 89) ;**
- v. **(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 (paragraphe 91) ;**
- vi. **envisager un renforcement de la mission régulatrice de la Commission des comptes et des financements politiques (ECFP) et développer son rôle proactif de conseil, notamment à l'égard des partis politiques (paragraphe 93) ;**

- vii. **veiller à ce que les sanctions en matière de financement des partis politiques, telles qu'elles sont prévues par la loi et effectivement appliquées, soient efficaces, proportionnées et dissuasives, et que soient pris en compte des facteurs tels que la situation économique des personnes physiques et morales, y compris des partis qui s'y exposent** (paragraphe 95).
98. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités du Portugal à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus d'ici le 30 juin 2012.
99. Enfin, le GRECO invite les autorités du Portugal à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.