



Adoption : 7 décembre 2012
Publication : 17 décembre 2012

Public
Greco RC-III (2012) 20F

Troisième Cycle d'Evaluation

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 58^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 3-7 décembre 2012)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités portugaises pour mettre en œuvre les 13 recommandations du Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur le Portugal (voir le paragraphe 2), concernant deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 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).
2. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur le Portugal lors de sa 49^e Réunion Plénière (29 novembre – 3 décembre 2010). Ce rapport a été rendu public le 8 décembre 2010 après autorisation des autorités portugaises (Greco Eval III Rep (2010) 6F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités portugaises ont soumis le 29 juin 2012 un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le Rapport de Conformité a été établi à partir de ce rapport.
4. Le GRECO a chargé les Pays-Bas et Monaco de désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés sont M. Don O'FLOINN, au titre des Pays-Bas, et M. Frédéric COTTALORDA, au titre de Monaco. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation figurant dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation qui n'a pas encore été suivie d'effet (c'est-à-dire qui a été partiellement mise en œuvre ou qui n'a pas été mise en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation à remettre par les autorités 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO a adressé 6 recommandations au Portugal concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
7. Dans son Rapport de Situation concernant ce thème, le Portugal réaffirme en introduction son engagement à prévenir et à sanctionner la corruption, sous toutes ses formes. Plusieurs mesures ont été prises à cet effet, comme la création d'un Bureau de recouvrement des avoirs en juin 2011 et la mise en place d'un registre centralisé des comptes bancaires, en septembre 2010. Le Portugal souligne que des élections générales ont été organisées le 5 juin 2011 et que la crise

de la dette souveraine a plongé le pays dans une situation difficile, le conduisant à adresser une demande d'assistance financière au Fonds monétaire international, à la Banque centrale européenne et à la Commission européenne. Le gouvernement portugais applique donc actuellement un mémorandum d'entente, signé par les trois principaux partis politiques, l'Union européenne et le Fonds monétaire international. Ce document définit un plan d'action rigoureux de deux ans pour mettre en œuvre plusieurs mesures. Plusieurs réformes de grande ampleur ont été entreprises et mises en œuvre l'an dernier, qui traitent des domaines prioritaires comme les procédures d'insolvabilité, le fonctionnement du système judiciaire, l'application efficace et en temps opportun des contrats et des règles de concurrence ainsi que la réduction des arriérés judiciaires. C'est pourquoi le Portugal n'a pas encore pu approuver les mesures nécessaires à la mise en œuvre des recommandations adressées par le GRECO concernant le premier thème du Troisième Cycle d'Evaluation.

Recommandations i et ii.

8. *Le GRECO a 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)*

Le GRECO a recommandé 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)

9. Les autorités portugaises indiquent que le ministère de la Justice a préparé des propositions de modification de plusieurs dispositions incluses dans le Code pénal, le Code de procédure pénale et la législation pénale. Parmi ces propositions, il est prévu de modifier les articles 118, 335.374-B et 386 du Code pénal, l'article 8 de la loi 20/2008 du 21 avril 2008 et l'article 3 de la loi 34/87 du 16 juillet 1987 sur la responsabilité des personnes occupant des fonctions politiques, afin de mettre en œuvre les recommandations i et ii. Cette proposition ainsi que le libellé des amendements sont actuellement en cours d'examen par le Conseil des ministres, après quoi ils seront transmis au Parlement.
10. Le GRECO prend note des informations communiquées et conclut que les recommandations i et ii n'ont pas été mises en œuvre.

Recommandation iii.

11. *Le GRECO a recommandé 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.*
12. En ce qui concerne les incriminations de la corruption des arbitres et jurés étrangers, les autorités portugaises renvoient aux informations déjà communiquées au paragraphe 9. S'agissant de la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption, elles déclarent que le Conseil des ministres a adopté l'acte de ratification. Il revient maintenant au Parlement de conclure la procédure de ratification.

13. Le GRECO prend note des informations communiquées et conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandations iv and v.

14. *Le GRECO a recommandé (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 de 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).

15. Dans le contexte susmentionné d'une proposition visant à modifier plusieurs dispositions incluses dans la législation pénale, les autorités portugaises indiquent que le ministère de la Justice a préparé des propositions pour modifier les articles 8 et 9 de la loi 20/2008 du 21 avril 2008, les articles 118 et 335 du Code pénal, afin de mettre en œuvre la recommandation iv, ainsi que l'article 374-B du Code pénal, afin de mettre en œuvre la recommandation v.
16. Le GRECO prend note des informations communiquées et conclut que les recommandations iv et v n'ont pas été mises en œuvre.

Recommandation vi.

17. *Le GRECO a recommandé d'élaborer des directives et de mettre sur pied des formations à l'intention des professionnels qui devront appliquer la législation pénale relative à la corruption et collecter des informations pour évaluer la manière dont le cadre juridique fonctionne dans la pratique.*
18. Concernant l'élaboration de directives et la mise sur pied de formations, les autorités portugaises indiquent que le Centre d'études judiciaires a inclus le sujet « Prévention de la corruption et lutte contre la corruption » dans son programme de formation des juges et procureurs pour l'année 2011-2012. Cinq sessions de formation ont été organisées en 2011 et le même nombre a eu lieu en 2012. La dernière de ces sessions, qui s'est tenue en mars 2012, a été suivie par 40 juges et 40 procureurs. Dans le cadre du programme de formation pour 2012-2013, deux séminaires portant sur la criminalité économique et financière sont prévus, au cours desquels des questions relatives à la corruption seront également traitées : 80 procureurs sont inscrits pour le premier séminaire et il est prévu qu'un nombre équivalent de juges y assiste. Le Centre a établi des directives prescrivant la manière dont il convient de traiter le thème dans le programme annuel. Les autorités ajoutent que ce sujet a été inclus dans la formation des agents de police, dispensée plusieurs années auparavant par l'Ecole de police criminelle.
19. S'agissant de la collecte d'informations, les autorités indiquent que le ministère de la Justice reçoit régulièrement des informations des juridictions et de la police criminelle, et qu'il publie annuellement un recueil de statistiques sur le système judiciaire, où peuvent être trouvées des

informations sur la criminalité enregistrée et les enquêtes, les procédures et les condamnations, entre autres, pour un acte de corruption. Ce recueil est disponible sur internet. Un groupe de travail a également été créé par une Résolution du Conseil des Ministres de juillet 2010, afin de coordonner la mise en œuvre des lois relatives à la prévention et à la lutte contre la corruption adoptées en 2010. Ce groupe de travail, qui opère sous l'égide du ministère de la Justice, réunit des représentants de ce ministère ainsi que du ministère des Finances et de l'Administration Publique et du ministère de l'Environnement et de l'Aménagement territorial. Il a publié un rapport préliminaire qui évalue la mise en œuvre du cadre juridique adopté en 2010 et contient des recommandations en vue de l'amélioration du système de prévention et de lutte contre la corruption. Ce rapport sera complété à la lumière d'informations et de statistiques plus récentes.

20. Le GRECO note que quelques activités de formation ont apparemment été organisées pour les juges et les procureurs. Selon lui, il n'est pas pertinent d'évoquer au sujet de la mise en œuvre de la présente recommandation l'organisation dans le passé d'une formation semblable pour les agents de police. En effet, celle-ci a été assurée pour que les professionnels connaissent la mise en œuvre pratique de la loi relative aux faits de corruption adoptée peu auparavant. Le GRECO note également que certaines statistiques semblent être systématiquement collectées et publiées et qu'elles ont été utilisées dans un rapport d'évaluation du fonctionnement pratique du nouveau cadre juridique, comme le demandait la recommandation.
21. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

22. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO a adressé 7 recommandations au Portugal concernant le Thème II. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

23. *Le GRECO a recommandé 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.*
24. Les autorités portugaises déclarent que la Commission des comptes et des financements politiques (ci-après, ECFP) a élaboré, à la demande du président de la Cour constitutionnelle, une proposition de système comptable pour les partis politiques. Ce projet a été envoyé en mai 2012 à l'ensemble des partis politiques pour consultation. Il vise à instaurer des formats clairs et communs, en adaptant les règles comptables générales aux partis politiques et aux candidats aux élections, conformément aux normes comptables internationales. L'ECFP a également proposé d'établir une distinction entre le système comptable des partis politiques représentés au Parlement, qui reçoivent des subventions publiques, et un autre système, de format plus simple, pour les petits partis non représentés au Parlement et qui ne bénéficient pas de subventions publiques. Cela permettrait d'établir et de contrôler plus rapidement les comptes des petits partis politiques, qui seraient soumis à des exigences proportionnelles à leur taille. Lors de la réunion de consultation qui s'est tenue avec les partis politiques en mai 2012, un accord a été trouvé sur un calendrier prévoyant que le règlement comprenant les dites propositions entre

en vigueur le 1^{er} janvier 2013 et s'applique sur l'exercice 2013 – durant lequel des élections locales sont prévues.

25. S'agissant des sections régionales et locales des partis politiques, les autorités ajoutent que, selon l'article 12 (4) de la Loi relative au financement des partis politiques (n°19/2003), les comptes nationaux des partis politiques doivent inclure en annexe les comptes relatifs à leurs structures régionales, locales ou autonomes ou qu'à titre alternatif, des comptes consolidés de ces structures soient soumis. En pratique, les partis présentent leurs comptes annuels de manière consolidée, en y incluant les informations relatives à leurs branches. Si, pour quelque raison, les informations relatives aux structures locales et régionales ne sont pas incluses dans le document consolidé, les partis politiques doivent soumettre en annexe tous les comptes non consolidés de leurs structures, afin qu'ils puissent faire l'objet d'un contrôle par l'ECFP. Cette obligation est également incluse dans le projet de l'ECFP mentionné ci-dessus.
26. Le GRECO prend note des informations communiquées en ce qui concerne l'introduction d'un nouveau système comptable, qui prendrait en compte les spécificités et la taille des partis politiques. Il semble que ce système crée deux formats communs pour les comptes des partis, selon que ces derniers sont représentés au Parlement et qu'ils reçoivent des subventions publiques. Sous réserve des détails de la proposition adoptée, ce système pourrait conduire à des déclarations plus précises et plus transparentes, comme le demandait la recommandation. En ce qui concerne les sections régionales et locales des partis politiques, le GRECO note que les arrangements décrits semblent être essentiellement les mêmes que ceux qui ont été présentés dans le Rapport d'Evaluation. Il rappelle que le Rapport d'Evaluation (paragraphe 86) soulignait la nécessité d'améliorer la déclaration des comptes par les sections régionales et locales des partis politiques.
27. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

28. *Le GRECO a recommandé 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 publiques d'une manière opportune afin que le public puisse facilement et rapidement les consulter.*
29. Les autorités portugaises indiquent que la Cour constitutionnelle publie sur son site internet les comptes annuels des partis politiques et ceux des campagnes électorales, cinq à dix jours après leur présentation. Toutefois, en ce qui concerne les comptes de campagne, la loi 55/2010 du 24 décembre 2010 exige que leur présentation intervienne dans les 90 jours (pour des élections locales) ou 60 jours (pour les autres élections) au plus tard après le paiement des subventions publiques. Les autorités reconnaissent que cette disposition retarde la présentation des comptes de plusieurs mois. L'élection des représentants de l'assemblée législative de la région autonome de Madère, qui s'est tenue le 9 octobre 2011, en fournit un exemple. Les résultats définitifs ont été annoncés le 25 octobre 2011, la subvention publique a été payée le 6 février 2012 ; la date butoir de présentation des comptes a donc été fixée au 12 avril 2012, ce qui signifie que six mois s'étaient écoulés entre l'élection et la fourniture des comptes. Les comptes annuels, quant à eux, doivent être présentés au plus tard le 31 mai de l'année suivant l'année d'exercice. Les autorités indiquent que ce délai est généralement respecté et que les partis font l'objet de sanctions en cas de retard.

30. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il reconnaît que la Cour constitutionnelle a réduit le laps de temps nécessaire à la publication des rapports financiers qu'elle reçoit, de trois semaines, comme mentionné dans le Rapport d'Evaluation, à cinq à dix jours et que les retards dans la présentation des comptes annuels évoqués dans le Rapport d'Evaluation ne semblent plus avoir lieu actuellement. Pourtant, le fait que la date butoir pour la présentation des comptes de campagne soit à présent calculée à compter de la date de paiement des subventions publiques, et non à partir du jour de l'annonce des résultats officiels d'une élection, comme cela était le cas lors du Rapport d'Evaluation, contredit l'objectif de la recommandation selon laquelle le public devait pouvoir consulter plus rapidement les informations sur le financement électoral. Le GRECO appelle donc instamment les autorités portugaises à réviser les dispositions actuelles afin d'atteindre l'objectif de la recommandation, par exemple en imposant aux partis politiques une obligation de rendre leurs comptes publics plus tôt.

31. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

32. *Le GRECO a recommandé 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.*

33. Les autorités portugaises indiquent que, selon l'ECFP, l'obligation de présenter des rapports plus fréquents doit, pour être pertinente, constituer un devoir légal soumis au contrôle de l'ECFP ainsi qu'à des sanctions de la Cour constitutionnelle. Actuellement, les partis politiques et les candidats aux élections ne sont soumis à aucune obligation de déclarer leurs revenus à intervalles réguliers lors des campagnes électorales.

34. Le GRECO prend note des informations communiquées, dont il ne ressort pas que la recommandation ait été considérée attentivement.

35. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

36. *Le GRECO a 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.*

37. Les autorités portugaises indiquent qu'une étude sur les mouvements financiers qui échappent au cadre réglementaire devrait être menée par une université ou un institut de recherche. Le gouvernement étudie actuellement cette question. L'ECFP doit également participer les 29 et 30 novembre 2012 à la conférence finale du projet « Système National d'Intégrité » de *Transparency International*, au cours de laquelle la question des mouvements financiers échappant au cadre réglementaire sera discutée. La position de l'ECFP sur cette question est que son travail permet de prévenir et d'éviter que de tels mouvements aient lieu. Si, à l'occasion d'un contrôle, elle constate qu'une infraction pénale a pu être commise, elle doit prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que les autorités compétentes engagent des poursuites pénales.

38. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui indiquent qu'aucune action n'a été entreprise pour mettre en œuvre la recommandation. Il rappelle que le Rapport d'Évaluation avait montré qu'il était communément admis au Portugal que des sommes considérables échappaient au circuit réglementé, et que les candidats et des tiers jouaient un rôle déterminant en la matière. Pour cette raison et quel que soit le rôle de l'ECFP dans une possible réponse pénale aux infractions commises, le GRECO réitère l'importance d'accroître la transparence et d'étudier la réalité des flux financiers autour des partis politiques, afin de mieux comprendre le phénomène.
39. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation v.

40. *Le GRECO a recommandé (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 processus de contrôle des comptes annuels des partis et des comptes des campagnes électorales.*
41. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités portugaises affirment que l'ECFP, agissant en tant qu'entité de la Cour constitutionnelle, cette dernière se préoccupe de savoir si l'ECFP dispose toujours des ressources nécessaires pour exercer ses missions. La structure retenue pour l'ECFP elle-même est légère et comprend un personnel peu nombreux ainsi que la possibilité de sélectionner des auditeurs et des experts privés pour contrôler sur le terrain les comptes des campagnes électorales, conformément à l'article 13 de la loi 2/2005 du 10 janvier 2005. Ainsi, en 2009 par exemple, l'ECFP a employé 12 auditeurs et 60 personnes pour le contrôle sur le terrain des événements de campagne ; en 2011, 10 à 15 auditeurs et 40 experts ont travaillé sur le terrain pour les élections présidentielles, ainsi qu'un nombre similaire pour les élections législatives.
42. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, les autorités indiquent que l'ECFP est parvenue à respecter les dates butoirs établies par la loi pour ses audits : de mai à octobre 2012, elle a procédé à l'audit des rapports des élections de 2011 (élections présidentielles du 23 janvier 2011, élections législatives du 5 juin 2011 et élections régionales à Madère le 9 octobre 2011). Elle a débuté en juin 2012 l'audit des rapports annuels des partis politiques pour 2011, pour lesquels la loi prévoit une période de six mois à compter de la date de présentation des comptes, qui est le 31 mai de l'année suivant l'exercice.
43. Les autorités font également valoir que la durée totale du processus de contrôle, jusqu'à la validation des comptes par la Cour constitutionnelle, a été considérablement réduite :
- Comptes annuels de 2007 – Décision n° 498/2010; Décision n° 86/2012 (amendes), Décision n° 149/2012 et Décision n° 368/2012;
 - Comptes annuels de 2008 – Décision n° 118/2010 (défaut de présentation des comptes) et Décision n° 394/2011;
 - Comptes annuels de 2009 – Décision n° 337/2010 (défaut de présentation des comptes) et Décision n° 104/2011 (amendes);
 - Comptes annuels de 2010 – Décision n° 392/2011 (défaut de présentation des comptes), Décision n° 87/2012 (amendes);
 - Comptes annuels de 2011 – Décision n° 508/2012 (défaut de présentation des comptes);
 - Elections législatives de 2009 – Décision n° 346/2012;

- Elections au Parlement européen de 2009 – Décision n° 617/2011 et Décision n° 5/2012;
- Elections législatives pour la région des Açores 2008 – Décision n° 135/2011, Décision n° 139/2012, Décision n° 186/2012 et Décision n° 345/2012;
- Elections législatives pour la région de Madère 2007 – Décision n° 167/2009 et Décision n° 316/2010;
- Elections générales locales de 2005 – Décision n° 295/2008, Décision n° 567/2008, Décision n° 602/2009 et Décision n° 87/2010;
- Elections locales de 2006 – Décision n° 343/2008, Décision n° 171/2009 et Décision n° 444/2010;
- Elections à Lisbonne de 2007 – Décision n° 217/2009, Décision n° 77/2011;
- Elections locales de 2008 – Décision n° 324/2009.

44. Les autorités indiquent qu'au cours des trois dernières années, l'ECFP a réduit son retard dans l'examen des comptes de trois ans à trois mois et la Cour constitutionnelle a réduit son propre retard dans la validation finale des comptes de six à trois ans.
45. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO note que les informations communiquées semblent indiquer que l'ECFP dispose bien des ressources appropriées pour mener à bien ses missions de manière efficace et rapide, comme la réduction substantielle du retard dans ses travaux l'a démontré. Il existe toutefois encore un retard substantiel au niveau de la Cour constitutionnelle, qui doit encore valider définitivement les comptes des années 2009 et suivantes. Pour ces raisons, le GRECO ne peut pas encore conclure que la recommandation a été pleinement mise en œuvre.
46. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

47. *Le GRECO a recommandé 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.*
48. Les autorités portugaises indiquent que l'ECFP a considéré qu'il n'était pas nécessaire pour le moment de renforcer sa mission régulatrice et que ceci a été confirmé par la Cour constitutionnelle. En effet, l'ECFP cherche à jouer non seulement un rôle de contrôle, mais aussi de conseil aux partis politiques et aux candidats aux élections. Elle intervient de façon préventive et tente d'éviter des sanctions systématiques, jouant un rôle qui ne doit pas être négligé. Le projet de Règlement sur le système comptable visé par la recommandation i illustre la mission régulatrice actuelle de l'ECFP, dont les autorités reconnaissent qu'elle est encore limitée. Les autorités font également référence à l'Etude sur le Système national d'intégrité¹ préparée par TIAC (*Transparência e Integridade, Associação Cívica*), le chapitre portugais de *Transparency International*, dans laquelle il est mentionné que « la fonction de contrôle de l'ECFP et de la Cour constitutionnelle est exercée de manière adéquate ».
49. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui font apparaître que la recommandation n'a été examinée que de manière succincte. Il rappelle que cette recommandation avait été donnée en réponse à des problèmes d'interprétation de la législation relative au financement politique, qui avait été qualifiée dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe

¹http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/portugal_2012

93) d'ambiguë et de peu claire. La nécessité de « parrainer » et de former les partis politiques et autres parties prenantes avait été exprimée, étant donné que la législation était récente. Le GRECO souligne en outre que, si l'Etude sur le Système national d'intégrité évoquée par les autorités portugaises considère que la fonction de contrôle de l'ECFP est exercée de manière appropriée, elle signale aussi que la complexité de la loi a donné lieu à des interprétations différentes entre les partis politiques et l'ECFP, qui se sont traduites par un manque d'uniformité et des irrégularités formelles dans les rapports présentés. Il semble donc que les problèmes évoqués dans le Rapport d'Evaluation restent d'actualité. Dans ce contexte, le GRECO invite instamment les autorités portugaises à examiner cette question plus en profondeur, conformément aux éléments de la recommandation.

50. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vii.

51. *Le GRECO a recommandé 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.*

52. Les autorités portugaises affirment que le projet de règlement mentionné dans la recommandation i pourra accroître la proportionnalité dans le contrôle des comptes, en tant qu'il distinguera les partis selon leur dotation budgétaire.

53. Elles communiquent également des informations sur les amendes prononcées par la Cour constitutionnelle de 2010 à 2012 dans les procédures menées par le ministère public et sur l'avis rendu par l'ECFP, qui figurent en annexe I de ce rapport. Les autorités indiquent que certains des plus petits partis politiques et leurs représentants ont éprouvé des difficultés à payer les amendes et qu'en conséquence, ils remplissent mieux leurs obligations de rapport. L'un des plus importants partis et plusieurs partis plus petits remplissent à présent leurs obligations juridiques et financières de manière complète. Certains autres partis ne remplissent toujours pas toutes leurs obligations, à cause de la faiblesse de leurs structures internes et ces partis continueront à encourir des sanctions. Une culture de comptabilité adéquate, qui était absente ou très faible, semble maintenant se développer dans le domaine politique et électoral. S'agissant des sanctions pénales, les autorités expliquent que le parquet et les tribunaux connaissent de la responsabilité pénale dans le domaine du financement politique, mais que de telles procédures sont plus longues du fait des garanties prévues par la loi.

54. Le GRECO prend note des informations communiquées. En ce qui concerne les amendes prononcées par la Cour constitutionnelle, il apparaît, du moins dans certains cas, que de grands partis ont reçu des amendes plus élevées que de petits partis. Cela semblerait indiquer que la taille et la situation économique du parti sont prises en compte dans une certaine mesure. De même, s'agissant des amendes imposées aux représentants financiers des partis, le dispositif semble assurer une certaine différenciation. Le GRECO salue également le fait que les amendes prononcées semblent engendrer un meilleur respect par les partis politiques de leurs obligations en la matière. Cependant, le fait que certains des partis considérés semblent être sanctionnés après chaque élection induit des doutes sur l'efficacité et le caractère dissuasif des sanctions appliquées. Le GRECO rappelle en outre que les amendes prononcées par la Cour constitutionnelle ne constituent qu'un des trois types de sanctions prévus par la législation sur le financement des partis politiques au Portugal. S'y ajoutent les sanctions pénales, prononcées par

les juridictions pénales compétentes à l'issue d'une procédure et les amendes, dont l'ECFP décide directement, si les partis ou les personnes considérées refusent de coopérer à la procédure de contrôle. Il ne semble pas que ces types de sanctions aient été appliqués. Le GRECO estime donc que des mesures additionnelles – par exemple, une étude de l'effet des sanctions décidées sur la pratique des partis considérés, comme des raisons pour lesquelles l'ensemble des sanctions disponibles ne semble pas avoir été appliqué en pratique – sont nécessaires.

55. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

56. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Portugal n'a mis en œuvre de manière satisfaisante qu'une seule des treize recommandations figurant dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** En ce qui concerne le Thème I - Incriminations, la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations i à v n'ont pas été mises en œuvre. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i, ii, v et vii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iii, iv et vi n'ont pas été mises en œuvre.
57. Les informations communiquées par les autorités portugaises pour les deux thèmes indiquent clairement que le processus de mise en œuvre de presque toutes les recommandations formulées dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle n'en est encore qu'au stade initial. Compte tenu des contraintes que le mémorandum d'entente avec le Fonds monétaire international et l'Union européenne actuellement en vigueur impose au gouvernement portugais, cette absence presque complète de résultats est compréhensible en ce qui concerne le Thème I, qui suppose de modifier un certain nombre de dispositions du droit pénal. Cependant, des progrès limités ont aussi été enregistrés s'agissant du Thème II, pour lequel plusieurs recommandations ne requièrent pas de changements législatifs et auquel une attention insuffisante semblerait avoir été accordée. Le GRECO appelle donc instamment les autorités à faire le maximum pour examiner soigneusement chacune des recommandations, afin d'améliorer le degré de conformité du Portugal.
58. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le degré actuellement très faible de conformité aux recommandations est « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Le GRECO décide donc d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne sont pas en conformité avec les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et invite le Chef de la Délégation portugaise à présenter un rapport sur les progrès de la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire des recommandations i à v concernant le Thème I et les recommandations i à vii relatives au Thème II) dès que possible et, en tout état de cause, au plus tard le 30 juin 2013, conformément au paragraphe 2(i) de cet article.
59. Enfin, le GRECO invite les autorités portugaises à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

AMENDES IMPOSÉES PAR LA COUR CONSTITUTIONNELLE
POUR DES INFRACTIONS AUX REGLES REGISSANT
LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

AMENDES IMPOSÉES EN 2012

Concernant les comptes annuels

Décision 198/2010 du 18 mai 2010 – Considérant les comptes des partis politiques pour l'année 2005, la Cour condamne plusieurs partis et leurs représentants financiers pour actes illégaux, comme indiqué dans le tableau suivant :

Partis politiques	Représentants financiers	Infraction (Loi 19/2003)	Paiement volontaire
B.E. – 12 000,00 €	M. R.P.M. – 2 500,00 €	Art.29.1 (parti) et 29.2 (représentant)	Oui
CDS-PP – 60 000,00 €	M. M.J.R.B.F – 3 500,00 €	Art.29.1 (parti) et 29.2 (représentant)	Oui
PN – 5 000,00 €	M. M.C.L. – 2 000,00 €	Art.29.1 (parti) et 29.2 (représentant)	Non (parti) Oui (représentant)
PCTP/MRPP – 11 000,00 €	M. D.A.C.B. – 2 500,00 €	Art.29.1 (parti) et 29.2 (représentant)	Non communiqué (parti) ; non (représentant)
PCP – 25 000,00 €	10 personnes – 3 000,00 € chacune	Art.29.1 (parti) et 29.2 (représentant)	Oui
MPT – 6 500,00 €	M. L.F.C.M. – 2 200,00 €	Art.29.1 (parti) et 29.2 (représentant)	Non (parti) Oui (représentant)
PDA – 8 000,00 €	M. J.F.N.V. – 2 200,00 €	Art.29.1 (parti) et 29.2 (représentant)	Non
PEV – 4 500,00 €	3 personnes – 2 000,00 €	Art.29.1 (parti) et 29.2 (représentant)	Oui
P.H. – 5 000,00 €	M. L.F.B.S.G. – 2 000,00 €	Art.29.1 (parti) et 29.2 (représentant)	Non (parti) Oui (représentant)
PNR – 11 000,00 €	M. J.A.V.P.C. – 2 500,00 €	Art.29.1 (parti) et 29.2 (représentant)	Non
PPM – 9 000,00 €	M. A.C.S.F. – 2 500,00 €	Art.29.1 (parti) et 29.2 (représentant)	Oui
PPD/PSD – 65 000,00 €	-----	Art.29.1	Oui
PS – 55 000,00 €	-----	Art.29.1	Oui
POUS – aucune sanction	-----		
PCTP/MRPP –	100,00 € ont été remboursés		

Concernant les comptes de campagne

Décision 87/2010 du 3 mars 2010 – Considérant les élections locales d'octobre 2005, la Cour condamne plusieurs partis et leurs représentants financiers pour actes illégaux et irrégularités, comme indiqué dans le tableau suivant :

Partis politiques	Représentants financiers	Infraction (loi 19/2003)	Paiement volontaire
B.E. – 12 000,00 €	Mme D.M.V. – 2 500,00 €	Art. 30.1, 32.2 et 31.2 (parti); art. 32.1 et 31.1 (représentant)	Oui
CDS-PP – 14 000,00 €	M. M.J.R.B.F. – 3 000,00 €	Art. 32.2 et 31.2 (parti); art. 32.1 et 31.1 (représentant)	Oui
PCP-PEV – 20 000,00 €	M. A.M.P.A. – 3 000,00 €	Art. 30.1, 32.2 et 31.2 (parti); art. 32.1 et 31.1 (représentant)	Oui
PND – 7 000,00 €	M. G.R.C. – 2 200,00 €	Art. 32.2 et 31.2 (parti); art. 32.1 et 31.1 (représentant)	Non (parti) Oui (représentant)
PCTP/MRPP – 8 500,00 €	M. D.B.C. – 2 300,00 €	Art. 30.1, 32.2 et 31.2 (parti); art. 32.1 et 31.1 (représentant)	Non
MPT – 4 000,00 €	M. A.L.P. – 400,00 €	Art. 31.2 (parti); art. 31.1 (représentant)	Oui (parti) Non (représentant)
P.H. – 6 400,00	M. M.S.G.A. – 2 000,00 €	Art. 30.1, 32.2 et 31.2 (parti); art. 32.1 et 31.1 (représentant)	Non (parti) Oui (représentant)
PNR – 7 500,00 €	M. J.P.C. – 2 500,00 €	Art. 32.2 et 31.2 (parti); art. 32.1 et 31.1 (représentant)	Non
PPM – 7 500,00 €	M. A.C.S.F. – 2 300,00 €	Art. 32.2 et 31.2 (parti); art. 32.1 et 31.1 (représentant)	Non
PPD/PSD -30 000,00 €	M. J.M.R. – 3 000,00 €	Art. 30.1 et 31.2 (parti); art. 32.1 (représentant)	Oui
PS – 30 000,00 €	M. A.A.P. – 3 000,00 €	Art. 30.1, 32.2 et 31.2 (parti); art. 32.1 et 31.1 (représentant)	Oui
GCE - Amar Amarante com Ferreira Torres	M. A.J.A.A. – 2 500,00 €	Art. 31.1	Non
GCE – Amarante com Ferreira Torres	M. A.J.P.S. – 2 200,00 €	Art. 32.1 et 31.1	Non
GCE - Independentes	M.F. - 400,00 €	Art. 31.1	oui

de Tomar			
GCE – Isaltino – Oeiras Mais à Frente	Mme O.C.F. – 2 300,00 €	Art. 32.1 et 31.1	Oui
GCE – Movimento Sempre Presente – Felgueiras	M. H.A.M.L.R. – 1 000,00€	Art. 31.1	Oui
GCE – Valentim – Gondomar no Coração	M. T.A.M.V. – 1 000,00 €	Art. 31.1	Oui
PS	2 000,00 € ont été remboursés	Art. 16.1.al.c	Oui

Décision 198/2010 du 18 mai 2010 – Considérant les élections locales partielles de 2006, 2007 et 2008, la Cour condamne plusieurs partis et leurs représentants financiers pour actes illégaux et des irrégularités, comme indiqué dans le tableau suivant :

Partis politiques	Représentants financiers	Infraction (loi 19/2003)	Paiement volontaire
CDS-PP – 6 500,00 €	M. J.P.R.C. – Avertissement	Art. 32.2 (parti)	Non Communiqué
PCP – 8 000,00 €	4 personnes – 2 200,00 € chacune	Art. 32.2 (parti) ; art. 32.1 (représentant)	
MPT – 4 000,00 €	M. J.M.T.N. – 2 100,00 €	Art. 32.2 (parti) ; art. 32.1 (représentant)	
PPD/PSD (2006) – 12 000,00 €	5 personnes – 2 100,00 € chacune	Art. 32.2 (parti) ; art. 32.1 (représentants)	
PPD/PSD (2006) – aucune sanction	M. R.M.M. – 2 400,00 €	Art. 32.1	
PPD/PSD (2007) – aucune sanction	3 personnes – 2 200,00 € chacune	Art. 32.1	
PPD/PSD (2008) – aucune sanction	5 personnes – 2 130,00 € chacune	Art. 32.1	
PS (2008) – 7 000,00 €	4 personnes – 2 130,00 € chacune	Art. 32.2 (parti) ; art. 32.1 (représentant)	

Décision 316/10 du 14 juillet 2010 – Considérant les élections régionales de 2007 pour le parlement de la Région autonome de Madère, le 6 mai 2007, la Cour condamne plusieurs partis et leurs représentants financiers pour actes illégaux et irrégularités, comme indiqué dans le tableau suivant :

Partis politiques	Représentants financiers	Infraction (loi 19/2003)	Paiement volontaire
B.E. – 6 000,00 €	Mme M.A.B.S. – 1 000,00 €	Art. 31.2 (parti) ; art. 31.1 (représentant)	Oui
CDS-PP – 8 000,00 €	M. L.R.S.A. – 1 500,00 €	Art. 31.2 (parti) ; art. 31.1 (représentant)	Oui
PCP/PEV – 8 000,00 €	Mme H.M.G. – 1 500,00 €	Art. 31.2 (parti) ; art. 31.1 (représentant)	Oui
PND – 4 500,00	M. J.F.A.F.V. – 500,00 €	Art. 31.2 (parti) ; art.	Oui (parti)

€		31.1 (représentant)	Non (représentant)
MPT – 4 500,00 €	M. J.I.G.F. – 500,00 €	Art. 31.2 (parti) ; art. 31.1 (représentant)	Non
PPD/PSD – 10 000,00 €	M. A.A. – 1 800,00 €	Art. 31.2 (parti) ; art. 31.1 (représentant)	Oui
PS – 6 000,00 €	M. D.P.B.G. – 1 000,00 €	Art. 31.2 (parti) ; art. 31.1 (représentant)	Oui

AMENDES IMPOSÉES EN 2011

Concernant les comptes annuels

Décision 301/2011 du 21 juin 2011 – Considérant les comptes des partis politiques de l'année 2006, la Cour condamne plusieurs partis et leurs représentants financiers pour actes illégaux, comme indiqué dans le tableau suivant :

Partis politiques	Représentants financiers (sanctions toutes prononcées pour violation de l'art. 29.2 de la loi 19/2003)
B.E. – 10 000,00 €	M. R.P.M. – 2 200,00 €
CDS-PP – 60 000,00 €	M. M.J.R.B.F. – 3 400,00 €
PND – 6 500,00 €	M. M.C.L. – 2 300,00 €
PCTP/MRPP – 6 500,00 €	M. D.A.C.B. – 2 300,00 €
PCP – 45 000,00 €	11 personnes – 3 000,00 €
MPT – acquitté	
PDA – 4 500,00 €	M. J.F.N.V. – 2 200,00 €
PEV – 8 000,00 €	4 personnes – 2 300,00 €
PNR – 8 000,00 €	M. J.A.V.P.C. – 2 500,00 €
POUS – 4 030,00 €	M. C.A.A.M. – 2 015,00 €
PPM – 4 500,00 €	M. A.C.S.F. – 2 200,00 €
PPD/PSD – 65 000,00 €	M. M.B.M.C.M.S. – 3 600,00 €
PS – 55 000,00 €	7 personnes – 3 200,00 €
PSR – aucune sanction	M. J.A.F.P.F. – 2 200,00 €
Política XXI – aucune sanction	M. P.A.F. – 2 200,00 €

Décision 104/2011 du 22 février 2011 – Considérant les comptes des partis politiques de l'année 2009, la Cour condamne plusieurs partis et leurs représentants financiers pour actes illégaux (omission des comptes), comme indiqué dans le tableau suivant :

Partis politiques	Représentants financiers (sanctions toutes prononcées pour violation de l'art. 29.2 de la loi 19/2003)
PNR – 6 000,00 €	Mme R.A.G.M. – 2 500,00 €
PPM – 6 000,00 €	M. A.C.F. – 2 500,00 €
PTP – 6 000,00 €	M. A.C.M. – 2 500,00 €

Concernant les comptes de campagne

Décision 77/2011 du 8 février 2011 – Considérant les élections municipales anticipées pour la mairie de Lisbonne, organisées le 15 juillet 2007, la Cour condamne plusieurs partis et leurs représentants financiers pour actes illégaux et irrégularités, comme indiqué dans le tableau suivant :

Partis politiques	Représentants financiers (sanctions toutes prononcées pour violation de l'art. 31.1 de la loi 19/2003)
B.E. – acquitté	Mme D.M.V.N.- acquittée
CDS-PP – 6 000,00 €	M. J.R.R. – 1 000,00 €
PCP/PEV – 5 000,00 €	M. C.M.C.R. – 500,00 €
PND – 4 500,00 €	M. J.M.B.N. – 500,00 €
PCTP/MRPP – acquitté	M. D.A.C.B. - acquitté
MPT – 4 030,00 €	M. A.J.S.F.S. – 403,00 €
PNR – 5 500,00 €	M. P.D.G.M.s – 1 000,00 €
PPM – 5 000,00 €	M. A.A.C – 800,00 €
PPD/PSD – 5 000,00 €	M. R.P.C. – 500,00 €
GCE – Cidadãos por Lisboa	M. J.P.C.S – 1 600,00 €
GCE – Lisboa com Carmona	M. P.M.R – 1 200,00 €

AMENDES IMPOSÉES EN 2012 (JUSQU'A MAI)

Concernant les comptes annuels

Décision 86/2012 du 15 février 2012 – Considérant les comptes des partis politiques pour l'année 2007, la Cour condamne plusieurs partis et leurs représentants financiers pour actes illégaux, comme indiqué dans le tableau suivant :

Partis politiques	Représentants financiers (sanctions toutes prononcées pour violation de l'art. 29.2 de la loi 19/2003)	Paiement volontaire
B.E. – 12 000,00€	M. R.P.M. – 2 600,00 €	Oui
CDS-PP – 60 000,00€	M. J.R.P.A. – 3 500,00 €	Oui
PND – 7 000,00 €	M. J.B.N. – 2 500,00 €	Non (parti) Oui (représentant)
PCTP/MRPP – 9 000,00€	M. D.A.C.B. – 2 700,00 €	Oui
PCP – 75 000,00 €	2 personnes – 4 000,00 €	Oui
MPT – 8 000,00 €	7 personnes – 2 600,00 €	Oui (parti) ; Non communiqué (représentants)
PEV – 12 000,00 €	M. J.L.T.F. – 2 800,00 €	Oui
PH – 5 000,00 €	M. L.F.B.S.G. – 2 300,00 €	Non (parti) Oui (représentants)
PNR – 10 000,00 €	M. P.D.G.M. – 2 800,00 €	Non (parti) ; Non communiqué (représentant)
POUS – acquitté	M. C.A.A.M. - acquitté	
PPM – 5 000,00 €	-----	Non
PPD/PSD – 65 000,00 €	M. J.R.E. – 3 600,00 €	Oui
PS – 45 000,00 €	7 personnes – 3 000,00 €	Oui
PSR	M. J.A.F.P.F. – 2 200,00 €	Oui

Décision 149/2012 – Déclare nulle et non avenue la procédure visée dans la décision 498/2010, en ce qui concerne les comptes de 2007 :

Partis politiques	Représentants financiers
MPT -	6 personnes
PNR -	4 personnes

Décision 87/2012 du 15 février 2012 (omission des comptes) – Considérant les comptes des partis politiques pour l'année 2010, la Cour condamne plusieurs partis et leurs représentants financiers pour actes illégaux, comme indiqué dans le tableau suivant :

Partis politiques	Représentants financiers	Paiement volontaire
PPM – 15 000,00 €	M. V.P.C.C.A. – 3 000,00 €	Non
PCTP/MRPP – 15 000,00 €	M. D.A.C.B. – 2 500,00 €	Non communiqué

Concernant les comptes de campagne

Décision 139/2012 du 13 mars 2012 – Considérant les élections régionales de 2008 pour le Parlement de la Région autonome des Açores, organisées le 19 octobre 2008, la Cour condamne plusieurs partis et leurs représentants financiers pour actes illégaux et irrégularités, comme indiqué dans le tableau suivant :

Partis politiques	Représentants financiers	Infraction (loi 19/2003)	Paiement volontaire
B.E. – 4 260,00 €	Mme C.C.N. – 426,00 €	Art. 31.2 (parti) ; art. 31.1 (représentant)	Oui
CDS-PP – 6 000,00 €	M. P.G.C.N.T.P. – 1 000,00 €	Art. 31.2 (parti) ; art. 31.1 (représentant)	Oui
PCP / PEV – 1 000,00 €	M. M.J.B. – 2 000,00 €	Art. 31.2 (parti) ; art. 31.1 (représentant)	Oui
MPT – 7 000,00 €	M. M.M. – 2 300,00 €	Art. 31.2 et 32.2 (parti) ; art. 31.1 et 32.2 (représentant)	Oui
PDA – 9 000,00 €	M. J.F.N.V. – 4 500,00 €	Art. 30.1 et 31.2 (parti) ; art. 30.2 et 31.1 (représentant)	Non
PPM – 7 000,00 €	M. P.J.A.E. – 2 300,00 €	Art. 31.2 et 32.2 (parti) ; art. 31.1 et 32.1 (représentant)	Non
PPD/PSD – 10 000,00 €	M. P.G.S. – 1 800,00 €	Art. 31.2 (parti) ; art. 31.1 (représentant)	Oui
PS – 6 000,00 €	M. C.P.M.F. – 1 000,00 €	Art. 31.2 (parti) ; art. 31.1 (représentant)	Oui