

Adoption : 18 octobre 2013
Publication : 24 octobre 2013

Public
Greco RC-III (2013) 18F
Rapport intérimaire

Troisième Cycle d'Évaluation

Rapport de Conformité *intérimaire* sur le Portugal

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

« **Transparence du financement des partis politiques** »

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

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur le Portugal a été adopté lors de la 49^e réunion plénière du GRECO (29 novembre – 3 décembre 2010) et a été rendu public le 8 décembre 2010, suite à l'autorisation des autorités portugaises (Greco Eval III Rep (2010) 6F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités portugaises ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO a chargé les Pays-Bas et la Monaco de désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs désignés étaient 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 pour la rédaction du Rapport de Conformité.
3. Dans le Rapport de Conformité, adopté lors de sa 58^e réunion plénière (3-7 décembre 2012), le GRECO a conclu que le Portugal avait mis en œuvre une seule des treize recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. Au vu de ce résultat, il a qualifié le très faible niveau de conformité avec les recommandations constaté alors de « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO. Le GRECO a donc décidé d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle, et demandé au Chef de la délégation portugaise de lui soumettre un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir, les recommandations i à v relatives au Thème I et les recommandations i à vii concernant le Thème II) au plus tard pour le 30 juin 2013, en vertu du paragraphe 2(i) de cet article.
4. Le présent Rapport de conformité intérimaire évalue la poursuite de la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis l'adoption du Rapport de Conformité, et donne une appréciation globale du niveau de conformité du Portugal avec ces recommandations.

II. ANALYSE

Thème I: Incriminations

5. Il est rappelé que dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé 6 recommandations au Portugal concernant le Thème I. Il a conclu à la mise en œuvre satisfaisante de l'une d'entre elles – la recommandation vi – dans le Rapport de Conformité. La conformité avec les autres recommandations est examinée ci-après.
6. Dans son Rapport de Situation concernant ce thème, le Portugal explique en introduction que le ministère de la Justice a élaboré des projets de modification de plusieurs dispositions du Code pénal et d'autres textes de la législation pénale, aux fins de mettre en œuvre les recommandations émanant des évaluations du GRECO, de la Convention des Nations Unies contre la corruption et de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Ces propositions, contenues dans la proposition de loi 453/XII, ont été soumises au Parlement portugais, publiées sur le site internet du Parlement et sont en cours d'examen par la commission des affaires constitutionnelles, des droits et des libertés.

Recommandations i, ii et iii.

7. *Le GRECO avait recommandé :*

- *d'étendre le champ d'application de la législation concernant la corruption active et la corruption passive d'agents publics étrangers, de membres d'assemblées publiques étrangères, de fonctionnaires internationaux, de membres d'assemblées parlementaires internationales ainsi que de juges et d'agents des cours ou tribunaux internationaux, afin de satisfaire pleinement aux exigences des articles 5, 6, 9, 10 et 11 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (recommandation i) ;*
- *d'incriminer le trafic d'influence actif et passif en ce qui concerne les agents publics étrangers/internationaux conformément à l'article 12, lu en conjonction avec les articles 5, 6, 9, 10 et 11, de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (recommandation ii) ;*
- *de veiller à ce que la corruption des arbitres et jurés étrangers soit incriminée dans la législation portugaise conformément aux articles 4 et 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) ; et de procéder rapidement à la ratification de cet instrument (recommandation iii).*

8. Le GRECO rappelle que dans le Rapport de Conformité, les autorités portugaises avaient déjà fait référence aux modifications qu'elles envisageaient d'apporter au Code pénal. Étant donné que les projets de modification étaient toujours en cours d'examen par le Gouvernement et que le GRECO n'avait pas eu la possibilité d'en analyser le contenu, il avait conclu que les recommandations i à iii n'avaient pas été mises en œuvre.

9. Les autorités du Portugal expliquent qu'aux termes des projets de modification mentionnés au paragraphe 6, l'article 386 du Code pénal relatif à la notion d'agent public sera libellé comme suit :

- « 3 – Aux fins de l'application des articles 335 et 372 à 374, sont assimilés à des agents publics :
- a) les juges et procureurs, fonctionnaires, agents et autres personnes de statut équivalent de l'Union européenne, quels que soient leur nationalité et leur lieu de résidence ;
 - b) les fonctionnaires qui sont des ressortissants d'autres États, lorsque l'infraction a été commise, en totalité ou en partie, sur le territoire portugais ;
 - c) toute personne remplissant des fonctions similaires à celles décrites à l'alinéa 1 dans le cadre d'une organisation internationale de droit public dont le Portugal est membre, lorsque l'infraction a été commise, en totalité ou en partie, sur le territoire portugais ;
 - d) les juges, procureurs et fonctionnaires de cours ou tribunaux internationaux, à condition que le Portugal ait déclaré reconnaître la compétence de ces cours ou tribunaux ;
 - e) toute personne remplissant des fonctions relevant de procédures de résolution de différends, quels que soient sa nationalité et son lieu de résidence, lorsque l'infraction a été commise, en totalité ou en partie, sur le territoire portugais ;
 - f) les jurés et arbitres étrangers, lorsque l'infraction a été commise, en totalité ou en partie, sur le territoire portugais ; ».

10. Un nouveau paragraphe 2 sera par ailleurs ajouté à l'article 3 de la loi 34/87 du 16 juillet 1987 sur la responsabilité des personnes occupant des fonctions politiques, comme suit : « Aux fins de l'application des articles 16 à 19, sont assimilées aux ressortissants nationaux occupant des fonctions politiques les personnes occupant des fonctions politiques au sein des organisations

internationales, quels que soient leur nationalité et leur lieu de résidence, ainsi que les membres des assemblées parlementaires qui ont des compétences législatives ou administratives. »

11. Enfin, les autorités portugaises expliquent qu'une proposition visant à ratifier le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) a été finalisée par le ministère des affaires étrangères et doit être envoyée prochainement au conseil des ministres.
12. Le GRECO prend note que les projets de modification du Code pénal et de la loi 34/87 sur la responsabilité des personnes occupant des fonctions politiques ont été présentés au Parlement. S'agissant de leur contenu, le GRECO observe avec satisfaction que si les modifications sont adoptées dans leur version actuelle, elles supprimeraient selon toute apparence les restrictions du champ d'application des infractions de corruption et de trafic d'influence en ce qui concerne les agents publics étrangers, membres d'assemblées publiques étrangères, fonctionnaires internationaux, membres d'assemblées parlementaires internationales ainsi que juges et agents de cours ou tribunaux internationaux, qui ont été soulignées dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 96 et 98). Ces infractions s'appliqueraient à l'ensemble des fonctionnaires étrangers ou internationaux, quelle que soit leur nationalité, ainsi que le prescrivent les recommandations i et ii.
13. Pour ce qui est de la recommandation iii, les modifications envisagées élargiraient de même le champ d'application des infractions de corruption à tous les arbitres et jurés étrangers, quelle que soit leur nationalité, ainsi que le prescrit le premier volet de cette recommandation. GRECO salue également l'intention des autorités portugaises de procéder à la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191), comme le prescrit le deuxième volet de la recommandation.
14. Le GRECO conclut que les recommandations i, ii et iii ont été partiellement mises en œuvre.

Recommandation iv.

15. *Le GRECO avait 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.*
16. Le GRECO rappelle qu'il avait estimé dans le Rapport de Conformité que cette recommandation n'était pas mise en œuvre, en raison d'un défaut de précisions sur le contenu des modifications envisagées.
17. Les autorités portugaises font savoir qu'aux termes des modifications envisagées concernant plusieurs dispositions de la législation pénale, les sanctions pénales pour les infractions de corruption dans le secteur privé et de trafic d'influence seront renforcées. La corruption passive dans le secteur privé (article 8 de la loi 20/2008) sera passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans au maximum ou d'une amende de 600 jours-amende au maximum¹, et de huit ans au maximum en cas de circonstances aggravantes. La corruption active dans le secteur privé

¹ Les amendes sont calculées en tenant compte de la gravité de l'infraction (nombre de jours) et de la situation financière de l'auteur de l'infraction. La sanction est comprise entre 10 jours-amende au minimum et 360 jours-amende au maximum (article 47 du Code pénal). La valeur actuelle d'un jour-amende est de 102 €.

(article 9 de la loi 20/2008) sera passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans au maximum. La sanction pour le trafic d'influence passif sera portée à une peine d'emprisonnement de 3 ans au maximum ou à une amende et la sanction pour le trafic d'influence actif, à une peine d'emprisonnement d'un an au maximum ou à une amende (article 335 du Code pénal). Un nouveau paragraphe 3 sera ajouté à l'article 335 du Code pénal de manière à ériger en infraction pénale le trafic d'influence actif « en vue de l'obtention d'une décision favorable légale ». Enfin, les modifications incluent également un alignement du délai de prescription concernant le trafic d'influence sur celui appliqué à la corruption dans le secteur public (article 118 du Code pénal).

18. Le GRECO se félicite des propositions de modification visant à renforcer les sanctions pénales pour la corruption dans le secteur privé et le trafic d'influence et à faire correspondre le délai de prescription concernant le trafic d'influence à celui appliqué à la corruption dans le secteur public, ainsi que le prescrivent les volets i et iii de la recommandation. Par ailleurs, il note avec satisfaction que le trafic d'influence actif pour un acte « licite » est censé représenter un acte criminel dans le futur, ainsi que le prescrit le deuxième volet de la recommandation.
19. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

20. *Le GRECO avait recommandé de réexaminer et modifier en conséquence l'exemption obligatoirement totale de peine accordée aux auteurs d'actes de corruption dans le secteur public, exemption qui est concédée au motif d'un repentir réel.*
21. Le GRECO rappelle qu'il avait estimé dans le Rapport de Conformité que cette recommandation n'était pas mise en œuvre, étant donné qu'il n'avait pas pu analyser le contenu des modifications envisagées.
22. Les autorités du Portugal indiquent que, dans le cadre des modifications envisagées mentionnées plus haut, l'article 374-B du Code pénal sera également modifié pour inclure la possibilité d'exonérer de la sanction prévue l'auteur de l'infraction s'il déclare l'infraction dans un délai de 30 jours à compter du moment où celle-ci a été commise, à condition qu'il restitue, de son propre chef, l'avantage ou sa valeur.
23. Le GRECO se félicite de l'introduction, dans le projet de l'article 374-B du Code pénal, de la possibilité en question, ce qui permettrait au juge d'examiner les circonstances de l'affaire avant d'exonérer de sanction l'auteur d'une infraction. Cependant, étant donné que les modifications envisagées ne sont pas encore entrées en vigueur, il ne peut pas considérer que cette recommandation est pleinement mise en œuvre.
24. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

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

Recommandation i.

26. *Le GRECO avait 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.*
27. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été évaluée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, eu égard au projet d'adoption d'un nouveau système comptable pour les partis politiques.
28. Les autorités du Portugal expliquent que, suite à la consultation de l'ensemble des partis politiques à propos d'un nouveau règlement sur le système comptable, dont le Rapport de Conformité a fait état, la Commission des comptes et des financements politiques (ci-après l'« ECFP ») a adopté le Règlement n° 16/2013 sur la normalisation des procédures comptables applicables aux partis politiques et aux campagnes électorales. Le Règlement a été publié sur le site Internet de la Cour constitutionnelle² et au Journal officiel. Il établit des procédures normalisées pour la comptabilité des partis politiques et des campagnes électorales et abroge cinq règlements existants. Il régit dans le détail la comptabilité de toutes les structures internes des partis politiques – à l'échelon régional, de district et municipal – ainsi que des structures horizontales qui leur sont affiliées, telles que les mouvements de femmes, de la jeunesse et de travailleurs. Les comptes de ces structures internes doivent être présentés de façon consolidée ou séparée. Pour le deuxième cas, le Règlement détaille les informations à fournir. Par ailleurs, il présente en annexe un ensemble de formats types pour l'établissement des rapports.
29. Le GRECO se félicite de l'adoption du Règlement n° 16/2013 sur la normalisation des procédures comptables applicables aux partis politiques et aux campagnes électorales, qui introduit un format commun pour la comptabilité des partis politiques, y compris leurs structures régionales et locales ainsi que les structures qui leur sont affiliées (par exemple, les mouvements de femmes, de la jeunesse et de travailleurs), et pour la comptabilité des campagnes électorales.
30. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

31. *Le GRECO avait 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.*
32. Le GRECO rappelle qu'il avait évalué cette recommandation comme partiellement mise en œuvre, vu que la Cour constitutionnelle avait réduit le laps de temps nécessaire à la publication

² <http://www.tribunalconstitucional.pt>

des rapports financiers qu'elle reçoit. Toutefois, le GRECO avait fait part de sa préoccupation au sujet du fait que la date butoir pour la présentation des comptes de campagne était désormais 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'Évaluation. Il avait également estimé que les informations rendues publiques étaient dans l'ensemble de portée très générale, et ne comportaient ainsi que des chiffres globaux.

33. Les autorités portugaises font savoir que l'ECFP rend publics les comptes annuels des partis politiques sur son site Internet dans un délai de cinq à huit jours à compter de leur présentation. Par exemple, les derniers comptes annuels de 2012 ont été publiés en mai 2013. Les informations rendues publiques à ce jour ont été les bilans et comptes de résultats des partis politiques. Suite à l'application du nouveau Règlement dès 2013, on s'attend à ce que les comptes incluent des chiffres plus détaillés et fournissent ainsi au public des informations plus utiles. D'autre part, le public peut obtenir, sur demande, des informations comptables plus détaillées, ce que reflètent les articles publiés parfois dans les journaux. Les comptes de campagne sont rendus publics, là aussi dans un délai de cinq à huit jours à compter de la présentation à l'ECFP du bilan, de l'état des dépenses et de l'état des recettes (ventilés par catégories de charges et de produits, respectivement). Tous les autres documents sont accessibles au public sur demande.
34. En outre, les autorités expliquent que la situation évoquée dans le Rapport de Conformité (paragraphe 29) découle de l'application de la loi 55/2010 du 24 décembre 2010 et dénote un problème particulier. Au terme de la vérification des comptes des campagnes électorales qui se sont déroulées en 2011 (élection présidentielle, élections législatives et élections régionales à Madère) et en 2012 (élections régionales aux Açores), l'ECFP a conclu que le nouveau délai impératif fixé par la loi de 2010 pour la présentation des comptes avait facilité leur préparation et permis de les détailler davantage, sachant que ces comptes indiquent désormais l'ensemble des produits collectés de façon effective et des dépenses effectuées. Cela devrait faciliter le contrôle et renforcer la transparence.
35. Le GRECO prend note des nouvelles informations communiquées, d'après lesquelles il semblerait que les retards de présentation des comptes, qui avaient fait l'objet de critiques dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 87), relèvent désormais du passé. D'autre part, il convient que le nouveau Règlement semble garantir la communication d'informations plus détaillées et pertinentes sur les comptes des partis politiques et des campagnes électorales.
36. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

37. *Le GRECO avait 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.*
38. Le GRECO rappelle qu'il avait estimé dans le Rapport de Conformité que cette recommandation n'était pas mise en œuvre, vu qu'elle n'avait pas fait l'objet de toute l'attention des autorités.
39. Les autorités du Portugal indiquent que l'ECFP a bien pris en considération cette recommandation, sur la base des éléments ci-après :

- les comptes électoraux des partis politiques sont alimentés quasi-exclusivement par les deniers publics et, dans une très faible proportion, par des dons privés ;
- les candidats indépendants, qui sont exclusivement financés par des dons privés et des opérations de collecte de fonds, génèrent des mouvements financiers modestes, excepté pour les élections présidentielles ;
- la durée officielle des campagnes électorales est de 15 jours et les dépenses électorales sont en principe encourues dans les deux mois précédant les élections. Même si les dépenses encourues jusqu'à six mois avant le jour des élections sont admissibles en tant que dépenses électorales, l'ECFP a constaté qu'elles sont rares dans la pratique ;
- une forte baisse des subventions publiques destinées aux campagnes électorales est prévue jusqu'en 2016 au moins, du fait de l'application de la loi n° 1/2013 : en effet, elle se traduira par une réduction de 20 % des subventions allouées pour les élections et d'environ 40 % pour les prochaines élections locales. Désormais, la part des subventions reçues qui peut être affectée à la conception, à la production et à l'affichage de messages publicitaires électoraux sur la voie publique est plafonnée à 25 % ;
- par ailleurs, les difficultés économiques du pays ont eu pour effet une forte baisse du financement privé des campagnes électorales. Par conséquent, on ne s'attend pas à ce que le financement privé vienne compenser la baisse des subventions publiques. Au contraire, l'ECFP prévoit que les dons en nature (par exemple, service de restauration pour une manifestation électorale) deviennent plus fréquents que les dons financiers. Il convient de rappeler dans ce contexte que les dons de personnes morales sont interdits au Portugal.

40. Eu égard à ces éléments, l'ECFP pense que le cadre juridique en vigueur en ce qui concerne les dons et la collecte de fonds, tel qu'il ressort des annexes XIII et XIV, paragraphe 4(2) de la section III du Règlement n° 16/2013, répond de manière satisfaisante aux préoccupations exprimées par la recommandation.

41. Le GRECO prend note des informations communiquées et accepte que la recommandation a été dûment prise en considération. Toutefois, il n'est pas totalement convaincu par le raisonnement des autorités du Portugal et fait remarquer que les éléments mentionnés sont subordonnés au cadre juridique en vigueur et à la situation économique du Portugal. Aussi invite-t-il les autorités à réexaminer leur position dans le futur, à la lumière d'une évolution possible des éléments en question.

42. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

43. *Le GRECO avait recommandé la réalisation d'une étude sur le financement politique du point de vue des mouvements financiers qui échappent au cadre réglementaire, et notamment les divers types de contributions de tiers en faveur des différents acteurs de la vie politique, y compris les candidats aux élections, et sur les possibilités d'améliorer la transparence du financement des partis politiques par des tiers.*

44. Le GRECO rappelle qu'il avait estimé dans le Rapport de Conformité que cette recommandation n'était pas mise en œuvre, vu que les autorités portugaises n'avaient pris aucune mesure à cet égard.

45. Les autorités portugaises font savoir que l'ECFP, dans le cadre de la vérification des comptes annuels des partis et des comptes des campagnes électorales à laquelle il procède, a été particulièrement stricte en ce qui concerne les pratiques de financement informel (telles que les contributions de tiers aux acteurs politiques, qu'il s'agisse de candidats à des élections internes ou de candidats non liés à un parti) qui visent à contourner le cadre juridique. Habilitée à vérifier les « dons indirects » (par exemple, le règlement de dépenses de partis par des sociétés), qui sont proscrits par l'article 8(3)(c) de la loi n° 19/2003, l'ECFP s'emploie également à signaler aux autorités judiciaires compétentes les cas de financement illicite et frauduleux, tels que l'affaire ayant impliqué le joueur de football Luis Figo lors des élections législatives de 2009. Pour ce qui est des dépenses encourues de manière illicite, l'ECFP les a épinglées dans les vérifications comptables qu'elle a réalisées (par exemple, pour un des candidats à l'élection présidentielle de 2011). En outre, les autorités indiquent que vu la situation économique et financière actuelle du pays, les mouvements financiers marginaux et illicites ont diminué et n'ont pratiquement plus d'incidence aujourd'hui. En conséquence, l'ECFP estime que l'étude recommandée ne présente plus d'intérêt, vu que les aspects sur lesquels elle était censée porter relèvent de sa compétence, en tant qu'organe chargé du contrôle du financement politique. Les autorités rajoutent, cependant, que la Cour constitutionnelle a récemment décidé de confier l'étude recommandée à l'ECFP, avec la participation d'institutions académiques indépendantes ou d'associations de la société civile.
46. Le GRECO considère que la situation décrite dans le Rapport de Conformité reste pour l'essentiel inchangée. L'étude recommandée n'a pas été réalisée et des informations contradictoires ont été fournies quant à sa réalisation future. Le GRECO précise également qu'il n'a été signalé aucune modification du cadre juridique qui viserait à remédier à la situation décrite dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 89), à savoir que les candidats individuels aux élections ainsi que les tiers ne sont pas visés par la réglementation en vigueur en matière de transparence. Nonobstant le rôle de l'ECFP dans la découverte d'affaires de financement illicite, le GRECO réitère le point de vue exprimé dans le Rapport d'Évaluation, selon lequel les mouvements financiers échappant au cadre réglementaire ne peuvent pas être rendus plus transparents dans le contexte de la législation en vigueur, d'où la nécessité d'étudier ces mouvements financiers. Leur possible diminution dans la situation économique actuelle du Portugal ne remet pas en question la pertinence d'une telle étude. Par conséquent, le GRECO réitère une fois encore l'importance de l'étude de ce phénomène, afin de le traiter de façon appropriée dans le futur.
47. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation v.

48. *Le GRECO avait recommandé de i) veiller à ce que la Cour constitutionnelle et la Commission des comptes et des financements politiques (ECFP) soient dotées de moyens suffisants pour mener à bien leurs missions d'une manière efficace et rapide ; et de ii) réduire considérablement la durée du processus de contrôle des comptes annuels des partis et des comptes des campagnes électorales.*
49. Le GRECO rappelle qu'il avait évalué cette recommandation comme partiellement mise en œuvre eu égard à une baisse notable de l'arriéré de contrôle de l'ECFP, qui montrait que cet organe était désormais doté de ressources suffisantes, comme le prescrit le premier volet de la

recommandation. Cela étant dit, un arriéré important subsiste au niveau de la Cour constitutionnelle.

50. Les autorités du Portugal indiquent que l'ECFP n'a pas d'arriéré à l'heure actuelle. Elle est en passe d'achever la vérification des comptes annuels de 2011 des partis politiques et des comptes relatifs aux élections régionales de 2012. La Cour constitutionnelle, pour sa part, est résolue à raccourcir le temps nécessaire pour valider les comptes annuels et les comptes des campagnes électorales. Les autorités soulignent que le traitement de l'année 2009 a été particulièrement complexe, étant donné que trois campagnes électorales se sont déroulées cette année, et qu'après la validation des derniers comptes annuels et des comptes de campagne de l'année en question, la Cour verra son arriéré réduit. Le dernier arrêt très approfondi de la Cour constitutionnelle concerne les élections locales du 11 octobre 2009 (arrêt n° 231/2013 du 24 avril 2013 et rectifications de l'arrêt n° 257/2013 du 14 mai 2013). Le 18 juin 2013, la Cour constitutionnelle a statué, dans son arrêt n° 345/2013, sur l'imposition d'amendes aux partis politiques ayant omis de présenter leurs comptes. Ainsi, l'on s'attend à ce que le processus de validation des comptes de 2009 soit finalisé en novembre ou décembre 2013.
51. Le GRECO estime que si le délai actuel de contrôle de l'ECFP semble satisfaisant, on ne peut pas en dire autant en ce qui concerne la validation finale par la Cour constitutionnelle, sachant que cette institution n'a pas encore fini de valider les comptes de 2009. Même si l'on tient compte du fait que plusieurs élections ont été organisées en 2009, ce qui a entraîné un allongement et une complexification du processus de déclaration et de vérification, la Cour constitutionnelle n'a pas encore démontré une réduction notable de son délai de traitement, ainsi que le prescrit le deuxième volet de la recommandation.
52. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

53. *Le GRECO avait recommandé d'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.*
54. Le GRECO rappelle qu'il avait estimé dans le Rapport de Conformité que cette recommandation n'était pas mise en œuvre, vu qu'elle n'avait apparemment été examinée que de manière succincte.
55. Les autorités du Portugal indiquent que, de l'avis de l'ECFP, après huit années d'expérience (huit cycles de vérification de comptes annuels et douze campagnes électorales), il ne devrait pas y avoir de grandes nouveautés dans le cadre juridique applicable au financement politique ni de doutes sur l'interprétation de la législation et des normes comptables. Dans la réalité, il arrive qu'il y ait des divergences d'interprétation de la législation entre l'ECFP et les partis politiques – par exemple, l'ECFP considère que les partis politiques ne devraient détenir qu'un seul compte bancaire. Certains partis détiennent plusieurs comptes et de ce fait se sont vus imposer une amende par la Cour constitutionnelle, sans pour autant remédier à la situation. Il se peut que des non-experts en matière comptable aient du mal à déterminer si certaines pratiques constituent une irrégularité ou pas, raison pour laquelle l'ECFP émet pour chaque campagne des directives (publiées sur son site Internet³), qui, même si elles ne sont pas contraignantes, garantissent une cohérence dans l'interprétation des règles applicables auxquelles toutes les parties concernées

³ http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas_eleicoes-al.html

doivent se conformer. En outre, et à titre d'exemple, en avril et juin 2013, l'ECFP a prodigué des conseils personnalisés à près d'une centaine de citoyens envisageant de se porter candidat aux prochaines élections locales. Elle a organisé, en juillet 2013, deux réunions publiques à l'intention des représentants financiers de l'ensemble des candidats aux élections locales, la première s'adressant aux représentants des partis et des coalitions, la seconde aux représentants des candidats indépendants. Ces réunions ont connu une large participation. Par conséquent, les autorités pensent que les fonctions et compétences actuelles de l'ECFP, ainsi que le rôle de la Cour constitutionnelle dans l'évaluation finale des comptes des partis politiques et des campagnes électorales, sont de nature à garantir la fiabilité du système.

56. Le GRECO note que l'ECFP maintient la position qu'elle avait précédemment exprimée, selon laquelle un développement de son rôle proactif de conseil à l'égard des partis politiques n'est pas nécessaire. Il prend également note des informations supplémentaires communiquées en ce qui concerne les activités de conseil mises en œuvre par l'ECFP, sous la forme d'instructions interprétatives générales publiées sur son site Internet et de conseils personnalisés à l'intention des parties concernées par le financement politique. Bien que l'ECFP n'ait pas de pouvoirs réglementaires, ses prises de position ont jusqu'à présent été suivies par la Cour constitutionnelle. Eu égard à ces informations supplémentaires et aux éléments présentés en rapport avec la recommandation vii ci-après, le GRECO considère que les préoccupations exprimées sur cette recommandation ont été dissipées de manière satisfaisante.
57. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation vii.

58. *Le GRECO avait 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.*
59. Le GRECO rappelle qu'il avait estimé dans le Rapport de Conformité que cette recommandation était partiellement mise en œuvre, car les amendes imposées par la Cour constitutionnelle laissaient apparaître une prise en compte de la taille et de la situation économique des partis concernés. Cependant, le fait que certains des partis considérés semblaient être sanctionnés après chaque élection induisait des doutes sur l'efficacité et le caractère dissuasif des sanctions appliquées. En outre, le GRECO s'était demandé pourquoi les autres types de sanctions prévus, à savoir les sanctions pénales et les amendes que l'ECFP est habilitée à imposer directement, n'étaient apparemment pas appliqués dans les faits.
60. Les autorités portugaises indiquent que le caractère dissuasif et efficace des sanctions prévues n'a transparu que ces dernières années, à la suite de l'imposition de lourdes amendes aux partis fautifs ou à leurs représentants financiers. Ces amendes ont représenté une charge importante dans les comptes des partis concernés, engendrant souvent un problème de trésorerie. En conséquence, en 2012-2013, les partis politiques se sont davantage souciés de ne pas commettre d'irrégularités susceptibles d'avoir des répercussions financières aussi lourdes. Il ressort des opinions les plus récentes émises par l'ECFP que plusieurs partis n'ont commis aucune irrégularité (six partis pour les comptes relatifs aux élections législatives de 2011 et trois partis pour les comptes annuels de 2010). D'autres partis n'ont commis que peu d'irrégularités ou des irrégularités de faible montant (comptes de campagne de 2011 de cinq partis et aussi comptes annuels de 2010 de cinq partis). Les autorités soulignent que ces chiffres reflètent une

amélioration notable de la conformité des partis politiques avec la réglementation en vigueur. Les partis politiques ont exprimé leur volonté de présenter des comptes exempts d'irrégularités et, à cette fin, ils ont bénéficié d'une précieuse assistance de l'ECFP, sous la forme de procédures de rectification des comptes. Par ailleurs, les autorités font savoir que la possibilité d'imposer une amende aux représentants financiers des partis politiques en qualité de codéfendeurs en vertu de l'article 28(2) et (3) de la loi n° 19/2003 a eu un effet dissuasif important, que démontre le fait que seul deux infractions de financement illicite ou de dépassement du plafond de dépenses ont été enregistrées depuis 2010.

61. Pour ce qui est des autres sanctions prévues, notamment les sanctions pénales, elles sont du ressort du ministère public et des tribunaux. Les décisions récentes ont consisté en un acquittement, l'élément intentionnel des infractions concernées n'ayant pu être prouvé.
62. Le GRECO se félicite des nouvelles informations communiquées, qui semblent indiquer que le manque de souplesse dans l'application des sanctions, qui avait été évoqué dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 95), s'est atténué, et que celles-ci sont devenues davantage proportionnelles. Par ailleurs, il convient que les lourdes amendes imposées par la Cour constitutionnelle ces dernières années semblent avoir été efficaces, comme le montrent les dernières données communiquées.
63. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

64. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Portugal a désormais mis en œuvre de façon ou traité de manière satisfaisante six des treize recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** Six autres recommandations ont été partiellement mises en œuvre et une autre n'a pas été mise en œuvre à ce jour. En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations i à v ont été partiellement mises en œuvre. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i à iii et vii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante, la recommandation v a été partiellement mise en œuvre et la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.
65. Le GRECO note que les autorités portugaises ont pris de nouvelles mesures pour donner suite à la plupart des recommandations concernant les deux thèmes. Pour ce qui est du Thème I, il se félicite des modifications que les autorités envisagent d'apporter au Code pénal et à d'autres dispositions connexes de la législation pénale, telles qu'elles figurent dans la proposition de loi 453/XII et qui, si elles sont adoptées telles que libellées actuellement, satisferaient aux exigences de toutes les recommandations. Le GRECO salue également l'intention des autorités portugaises de procéder à la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).
66. Dans le cas du Thème II, l'entrée en vigueur du nouveau Règlement n° 16/2013 introduisant un format commun d'établissement de rapports semble garantir une présentation plus uniforme et détaillée des comptes des partis politiques et des campagnes électorales. Le délai de présentation et de contrôle des comptes semble aussi avoir été réduit, même si la résorption de l'arriéré de validation des comptes par la Cour constitutionnelle reste à confirmer. D'autre part, le GRECO se réjouit des informations supplémentaires fournies par les autorités portugaises sur le rôle de conseil de la Commission des comptes et des financements politiques, ainsi que des

explications tendant à montrer que les sanctions en vigueur ont eu un impact significatif sur la conformité des partis politiques. Cela étant dit, il regrette que la recommandation de procéder à une étude sur les mouvements financiers échappant au cadre réglementaire reste pour l'instant sans effet satisfaisant.

67. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau de conformité avec les recommandations n'est plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Le GRECO décide donc de ne plus appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation.
68. En vertu du paragraphe 8.2 de l'article 31 révisé de son Règlement Intérieur, le GRECO demande au Chef de la délégation portugaise de lui soumettre un rapport sur les mesures prises pour assurer la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir, les recommandations i à v concernant le Thème I et les recommandations iv et v concernant le Thème II) avant le 31 juillet 2014.
69. Enfin, le GRECO invite les autorités du Portugal à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction accessible au public.