



Strasbourg, 15 mai 2009

Public
Greco Eval III Rep (2008) 3F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur l'Espagne **Transparence du Financement des Partis Politiques** (Thème II)

Adopté par GRECO
lors de sa 42^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 11-15 mai 2009)

I. INTRODUCTION

1. L'Espagne a adhéré au GRECO en 1999. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2001) 1F) concernant ce pays lors de sa 5^e Réunion Plénière (11-15 juin 2001) et le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2004) 7F) lors de sa 23^e Réunion Plénière (17-20 mai 2005). 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 corruption¹ (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel² (STE 191) et Principes directeurs 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec (2003)⁴ sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après « L'EEG »), qui s'est rendue en Espagne du 24 au 26 septembre 2008, était composée de M. Pietro RUSSO, magistrat, Cour des comptes (Italie), M. Douglas STEWART, cadre supérieur, Gestion des risques, Deloitte LLP (Royaume-Uni) et d'un expert scientifique, M. Yves Marie DOUBLET, directeur adjoint, Assemblée Nationale, Service juridique, Unité des études juridiques (France). L'EEG était assistée de M^{me} Laura SANZ-LEVIA, du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, l'EEG a reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document GRECO Eval III (2008) 3F, Thème II), ainsi que des extraits de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré les représentants des autorités suivantes : le ministère de l'Intérieur (Direction générale de politique interne, Direction générale adjointe de politique interne et procédures électorales), le Conseil supérieur de la magistrature, le parquet et la Cour des comptes. L'EEG a par ailleurs rencontré les membres de deux grands partis politiques représentés au Parlement (c'est-à-dire le Parti socialiste ouvrier espagnol et le Parti populaire). Enfin, l'EEG a rencontré des auditeurs externes indépendants, Transparency International, le monde universitaire et les médias.
5. Le présent rapport consacré au Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO – « Transparence du financement des partis politiques » – a été établi à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite effectuée sur place. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités espagnoles en vue de se conformer aux obligations qui découlent des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Le rapport décrit dans un premier temps la situation, puis procède à une analyse critique. Les conclusions comportent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à l'Espagne pour que celle-ci améliore son degré de conformité aux dispositions examinées.
6. Le rapport sur le Thème I – « Incriminations » – a fait l'objet du document Greco Eval III Rep (2008) 3F, Thème I.

¹ L'Espagne a signé la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 10 mai 2005, mais ne l'a pas encore ratifiée.

² L'Espagne n'a pas davantage signé ni ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale (STE 191).

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE GENERALE

Vue d'ensemble du système politique/électoral

7. L'Espagne est une monarchie constitutionnelle, sous la forme d'une démocratie parlementaire pluripartite. Son Parlement (*Cortes Generales*) se compose de deux chambres élues : le Congrès des députés (*Congreso de los Diputados*), qui détient le principal pouvoir législatif³, et le Sénat (*Senado*), chambre de la représentation territoriale. Les 350 députés du Congrès sont élus selon la méthode D'Hondt de représentation proportionnelle à scrutin de liste. Deux méthodes distinctes sont utilisées pour l'élection des sénateurs : 208 d'entre eux sont élus selon un système majoritaire direct (à l'échelon de la province) et 50 autres sont désignés par leurs corps législatifs régionaux respectifs (Communauté Autonome) au scrutin proportionnel indirect⁴. Les mandats du Congrès et du Sénat, d'une durée maximale de quatre ans, sont simultanés. Le régime électoral général est réglé par la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections (LOREG).
8. Le territoire espagnol se subdivise en 17 Communautés Autonomes (*Comunidades Autónomas*)⁵. Celles-ci sont toutes dirigées par un gouvernement (*gobierno* ou *junta*) élu par un corps législatif monocaméral. Les élections des Communautés Autonomes ont lieu tous les quatre ans. La quasi-totalité des Communautés Autonomes (à l'exception de la Catalogne) ont adopté leur propre législation électorale ; elles utilisent en général la méthode D'Hondt de scrutin proportionnel et le scrutin de liste bloquée.
9. Enfin, les communes présentent également un caractère représentatif : les citoyens élisent le conseil municipal (une sorte de corps législatif), qui élit ensuite le maire, lequel peut nommer un conseil de gouverneurs, composé des conseillers membres de son parti ou d'une coalition de partis, et qui fait office d'exécutif. La seule exception à cette règle concerne les communes de moins de 50 habitants, qui agissent sous la forme d'un conseil public, avec un maire directement élu et une assemblée de voisins qui tient lieu d'organe législatif et de contrôle. Les élections municipales ont lieu tous les quatre ans. La répartition des voix entre conseillers municipaux se fait selon la méthode D'Hondt de représentation proportionnelle, sauf pour les communes de moins de 100 habitants, où le scrutin groupé est utilisé. Le nombre de conseillers est déterminé en fonction de la population de la commune, de 5 pour les communes les plus petites à 55 pour Madrid (la plus importante).

Participation aux élections

10. Les élections doivent avoir lieu au suffrage universel, libre, égal, direct et secret (article 23 de la Constitution).

³ Les lois sont déposées et examinées au Congrès avant leur passage au Sénat. Ce dernier peut proposer des modifications et même opposer son droit de veto à l'égard d'un texte. Le Congrès peut cependant passer immédiatement outre ce veto par un vote à la majorité absolue ou, deux mois plus tard, par un vote à la majorité simple.

⁴ Les sénateurs sont élus directement par les provinces et indirectement par les Communautés Autonomes. Les provinces utilisent un scrutin majoritaire ou partiellement groupé. Chaque province de la péninsule élit quatre sénateurs, les provinces insulaires (îles Baléares et Canaries) élisent deux ou trois sénateurs par île, tandis que Ceuta et Melilla élisent chacune deux sénateurs. Les partis désignent trois candidats ; chaque électeur dispose de trois voix (moins dans les circonscriptions où le nombre de sénateurs élus est inférieur à ce chiffre) et vote individuellement pour les candidats qu'il choisit ; il s'agit du seul cas de vote personnel aux élections nationales espagnoles. Les Communautés Autonomes élisent un sénateur, plus un sénateur par million d'habitants. Elles déterminent les modalités du choix de leurs sénateurs, qui sont en général élus par le corps législatif de la Communauté concernée, à proportion des partis qui le composent.

⁵ Andalousie, Aragon, Asturies, îles Baléares, pays Basque, îles Canaries, Cantabrie, Castille-La Mancha, Castille-Leon, Catalogne, Estrémadure, Galicie, La Rioja, Madrid, Murcie, Navarre, Valence.

11. Le droit de vote actif (c'est-à-dire la capacité d'élire) et le droit de vote passif (c'est-à-dire le fait d'être éligible) sont accordés à tout citoyen espagnol majeur (18 ans), à l'exception des personnes condamnées par une décision de justice définitive. Le mandat parlementaire est incompatible avec un certain nombre de hautes fonctions gouvernementales, politiques et publiques, l'appartenance aux forces armées, le fait de siéger à l'assemblée d'une Communauté Autonome (pour les députés) et l'appartenance à une commission électorale.
12. Les partis politiques, les coalitions et les groupes de citoyens peuvent présenter des listes de candidats (articles 43 et 44 de la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections). Les candidats au Congrès des députés sont présentés sur liste bloquée⁶ dans chacune des 52 provinces espagnoles. Le seuil de représentation au Congrès est fixé à 3 %. En pratique, les partis sont toutefois obligés d'obtenir un pourcentage plus important pour remporter des sièges. Au Sénat, les électeurs choisissent un certain nombre de noms de candidats sur une liste établie par les partis et peuvent voter en faveur de candidats de plusieurs partis. Les sénateurs sont par conséquent élus dans les provinces au scrutin majoritaire uninominal.
13. La campagne électorale dure officiellement 15 jours (article 51 de la loi organique 5/1985). Dans les faits, elle débute dès la fixation du jour du scrutin (54 jours auparavant), voir plus tôt encore. En outre, les dates des différents types de scrutin précités, c'est-à-dire les élections générales (législatives), autonomes et municipales, ne coïncident généralement pas, ce qui conduit concrètement les partis politiques concurrents à faire campagne sans relâche.
14. Les élections espagnoles sont administrées à quatre échelons distincts : la Commission électorale centrale (*Junta Electoral Central*), les commissions électorales provinciales (*Juntas Electorales Provinciales*), les commissions électorales de district ou de circonscription (*Juntas Electorales de Zona*) et les bureaux de vote (*Mesas Electorales*). Enfin, le ministère de l'Intérieur joue un rôle essentiel dans l'administration électorale.

Cadre juridique et enregistrement des partis politiques

15. Il n'existe à proprement parler aucune définition juridique des partis politiques. Divers textes, y compris la Constitution et la loi organique 6/2002 relative aux partis politiques, évoquent néanmoins le statut des partis politiques et leurs attributions. Concrètement (et sur la base des divers textes de loi mentionnant les partis politiques) ils peuvent être qualifiés d'associations privées, dont le but est d'exprimer la volonté politique des citoyens et de promouvoir leur participation à la vie démocratique, notamment grâce à l'élaboration de programmes politiques, ainsi qu'en proposant des candidats aux élections et en leur accordant leur soutien.
16. L'enregistrement des partis politiques sur le Registre des partis relève de la compétence du ministère de l'Intérieur. La procédure d'enregistrement est régie par la loi organique 6/2002 relative aux partis politiques et par le décret royal 2281/1976 relatif à l'enregistrement des partis politiques. Pour être enregistré, le parti concerné doit préciser l'identité de ses fondateurs et des membres de son organe dirigeant, ainsi que ses statuts déposés devant notaire (en indiquant notamment le nom et l'adresse du parti, ses objectifs et son règlement intérieur) (article 3(2) de la loi organique 6/2002 relative aux partis politiques). Les informations consignées au Registre des partis présentent un caractère public et peuvent être consultées sur demande (article 4 du décret royal 2281/1976 relatif à l'enregistrement des partis politiques). La liste des noms et adresses des

⁶ Dans les systèmes de listes bloquées, les partis politiques établissent la liste de leurs candidats dans une circonscription donnée avant une élection ; les électeurs votent par conséquent en faveur d'une liste de candidats complète.

partis politiques enregistrés, ainsi que la date de leur enregistrement, figurent sur le site web du ministère de l'Intérieur⁷.

17. Une fois enregistrés (c'est-à-dire 20 jours après le dépôt des documents demandés), les partis politiques jouissent de la personnalité morale et peuvent acquérir des droits et obligations.
18. Un total de 3 251 partis politiques étaient enregistrés en Espagne au 28 février 2009 ; certains d'entre eux n'ont plus aucune activité.

Représentation des partis au Parlement

19. Suite aux élections législatives de mars 2008, les partis représentés au Parlement sont les suivants :

(a) Congrès des députés :

- Parti socialiste ouvrier espagnol (Partido Socialista Obrero Español – PSOE) : 169 députés
- Parti populaire (Partido Popular – PP) : 154 députés
- Convergence et Union (Convergencia i Unió – CiU) : 10 députés
- Parti nationaliste basque (Eusko Alferdi Jetzalea-Partido Nacionalista Vasco – EAJ-PNV) : 6 députés
- Gauche républicaine de Catalogne (Esquerra Republicana de Catalunya – ERC) : 3 députés
- Gauche unie (Izquierda Unida – IU) : 2 députés
- Bloc nationaliste galicien (Bloque Nacionalista Galego) : 2 députés
- Coalition canarienne (Coalición Canaria – CC) : 2 députés
- Union, progrès et démocratie (Unión Progreso y Democracia – UPD) : 1 député
- Navarre oui (Nafarroa Bai – NA-BAI) : 1 député

(b) Sénat :

- Parti populaire (Partido Popular – PP) : 101 sénateurs
- Parti socialiste ouvrier espagnol (Partido Socialista Obrero Español – PSOE) : 89 sénateurs
- Accord catalan de progrès (Entesa Catalana de Progrés – ERC-PSC-ICV-EU1A) : 12 sénateurs
- Convergence et union (Convergencia i Unió – CiU) : 4 sénateurs
- Parti nationaliste basque (Eusko Alferdi Jetzalea-Partido Nacionalista Vasco – EAJ-PNV) : 2 sénateurs

Vue d'ensemble du système de financement des partis

20. Les dispositions qui régissent les finances politiques figurent dans la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections (pour les campagnes électorales), ainsi que dans la loi organique 8/2007 relative au financement des partis politiques⁸ (pour le financement ordinaire des partis politiques) adoptée récemment. Cette dernière comporte des dispositions précises sur les sources de financement public et privé, les obligations comptables des partis politiques⁹, ainsi que les mécanismes de contrôle et de sanction. Lors de la visite de l'EEG, seule une élection

⁷ http://www.mir.es/DGPI/Partidos_Politicos_y_Financiacion/Registro_Partidos_Politicos/

⁸ La loi organique 8/2007 a été adoptée en juillet 2007 pour combler les diverses lacunes que présentait le cadre juridique antérieur dans ce domaine particulier, à savoir la loi organique 3/1987 relative au financement des partis politiques. Celle-ci permettait une utilisation abusive du système, entraînant du même coup des allégations de cas de corruption liée au financement des partis politiques (par exemple les affaires Filesa et Naseiro ou les affaires des casinos et des machines à sous, etc.). La nouvelle législation vise à renforcer la transparence et le mécanisme de contrôle du financement des partis.

⁹ Au regard de la loi organique 8/2007, le terme « parti politique » englobe non seulement les partis politiques en tant que tels, mais encore les fédérations, les coalitions et les groupes d'électeurs.

législative avait eu lieu en application de cette législation (en mars 2008). Le prochain rendez-vous électoral prévu en Espagne est celui des élections européennes du 7 juin 2009.

Financement public

Financement public direct

21. Le financement public direct est assuré par (article 2(1) de la loi organique 8/2007 relative au financement des partis politiques) : a) les subventions publiques en faveur des dépenses électorales ; b) les subventions annuelles de l'Etat pour les activités de fonctionnement et les dépenses de sécurité (c'est-à-dire les montants alloués aux partis politiques pour assurer leur protection contre les attentats terroristes) ; c) les subventions annuelles versées par les Communautés Autonomes et les communes pour les activités de fonctionnement ; d) les subventions extraordinaires versées aux fins de publicité ; e) les contributions versées aux groupes parlementaires à l'échelon de l'Etat, des Communautés Autonomes et des communes. En outre, les partis politiques qui prennent part aux élections municipales peuvent bénéficier d'un financement public direct prélevé sur le budget des collectivités locales, sous la forme d'une somme forfaitaire pour l'ensemble des partis, à laquelle s'ajoute un montant variable proportionnel au nombre de sièges de chaque parti (article 73 de la loi 11/1999 relative aux collectivités locales). Enfin, l'Etat peut accorder des aides extraordinaires à des fins de référendum¹⁰.
22. Les subventions sont versées en fonction du nombre de sièges/voix obtenus aux dernières élections. La loi organique 5/1985 relative au régime général des élections, ainsi que les diverses réglementations électorales à l'échelon des Communautés Autonomes (voir l'annexe I pour de plus amples précisions), établissent le ratio exact du montant alloué en euros par siège/voix obtenu par un parti. En pratique, seuls les partis politiques qui détiennent un siège au sein des organes législatifs respectifs de l'Etat, des Communautés Autonomes ou des communes peuvent bénéficier d'un financement public direct. A cet égard, la comptabilisation et le versement des fonds publics sont effectués sur justification de l'acquisition, par l'intéressé, de sa pleine condition d'élu et de l'exercice effectif de la fonction à laquelle il a été élu. L'augmentation du financement public des partis politiques n'est soumise à aucun plafond, tandis que le montant minimal est fixé en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation d'une année sur l'autre. La loi organique 8/2007 a, à ce propos, augmenté de 20 % les subventions versées par l'Etat pour le financement des activités de fonctionnement et des dépenses de sécurité des partis politiques : en 2008, 78 100 000 euros ont été alloués aux activités de fonctionnement et 4 010 000 euros aux dépenses de sécurité.
23. En vertu de l'article 126 de la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections, les subventions publiques ne peuvent être versées à un parti politique dont l'organe dirigeant, la liste électorale ou le groupe parlementaire comportent une personne reconnue coupable d'une grave infraction (terrorisme, graves infractions contre l'administration publique, par exemple).

Financement public indirect

24. Le financement indirect des campagnes électorales est assuré sous la forme d'un temps d'antenne gratuit accordé par la radiodiffusion publique à l'occasion des campagnes électorales. A cet égard, la télévision publique ne peut accepter de publicité payante à caractère politique et a l'obligation de réserver un temps d'antenne gratuit, réparti entre les adversaires selon une formule

¹⁰ Ce type de subvention étatique a par exemple été alloué pour le référendum sur la Constitution de l'UE, qui a eu lieu en 2005. Les conditions particulières et les modalités de l'attribution de l'aide précitée étaient fixées par le décret royal 6/2005 du 14 janvier 2005.

fondée sur le nombre de voix et de sièges obtenus par chaque parti aux élections législatives précédentes. Lorsqu'un parti n'a pas participé aux élections précédentes ou n'a pas obtenu de siège, il bénéficie néanmoins de 10 minutes de temps d'antenne gratuit. La télévision publique consacre par ailleurs du temps aux partis politiques dans ses journaux télévisés et ses émissions d'information ; il leur est également alloué en fonction des résultats obtenus par chacun d'eux aux élections précédentes. Il est interdit au gouvernement de mener des campagnes d'information publique durant la période électorale, à l'exception de celles qui portent sur le processus électoral et sont indispensables à la protection de l'intérêt général.

25. Les partis politiques peuvent en outre bénéficier de frais d'affranchissement réduits pour les envois postaux effectués au cours de la campagne.
26. Enfin, les panneaux d'affichage (supports d'affichage), ainsi que les salles de réunion publiques (par exemple les écoles ou les mairies), sont mises gratuitement à disposition par les communes durant les campagnes électorales.

Financement privé

Partis politiques

27. Conformément à l'article 2(2) de la Loi organique 8/2007 relative au financement des partis politiques, outre les contributions publiques précitées, le financement d'un parti politique peut consister en les éléments suivants :
 - (a) les cotisations des adhérents
 - (b) les revenus tirés du patrimoine et des activités du parti (par exemple les activités destinées à promouvoir le parti et à recueillir des fonds, les publications, etc.)
 - (c) les dons en espèces et en nature des personnes physiques (qu'il s'agisse de ressortissants nationaux ou étrangers) ou morales. Les dons provenant de ces dernières doivent être approuvés par leur organe dirigeant, qui est tenu d'en attester la légalité
 - (d) les prêts et créances
 - (e) les legs.
28. Les sources de financement privé sont soumises à un certain nombre de restrictions. Il est notamment interdit aux partis politiques d'accepter les types de contributions suivants :
 - les dons anonymes ;
 - les dons provenant d'une personne physique ou morale supérieurs à 100 000 euros/an (cette limite ne s'applique pas aux dons en nature effectués sous forme de biens immobiliers). Cette restriction est plus sévère pour les dons effectués à l'occasion des campagnes électorales, qui ne doivent pas dépasser 6 000 euros par personne (article 129 de la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections) ;
 - les dons provenant d'entités du secteur public ;
 - les dons de sociétés privées qui fournissent des biens ou services aux entités ou entreprises publiques détenues en majorité par l'Etat ou contrôlées par lui ;
 - la subrogation de tiers pour le paiement de biens, travaux ou toute autre dépense engagée par un parti politique ;
 - les dons provenant de gouvernements étrangers, d'entités ou d'entreprises publiques étrangères liées directement ou indirectement à ceux-ci (les fonds versés par l'Union européenne pour les élections européennes ne sont pas concernés par cette interdiction).
29. Les cotisations versées par les adhérents, le montant total des prêts/créances dont peut bénéficier un parti et les revenus tirés de ses activités et des actions menées par lui en vue de recueillir des

fonds ne sont soumis à aucune restriction quantitative. Sur le plan qualitatif, l'auteur d'un don privé ne peut le soumettre à condition ou l'associer à un but précis.

30. Enfin, il est interdit aux partis politiques d'exercer une activité commerciale à but lucratif (article 6 de la loi organique 8/2007 relative au financement des partis politiques).

Associations et fondations liées directement ou indirectement aux partis politiques représentés au Parlement

31. Conformément à la loi organique 8/2007 relative au financement des partis politiques, les dons reçus par les associations et fondations liées aux partis politiques sont soumis aux restrictions et interdictions imposées aux dons privés faits en faveur des partis politiques. Ces associations et fondations présentent cependant des caractéristiques propres :
- elles sont autorisées à recevoir jusqu'à 150 000 euros de dons par personne et par an (au lieu des 100 000 euros auxquels sont limitées les autres personnes physiques et morales) ;
 - tout don provenant d'une personne morale et supérieur à 120 000 euros doit être certifié par le biais d'un acte authentique.

Régime fiscal

Partis politiques

32. Les dons reçus par les partis politiques sont en principe exonérés de l'impôt sur les sociétés (article 10 de la loi organique 8/2007 relative au financement des partis politiques).

Donateurs

33. Les dons faits aux partis politiques par les personnes physiques peuvent être déduits de leur impôt sur le revenu dans la limite de 600 euros par an. Pour pouvoir bénéficier de cette exonération, l'intéressé doit apporter la preuve que sa contribution a bel et bien été versée. La loi 49/2002 relative aux entités à but non lucratif et aux mesures d'incitation fiscale en faveur du parrainage permet de bénéficier d'exonérations fiscales supplémentaires (article 12 de la loi organique 8/2007 relative au financement des partis politiques).

Dépenses

34. Les partis politiques sont soumis à une limitation de leurs dépenses électorales, sur un plan à la fois qualitatif et quantitatif.
35. S'agissant des restrictions qualitatives, seules peuvent être engagées les dépenses électorales consacrées aux éléments suivants (article 130 de la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections) :
- l'établissement des enveloppes et des bulletins de vote ;
 - la publicité électorale et la publicité directe ou indirecte destinées à promouvoir le vote en faveur d'une candidature donnée ;
 - la location de locaux utilisés pour mener campagne ;
 - la rémunération du personnel temporaire embauché pour la campagne électorale ;
 - les moyens de transport et les frais de déplacement des candidats, des responsables du parti et du personnel participant à la campagne électorale ;
 - les frais de publipostage et d'envoi de courriers ;
 - les intérêts des prêts obtenus pour la campagne électorale ;

- toute autre dépense exigée par la gestion des fonctions et services pertinents opérationnels pendant la campagne électorale.
36. Une limitation quantitative s'applique par ailleurs comme suit (articles 131, 175, 193 et 227 de la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections) :
- élections générales (Congrès et Sénat) : un montant maximum de 0,24 euro multiplié par le nombre de résidents des circonscriptions électorales dans lesquelles le parti présente sa liste.
 - élections européennes : un montant maximum de 0,12 euro multiplié par le nombre de résidents des circonscriptions électorales dans lesquelles le parti présente sa liste.
 - élections municipales : un montant maximum de 0,07 euro multiplié par le nombre de résidents des circonscriptions électorales dans lesquelles le parti présente sa liste. De plus, lorsqu'un parti présente des listes de candidats dans au moins 50 % des communes d'une province donnée, il est autorisé à dépenser 96 162 euros par province concernée.
37. Lorsque les dates de deux élections ou plus coïncident, les partis politiques ne peuvent engager pour cette élection supplémentaire des dépenses correspondant à plus de 25 % du montant maximal des dépenses autorisées pour les élections générales.

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE SPÉCIFIQUE

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

Comptabilité

38. La loi organique 8/2007 relative au financement des partis politiques impose à ces derniers une série d'obligations comptables pour leurs activités de fonctionnement. Les bilans comptables et financiers des partis politiques sont soumis aux principes généraux de la comptabilité. A cet égard, les partis politiques ont une obligation de tenue de leurs registres comptables, y compris des états exacts de leurs revenus et dépenses (il leur faut au moins tenir un bilan et un compte de résultat)¹¹. Les informations suivantes doivent notamment figurer dans leurs livres de comptes (article 14(2) de la loi organique 8/2007 relative au financement des partis politiques) :
- l'inventaire annuel des actifs du parti ;
 - des informations relatives aux revenus des partis :
 - o les revenus tirés des cotisations versées par les membres
 - o les revenus tirés du patrimoine du parti
 - o les subventions publiques
 - o les bénéfices tirés des activités du parti ;
 - des informations relatives aux dépenses des partis :
 - o les dépenses de personnel
 - o les dépenses occasionnées par l'acquisition de biens et de services
 - o les dépenses et les frais financiers occasionnés par les prêts
 - o les autres dépenses administratives
 - o les dépenses liées aux activités du parti ;
 - des informations relatives aux opérations de capital risque liées aux :
 - o prêts et créances
 - o investissements
 - o débiteurs et créanciers.

¹¹ Accord donné par la Cour des comptes le 28 février 2008 pour le contrôle de la comptabilité électorale des élections générales prévues le 9 mars 2008.

39. Le suivi, d'une part, des cotisations versées par les membres et, d'autre part, des autres types de dons privés imposent aux partis politiques d'ouvrir des comptes bancaires distincts (articles 4 et 8 de la loi organique 8/2007 relative au financement des partis politiques). Les établissements financiers concernés doivent fournir aux donateurs un document certifiant la date et le montant du don, ainsi que l'identité fiscale du donateur. Les partis politiques fournissent aux auteurs de dons en nature un document attestant officiellement de la réalisation du don et de son caractère irrévocable.
40. La loi organique 5/1985 relative au régime général des élections impose par ailleurs de tenir une comptabilité précise et distincte des revenus et dépenses liés aux campagnes électorales. Les partis politiques sont tenus de charger un « administrateur électoral »¹² de la gestion des finances en rapport avec la campagne électorale (articles 121 à 123 de la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections). Un compte bancaire spécifique doit être ouvert aux fins de campagne, de manière à canaliser l'ensemble des dons et des dépenses. Les dons effectués sur ce compte bancaire doivent préciser l'identité du donateur, y compris ses nom, adresse et numéro de carte d'identité ou de passeport. S'agissant des dépenses occasionnées par la campagne électorale, les sommes déposées sur ces comptes doivent être utilisées dans un délai de 90 jours après l'élection concernée et uniquement pour solder toute dépense engagée avant la clôture de la campagne correspondante (articles 124 à 126 de la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections). Lorsque plusieurs élections ont lieu au même moment, chacune d'elles doit faire l'objet de comptes bancaires et d'états financiers distincts.
41. La législation pertinente sur le financement des partis politiques ne comporte aucune obligation spécifique quant à la durée légale de la tenue des livres de comptes. Les autorités indiquent néanmoins que les partis politiques sont en principe soumis aux règles commerciales et fiscales élémentaires applicables en la matière. La comptabilité financière et les documents en rapport avec celle-ci (y compris les fichiers informatiques) devraient par conséquent être conservés par les partis pendant au moins six ans.
42. S'agissant des dispositions relatives aux infractions liées à la bonne tenue et à la conservation de la comptabilité et des autres documents des sociétés, le Code de commerce ne prévoit aucune sanction directe des infractions ; toutefois, en cas de faillite, l'absence des documents comptables adéquats sera sanctionnée par une déclaration de faillite frauduleuse. Le Code pénal, en revanche, prévoit un « délit de comptabilité » spécifique (article 310)¹³. Les articles 200 et 201 de la loi relative à la fiscalité des sociétés et l'article 184 de la loi relative à la fiscalité générale prévoient des sanctions spécifiques en cas d'infractions comptables.

¹² Tout citoyen de plus de 18 ans et jouissant de la pleine capacité juridique peut exercer la fonction d'administrateur électoral. Elle peut également être assurée par les représentants du parti, mais pas par les candidats. Lorsqu'un parti présente sa candidature dans plus d'une province, il doit désigner, en plus de l'administrateur électoral, un administrateur général chargé de coordonner et de regrouper les comptes de campagne du parti concerné.

¹³ Est passible d'une peine de cinq à sept mois d'emprisonnement toute personne à laquelle la législation fiscale fait obligation de tenir une comptabilité commerciale, des registres ou une comptabilité fiscale et qui :

- a) s'abstient totalement de respecter ladite obligation dans la procédure d'évaluation directe de l'assiette fiscale ;
- b) tient une comptabilité différente pour la même activité et le même exercice, qui dissimule ou maquille la véritable situation de l'entreprise ;
- c) s'abstient de consigner les contrats, les décisions, les opérations ou les transactions économiques en général dans les registres obligatoires ou y inscrit des chiffres qui ne correspondent pas à la réalité ;
- d) effectue des écritures comptables fictives dans les registres obligatoires.

Obligations de rendre compte

Partis politiques

43. Les partis politiques qui bénéficient de fonds publics sont tenus de rendre compte séparément de leurs activités de fonctionnement et de leurs campagnes électorales. Le traitement et le compte rendu distinct des finances de fonctionnement et de campagne visent à faciliter la vérification des comptes. Les finances de fonctionnement et les finances électorales doivent toutefois être réunies à un stade ultérieur et regroupées dans les comptes annuels des partis politiques. Le compte rendu financier des groupes parlementaires est régi par des dispositions distinctes.
44. S'agissant des activités de fonctionnement, l'organe directeur d'un parti politique est chargé d'établir un rapport financier annuel, qui comporte (i) un bilan (dans lequel figure une déclaration des éléments de l'actif et du passif), (ii) un compte de résultat et (iii) des notes explicatives qui précisent les différents dons provenant de sources publiques et privées. Elles doivent notamment, pour ce qui est des dons privés, préciser l'identité du donateur (c'est-à-dire indiquer s'il s'agit d'une personne physique ou morale) et le montant de la contribution reçue. La seule exception au principe de la divulgation de l'identité du donateur concerne une seule catégorie de revenus : les revenus tirés du patrimoine et des activités du parti, sous réserve que le montant en question soit inférieur à 300 euros (article 6 de la loi organique 8/2007 relative au financement des partis politiques). Ces notes explicatives doivent s'accompagner, en annexe, d'informations complètes sur les prêts existants (c'est-à-dire l'identité du prêteur, le montant total du prêt, son taux d'intérêt, l'échelonnement de son remboursement, le risque de surendettement et la mention de tout événement imprévu susceptible de modifier les conditions initialement consenties pour le prêt en question). Ces documents doivent être remis à la Cour des comptes avant le 30 juin de chaque année (article 14 de la loi organique 8/2007 relative au financement des partis politiques).
45. Pour ce qui est des finances relatives aux campagnes électorales, les administrateurs électoraux sont tenus de transmettre à la Cour des comptes (ou à l'institution des comptes compétente de la Communauté Autonome, le cas échéant), dans un délai de 100 à 125 jours après la campagne électorale concernée, un compte rendu financier détaillé des recettes et des dépenses de la campagne (article 133 de la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections). La Cour des comptes a publié en 2007 une série de lignes directrices¹⁴, qui précisent les informations à mentionner dans le compte rendu de campagne d'un parti pour les élections de mai 2007. Les données suivantes étaient notamment exigées :
- (a) informations relatives aux revenus :
- les dons provenant de personnes physiques
 - les dons provenant de personnes morales
 - les paiements anticipés
 - les prêts
 - les autres revenus
- (b) informations relatives aux dépenses engagées :
- bulletins de vote et enveloppes
 - publicité
 - locations
 - salaires
 - frais de transport et de déplacement

¹⁴ Décision du 30 mars 2007 relative au contrôle des finances de la campagne menée pour les élections prévues le 27 mai 2007.

- frais de correspondance et de publipostage
 - frais financiers
 - autres dépenses.
46. En outre, la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections impose non seulement que le compte rendu financier des campagnes électorales soit détaillé, mais encore qu'il repose sur un certain nombre de justificatifs. A cet égard, les lignes directrices précitées publiées par la Cour des comptes en 2007 précisent les différents types de justificatifs à fournir, en indiquant le montant et la nature des fonds reçus et des dépenses engagées durant la campagne électorale.

Les donateurs

47. Les établissements de crédit ayant financé des prêts destinés à la campagne électorale, ainsi que les prestataires de services dont les factures atteignent un montant supérieur à 6 000 euros, sont tenus de notifier ces opérations à la Cour des comptes (article 133 de la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections).

Accès aux livres de comptes

48. Les comptes rendus financiers des partis politiques sont conservés par la Cour des comptes (ou l'institution des comptes compétente de la Communauté Autonome, le cas échéant).
49. Les services de police ont accès aux livres de comptes des partis politiques en cas de soupçon d'infraction pénale, tout comme les autorités fiscales à des fins de contrôle fiscal.
50. Les partis politiques n'entrent pas dans le champ d'application de la réglementation relative au libre accès à l'information. Les informations financières précises (autres que celles qui figurent dans le rapport annuel consacré au financement des partis, publié par la Cour des comptes) ne sont par conséquent pas accessibles au public.

Obligations de publication

51. La Cour des comptes n'est pas soumise à une obligation officielle de publication des comptes rendus financiers des partis politiques. Elle est toutefois tenue de publier un rapport annuel sur le financement des partis, dans un délai de six mois à compter du dépôt de ces comptes rendus (article 16(2) de la loi organique 8/2007 relative au financement des partis politiques). Ce rapport comporte des conclusions et des observations formulées par la Cour suite au contrôle des finances des partis politiques auquel elle s'est livrée (y compris les malversations constatées) ; on y trouve en général également, en annexe, des informations synthétiques sur la nature des comptes annuels des partis politiques. Le rapport est transmis au Parlement, puis publié au Journal officiel espagnol (BOE), ainsi que sur le site web de la Cour des comptes.
52. Les partis politiques ne sont pas soumis à l'obligation légale de publier leurs comptes rendus financiers et n'y procèdent d'ailleurs pas.

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

Contrôle interne

53. Les partis politiques sont soumis à l'obligation générale de procéder à leurs propres contrôles internes (article 15 de la loi organique 8/2007 relative au financement des partis politiques).

54. Ils sont tenus de remettre à la Cour des comptes un compte rendu de ces contrôles internes, accompagné des rapports financiers pertinents évoqués aux paragraphes 43 à 46.

Contrôle externe

55. La Cour des comptes dispose d'une compétence générale de contrôle du financement politique. Elle partage cette attribution avec les institutions des comptes compétentes des Communautés Autonomes pour les élections aux parlements régionaux. En outre, en vertu de l'article 132 de la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections, les commissions électorales (voir paragraphe 14) sont également chargées de certaines missions de surveillance durant les campagnes électorales¹⁵.
56. Les instances précitées accomplissent leur mission de contrôle en toute indépendance. La/les cour(s) des comptes sont en effet des instances indépendantes, qui exercent leurs activités sous les auspices du Parlement national et des parlements régionaux compétents. Elles choisissent leur propre calendrier de travail et disposent de leur propre budget. De même, les commissions électorales sont des organes professionnels indépendants et impartiaux, dont la composition mixte réunit des juges et des enseignants.
57. Le contrôle exercé par les institutions précitées n'est pas seulement formel, il est également matériel. A cet égard, les organes de contrôle compétents sont investis de pouvoirs d'enquête étendus, qui leur permettent de demander tout document nécessaire à la vérification de la conformité du financement des partis politiques (qu'il provienne de source publique ou privée) avec la législation en vigueur (articles 132 et 134 de la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections ; article 19 de la loi organique 8/2007 relative au financement des partis politiques). En outre, les partis politiques et toute autre entité/personne entretenant avec eux des rapports commerciaux ont l'obligation particulière de coopérer, si besoin est, avec les instances de contrôle.
58. Conformément à la loi organique 8/2007 relative au financement des partis politiques, les dons reçus par les associations et les fondations liées aux partis politiques représentés au Parlement sont soumis aux mêmes obligations de contrôle que celles qui s'imposent aux partis eux-mêmes.
59. En cas d'irrégularité/de défaut constaté à l'occasion d'un contrôle financier, la Cour des comptes contacte, en principe, le parti concerné afin qu'il éclaire/remédie à cette situation. Si l'irrégularité relevée laisse penser qu'il pourrait s'agir d'un cas de corruption, la Cour des comptes en fait immédiatement part, selon le cas, aux services répressifs. La/les cour(s) des comptes procède(nt), de droit ou suite à la plainte d'un citoyen, à des enquêtes.

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

Sanctions

60. La responsabilité administrative des partis politiques peut-être engagée en cas de non-respect des obligations prévues par la loi organique 8/2007 relative au financement des partis politiques et par

¹⁵ Les commissions électorales sont chargées de contrôler le respect des dispositions pertinentes sur le financement des campagnes électorales par les partis politiques, depuis le jour de la fixation officielle de la date des élections et jusqu'à cent jours après le scrutin (article 132 de la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections). Toutefois, dans la pratique, les commissions électorales n'ont à ce jour procédé à aucun contrôle des finances des partis ; leur rôle se borne habituellement à veiller à la transparence des procédures électorales (par exemple les dispositions publicitaires, la désignation des candidats, etc.).

la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections. L'article 17 de la loi organique 8/2007 relative au financement des partis politiques prévoit, notamment, deux types distincts d'infractions et de sanctions applicables : (i) en cas de non-respect des limitations et des restrictions imposées en matière de dons, une amende équivalente à deux fois la contribution illégalement reçue peut être déduite des subventions ultérieurement versées ; (ii) l'absence de remise d'un rapport financier ou la remise d'un rapport comportant des données inexactes ou insuffisantes est passible du retrait d'un financement public. La/les cour(s) des comptes est/sont chargée(s) d'infliger l'éventail précité de sanctions administratives. Leurs décisions sont susceptibles de recours devant la Cour suprême.

61. De plus, les représentants des partis¹⁶ (par exemple le directeur général, le représentant général, l'administrateur électoral), peuvent voir leur responsabilité pénale engagée au titre de l'article 310 du Code pénal, en cas d'infraction comptable ou d'infraction à la tenue des livres comptables. En outre, la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections sanctionne le non-respect des obligations de tenue d'une comptabilité exacte et d'utilisation des fonds publics aux fins prévues par la législation électorale par une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans et une amende de 180 à 1 800 euros. Lorsque les fonds ont été utilisés à des fins d'enrichissement personnel, la peine d'emprisonnement peut être alourdie et passer de trois à huit ans (articles 149 et 150 de la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections). Ces sanctions pénales sont infligées par les tribunaux, selon la procédure prévue par les dispositions pertinentes du Code de procédure pénale (article 151 de la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections). Ces sanctions peuvent s'accompagner d'une déchéance spécifique d'exercice du droit de vote et d'éligibilité.
62. Les associations et les fondations liées aux partis politiques représentés au Parlement sont passibles de peines identiques à celles des partis politiques.
63. La Cour des comptes a fait état d'infractions à la législation relative au financement des partis politiques survenues par le passé. Celles-ci consistaient principalement en un non-respect des limitations des dépenses, une absence de transparence des sources de financement privées, la présence d'incohérences dans les livres comptables, etc. La Cour des comptes a infligé au total soixante-dix sanctions. Elle a, par exemple, recommandé au sujet des élections de 2007 le retrait des fonds publics à trente-cinq reprises, pour un montant total de 627 000 euros.

Immunités et prescription

64. Il n'existe aucune immunité permettant à une personne d'éviter d'être poursuivie ou sanctionnée en cas d'infraction à la réglementation relative au financement des partis politiques. En Espagne, la catégorie à laquelle appartient un fonctionnaire impliqué dans une infraction pénale ne conditionne pas l'engagement de poursuites effectives à son encontre, mais détermine la juridiction compétente pour connaître de l'affaire (c'est-à-dire la Cour suprême ou les hautes cours à l'échelon régional).
65. La seule exception à ce principe est celle des membres du Parlement national et des parlements régionaux, qui jouissent d'une immunité pour les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Ils ne peuvent être poursuivis sans autorisation préalable de l'autorité compétente (par exemple la chambre concernée lorsqu'il s'agit de députés et de sénateurs). Les titulaires de cette immunité peuvent toutefois être arrêtés en cas de flagrant délit. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle a fourni à plusieurs reprises des précisions sur la nature et l'étendue de cette

¹⁶ L'ordre juridique espagnol ne prévoit pas la responsabilité pénale des sociétés.

immunité, en soulignant qu'elle n'avait aucun caractère personnel, mais était au contraire attachée à la fonction du parlementaire en question, en vue de garantir son exercice effectif.

66. Il n'existe aucune prescription spécifique pour l'engagement de poursuites en cas d'infraction administrative à la loi 8/2007 relative au financement des partis politiques. Les infractions aux dispositions applicables en matière de financement des partis lors des campagnes électorales, prévues par la loi organique 5/1985, constituent pour l'instant des infractions pénales dans le droit fil des dispositions pertinentes du Code pénal. A cet égard, les autorités indiquent que le statut des prescriptions fonctionne de manière souple en Espagne et permet ainsi, en principe, d'engager des poursuites sans risquer une clôture de la procédure par forclusion. Les prescriptions sont définies par l'article 131 et dépendent des peines dont est passible l'infraction. Ainsi, les infractions prévues aux articles 149 et 150 de la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections, qui sont passibles d'une peine de six mois à trois ans d'emprisonnement, sont prescrites au bout de 3 ans ; la prescription est de 10 ans pour les infractions à l'article 150(2), passibles d'une peine de 3 à 8 ans d'emprisonnement. L'article 132(2) du Code pénal prévoit la suspension de la prescription dès l'engagement de poursuites à l'encontre d'une personne soupçonnée d'être l'auteur d'une infraction, de sorte que l'infraction et son auteur sont poursuivis comme si aucun délai ne s'était écoulé entre la commission de l'infraction et l'engagement de l'action en justice correspondante. La prescription peut également courir pendant le temps où le prévenu est à l'étranger ou se cache sur le territoire national.

IV. ANALYSE

67. En Espagne, les dispositions qui régissent les finances politiques figurent dans la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections (pour les campagnes électorales), ainsi que dans la loi organique 8/2007 relative au financement des partis politiques, qui est entrée en vigueur en juillet 2007. Cette dernière témoigne de la volonté marquée, fondée sur un large consensus politique, de renforcer la transparence et l'obligation de rendre compte dans le domaine du financement politique. A cet égard, les constatations faites lorsque la réglementation antérieure en la matière était en vigueur, à savoir la loi organique 3/1987, avaient révélé un grand nombre d'irrégularités et de malversations commises par les partis politiques, qui faisaient systématiquement l'objet de critiques formulées par la Cour des comptes dans ses rapports de contrôle. L'absence d'une obligation de transparence précise et impérieuse, associée à un système de contrôle et de sanction médiocre, avait permis la commission d'un certain nombre d'abus, comme l'avait démontré une série de scandales retentissants survenus au cours des vingt dernières années à propos du financement illicite des partis politiques. De fait, la corruption politique avait été qualifiée à plusieurs reprises de principal sujet de préoccupation dans les enquêtes d'opinion réalisées en Espagne¹⁷.
68. La visite de l'EEG a eu lieu avant la mise à l'essai du nouveau système prévu par la loi organique 8/2007. L'analyse de l'EEG s'est par conséquent limitée à vérifier le caractère suffisant des dispositions de la loi organique 8/2007, ainsi qu'à recueillir les constatations faites et les enseignements tirés de la mise en œuvre du précédent cadre juridique, notamment les lacunes et les irrégularités décelées au cours des vingt dernières années. L'analyse qui suit doit être replacée dans ce contexte ; le temps et l'expérience montreront si la nouvelle loi présente des défaillances encore invisibles aujourd'hui.
69. Le financement public représente la principale source de financement des partis en Espagne : il équivaut en moyenne à 80 à 95 % des revenus des partis politiques représentés au Parlement. Les subventions sont allouées selon le nombre de sièges/voix obtenus aux élections ; dans la

¹⁷ Voir aussi le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle sur l'Espagne (GRECO Eval I Rep (2001) 1F Final), paragraphe 14.

pratique, seuls les partis politiques détenant un siège dans l'organe législatif concerné (que ce soit à l'échelon national ou infranational) réunissent les conditions qui leur permettent de bénéficier d'un financement public. Le montant annuel alloué aux partis politiques par le budget de l'Etat est fixé par le Parlement ; il n'existe aucune limite à l'augmentation de cette somme (ainsi, en 2008 a été décidée une augmentation de 20 % par rapport à 2007). Il semblerait que l'actuel système de financement profite principalement aux partis importants et déjà bien établis, dans la mesure où l'allocation de fonds publics est liée à une participation réussie aux élections. A ce propos, l'EEG souhaite attirer l'attention des autorités espagnoles sur la Recommandation 1516 (2001) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le financement des partis politiques. Celle-ci préconise que les contributions financières de l'Etat, d'une part, soient calculées à proportion du soutien politique dont jouissent les partis, selon des critères d'appréciation objectifs tels que le nombre de suffrages ou de sièges parlementaires obtenus et, d'autre part, permettent aux nouveaux partis d'entrer sur la scène politique et de rivaliser de manière équitable avec les partis les mieux établis. S'agissant du financement privé, le nombre d'adhérents à un parti est en Espagne le plus faible d'Europe ; les revenus tirés des cotisations sont par conséquent extrêmement modestes. L'EEG a appris que certains partis recevaient un montant non négligeable de fonds provenant d'autres sources privées, notamment par le biais de dons ou d'effacement de créances. Les dons faits aux partis politiques sont fiscalement déductibles.

70. La législation espagnole impose un certain nombre de restrictions aux revenus et aux dépenses (engagées à l'occasion d'élections) des partis politiques. L'EEG a notamment appris que la mise en place des dispositions limitant le montant et la source des dons faits aux partis politiques allait de pair avec l'intention du législateur de renforcer la transparence générale du financement politique et d'éviter toute situation susceptible d'entraîner des conflits d'intérêt ou perçue comme telle par l'opinion publique. Les dons privés ne doivent pas, en principe, être soumis à condition par le donateur. De même, le droit espagnol interdit les dons de personnes morales publiques ou privées étrangères. L'interdiction absolue des dons anonymes est une caractéristique novatrice de la loi organique 8/2007 ; cette avancée majeure est le fruit de l'important compromis auquel sont parvenus les différents partis politiques pour éviter les contributions secrètes : les dons anonymes représentaient en effet jusqu'à 70-90 % des sources de financement privé de certains partis politiques. L'EEG a été informée de la conclusion d'un accord entre les différents partis : il prévoit l'augmentation du montant maximal du don susceptible d'être fait chaque année par une même source à un parti politique, sous réserve que chaque contribution soit divulguée. Ce plafond est désormais fixé à 100 000 EUR par donateur et par an (les entités liées à un parti politique peuvent recevoir des dons, dont le montant ne peut dépasser 150 000 EUR par an et par don) ; cette restriction est plus importante encore pour les dons faits à l'occasion des campagnes électorales, dont le montant ne peut être supérieur à 6 000 EUR par personne. L'EEG observe toutefois que le plafond prévu pour les contributions personnelles ne s'applique pas aux dons en nature faits sous forme de biens immobiliers. Enfin, il est interdit aux partis politiques d'exercer une activité commerciale à but lucratif.
71. La loi organique 8/2007 établit par ailleurs une série de limitations applicables aux dons provenant d'entités publiques et semi-publiques. Sont notamment interdits les dons faits par les entités du secteur public, ainsi que par les sociétés privées qui fournissent des biens ou services aux entités publiques, aux entreprises contrôlées par l'Etat ou à celles dont il est l'actionnaire majoritaire. Les autorités espagnoles ont souligné que cette disposition (article 4(2)c) de la loi 8/2007) avait été mise en place pour éviter les situations de type « don contre marché public », c'est-à-dire un moyen de financement public occulte ou sélectif qui consisterait à accorder des contrats de service en échange des sommes versées par les donateurs pour le financement d'une campagne. Il s'agit, selon les autorités, d'un instrument préventif supplémentaire de lutte contre la corruption, qui s'inscrit dans le cadre plus général de l'adjudication des contrats de marchés publics. A cet

égard, la limitation prévue à l'article 4(2)c) de la loi 8/2007 représente l'un des éléments du vaste arsenal de mesures administratives mises en place pour éviter toute malversation en matière de marché public et garantir que les principes d'objectivité, de publicité et de transparence régissent les procédures d'adjudication concernées ; les dispositions administratives sont complétées par des dispositions pénales, applicables en cas de corruption. Plusieurs interlocuteurs rencontrés par l'EEG lors de sa visite sur place redoutaient le contournement de l'intention du législateur, notamment parce que l'interdiction générale des dons provenant d'entreprises ayant passé contrat avec les pouvoirs publics ne vaut pas pour les dons faits aux entités étroitement liées aux partis politiques ou soumises à leur influence (par exemple les fondations politiques). Aussi les contributions versées aux partis politiques par les entreprises signataires de contrats de marchés publics peuvent-elles emprunter le canal des associations ou fondations politiques, qui sont exemptées de cette restriction. De plus, l'interdiction de recevoir des dons provenant d'entreprises ayant passé contrat avec les pouvoirs publics est uniquement applicable aux contrats actuels ; mais la loi n'impose aucun « délai de garantie/d'attente » après la conclusion du contrat public par l'entité privée concernée, ce qui favorise grandement le risque de voir des dons intéressés emprunter ce canal pour parvenir jusqu'à un parti politique donné (notamment lorsque ce dernier a attribué le contrat de marché public à cette même entreprise). On peut craindre qu'il en aille de même pour les éventuels soumissionnaires d'appels d'offres publiques. Ces questions, qui sont autant de sources d'inquiétude, mériteraient d'être surveillées attentivement par les autorités au fur et à mesure de la mise en œuvre de la loi.

72. S'agissant des restrictions imposées aux dépenses occasionnées par les campagnes électorales, la loi organique 5/1985 relative au régime général des élections prévoit des limitations qualitatives (c'est-à-dire autorise uniquement les dépenses liées à un éventail défini de frais, par exemple les enveloppes et bulletins de vote, la publicité à caractère électoral, la location de locaux, etc.) et quantitatives (en fixant un montant maximum pour ces dépenses, calculé selon une formule mathématique rigoureuse, associant les résultats des élections au nombre de résidents de la circonscription). La Cour des comptes (ainsi que les institutions des comptes compétentes des Communautés Autonomes) a observé que les plafonds de dépenses étaient souvent dépassés par les partis politiques. Tout en évitant de formuler une recommandation officielle en la matière, l'EEG jugerait souhaitable que les autorités examinent soigneusement cette question, afin de parvenir à un juste équilibre entre, d'une part, des règles du jeu identiques pour les différents partis politiques en lice lors des élections et, d'autre part, la garantie de ne pas voir les plafonds de dépenses systématiquement dépassés dans les faits, le montant officiellement déclaré étant minoré.

Transparence

73. Les partis politiques ont l'obligation de conserver la comptabilité exigée et de la tenir en respectant scrupuleusement les principes généraux en la matière ; les dons financiers doivent être crédités sur des comptes bancaires spécifiques, ouverts à cet effet par les partis politiques. Ces derniers sont en outre tenus de réaliser leurs opérations financières en rapport avec les campagnes électorales au moyen d'un compte bancaire distinct et de désigner un administrateur chargé de gérer les finances de la campagne. Les écritures comptables des recettes et dépenses doivent être tenues de manière suffisamment précise pour permettre à tout moment d'exposer et d'expliquer, avec une exactitude raisonnable, les transactions faites par les partis. Ceux-ci ont notamment l'obligation de préciser dans leur comptabilité la source et le montant de chaque don ; les seules contributions susceptibles d'être reçues sans que soit mentionnée l'identité du tiers acquéreur d'un bien ou prestataire d'un service sont les revenus tirés du patrimoine et des activités des partis (par exemple la vente de matériel de propagande, de billets de loterie, etc.) d'un montant inférieur à 300 EUR.

74. De même, la comptabilité des partis politiques doit comporter un état détaillé des éléments d'actif et de passif. A cet égard, l'EEG a appris que les prêts bancaires représentaient une importante source de financement politique en Espagne. Une enquête ad hoc menée par la Cour des comptes sur ce point précis a souligné l'endettement croissant des partis politiques (selon les estimations, leurs dettes se montaient à 144 800 000 EUR en 2005), tout en signalant de nombreuses irrégularités en la matière. L'EEG observe que l'endettement des partis politiques risque de les rendre plus vulnérables/dépendants vis-à-vis des établissements de crédit. La loi organique 8/2007 impose désormais que les conditions des prêts contractés soient spécifiées dans les comptes rendus financiers. Cela permettra à la Cour des comptes de contrôler ces conditions et l'évolution des créances des établissements de crédit, y compris en recensant les cas dans lesquels les conditions de prêt consenties diffèrent de celles qui existent sur le marché, lorsque ce prêt n'est pas remboursé à la date de son extinction ou a été annulé par l'établissement de crédit correspondant. Les rapports de la Cour des comptes doivent recenser clairement toute irrégularité, de manière à ce que l'opinion publique soit informée de ces pratiques. L'EEG considère que le fait d'imposer aux partis politiques de déclarer les conditions de prêt à la Cour des comptes va dans le sens d'un renforcement de la transparence des obligations contractées par eux à l'égard des établissements de crédit. L'EEG relève toutefois que les modalités et conditions de l'octroi des prêts (comme leur montant maximum, les prêteurs autorisés, l'échelonnement du remboursement, etc.) ne sont pas spécifiquement prévues par la législation. Il est arrivé par le passé que des prêts soient effacés par le prêteur ou qu'ils soient accordés à des conditions extrêmement préférentielles (les médias espagnols se sont largement fait l'écho de ces affaires : selon les estimations, l'effacement des créances a représenté de 1997 à 1999 un montant total de 19 100 000 EUR). L'EEG redoute que de telles situations, qui vont à l'encontre des principes applicables au financement politique tels que l'imposition de seuils pour les contributions versées par les particuliers, puissent se reproduire à l'avenir et que la Cour des comptes, bien qu'elle soit en mesure de les pointer du doigt, ne dispose pas de pouvoirs suffisants pour y remédier. En conséquence, l'EEG recommande aux autorités espagnoles de **prendre les mesures appropriées, en vue de garantir que les prêts accordés aux partis politiques ne soient pas utilisés pour contourner la réglementation applicable au financement des partis politiques.**
75. L'EEG a été informée d'un important aspect de la loi organique 8/2007, qui impose désormais aux partis politiques de regrouper dans leur comptabilité les éléments financiers des fédérations, coalitions et groupes d'électeurs. Cette disposition positive va dans le sens de l'article 11 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, qui souligne la nécessité d'unifier la comptabilité des partis politiques. A cet égard, l'EEG a appris que l'ancien système de compte rendu financier des partis politiques préoccupait grandement la Cour des comptes, dans la mesure où ils n'étaient pas considérés comme une entité économique unique ; les comptes rendus financiers qui lui étaient remis ne présentaient par conséquent aucune vue d'ensemble complète de leur activité politique. L'EEG observe que, malgré les inquiétudes exprimées par la Cour des comptes¹⁸, le regroupement actuel de la comptabilité n'englobe pas les données financières des antennes locales des partis politiques ; il appartient aux partis de décider de l'organisation de la comptabilité de leurs unités locales respectives. L'existence d'une obligation de rendre compte imposerait certes aux antennes des petits partis une charge administrative excessive, mais l'absence de données sur la manière dont les unités locales recueillent des fonds

¹⁸ L'EEG a appris après sa visite sur place que la commission parlementaire Congrès-Sénat des relations avec la Cour des comptes a instamment invité le gouvernement, par une résolution du 16 octobre 2007, à modifier la loi 7/1985 (modifiée par la loi 57/2003) relative au régime local de manière à ce qu'elle soit conforme aux recommandations formulées par la Cour des comptes à propos des finances des antennes locales des partis politiques.

et les utilisent leur permet d'échapper à tout contrôle administratif et à l'examen attentif de l'opinion publique. Cette remarque vaut particulièrement pour les antennes situées dans d'importantes circonscriptions (c'est-à-dire des communes fortement peuplées). A ce propos, la Cour des comptes a procédé en 2005 à l'analyse des antennes locales implantées dans les circonscriptions de plus de 20 000 habitants ; celle-ci a révélé que plus de 25 % du financement public était alloué aux partis politiques à l'échelon local (environ 48 000 000 EUR). L'EEG a en outre été informée à plusieurs reprises de négligences (par exemple documents comptables non conformes aux règles comptables, justificatifs insuffisants – reçus, factures, etc., manque d'informations sur l'utilisation du reliquat des fonds ou sur l'effacement d'une dette) survenues à l'échelon local où les risques de corruption sont particulièrement élevés, compte tenu du volume important des opérations économiques qui y sont effectuées (par exemple l'octroi de licences, les procédures d'attribution de marchés publics, l'urbanisme, etc.). L'EEG relève en outre que la législation reste muette sur le regroupement, dans les états financiers des partis politiques, de la comptabilité des entités liées directement ou indirectement aux partis politiques ou qui sont de quelque façon sous leur contrôle. Par ailleurs, bien que les fondations et associations liées aux partis politiques – et largement financées par les fonds publics – soient soumises aux mêmes obligations de transparence que les partis politiques en matière de revenus (à quelques exceptions près), ce n'est pas le cas pour leurs dépenses. A cet égard, l'EEG redoute que les entités liées aux partis politiques endossent indirectement les dépenses de ces derniers. Elle estime de plus que, comme les fondations et associations politiques bénéficient d'un financement public généreux, il est juste que l'opinion publique sache comment ces entités dépensent l'argent des contribuables, en constatant notamment que les fonds publics ne sont pas utilisés à des fins d'enrichissement personnel. C'est pourquoi l'EEG recommande aux autorités de **prendre des mesures pour renforcer la transparence des revenus et dépenses (i) des partis politiques à l'échelon local et (ii) des entités liées directement ou indirectement aux partis politiques ou qui sont de quelque façon sous leur contrôle**. Conscientes de la charge administrative que de nouvelles obligations déclaratives imposeront aux partis locaux et aux organisations liées à ces derniers, les autorités espagnoles pourraient par exemple choisir de mettre en place un système déclaratif à plusieurs niveaux, en fonction des revenus et des dépenses des entités concernées.

76. Les partis politiques sont tenus de rendre compte, de manière distincte, de leurs activités de fonctionnement et de leurs campagnes électorales à la Cour des comptes (l'attribution définitive des subventions publiques en faveur des dépenses électorales est soumise à la remise du rapport correspondant) ; les éléments financiers de leur fonctionnement et de leurs campagnes électorales doivent toutefois être regroupées à un stade ultérieur dans la comptabilité annuelle des partis politiques. L'EEG relève que, dans la mesure où la Cour des comptes n'a pas défini un format uniforme de compte rendu¹⁹, le contenu des rapports financiers des partis politiques varie considérablement de l'un à l'autre. La manière dont ces informations sont présentées est pourtant capitale pour permettre ultérieurement à l'opinion publique de les contrôler : l'existence d'un format commun faciliterait les comparaisons d'un exercice à l'autre et entre les partis, tout en accroissant l'utilité des informations communiquées. Les partis politiques ne sont par ailleurs pas tenus de rendre leurs comptes (ou une présentation synthétique de ceux-ci) publics. La Cour des comptes intègre néanmoins dans ses rapports annuels le chiffre total des revenus et dépenses des partis politiques ; cette information est généralement publiée plusieurs années après le moment où les partis politiques rendent effectivement compte de leurs finances (l'ancien cadre législatif applicable au financement des partis politiques n'imposait aucun délai à la Cour des comptes pour la publication de ses rapports annuels sur les finances politiques). Ainsi, le dernier

¹⁹ Conformément à la disposition additionnelle 8 de la loi 8/2007, la Cour des comptes élaborera un plan comptable spécifique aux partis politiques. Celui-ci n'est pas encore achevé, mais dans l'intervalle la Cour des comptes a indiqué que la comptabilité des partis politiques devait être conforme aux règles générales en la matière (comporter au moins un bilan et un compte de résultat transmis aux fins de contrôle à la Cour de comptes).

rapport consacré en 2008 par la Cour des comptes aux finances des partis politiques porte sur l'exercice 2005. La loi organique 8/2007 oblige désormais la Cour des comptes à publier ses rapports annuels dans un délai de six mois à compter du dépôt des comptes rendus financiers des partis politiques. L'EEG estime que ces comptes rendus et la communication d'informations forment la pierre angulaire de la garantie de la transparence des finances politiques. Le grand public et les médias ont en Espagne accès à une information globale (qui n'est pas immédiatement déchiffrable), qui plus est à un stade tardif ; c'est la raison pour laquelle l'EEG doute que les informations publiées par la Cour des comptes suffisent à permettre de déceler les liens financiers douteux et les éventuels cas de corruption au sein du système de financement des partis. A cet égard, les autorités sont particulièrement conscientes des éventuels effets pervers (risque d'intimidation des donateurs) que produirait la mise en place d'un système de publicité complète des donateurs en Espagne. L'EEG a pleinement conscience que le droit des donateurs au respect de leur vie privée revêt une importance particulière dans certaines régions espagnoles, où il rejoint également des considérations de sécurité. Cela dit, il convient de trouver un juste équilibre entre, d'une part, les intérêts légitimes de l'électorat, qui souhaite disposer d'informations suffisantes sur les éventuels intérêts financiers de leurs représentants politiques et, d'autre part, le droit du donateur au respect de sa vie privée. L'EEG estime que, tout en respectant cet équilibre essentiel, il est sans aucun doute possible d'améliorer la situation actuelle dans ce domaine. Au vu des considérations qui précèdent, l'EEG recommande de **définir un format commun pour la comptabilité et les comptes rendus des partis politiques (à l'échelon à la fois de la direction du parti et de ses antennes locales), en vue de garantir que les informations mises à la disposition du public soient les plus cohérentes et les plus comparables possibles et qu'elles soient communiquées en temps utile, dans les délais prescrits par la loi 8/2007 relative au financement des partis politiques, ce qui permettra de procéder utilement à une comparaison à la fois d'un exercice à l'autre et entre les partis.**

Contrôle

Contrôle interne

77. La loi organique 8/2007 impose tout spécialement aux partis politiques de disposer d'un système de contrôle interne de leur comptabilité, afin de garantir la vérification adéquate de leurs activités économiques et financières. Le texte prévoit par ailleurs que les résultats de ce contrôle doivent être étayés par un rapport remis par le commissaire aux comptes interne, lequel est joint aux comptes rendus financiers pertinents que les partis politiques transmettent à la Cour des comptes. L'EEG déplore que la législation soit muette au sujet de l'articulation effective de ce système ; il appartient en effet aux partis de décider eux-mêmes de l'organisation du contrôle interne de leur comptabilité. Les autorités ont expliqué cette situation par le fait que la Constitution garantit aux partis la pleine autonomie de leur fonctionnement interne. L'EEG comprend leur préoccupation, mais rappelle la nécessité d'une solution de compromis, qui concilie, d'une part, les principes de liberté d'expression et d'association que la plupart des Constitutions reconnaissent aux activités des partis politiques et, d'autre part, la garantie indispensable d'un contrôle satisfaisant des finances des partis – à la fois interne et externe – compatible avec l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ; l'EEG se réfère à l'expérience acquise par les autres Etats membres du GRECO en la matière. Il ressort des entretiens qu'elle a eus sur le terrain que ces contrôles internes doivent encore être mis en place par les partis politiques ; il semblerait qu'à l'heure actuelle les partis ne confient pas cette mission à des auditeurs externes. La plupart des interlocuteurs (y compris les partis politiques eux-mêmes) ont reconnu qu'il restait beaucoup à faire dans ce domaine pour que l'esprit du texte soit respecté. L'EEG redoute par ailleurs que cette obligation essentielle, qui a le pouvoir de renforcer la transparence financière

des partis politiques, demeure lettre morte, dans la mesure où la loi organique 8/2007 n'impose aucun délai pour sa mise en œuvre ni aucune sanction en cas de non-respect du texte. Celui-ci aurait pourtant le mérite de faciliter en aval la mission de la/des cour(s) des comptes. Une telle vérification interne de la comptabilité – qui pourrait être complétée par une vérification indépendante – compenserait l'absence de prise en compte des transactions financières réalisées par les antennes locales des partis politiques (pour plus de précisions, voir le paragraphe 75). La discipline financière des partis politiques s'en trouverait indéniablement renforcée et les risques de corruption du même coup atténués. L'EEG recommande pour toutes ces raisons aux autorités de **prendre des mesures pour renforcer davantage le système d'audit interne des partis politiques, en vue de garantir l'indépendance de ce type de contrôle.**

Pouvoirs de contrôle et de sanctions de la / des cour(s) des comptes

78. La Cour des comptes dispose d'une compétence générale de contrôle du financement politique. Elle partage cette attribution avec les institutions des comptes des Communautés Autonomes pour les dépenses engagées à l'échelon infranational à l'occasion des campagnes électorales. L'EEG relève que les interlocuteurs rencontrés lui ont dépeint la Cour des comptes comme une instance extrêmement respectée, qui a joué un rôle essentiel dans l'amélioration du cadre juridique applicable au financement des partis, non seulement en pointant du doigt les défaillances ou les lacunes de la législation, les domaines à risques et les malversations commises lors de la mise en œuvre des textes, mais encore en préconisant des solutions destinées à renforcer la transparence du système et l'obligation de rendre compte. S'agissant de son pouvoir de contrôle ou de surveillance, la Cour des comptes peut, en cas de doute sur l'exactitude des états financiers, demander aux partis de lui fournir des explications complémentaires ; en outre, la loi impose tout spécialement à toute personne ou entité qui entretient des rapports commerciaux avec un parti politique de coopérer avec la Cour des comptes en cas de besoin. Les interlocuteurs rencontrés ont souligné que l'examen des comptes rendus remis par les partis politiques allait rarement au-delà des informations fournies par ceux-ci ; cette situation est d'autant plus inquiétante pour l'Espagne que le contrôle interne des partis politiques est assez ténu à l'heure actuelle. Plusieurs affaires révélées à l'occasion d'enquêtes menées par les services répressifs ont démontré que les bilans financiers fournis par certains partis politiques ne reflétaient pas exactement les montants recueillis et dépensés.
79. Afin de permettre à la Cour des comptes de garantir la mise en œuvre effective de la législation, des pouvoirs de sanction lui ont désormais été attribués. L'EEG se félicite de cette évolution, puisque l'une des principales critiques autrefois formulées concernait précisément l'impuissance de la Cour des comptes (caractère non contraignant de ses recommandations, aucune obligation faite aux tiers, y compris aux banques, de lui communiquer les informations relatives au financement des partis). Cela dit, l'EEG observe que, en dépit de la réforme législative qui a conféré à la Cour des comptes de nouvelles attributions en la matière, aucun moyen financier supplémentaire ne lui a été alloué. Au moment de la visite, l'équipe chargée du contrôle des finances politiques se composait de dix-huit personnes, un effectif jugé insuffisant par les représentants de la Cour des comptes pour un pays aussi important que l'Espagne, compte tenu du nombre de partis contrôlés. D'après les divers interlocuteurs rencontrés sur le terrain, l'exercice convenable du contrôle effectué par la Cour des comptes et de ses pouvoirs répressifs exigerait à l'évidence du personnel supplémentaire (y compris pour lui permettre de publier efficacement et en temps utile ses conclusions ; pour de plus amples précisions en la matière, voir le paragraphe 76)²⁰ L'EEG partage ce point de vue et recommande aux autorités d'**accroître les**

²⁰ L'EEG a appris à l'issue de sa visite que les besoins en ressources humaines de l'unité chargée du financement des partis au sein de la Cour des comptes étaient actuellement évalués ; suite à cette démarche, des agents supplémentaires ont été recrutés pour procéder à une analyse générale et juridique, de manière à mieux permettre à la Cour des comptes d'accomplir

moyens financiers et les ressources en personnel alloués à la Cour des comptes, afin qu'elle soit mieux à même d'exercer efficacement sa mission de contrôle et de sanction en matière de financement politique, y compris en contrôlant plus attentivement les comptes rendus financiers des partis politiques.

80. L'EEG estime que le degré de coopération institutionnelle entre les autorités chargées de faire respecter la législation applicable au financement des partis politiques représente l'un des principaux atouts du système espagnol. Elle a notamment appris que la Cour des comptes et les services répressifs sont tenus de s'informer mutuellement de leurs soupçons d'infraction pénale et des poursuites pénales engagées dans le domaine du financement politique et qu'ils respectent concrètement cette obligation légale. A cet effet, le rôle du représentant du parquet auprès de la Cour des comptes s'avère capital pour assurer la coordination des enquêtes ouvertes et des poursuites engagées à l'encontre des pratiques irrégulières en matière de financement politique. En outre, tout citoyen peut saisir la Cour des comptes d'une plainte s'il est porté à croire que le financement d'un parti présente des irrégularités.
81. Enfin, l'EEG a examiné de quelle manière la Cour des comptes, à l'échelon central, et les institutions des comptes compétentes des Communautés Autonomes coordonnaient leur pouvoir de contrôle respectif des dépenses électorales. Bien que la Cour des comptes ait évoqué le recours à des réunions de coordination, il semblerait qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune ligne directrice uniforme fixant les paramètres obligatoires ou normalisés des procédures de vérification des comptes et, notamment, le type de vérification (en mettant l'accent sur les domaines à risque communs) utilisé pour contrôler les activités financières des partis politiques durant les campagnes électorales. L'EEG juge souhaitable qu'un cadre commun de vérification financière des campagnes électorales soit défini et effectivement mis en place, dans le respect scrupuleux de l'autonomie des institutions des comptes concernées des Communautés Autonomes.

Sanctions

82. L'article 17 de la loi organique 8/2007 autorise la Cour des comptes à infliger des sanctions financières en cas de contributions illicites ; elle précise ensuite le type de sanctions possibles. Les infractions aux limitations et restrictions applicables aux dons, notamment, sont passibles d'une amende équivalente à deux fois la contribution illicite reçue, laquelle est déduite des subventions ultérieures. En cas d'absence de dépôt de la comptabilité d'un parti sans motif valable ou lorsque cette comptabilité est présentée de manière si insuffisante qu'elle empêche la Cour des comptes d'accomplir sa mission, celle-ci peut recommander le retrait des subventions d'Etat. Bien que l'EEG se félicite de la mise en place par la loi organique 8/2007 d'un mécanisme dissuasif contre les infractions aux dispositions relatives au financement des partis politiques (qui faisait défaut dans la législation précédente), elle estime que les sanctions administratives précitées présentent d'importantes lacunes.
83. En premier lieu, seul est passible de sanctions le bénéficiaire de la contribution – le parti politique – et non le donateur ou les autres entités auxquelles la loi impose des obligations et dont les infractions peuvent par conséquent demeurer impunies ; il serait utile de prévoir des sanctions supplémentaires pour ces situations. Deuxièmement, les sanctions présentent un caractère exclusivement financier ; il n'existe aucune sanction pénale pour le bénéficiaire de la contribution, alors même que le fait de recevoir un don illicite peut avoir une dimension pénale. Les infractions aux dispositions relatives au financement des partis politiques durant les

les multiples facettes de sa mission au titre de la loi 8/2007, y compris la publication annuelle en temps utile (c'est-à-dire dans un délai de six mois à compter de la remise des comptes-rendus financiers des partis politiques, comme le prévoit la loi) de rapports consacrés au financement des partis.

campagnes électorales sont cependant passibles de sanctions pénales au titre de la loi organique 5/1985. En particulier, les administrateurs généraux des partis politiques (ou les personnes autorisées à gérer les comptes des partis) peuvent être sanctionnées par une peine d'emprisonnement (de six mois à trois ans) et une amende (de 180 à 1 800 euros) dans les cas de non-respect des obligations de tenue d'une comptabilité exacte et d'utilisation des fonds publics aux fins prévues par la législation électorale; lorsque les fonds ont été utilisés à des fins d'enrichissement personnel, les peines peuvent être alourdies. Bien que l'EEG admette que l'engagement de poursuites pénales puisse être disproportionné en cas d'infractions mineures – sans oublier que la sanction pénale devrait être utilisée en dernier recours – et qu'elle risque d'entraîner une procédure inutilement lente et lourde, elle estime que dans les affaires qui présentent une certaine gravité le simple retrait des fonds publics pourrait bien ne pas avoir l'effet dissuasif recherché. Selon l'EEG, des mesures supplémentaires doivent être prises pour améliorer l'arsenal des sanctions en vigueur en cas d'infraction aux dispositions relatives au financement des partis, afin de garantir que ces sanctions offrent une réponse efficace à la gravité de l'infraction (il convient de mettre en place un mécanisme souple de sanctions pénales/administratives/civiles) et soient applicables à tous les auteurs envisageables (c'est-à-dire aux partis politiques et aux tiers auxquels la législation impose des obligations). Plus généralement, l'EEG observe que la loi organique 8/2007 ne précise pas les sanctions applicables à toutes les infractions envisagées par ses dispositions. Compte tenu des défaillances recensées dans le système de sanctions qui vient d'être examiné, l'EEG recommande aux autorités de **définir clairement les infractions aux dispositions relatives aux finances des partis politiques et de mettre en place des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives de ces infractions, notamment en élargissant l'éventail des sanctions disponibles et en étendant la portée des dispositions qui les prévoient, de manière à ce qu'elles soient applicables à l'ensemble des personnes ou entités (y compris aux particuliers auteurs d'un don) auxquelles la loi organique 8/2007 impose des obligations.**

V. CONCLUSIONS

84. L'Espagne a adopté à la mi 2007 une nouvelle loi qui règle le financement des partis politiques : la loi organique 8/2007. Cette évolution témoigne d'une prise de conscience croissante de la nécessité de réglementer le financement des activités politiques, ce domaine ayant fait l'objet d'une série de scandales retentissants au cours des vingt dernières années. Plusieurs améliorations importantes ont été apportées à ce nouveau texte, en vue de mieux garantir la transparence du financement politique, parmi lesquelles l'interdiction des dons anonymes et l'obligation faite aux partis politiques de mentionner dans leur comptabilité le montant et la nature des dons privés qu'ils reçoivent. Il est néanmoins regrettable que cette comptabilité ne soit pas regroupée de manière à comporter également, selon le cas, les comptes des antennes locales et des entités liées directement ou indirectement aux partis politiques ou placées d'une quelconque manière sous leur tutelle (par exemple les fondations politiques). Par ailleurs, comme l'expérience acquise à l'occasion de la mise en œuvre de la loi évolue au fil du temps, il convient que les autorités demeurent attentives aux éventuels contournements de ces dispositions, par exemple en ce qui concerne la limitation des dépenses de campagnes électorales, les prêts et les dons provenant des entités publiques et semi-publiques. Bien que les mesures visant à la transparence du financement des partis politiques aient été renforcées sur le papier, il reste capital de les porter effectivement à la connaissance de l'opinion publique. A cet égard, les comptes rendus et la communication d'informations représentent la pierre angulaire de la garantie d'une transparence des fonds associés à la politique. Le grand public et les médias ont, en Espagne, accès trop tard à une information globale sur les finances des partis politiques (qui n'est pas immédiatement déchiffrable) : il est essentiel que les informations données dans ce domaine par les rapports pertinents de la Cour des comptes soient suffisamment utiles pour permettre de déceler les liens

financiers douteux et les éventuels cas de corruption que présente le système de financement des partis. En matière de contrôle des finances politiques, la Cour des comptes, qui avait traditionnellement pour fonction de déceler les défaillances et les zones à risques du système, est désormais investie de pouvoirs non seulement de contrôle, mais encore de sanction. Cela dit, il est capital que des ressources supplémentaires soient allouées à cette instance, afin qu'elle soit mieux à même d'accomplir sa mission à l'égard du financement des partis politiques, notamment en exerçant un contrôle plus approfondi des rapports financiers remis par les partis politiques et en présentant et publiant ses conclusions en temps utile. Une coopération et une coordination étroites s'imposent entre le pouvoir central et les Communautés Autonomes pour parvenir à recenser les domaines à risque du financement des partis et y porter remède. Il est par ailleurs essentiel que les partis politiques mettent en œuvre concrètement et rapidement l'obligation qui leur est faite de se doter de leur propre système de contrôle interne ; la discipline financière des partis politiques s'en trouverait indéniablement renforcée, ce qui atténuerait les risques de corruption. Enfin, le système de sanction en vigueur doit être davantage réglementé, y compris en définissant clairement les infractions aux dispositions applicables aux finances politiques et en assortissant ces violations de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

85. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Espagne :
- i. **prendre les mesures appropriées, en vue de garantir que les prêts accordés aux partis politiques ne soient pas utilisés pour contourner la réglementation applicable au financement des partis politiques (paragraphe 74) ;**
 - ii. **prendre des mesures pour renforcer la transparence des revenus et dépenses (i) des partis politiques à l'échelon local et (ii) des entités liées directement ou indirectement aux partis politiques ou qui sont de quelque façon sous leur contrôle (paragraphe 75) ;**
 - iii. **définir un format commun pour la comptabilité et les comptes rendus des partis politiques (à l'échelon à la fois de la direction du parti et de ses antennes locales), en vue de garantir que les informations mises à la disposition du public soient les plus cohérentes et les plus comparables possibles et qu'elles soient communiquées en temps utile, dans les délais prescrits par la loi 8/2007 relative au financement des partis politiques, ce qui permettra de procéder utilement à une comparaison à la fois d'un exercice à l'autre et entre les partis (paragraphe 76) ;**
 - iv. **prendre des mesures pour renforcer davantage le système d'audit interne des partis politiques, en vue de garantir l'indépendance de ce type de contrôle (paragraphe 77) ;**
 - v. **accroître les moyens financiers et les ressources en personnel alloués à la Cour des comptes, afin qu'elle soit mieux à même d'exercer efficacement sa mission de contrôle et de sanction en matière de financement politique, y compris en contrôlant plus attentivement les comptes rendus financiers des partis politiques (paragraphe 79) ;**
 - vi. **définir clairement les infractions aux dispositions relatives aux finances des partis politiques et mettre en place des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives de ces infractions, notamment en élargissant l'éventail des sanctions disponibles et en étendant la portée des dispositions qui les prévoient, de manière à ce qu'elles soient applicables à l'ensemble des personnes ou entités (y compris aux particuliers**

auteurs d'un don) auxquelles la loi organique 8/2007 impose des obligations
(paragraphe 83).

86. Conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités espagnoles à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus d'ici le 30 novembre 2010.
87. Enfin, le GRECO invite les autorités espagnoles à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

Annexe I : Financement public des campagnes électorales

Type d'élection		Élément subventionné et montant
Générale	Congrès	<p>Article 175 LOREG * <u>Siège</u> : 12 020,24 € <u>Voix</u> : 0,45 € par voix portée sur chaque candidature ayant obtenu un siège. <u>Envoi de courrier électoral</u> : 0,12 € par électeur, sous réserve de l'existence d'un groupe parlementaire.</p>
	Sénat	<p>Article 175 LOREG <u>Siège</u> : 12 020,24 € <u>Voix</u> : 0,18 € par voix portée sur chaque candidat ayant obtenu un siège. <u>Envoi de courrier électoral</u> : 0,12 € par électeur, sous réserve de l'existence d'un groupe parlementaire.</p>
Parlement européen		<p>Article 227 LOREG <u>Siège</u> : 32 202,22 € <u>Voix</u> : 1,07 € par voix portée sur chaque candidature ayant obtenu un siège. <u>Envoi de courrier électoral</u> : 0,15 € par électeur, sous réserve que la candidature ait obtenu au moins un siège et 15 % des suffrages valablement exprimés. 0,11 € par électeur, sous réserve que la liste ait obtenu au moins un député et 3 % des voix. 0,03 € par électeur, sous réserve que la candidature ait obtenu au moins un siège et 3 % des voix. 0,02 € par électeur, sous réserve que la candidature ait obtenu au moins un siège et 1 % des voix.</p>
Municipales		<p>Article 193 LOREG <u>Voix</u> : 0,30 € par voix obtenue par chaque candidat, sous réserve qu'au moins un candidat ait été élu. <u>Siège</u> : 150,25 € par conseiller élu. <u>Envoi de courrier électoral</u> : 0,12 € par électeur, sous réserve que la candidature du parti (1) ait été présentée dans 50 % des communes de plus de 10 000 habitants de la province correspondante et (2) ait obtenu une représentation dans au moins 50 % d'entre elles.</p>

* LOREG : Loi organique 5/1985 relative au régime général des élections.

COMMUNAUTÉ AUTONOME ET LOI ÉLECTORALE	ÉLÉMENT SUBVENTIONNÉ ET MONTANT
<p>PAIS VASCO Loi 5/1990 du 15/VI, amendée par la loi 15/98 du 19/VI, amendée par la loi 6/00 du 4 octobre</p>	<p>Article 151.1 <u>Siège</u> : 18 030,36 €. <u>Voix</u> : 0,60 € par voix obtenue par chaque liste pourvue d'un siège. A cela s'ajoute une subvention de 30 050,60 € par circonscription électorale pour les partis ayant obtenu au moins un siège dans chaque circonscription. Article 151.2 <u>Envoi de courrier électoral</u> : 0,15 € par électeur, sous réserve de l'obtention d'un siège.</p>
<p>CATALUÑA Aucune loi électorale</p>	<p>Lors des élections de 1984 (décret royal 617/84, du 28 mars), 1988 (loi 9/88 du 12 avril), 1992 (décret 3/92 du 20 janvier), 1995 (décret 254/95 du 25 septembre), 1999 (décret 231/99 du 24 août), 2003 (décret 208/2003 du 22 septembre) et de 2006 (décret 333/2006 du 5 septembre), les sièges et les voix des listes ayant obtenu des sièges ont été subventionnés.</p>
<p>GALICIA Loi 8/1985 du 13/VIII. modifiée par la loi 15/92 du 30/XII, modifiée par la loi 12/2004 du 7/XII</p>	<p>Article 44.1 <u>Siège</u> : 12 020,24 €. <u>Voix</u> : 0,45 € par voix portée sur chaque candidature ayant obtenu au moins un siège. Article 44.2 <u>Envoi de courrier électoral</u> : 0,12 € par électeur sous réserve de l'obtention d'un siège.</p>
<p>ANDALUCIA Loi 1/1986 du 2/I. modifiée par la loi 5/1994 du 3/V. Loi 6/94 du 18/IV</p>	<p>Article 45.1 <u>Siège</u> : 13 823,27 € <u>Voix</u> : 0,51 € par voix portée sur chaque candidature ayant obtenu au moins un siège. Article 47.1 <u>Envoi de courrier électoral</u> : voir le nouveau libellé et le barème fixé.</p>
<p>ARAGON Loi 2/1987 du 16/II. modifiée par la loi 4/91 du 20/III, la loi 4/92 du 17/III, la loi 3/95 du 29/III et la loi 10/99 du 14/IV</p>	<p>Article 39.1 <u>Siège</u> : 6 010,12 €. <u>Voix</u> : 0,36 € par voix portée sur chaque candidature ayant obtenu un siège. Article 39.2 <u>Envoi de courrier électoral</u> : 0,12 € par électeur, sous réserve de l'existence d'un groupe parlementaire</p>
<p>PRINCIPADO DE ASTURIAS Loi 14/1986 du 26/XII, modifiée par la loi 3/91 du 25/III</p>	<p>Article 37 1 <u>Siège</u> : 6 010,12 € <u>Voix</u> : 0,30 € par voix portée dans l'ensemble des circonscriptions électorales sur chaque candidature ayant obtenu un siège.</p>
<p>ILLES BALEARS Loi 8/1986 du 26/X, modifiée par la loi 4/95 du 21/III, modifiée par la loi 5/95 du 22/III</p>	<p>Article 29.1 <u>Siège</u> : 9 015,18 € <u>Voix</u> : 0,30 € par voix portée sur chaque candidature ayant obtenu un siège. Article 29.3 a <u>Envoi de courrier électoral</u> : 0,12 € par électeur, sous réserve de l'obtention d'un siège.</p>
<p>CANARIAS Loi 7/2003 du 20 mars</p>	<p>Article 31.1 <u>Siège</u> : 17 484,00 € <u>Voix</u> : 0,65 € par voix portée sur chaque candidature ayant obtenu un siège. Article 31.2d <u>Envoi de courrier électoral</u> : voir le nouveau libellé et le barème fixé.</p>
<p>CANTABRIA Loi 5/1987 du 27/III modifiée par la loi 4/91 du 22/III, modifiée par la loi 6/99 du 24/III, modifiée par la loi 1/00 du 24/V.</p>	<p>Article 39.1 <u>Siège</u> : 4 507,59 € <u>Voix</u> : 0,36 € par voix portée sur chaque candidature ayant obtenu un siège.</p>

COMMUNAUTÉ AUTONOME ET LOI ÉLECTORALE	ÉLÉMENT SUBVENTIONNÉ ET MONTANT
CASTILLA Y LEON Loi 30/87 du 30/III modifiée par la loi 4/1991 du 20/III modifiée par la loi 13/98 du 23/XII additionnelle au budget	Article 45 <u>Siège</u> : 6 010,12 € <u>Voix</u> : 0,36 € par voix portée sur chaque candidature ayant obtenu un siège. Article 45.2 <u>Envoi de courrier électoral</u> : 0,15 € par électeur, sous réserve de l'obtention d'un siège.
CASTILLA-LA MANCHA Loi 5/86 du 23/XII modifiée par la loi budgétaire 5/1990 du 26/ XII modifiée par la loi 1/91 du 15/III modifiée par la loi budgétaire 5/94 du 16/XII modifiée par la loi 8/98 du 19/XI	Article 50.1 <u>Siège</u> : 9 015,18 € <u>Voix</u> : 0,42 € par voix portée sur chaque candidature ayant obtenu un siège. Article 50.2 <u>Envoi de courrier électoral</u> : 0,12 € par électeur, sous réserve de l'obtention d'un siège.
EXTREMADURA Loi 2/1987 du 16/III modifiée par la loi 2/91 du 21/III	Article 52 <u>Siège</u> : 6 010,12 € <u>Voix</u> : 0,24 € par voix portée sur chaque candidature ayant obtenu un siège.
MADRID Loi 11/1986 du 16/XII modifiée par la loi 4/91 du 21/III modifiée par la loi /95 du 21/IV modifiée par la loi 12/03 du 26 août	Article 22.1 <u>Siège</u> : 8 414,16 € <u>Voix</u> : 0,42 € par voix portée sur chaque candidature, sous réserve qu'elle ait obtenu au moins 3% des suffrages exprimés. Article 22.2 <u>Envoi de courrier électoral</u> : 0,18 € par électeur (au moins 3% des suffrages)
MURCIA Loi 2/1987 du 24/II modifiée par la loi 1/1991 du 15/III modifiée par la loi 9/95 du 24/IV	Article 35.1 <u>Siège</u> : 4 507,59 € <u>Voix</u> : 0,24 € par voix portée sur chaque candidat ayant obtenu un siège. Article 35.3 <u>Envoi de courrier électoral</u> : 0,15 € par électeur, sous réserve de l'obtention d'un siège.
NAVARRA Loi 16/1986 du 17/ XI modifiée par la loi de Navarre 11/91 du 16/III modifiée par la loi de Navarre 13/98 du 6/X	Article 44.1 <u>Siège</u> : 4 507,59 € <u>Voix</u> : 0,36 € par voix portée sur chaque candidature ayant obtenu un siège. Article 44.2 <u>Envoi de courrier électoral</u> : 0,09 € par électeur, sous réserve de l'obtention d'un siège.
LA RIOJA Loi 3/1991 du 21/III	Article 47.1 <u>Siège</u> : 5 709,61 € <u>Voix</u> : 0,45 € par voix portée sur chaque candidature ayant obtenu un siège. Article 47.2 <u>Envoi de courrier électoral</u> : 0,12 € par électeur sous réserve de l'obtention de deux sièges.
VALENCIA Loi 1/1987 du 31/III	Article 41.1 <u>Siège</u> : 6 101,12 € <u>Voix</u> : 0,30 € par candidat ayant obtenu un siège. <u>Voix</u> : 0,30 € par voix portée sur chaque candidat ayant obtenu au moins 3% des suffrages valablement exprimés au sein de la communauté.