

## Chapitre 13

### Brésil

Par M. José Antonio Dias Toffoli

Président de la Cour électorale supérieure et juge à la Cour suprême fédérale

*Cette étude de cas présente un aperçu du système de financement politique brésilien, y compris la législation en vigueur, les catégories de financement politique et électoral, les mécanismes de réglementation et les mesures de transparence. Elle analyse également certains des outils dont disposent les acteurs politiques pour appliquer les normes juridiques, ainsi que les projets de loi destinés à renforcer et à réformer le système de financement politique.*

## Introduction

Depuis la promulgation de la Constitution de 1988, le Brésil a connu une période de stabilité démocratique d'une longueur sans précédent. Notre socle démocratique s'est considérablement étendu. Aujourd'hui, le principe républicain selon lequel le peuple autonome choisit ses propres représentants s'applique au moyen du suffrage universel et du vote populaire direct et secret, chaque électeur ayant le même poids, comme le stipule l'article 14 de la Constitution fédérale. Le vote est obligatoire pour tout citoyen brésilien âgé de 18 ans ou plus, et facultatif pour les analphabètes, les personnes âgées de plus de 70 ans et les jeunes âgés de 16 à 18 ans.

Actuellement, les électeurs inscrits représentent 71% de la population brésilienne. Avec plus de 142.8 millions d'électeurs, le Brésil est la quatrième plus grande démocratie du monde après l'Inde, les États-Unis et l'Indonésie.

En octobre 2014, pour la septième fois depuis le rétablissement de la démocratie dans le pays, les Brésiliens ont participé à une élection – d'une ampleur jamais vue au Brésil – pour décider de l'avenir de leur nation, et le scrutin s'est déroulé dans l'ordre et le calme. Ils ont élu la présidente, les gouverneurs et les vice-gouverneurs de tous les États brésiliens et du district fédéral, ainsi qu'un certain nombre de sénateurs et tous les membres de la Chambre des députés (Chambre des représentants), de même que l'ensemble des membres des assemblées des États et du district fédéral. Plus de 115 millions d'électeurs se sont présentés pour voter au premier tour, et plus de 112 millions au second.

Pourtant, il reste beaucoup à faire et à envisager pour poursuivre l'amélioration du processus démocratique nous permettant de choisir nos représentants politiques lors de campagnes libres et équitables qui, *in fine*, traduisent la volonté authentique du peuple brésilien.

Notre processus de démocratisation n'a pas encore permis au système de financement électoral d'empêcher les intérêts économiques de confisquer les droits civils.

Notons néanmoins que les discussions sur le financement électoral englobent nécessairement le débat sur le « financement de la démocratie ». La question qui doit être posée est la suivante : qui est en droit de financer la démocratie et comment cela peut-il se faire ? Selon le Tribunal, la réponse consiste à protéger en tous temps les fondements de la démocratie, y compris la souveraineté du peuple, la liberté de vote et la confiance dans l'intégrité des politiques des États.

L'histoire du Brésil nous enseigne que la capture de l'État par des groupes économiques est due à la conjugaison de campagnes électorales onéreuses avec la nécessité de les financer par des entreprises privées. C'est la raison pour laquelle le président de la Cour électorale a prôné l'interdiction pour les entreprises de financer les partis politiques et les campagnes électorales, car ces entités exercent une pression indue sur les responsables politiques qui sont élus pour représenter le peuple dans les organes du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

À l'heure actuelle, les entreprises privées sont les principales sources de financement des partis politiques, des campagnes électorales et, indirectement, des candidats brésiliens. Par ces investissements, le secteur privé témoigne de sa volonté naturelle et instinctive de garantir sa propre survie sans être contraint par les réglementations du marché et du capitalisme. Cependant, les règles régissant le secteur public, qui visent à

limiter la participation de l'État et à établir un ensemble très contraignant de règles à ces fins, sont en contradiction avec celles qui régissent le secteur privé.

On peut donc comprendre que les entreprises se tournent toujours plus vers la sphère publique, non pas pour lui imposer les effets de la corruption mais plutôt pour en contrôler une partie du pouvoir et de la richesse. C'est précisément pourquoi l'activisme des personnes morales est toléré dans les élections, et voilà exactement ce qui se passe au Brésil.

La Cour suprême du Brésil s'est d'ores et déjà saisie de cette question à l'occasion d'une action directe concernant la déclaration d'inconstitutionnalité n°4650 déposée par le Conseil fédéral de l'association du barreau brésilien. À ce stade, les votes sont majoritairement favorables à l'institutionnalisation de la participation de personnes morales au financement des partis et des campagnes électorales, mais quatre juges doivent encore se prononcer avant qu'une décision puisse être rendue. Après que le juge Gilmar Mendes a demandé à consulter le dossier, la procédure a été interrompue et, depuis lors, les choses en sont restées là.

J'examine ci-après le modèle actuellement en vigueur au Brésil, en insistant sur le fait que ce pays se range de plus en plus à la nécessité de procéder à des réformes pour renforcer l'équité des conditions faites aux candidats engagés dans des campagnes électorales en supprimant les sources potentielles de corruption et d'abus de pouvoir économique qui nuisent à la légitimité des élections et à l'équilibre des forces politiques existantes.

### **Législation en vigueur – principales compétences et attributions des Cours électorales brésiliennes chargées d'inspecter, de réglementer et de contrôler les mécanismes de financement des partis et des élections**

Le système juridique du Brésil prévoit des règles destinées à contrôler et à empêcher l'abus de pouvoir économique, la corruption et d'autres formes de distorsion de la vie politique locale, qui renforcent la protection des principes constitutionnels et républicains, la souveraineté populaire et la démocratie elle-même. Ces règles sont établies dans les lois et les règlements suivants :

- Constitution fédérale de 1988
- Loi n°4737/1965 (Code électoral)
- Loi n°9096/95 (loi sur les partis politiques)
- Loi n°9504/97 (loi sur les élections)
- LC (loi complémentaire) n°64/90 (loi sur l'inéligibilité)
- Résolutions de la Cour électorale supérieure (TSE)

Au Brésil, ce sont les juridictions électorales qui sont chargées de réglementer et de contrôler le montant des ressources consacrées à la vie politique et démocratique. Elles constituent un organe autonome du pouvoir judiciaire et sont dotées de pouvoirs administratifs, judiciaires et normatifs, ce qui témoigne du caractère original du système électoral judiciaire et administratif au Brésil. Leur architecture institutionnelle combine la nature technique et impartiale du pouvoir judiciaire avec le caractère temporaire des fonctions électives, ce qui limite la concentration de tant de pouvoirs au sein d'un seul et même organe. Les Cours électorales ont beau être des organes permanents, elles ne

disposent pas de leur propre personnel. En règle générale, les juges électoraux accomplissent un mandat de quatre ans seulement et ne sont pas autorisés à exercer deux mandats successifs à la même fonction élective.

Les missions administratives et organisationnelles des Cours électorales vont de l'organisation de l'enregistrement des électeurs et des partis politiques à la proclamation des résultats des élections et à la certification des candidats élus. Pour ce qui est de leurs attributions judiciaires, les Cours électorales sont chargées de résoudre les litiges électoraux, y compris les objections concernant des demandes d'enregistrement de candidatures et les procédures résultant de délits électoraux comme les publicités abusives dans les médias, l'abus de pouvoir lié à un usage indu de la structure de l'administration publique et le gain illicite de voix (achat de voix), qui peuvent se traduire par l'annulation de l'enregistrement d'un candidat voire la destitution d'un représentant élu. Outre qu'elles sont tenues de répondre aux consultations en matière électorale, les Cours électorales sont également chargées d'émettre des résolutions qui réglementent les dispositions générales prévues par la législation électorale en vigueur.

Notons, même de manière concise, que les attributions des Cours électorales brésiliennes sont les suivantes :

1. Analyse et évaluation des comptes annuels des partis politiques
2. Analyse et évaluation des comptes de campagne des partis politiques, des comités financiers et des candidats
3. Analyse et évaluation des plaintes, des requêtes et des procédures pénales fondées sur des actes illégaux liés à des recettes ou dépenses irrégulières, à des caisses noires, à des actes de corruption (juridiction pénale et non pénale) et à des abus de pouvoir économique nuisant à l'organisation et à la légitimité des élections
4. Pouvoirs normatifs : spécification des règles établies dans la législation électorale concernant le financement des partis politiques et des élections.

### ***Catégories de financement des partis et des élections***

La législation brésilienne prévoit un système de financement mixte des partis politiques et des campagnes électorales qui comprend les sources (directes et indirectes) mentionnées ci-dessous :

1. argent du fonds des partis
2. dons provenant de particuliers et de personnes morales
3. exonérations fiscales<sup>1</sup>
4. gratuité du temps d'antenne à la radio et à la télévision (par compensation fiscale).

Le fonds des partis est alimenté par les recettes suivantes : *i*) amendes et pénalités monétaires imposées conformément à la législation électorale en vigueur ; *ii*) ressources financières accordées par la loi de manière permanente ou temporaire ; *iii*) dons provenant de particuliers ou de personnes morales et effectués par virement bancaire direct sur le compte du fonds du parti ; *iv*) allocations budgétaires annuelles de l'État fédéral, sous réserve qu'elles soient toujours supérieures au produit du nombre total

d'électeurs inscrits au 31 décembre de l'année qui précède le projet de loi de finances par 0.35 BRL, selon les taux consolidés en août 1995 (article 38 de la loi n°9096/95).

En 2015, le montant alloué au fonds des partis au titre du budget fédéral est trois fois supérieur à celui de l'année précédente et atteint 322 millions USD.<sup>2</sup> La répartition des crédits du fonds des partis respecte les critères suivants : 5% du montant total doivent être alloués à parts égales aux partis ayant déposé leurs statuts auprès de la Cour électorale supérieure<sup>3</sup> ; les 95% restants sont répartis entre les partis proportionnellement au nombre de voix obtenues lors de la dernière élection générale visant à pourvoir les sièges de la Chambre des députés (article 41-A de la loi n°9096/95).

Les partis politiques sont autorisés à recevoir des dons de particuliers et de personnes morales. Les dons que font les personnes morales aux partis politiques, y compris s'il s'agit de publicité sous une forme ou sous une autre, ne doivent provenir ni directement ni indirectement : *i*) d'entités et de gouvernements étrangers ; *ii*) d'autorités et d'agences publiques ; *iii*) d'organismes publics autonomes, d'entreprises publiques et de services collectifs publics, d'entreprises contrôlées par l'État et de fondations créées par la loi dont les ressources comprennent notamment des fonds provenant d'organismes ou d'agences publiques ; *iv*) d'associations professionnelles et de syndicats (article 31 de la loi n°9096/95).

Les particuliers et les entités juridiques peuvent également effectuer des dons au fonds des partis, aux partis politiques et aux campagnes électorales durant une année électorale, à condition que les personnes morales généralement créées au cours de cette période soient clairement désignées. Ces personnes peuvent être un « candidat », un « comité financier » ou un « compte de campagne ».

Les candidats, les comités financiers et les partis politiques qui lèvent des fonds et décident de les utiliser dans le cadre de campagnes électorales doivent ouvrir des « comptes de campagne » qui sont destinés à conserver la trace de toutes les transactions financières effectuées au cours de la période. Ces comptes ne sont créés que dans ce seul but, et les individus et entités susmentionnés ne sont pas autorisés à utiliser des comptes préexistants (disposition principale de l'article 22 de la loi n°9504/97). D'autre part, ils peuvent, au cours d'une campagne électorale, utiliser des biens et services qui ont une valeur monétaire à condition de rendre compte de leur valeur estimée.

S'agissant de la levée de fonds destinés à financer des campagnes électorales, la législation brésilienne interdit à certaines entités juridiques d'effectuer des dons en sorte que les entités étrangères, les syndicats, les institutions publiques et les entités financées par des fonds publics ne puissent pas intervenir dans les élections. Ainsi, il est interdit aux partis politiques et aux syndicats de recevoir des dons provenant des sources suivantes : États étrangers, organes et agences placés sous l'autorité directe ou indirecte de l'administration publique, fondations financées par des ressources publiques, entreprises de services collectifs, personnes morales de droit privé qui bénéficient de contributions obligatoires prévues par la loi, entités de type services collectifs, associations professionnelles et syndicats, organisations non lucratives qui reçoivent des fonds provenant de l'étranger, entités caritatives ou religieuses, organisations sportives, organisations non gouvernementales qui reçoivent des fonds publics et organisations de la société civile d'intérêt public (article 24 de la loi n°9504/97). Conformément à une résolution prise par la Cour électorale supérieure à l'occasion des élections générales de 2014, les contributions qui proviennent d'offices notariaux et de bureaux d'enregistrement sont également interdits (article 24, item XIII de la résolution n°23406 de 2014).

La législation en vigueur ne fixe aucune limite objective concernant les dons consentis par des particuliers et des personnes morales dans le cadre de campagnes électorales. Au lieu de cela, elle fixe un pourcentage calculé en fonction du revenu des donateurs. Les particuliers sont ainsi autorisés à donner 10% du revenu brut qu'ils ont perçu au cours de l'année précédant l'élection. Quant aux candidats qui décident d'utiliser leurs propres ressources, ils sont soumis à une limite équivalant à 50% de leur patrimoine au cours de l'année précédant l'élection. Enfin, les dons de personnes morales sont plafonnés à 2% du chiffre d'affaires hors taxes qu'elles ont réalisé au cours de l'année précédant l'élection.

Le fait de fixer des plafonds de dons en fonction du revenu des donateurs alimente l'influence économique critique qui s'exerce sur les campagnes électorales, car une telle mesure ne permet pas d'empêcher les écarts de ressources entre les concurrents de devenir l'un des facteurs essentiels de victoire électorale. Cet état de fait est encore aggravé par l'absence de plafond légal des dépenses électorales, comme on le verra plus en détail ci-après.

Examinons quelques données concernant les dons consentis aux campagnes électorales au Brésil. Les données provenant des systèmes exploités par les juridictions électorales brésiliennes indiquent clairement que l'influence du secteur privé augmente, comme le montre la part en pourcentage des dons consentis lors des élections tenues entre 2004 et 2014<sup>4</sup> (Tableaux 13.1 et 13.2).

Tableau 13.1. **Part en pourcentage des dons consentis lors des élections municipales brésiliennes, 2004-12**

Élections municipales	Part en pourcentage (%)
2004	38.84%
2008	36.07%
2012	45.40%

Tableau 13.2. **Part en pourcentage des dons consentis lors des élections générales brésiliennes, 2006-14**

Élections générales	Part en pourcentage (%)
2006	66.49%
2010	74.72%
2014	76.48%

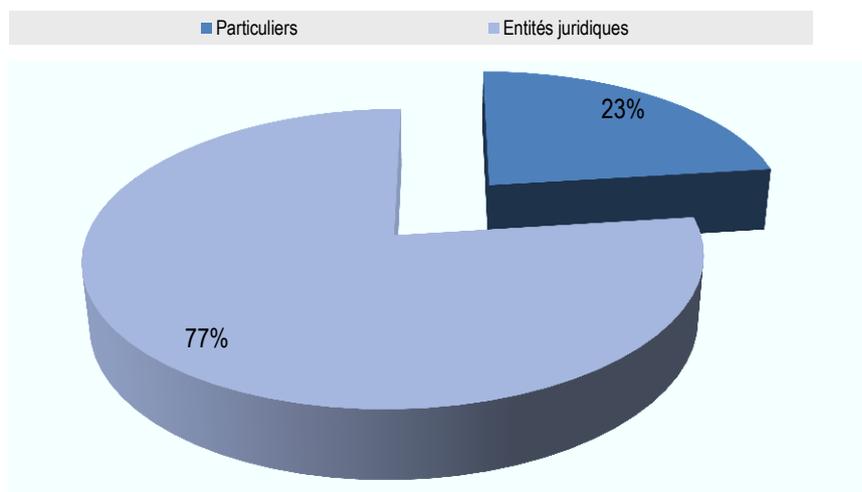
Il est parfaitement clair qu'à partir de 2010, la part des dons d'entreprise représente plus de 75% du financement des campagnes régionales et nationales, ce qui crée de nombreuses distorsions dans le système politique brésilien et donne même lieu à d'innombrables allégations de corruption et d'autres actes illégaux liés au financement électoral et politique. Quant aux élections municipales, les fonds levés par les partis politiques et par les candidats sont certes plus équilibrés mais la part en pourcentage des dons provenant de personnes morales demeure très importante.

Les graphiques 13.1 et 13.2 démontrent la disproportion manifeste entre les recettes provenant de personnes morales et celles qui proviennent d'autres sources de financement électoral lors des élections de 2014.

Graphique 13.1. **Part en pourcentage des ressources du fonds des partis et des ressources privées dans les dons aux campagnes électorales, élections générales brésiliennes, 2014**



Graphique 13.2. **Part en pourcentage des particuliers et des personnes morales dans les dons aux campagnes électorales, élections générales brésiliennes, 2014**



Cette disproportion est encore plus évidente si l'on analyse les données relatives à la dernière campagne présidentielle. En 2014, les dons consentis par des entités juridiques à l'ensemble des candidats à l'élection présidentielle ont représenté un montant supérieur à 232 millions USD,<sup>5</sup> soit plus de 90% des ressources totales.

Notons également que le montant des dons que les dix principales entreprises donatrices ont consenti aux candidats à cette élection s'est élevé à 61 millions USD. Un tel montant révèle l'inégalité de la participation à cette élection, une attention particulière étant accordée aux détenteurs notoires d'un pouvoir économique plus important. C'est la

raison pour laquelle il semble nécessaire d'imposer des limites homogènes aux dons et aux dépenses de campagnes, et ce quel que soit le revenu des donateurs.

Lors des élections de 2014, les principaux donateurs étaient des entreprises exerçant dans des secteurs fortement influencés par la réglementation officielle ou qui entretiennent avec les pouvoirs publics des relations contractuelles – le secteur des produits alimentaires, celui du bâtiment et des travaux publics ou encore le secteur financier, par exemple.

La présence massive d'entreprises privées déprécie la participation populaire à la campagne électorale. Les dons consentis par des particuliers aux campagnes présidentielles ne représentent que 2% de l'ensemble des ressources utilisées. Il y a là un paradoxe : les acteurs principaux du processus électoral devraient être les citoyens, et non les entreprises.

### *Dépenses électorales*

Le coût élevé des campagnes électorales est l'une des principales raisons pour lesquelles les partis et les candidats recherchent des sources de financement qui correspondent à un niveau de dépense toujours plus élevé.

Il n'existe au Brésil aucune limite légale des dépenses engagées par les partis politiques et par les candidats au cours d'une campagne électorale. La législation brésilienne contient des dispositions (article 17-A de la loi n°9504/97) en vertu desquelles le plafond des dépenses de campagnes lors d'élections visant à pourvoir des fonctions électives officielles doit être fixé par la loi, en tenant compte des spécificités locales, avant le 10 juin de chaque année. Si la loi en question n'est pas publiée dans les temps, chaque parti est alors jugé responsable de fixer ses propres limites de dépenses et doit ensuite communiquer les montants engagés au système des juridictions électorales. Aucune loi n'ayant jamais été publiée pour réglementer ce sujet, les partis politiques ont fixé leurs propres plafonds de dépenses pour chaque campagne électorale.

Le Tableau 13.3 présente les données relatives aux dépenses des partis politiques lors des campagnes présidentielles qui se sont déroulées entre 2002 et 2014. Examinons-le attentivement.

Tableau 13.3. **Dépenses des partis politiques lors des campagnes présidentielles brésiliennes, 2002-14**

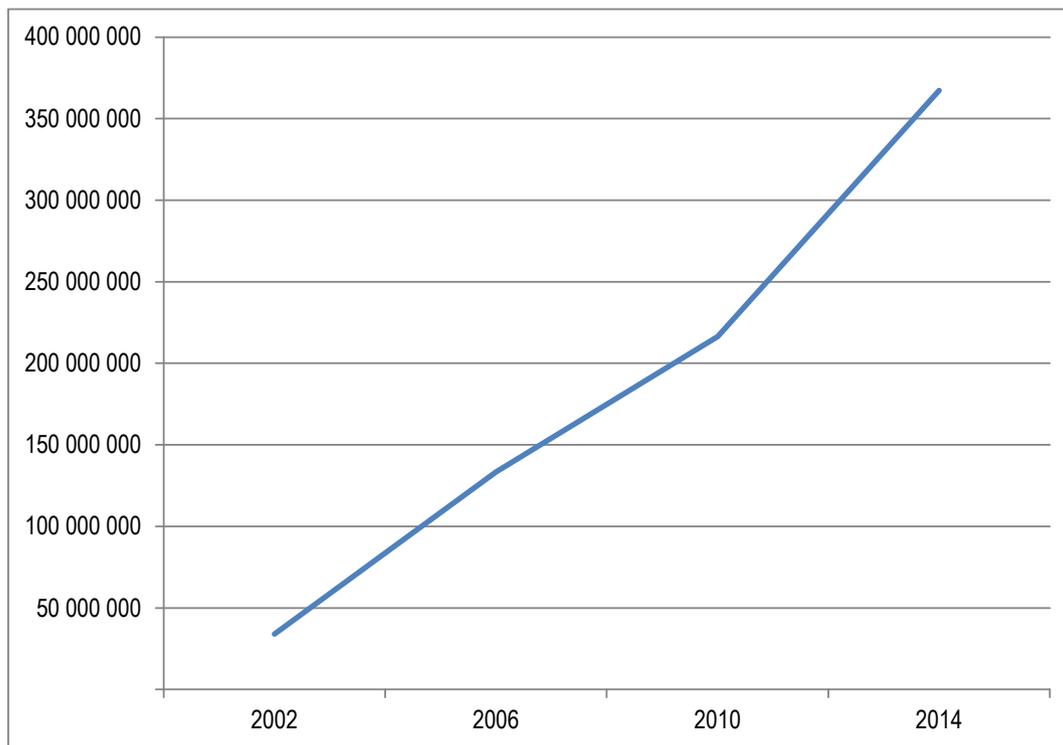
Année de l'élection	Dépenses liées aux campagnes présidentielles, par élection (en USD) <sup>1</sup>
2002	33,985,632.95
2006	133,387,582.29
2010	216,467,881.16
2014	367,288,491.75
Total général	751,129,588.15

1. En USD, au taux de change du 3 octobre 2014 (2.4926 BRL).

Notons que les élections présidentielles de 2014 ont été les plus coûteuses de toute l'histoire du Brésil (Graphique 13.3). Les candidats et les comités financiers ont dépensé plus de 259 millions USD. Les candidats présents au second tour, Dilma Rousseff (PT) et Aécio Neves (PSDB), ont respectivement dépensé 140 et 89 millions USD.

Graphique 13.3. Dépenses totales des candidats à l'élection présidentielle du Brésil, 2002-14

En USD



L'absence de plafond légal des dépenses de campagnes a pour conséquence la hausse du coût des campagnes. Il n'est pas étonnant que les partis et les candidats dépendent presque uniquement des contributions des donateurs qui, comme nous l'avons noté plus haut, sont souvent représentés par de grandes entreprises.

***Mécanismes destinés à réglementer la publicité à caractère électoral et l'allocation aux partis politiques et aux candidats de temps d'antenne gratuit à la radio et à la télévision***

En ce qui concerne la publicité électorale gratuite (qui commence 45 jours avant la veille du scrutin), le temps d'antenne gratuit est réparti entre les partis et les coalitions qui présentent des candidats sous réserve des conditions suivantes : *i*) les deux tiers sont répartis en fonction du nombre de représentants à la Chambre des députés (Chambre des représentants), le nombre total de représentants dont il est tenu compte dans le cas de coalitions étant celui de l'ensemble des partis qui les constituent ; *ii*) un tiers de la quantité restante de temps d'antenne est répartie à parts égales entre tous les partis, et les deux autres tiers sont répartis en fonction du nombre de représentants élus lors de la précédente élection à la Chambre des députés, le nombre total de représentants dont il est tenu compte dans le cas de coalitions étant celui de l'ensemble des partis qui les constituent. Le nombre de sièges obtenus par chaque parti à la Chambre des députés est déterminé par les résultats de l'élection.

Outre le temps d'antenne gratuit, les chaînes de radio et de télévision peuvent également diffuser des débats relatifs aux élections majoritaires et proportionnelles à

condition d'y inviter des candidats de partis détenant des sièges à la Chambre des députés, même si elles peuvent également inviter des candidats d'autres partis.

Les partis politiques peuvent aussi bénéficier de temps d'antenne gratuit sur les chaînes de radio et de télévision au cours des années sans élection afin de diffuser des informations les concernant – informations qui, conformément à la législation locale, consistent à renseigner les adhérents des partis sur l'exécution de leur programme politique et à conduire des activités et manifestations connexes, à expliquer les positions des partis sur des questions politiques et locales, à promouvoir et à élargir la participation des femmes à la vie politique et à veiller à ce que les femmes bénéficient d'une part du temps d'antenne fixée par l'organe dirigeant des partis et supérieure à 10% du total.

L'attribution d'un temps d'antenne gratuit permettant aux partis de diffuser leurs messages doit remplir les critères suivants : *i)* aux partis ayant dûment déposé leurs statuts auprès de la Cour électorale supérieure, ayant participé ou étant en mesure de participer aux élections législatives, dont des candidats ont été élus dans au moins cinq États différents à l'occasion de deux élections successives et qui ont obtenu au moins 1% du total des voix comptabilisées dans l'ensemble du pays, sans tenir compte des bulletins blancs et nuls, il est garanti : *a)* la diffusion nationale d'un programme de 10 minutes par semestre ; *b)* l'attribution d'un temps d'antenne gratuit de 20 minutes par semestre divisé en segments de 30 secondes ou d'une minute ; *ii)* aux partis dont trois membres au moins ont été élus députés dans différents États, il est garanti la diffusion nationale d'un programme de 10 minutes par an ; *iii)* aux partis qui ne remplissent pas les conditions susmentionnées, il est garanti la diffusion nationale et semestrielle d'un programme de 5 minutes, étant entendu que ces minutes ne peuvent être combinées avec la quantité de temps d'antenne prévue aux points précédents (Résolution de la Cour électorale supérieure n°20034/97 amendée par la Résolution de la CES n°22503-06).

La législation brésilienne interdit aux partis politiques et aux candidats de recourir à des publicités rémunérées sur les réseaux de radio et de télévision ainsi que sur internet, la publicité n'étant autorisée que dans la presse écrite sous certaines conditions (articles 36, 43 et 57-C de la loi n°9504/97).

### **Transparence des comptes des partis et des candidats : de l'obligation de rendre des comptes et des sanctions prévues en cas de non-respect de cette obligation**

L'obligation de présenter des comptes aux juridictions électorales est expressément prévue dans la Constitution fédérale et vise à garantir la transparence de l'origine et de la destination de toutes les ressources financières employées par les partis politiques et les candidats, renforçant ainsi l'intégrité du système politique dans son ensemble.

Les processus de dépôt des comptes sont régis par les principes de moralité, d'honnêteté et de transparence. Les mécanismes ont été conçus pour appliquer ces principes : *i)* les dons monétaires doivent être effectués par chèque barré à l'ordre du parti politique choisi ou par virement bancaire direct sur le compte du parti en question ; *ii)* tous les dons doivent être déclarés aux juridictions électorales et accompagnés d'une déclaration comprenant le reçu correspondant et leur destination ainsi que la déclaration financière afférente ; *iii)* les partis politiques et les candidats doivent ouvrir un compte bancaire dont le seul objet est d'enregistrer l'ensemble des opérations financières effectuées en lien avec leurs campagnes respectives ; *iv)* chaque année, les partis politiques doivent déposer auprès des juridictions électorales leur déclaration financière de l'année précédente avant le 30 juin ; *v)* les dirigeants des partis politiques et les

comités, y compris le trésorier, sont tenus civilement et pénalement responsables de toute irrégularité ou erreur qu'ils pourraient commettre ; *vi*) les partis politiques doivent conserver toutes les pièces comptables concernant leurs comptes respectifs pendant au moins cinq ans ; *vii*) pendant les campagnes électorales, les partis politiques, les coalitions et les candidats sont tenus de publier sur un site internet spécialement mis au point par les juridictions électorales un rapport détaillant toutes les ressources en liquide et les actifs aisément convertibles en liquide qu'ils ont reçus dans le cadre de leurs campagnes, ainsi que toutes les dépenses engagées au cours de la période.

Dans les comptes que rendent les partis politiques et les candidats, les omissions et irrégularités concernant leurs opérations financières peuvent donner lieu à différentes sanctions allant d'une amende et de la suspension du transfert des parts du fonds des partis auquel le contrevenant a droit à l'annulation de l'enregistrement d'un parti. Les sanctions encourues peuvent s'appliquer aux candidats, à qui il peut par exemple être refusé la délivrance d'un certificat d'autorisation à voter, dont la certification peut être annulée ou révoquée, et qui peuvent être déclarés inéligibles en cas de condamnation pour actes illégaux, y compris le détournement de votes et l'abus de pouvoir économique.

En matière pénale, notons que les faits de corruption électorale (l'achat de voix) et de falsification de documents publics ou privés relèvent des dispositions prévues aux articles 299 et 350 du code électoral brésilien et sont passibles de peines d'emprisonnement et d'amendes, ainsi que de peines de suspension des droits politiques et de restriction de la capacité électorale passive des citoyens (inéligibilité).

### **Intégrité du processus de financement politique ; soutien accordé aux partis et aux candidats qui leur permet de se mettre en conformité avec les normes juridiques ; projets de loi élaborés pour promouvoir la réforme du financement politique**

Pour garantir l'intégrité des processus de financement électoral, les juridictions électorales sont obligées de rester actives en permanence et, comme d'autres pays démocratiques, le Brésil encourage le débat et promeut les réformes visant à renforcer la transparence et la moralité des mécanismes de financement électoral et politique.

Outre qu'elles sont compétentes pour réglementer et examiner cette matière, les juridictions électorales offrent également aux partis politiques les avantages recensés ci-dessous, ce qui améliore encore davantage les processus destinés à examiner et à évaluer le dépôt des comptes :

- Organisation d'auditions publiques pour recueillir les propositions visant à élaborer une version provisoire des comptes de campagne.
- Organisation de réunions techniques avec des représentants d'organes directeurs nationaux de partis politiques locaux afin d'aborder les règles, réglementations et mécanismes à utiliser pendant les élections.
- Activités de formation destinées aux représentants des juridictions régionales et visant à étudier les règles, réglementations et mécanismes à utiliser pendant les élections.
- Publication du Guide des recettes, dépenses et comptes de campagnes électorales, qui doit être accessible sur le site internet de la Cour électorale supérieure (TSE).
- Cours en ligne et en accès libre sur le dépôt des comptes de campagne, accessible sur le site internet de la Cour électorale supérieure (TSE). Le cours couvre les

règles, réglementations et mécanismes applicables au dépôt des comptes électoraux (notons que plus de 1,500 personnes se sont inscrites à ce cours en 2014 après avoir achevé avec succès le programme de dépôt des comptes de campagne).

- Soutien opérationnel aux systèmes électroniques qui intègrent les processus de dépôt des comptes en vue d'assister les publics internes et externes.

Enfin, il convient de noter qu'en dépit de la multitude de mécanismes de contrôle déjà prévus par les lois brésiliennes, le Congrès national examine actuellement de nombreux projets de loi relatifs au financement politique, dont les propositions suivantes : financement des campagnes exclusivement public ; pénalisation du non-enregistrement des dons électoraux ; interdiction faite aux personnes morales d'effectuer des dons dans le cadre de campagnes électorales ; réduction de la durée et du coût des campagnes, et amplification des sanctions pour irrégularités comptables et financières ; habilitation de la Cour électorale supérieure (TSE) à fixer les limites de dépenses de campagnes électorales lorsque la législation en vigueur n'y suffit pas ; obligation pour les partis politiques de publier sur internet des rapports périodiques détaillant les fonds levés et les dépenses effectuées pendant les campagnes électorales, etc.

Au Brésil, cependant, les discussions relatives au financement électoral ont parfois été réduites à la dichotomie entre un financement exclusivement public et le financement des campagnes par des particuliers et des personnes morales, sans distinction.

C'est pourquoi j'ai déjà fait connaître ma position en la matière à la Cour suprême fédérale (STF). De mon point de vue, notre Constitution ne permet pas d'interdire la participation des citoyens au fonctionnement et au soutien financier des partis politiques et des candidats qui ont leur préférence. Détenteurs de la souveraineté populaire, les citoyens ont le droit de contribuer financièrement à la démocratie, à condition que ces contributions respectent les limites légales.

Compte tenu de ces postulats et en tant que Président de la Cour électorale supérieure, j'ai soumis des propositions au Congrès national et à d'autres institutions impliquées dans la promotion de réformes politiques dans notre pays. L'objectif de ces recommandations est d'interdire aux entreprises privées de contribuer au financement politique et d'établir des limites homogènes de dépenses et de dons.

Une autre proposition à ne pas négliger vise à réduire les périodes de campagne de 90 à 45 jours en prévoyant deux semaines supplémentaires en cas de second tour. Outre qu'elle permettrait évidemment de réduire les coûts de campagne, cette proposition encouragerait selon moi les campagnes électorales – qui, aujourd'hui, sont extraordinairement dépensières, dispersées et épuisantes – à aborder les questions de fond qui intéressent le plus la population. Cela permettrait sans aucun doute d'éviter que le pays ne s'arrête brutalement de fonctionner pendant des mois, comme c'est le cas aujourd'hui, en raison de la réduction des activités des branches exécutive et législative. En conséquence, il me semble aussi opportun de réduire le temps d'antenne gratuit sur les chaînes de radio et de télévision de six à trois semaines, de sorte que les émissions de campagne puissent être améliorées et se concentrer davantage sur les programmes des candidats en lice et sur leurs plans d'action gouvernementale respectifs, et qu'elles cessent d'utiliser des effets spéciaux et les artifices pyrotechniques qui vont avec car, aujourd'hui, c'est là qu'est la principale source de dépenses lors des campagnes électorales.

Notons enfin que la publication instantanée des comptes de campagne sur internet est très utile car elle renforce la transparence et éclaire le public quant aux financeurs de leurs candidats. De plus, elle s'ajoute au contrôle continu et approprié qu'exerce déjà la presse. Un vote libre et bien informé encourage le contrôle mutuel entre partis politiques, ce qui leur permet d'adapter leur conduite pour se conformer aux exigences réglementaires en vigueur.

L'un des sujets les plus pertinents qui revient dans toutes les propositions de réforme politique ne porte pas sur les règles de financement des campagnes, mais sur l'identité de ceux qui sont habilités à financer la démocratie : s'agit-il du peuple ou d'entreprises disposant d'un pouvoir économique privé ? Pour veiller au respect de la volonté populaire, les campagnes électorales doivent être libres et équitables, et échapper à l'influence de grands groupes économiques. Voici ce que j'appelle le financement démocratique des élections : le financement privé des partis politiques et des candidats, dans des limites isonomiques, combiné à l'existence d'un Fonds des partis financé par le trésor national, conformément à la législation brésilienne, et au principe de proportionnalité de la représentativité politique telle que la volonté populaire l'a exprimée lors des élections.

## Notes

1. Notons que si les donateurs ne peuvent pas déduire leur dons aux partis politiques de leurs impôts, conformément à l'article 150, item VI, sous-item c de la Constitution fédérale de 1988 (CF/88), les biens, revenus et services fournis aux partis politiques, y compris à leurs fondations, bénéficient de l'immunité fiscale. Comme le prévoient l'article 99 de la loi n°9504/97 et le paragraphe unique de l'article 52 de la loi n°9096/95, les chaînes de radio et de télévision peuvent également bénéficier d'exonérations fiscales compensant l'attribution de temps d'antenne gratuit.
2. En USD, au taux de change du 2 janvier 2015 (2.6923 BRL).
3. Au Brésil, 32 partis politiques se sont enregistrés auprès de la Cour électorale supérieure, et 28 partis sont représentés au Congrès National.
4. En 2004, 2008 et 2012, des élections municipales se sont tenues pour élire les maires, les maires-adjoints et les conseillers municipaux ; en 2006, 2010 et 2014, des élections générales ont eu lieu pour désigner le président et le vice-président de la République, les gouverneurs et les vice-gouverneurs des États, des sénateurs, les députés et députées, ainsi que les représentants des États. Lors des élections municipales de 2012, par exemple, 482,000 candidats se sont présentés aux différents mandats électifs ; environ 22,000 candidats se sont présentés aux élections générales de 2014.
5. En USD, au taux de change du 3 octobre 2014 (2.4926 BRL).



Extrait de :

## Financing Democracy

### Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264249455-en>

#### Merci de citer ce chapitre comme suit :

Dias Toffoli, José Antonio (2017), « Brésil », dans OCDE, *Financing Democracy : Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264263994-15-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).