



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



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

Strasbourg, 19 février 2009

**Public**  
**Greco Eval III Rep (2008) 5F**  
**Thème II**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

# **Rapport d'Evaluation de la France Transparence du Financement des Partis Politiques**

(Thème II)

Adopté par le GRECO  
lors de sa 41<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 16-19 février 2009)

## I. INTRODUCTION

1. La France a adhéré au GRECO en 1999. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2000) 3F) lors de sa 6<sup>e</sup> Réunion Plénière (10-14 septembre 2001) et le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2003) 1F) lors de sa 21<sup>e</sup> Réunion Plénière (29 novembre - 2 décembre 2004). Les rapports d'évaluation susmentionnés, ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, actuellement en cours, (lancement : janvier 2007) traite des thèmes suivants :
  - **Thème I – Incriminations** : Articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), Articles 1-6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
  - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : Articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et - sur un plan plus général - Principe directeur 15 (Financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après dénommée « l'EEG »), qui s'est rendue en France du 23/24 au 26 septembre 2008, était composée de M. Guido HOSTYN, Premier conseiller de direction, Secrétaire de la Commission de contrôle des dépenses électorales, Sénat (Belgique) et M. Alex BODRY, Président du parti socialiste (LSAP), Député-maire, Avocat, Groupe Parlementaire du parti socialiste (Luxembourg). L'EEG était assistée de M. Christophe SPECKBACHER du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, l'EEG a reçu les réponses au questionnaire d'évaluation (Greco Eval III (2008) 4F, Thème II), ainsi que des extraits de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des représentants de la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP), du Ministère de la Justice (Direction des Affaires Criminelles et des Grâces), des magistrats (juges et procureurs), du Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire (Sous-direction des Affaires Politiques et de la Vie Associative, Brigade Centrale de Lutte contre la Corruption), de la Commission pour la Transparence Financière de la Vie Politique, de la Cour des Comptes, du Service Central de Prévention de la Corruption, du Conseil constitutionnel. L'EEG a également rencontré des représentants des partis politiques, du Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts Comptables, de la Compagnie Nationale des Auditeurs, du Barreau des Avocats de Paris, de la section française de Transparency International, ainsi que des chercheurs universitaires.
5. L'EEG regrette vivement que deux partis politiques seulement et aucun représentant des médias aient accepté de rencontrer l'EEG malgré l'importance, depuis plusieurs années, du thème du financement de la vie politique et de sa réglementation dans les débats publics et la presse.
6. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO sur la transparence du financement des partis a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer les mesures adoptées par les autorités françaises pour se conformer aux obligations qui découlent

des dispositions indiquées au paragraphe 2. Le rapport présente une description de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la France afin qu'elle améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

7. Le rapport sur le Thème I – les incriminations, a fait l'objet du document Greco Eval III Rep (2008) 5F, Thème I.

## **II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE GENERALE**

8. La France est un Etat unitaire qui a organisé le financement des partis et des campagnes électorales sur un modèle mixte public-privé. La réglementation introduite en 1988, assortie de mécanismes de contrôle, a répondu à la nécessité de mettre un terme au nombre important d'affaires politico-financières, de détournement de fonds publics et de corruption impliquant des élus (selon certaines estimations, il y aurait eu plus de 600 affaires jusqu'au milieu des années 1990). Les entretiens tenus sur place ont montré que de nombreuses techniques ont été utilisées pour les financements politiques occultes sans que la frontière soit toujours très nette entre financement politique d'un côté et l'enrichissement ou la corruption d'élus de l'autre<sup>1</sup>.
9. Les élections suivantes sont organisées en France: élections municipales (tous les 6 ans), élections cantonales (tous les 6 ans, pour désigner les membres du Conseil Général du département qui élisent à leur tour un président pour 3 ans), élections régionales (tous les 6 ans, pour élire les conseillers régionaux qui élisent à leur tour un président pour 6 ans), élections législatives (tous les 5 ans - sauf cas de dissolution par le Président de la République et d'élections anticipées – pour élire les 577 députés), élections sénatoriales (tous les 6 ans pour élire les 330 sénateurs), élections présidentielles (tous les 5 ans), élections européennes (tous les 5 ans pour désigner les 72 représentants français au Parlement européen de Strasbourg – législature actuelle).

### Définition d'un parti politique

10. En vertu de l'article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958, « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. » Le législateur a précisé la notion de parti politique dans la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. Rappelant les principes de libre formation et de libre activité, son article 7 dispose également que les « *partis et groupements politiques* » « *jouissent de la personnalité morale* » et qu'ils « *ont le droit d'ester en justice* », (..) ainsi que celui « *d'acquérir à titre gratuit ou à titre onéreux des biens meubles ou immeubles* ». En l'absence de toute autre définition normative, il découle : a) qu'est un parti politique toute entité concourant à l'expression du suffrage ; b) qu'il n'est imposé aucune forme juridique aux partis politiques qui n'ont donc pas l'obligation de se constituer en association<sup>2</sup> - en pratique c'est quand même le cas pour 98 à 99% des partis, selon certaines estimations; c) que les seules obligations constitutionnelles auxquelles les partis doivent se soumettre résident dans le respect des

---

<sup>1</sup> Commissions sur les marchés publics (souvent surfacturés) perçues par l'élu ou le secrétaire du parti, recours à des emplois fictifs dans l'administration, études sans intérêt mais surfacturées réalisées pour le compte de collectivités locales ou l'administration, remboursement indu de dépenses personnelles réalisées par les élus etc.

<sup>2</sup> Les associations sont assujetties en France au régime libéral d'une loi de 1901 qui prévoit que les associations ne peuvent poursuivre un but lucratif. Dans l'est de la France, trois départements (Moselle, Haut-Rhin, Bas-Rhin) disposent d'un droit des associations spécifique, hérité du droit germanique de 1908 (qui leur permet de poursuivre un but lucratif et qui prévoit un régime plus strict).

principes de souveraineté nationale, de démocratie et de parité entre les hommes et les femmes. Au-delà, la législation sur la transparence et le financement de la vie politique appréhende la notion de parti sur la base de critères comptables et financiers. Ainsi, l'article 11 de la loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique dispose que « *les partis politiques et les organisations territoriales ou spécialisées qu'ils désignent à cet effet, recueillent des fonds par l'intermédiaire d'un mandataire nommé désigné par eux* ». Selon les réponses au questionnaire, toute organisation qui ne disposerait pas de ses fonds par l'intermédiaire d'un mandataire financier ne pourrait pas être qualifiée de « parti politique » au sens de cette loi, même si son but est politique. En revanche, les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat qualifient de « parti politique » la personne morale de droit privé qui s'est assignée un but politique si elle bénéficie de l'aide publique ou a régulièrement désigné un mandataire financier (aux fins de collecter des dons) et si elle a déposé des comptes certifiés par deux commissaires aux comptes auprès de la CNCCFP. Enfin, les partis politiques disposent expressément de la personnalité morale (article 7 de la loi n° 88-227).

### Création et enregistrement

11. En vertu de l'article 4 de la Constitution précité, les partis et groupements politiques « *se forment et exercent leur activité librement.* » Il s'ensuit dès lors qu'il n'existe aucune obligation de reconnaissance et/ou d'enregistrement, même – comme indiqué précédemment - en tant qu'association. En l'absence d'obligation d'enregistrement, il est difficile de donner un chiffre exact du nombre de partis politiques en France. Sur le fondement des critères comptables et financiers évoqués précédemment (partis tenus de déposer des comptes), le nombre de partis approche les 300 (271 en 2006 et 296 en 2007).

### Participation aux élections, représentation des partis au Parlement

12. La participation aux élections n'est pas, juridiquement, le fait des partis, mais des citoyens. Tout citoyen éligible, c'est-à-dire réunissant les conditions d'âge pour être candidat et jouissant de ses droits civils et politiques, peut se présenter à une élection politique, indépendamment de son appartenance à un parti politique. En vertu de l'article 4 de la Constitution précité, les partis ne font que « *concourir à l'expression du suffrage* ». Une liste non exhaustive des partis ayant participé aux élections législatives peut être dressée sur le fondement du décret n° 2008-465 du 15 mai 2008 pris pour l'application des articles 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. Ce texte procède à la répartition de l'aide publique aux partis politiques à la suite des élections législatives de 2007. Sont dénombrés 49 partis éligibles dont 14 partis en métropole et 35 outre-mer. A l'heure actuelle, 21 partis politiques sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> l'Union pour un mouvement populaire (317 députés et 164 sénateurs); Parti socialiste (191 députés et 89 sénateurs); Parti communiste français (18 députés et 22 sénateurs); l'Union pour la démocratie française – Mouvement démocrate (3 députés et 26 sénateurs); Fetia Api : 18 députés et 5 sénateurs; Parti radical de gauche (7 députés et 6 sénateurs); Les Verts (4 députés et 5 sénateurs); Le Mouvement pour la France (3 députés et 3 sénateurs); Démocratie et République – anciennement Metz pour tous (3 sénateurs); Tahoeraa Huiraatira (2 députés et 1 sénateur); Le Rassemblement pour la Calédonie (2 députés et 1 sénateur); Parti communiste réunionnais (1 député et 1 sénateur); Guadeloupe unie, socialisme et réalités (1 député et 1 sénateur); Archipel demain (1 sénateur); Mouvement indépendantiste martiniquais (1 député); Rassemblement démocratique pour la Martinique (1 sénateur); Parti socialiste guyanais (1 député); Parti progressiste martiniquais (1 député); Parti communiste guadeloupéen (1 député); Cap sur l'avenir (1 député); La Relève (1 sénateur).

## Le système de financement politique

### *Cadre juridique*

13. Répondant à la nécessité d'établir des règles précises pour assurer la transparence financière de la vie politique française, la loi organique n° 88-226 et la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique sont les premiers textes à établir un cadre normatif en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales. Ces lois posent cinq grands principes : 1) déclaration de patrimoine pour les titulaires de certaines fonctions ou mandats électifs<sup>4</sup>, 2) limitation des dépenses électorales (pour les candidats aux élections législatives et présidentielles), 3) plafonnement des dons aux candidats et aux partis, 4) participation financière de l'État (financement des partis et remboursement des dépenses électorales) sous réserve du contrôle des comptes et 5) instauration de sanctions. Des règles spécifiques couvrent les campagnes liées aux référendums<sup>5</sup> (qui restent rares). Des textes intervenus par la suite ont apporté un certain nombre d'aménagements et/ou ont encadré davantage le financement politique. Ainsi, depuis la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, l'aide publique est divisée et payée en deux fractions. La loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique a interdit les dons des Etats étrangers et des personnes morales françaises ou étrangères, qu'elles soient de droit privé ou de droit public, à l'exception des dons des partis politiques. Depuis la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, l'aide aux partis est fonction du respect de règles visant à promouvoir la parité entre hommes et femmes dans la vie politique. La loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers généraux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques et l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale ont modifié le régime d'attribution de l'aide publique applicable pour la législature 2007-2012.

### *Financement public des partis politiques*

14. Sont éligibles à l'aide publique : 1) en métropole : les partis et groupements politiques ayant présenté, lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, des candidats ayant recueilli chacun au moins 1% des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions ; b) outre-mer : les partis et groupements politiques qui, lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, n'ont présenté des candidats que dans un ou plusieurs départements d'outre-mer ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française ou dans les îles Wallis-et-Futuna et dont les candidats ont obtenu au moins 1% des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ils se sont présentés.
15. L'aide publique est répartie en deux fractions. La répartition de la première fraction s'effectue proportionnellement au nombre des suffrages obtenus lors du dernier renouvellement de l'Assemblée nationale par les candidats se réclamant de ces partis, sous réserve que ces candidats n'aient pas été déclarés inéligibles en application de l'article L.O. 128 du Code électoral. Cette fraction est attribuée sous condition d'avoir présenté des candidats ayant obtenu chacun au moins 1% des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions (des dispositions spécifiques existent pour les partis présentant des candidats exclusivement outre-mer). Ainsi, en

---

<sup>4</sup> Pour les détails, voir le paragraphe 75.

<sup>5</sup> C'est l'exécutif qui fixe le montant et la répartition de ces sommes. D'ordinaire l'argent public est réparti en fonction de la représentativité (nombre d'élus) des formations politiques. Dans d'autres pays, l'Etat veille à une répartition égale des fonds publics entre les partisans du oui et du non.

vue d'effectuer la répartition de la première fraction, les candidats à l'élection des députés indiquent, s'il y a lieu, dans leur déclaration de candidature, le parti ou groupement politique auquel ils se rattachent. Ce parti ou groupement politique peut être choisi sur une liste établie par arrêté du ministre de l'intérieur et recensant l'ensemble des formations politiques qui lui ont déposé, au plus tard à dix-huit heures le sixième vendredi précédant le jour du scrutin, une demande en vue de bénéficier de la première fraction de l'aide publique. Cette liste est publiée au Journal officiel au plus tard le cinquième vendredi précédant le premier tour de scrutin. L'administration est liée par la mention portée par le candidat dans sa déclaration de candidature. Les résultats d'une élection législative partielle ne sont pas pris en compte pour le calcul de la première fraction de l'aide publique. Il n'est pas tenu compte des suffrages obtenus par les candidats déclarés inéligibles par le Conseil constitutionnel au titre de l'article L.O. 128 du Code électoral pour le calcul de la répartition de la première fraction de l'aide publique.

16. L'attribution de la totalité de la première fraction de l'aide publique est conditionnée au respect du principe de parité entre hommes et femmes (art. 9-1 de la loi du 11 mars 1988). Ainsi, lorsque, pour un parti ou un groupement politique, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou ce groupement politique, lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale, dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribué est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats. Une somme de € 7 millions au titre de la première fraction n'a ainsi pas été répartie entre 2003 et 2007 du fait de l'application de ces règles.
17. La seconde fraction de l'aide publique est attribuée aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction, proportionnellement au nombre de députés et de sénateurs qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre de chaque année, y être inscrits ou s'y rattacher. Chaque parlementaire ne peut indiquer être inscrit ou rattaché à ce titre qu'à un seul parti ou groupement. Lorsque l'Assemblée nationale a été dissoute et ne s'est pas encore réunie, les députés doivent souscrire leur déclaration de rattachement dans le délai d'un mois à compter du deuxième jeudi qui suit son élection.
18. Les aides publiques s'élèvent en 2009 à 75 millions d'euros au titre de l'enveloppe quinquennale actuelle. Ce montant important a contribué à l'explosion des partis qui sont actuellement plus de 270, dont 20% environ ont bénéficié de ces aides. Certains partis d'outre-mer se constituent le temps d'une élection, ce qui pose parfois des problèmes d'attribution et de contrôle des financements. Ce financement public versé aux partis représenterait selon certaines estimations environ 60% de leurs ressources, sans compter les financements versés aux groupes parlementaires, les subventions éventuelles versées à des associations ou fondations rattachées aux partis, les aides à la presse etc.

#### *Financement public des campagnes électorales*

19. La législation française connaît deux procédures de remboursement des dépenses électorales. La première concerne la campagne officielle. Chaque candidat ou liste de candidats peut demander le concours de la commission de propagande pour l'envoi d'une circulaire (la « profession de foi ») et un bulletin de vote. À cette fin, le candidat ou la liste doit remettre au président de la commission, avant une date limite fixée pour chaque tour de scrutin par arrêté préfectoral, les exemplaires imprimés de la circulaire ainsi qu'une quantité de bulletins au moins égale au double du nombre des électeurs inscrits.

20. Les commissions de propagande sont installées, au plus tard à l'ouverture de la campagne électorale, dans toutes les circonscriptions électorales. Elles sont présidées par un magistrat. Elles sont chargées d'adresser, au plus tard le mercredi précédant le premier tour de scrutin, à tous les électeurs de la circonscription, dans une même enveloppe fermée, la circulaire (la "profession de foi") et un bulletin de vote de chaque candidat ou de chaque liste et d'envoyer dans chaque mairie de la circonscription, au plus tard le mercredi précédant le premier tour de scrutin, les bulletins de vote de chaque candidat ou de chaque liste en nombre au moins égal à celui des électeurs inscrits.
21. Les candidats qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés (3 % pour les élections européennes) bénéficient du remboursement par l'État du coût du papier, des frais d'impression des bulletins de vote, affiches et circulaires ainsi que des frais d'affichage. Le montant de ce remboursement prend en compte, d'une part, le nombre maximum de documents retenus par la commission de propagande et, d'autre part, le tarif maximum d'impression et d'affichage fixé par arrêté préfectoral. Le remboursement des frais d'impression ou de reproduction n'est effectué, sur présentation de pièces justificatives, que pour les circulaires et les bulletins de vote produits à partir de papier de qualité écologique.
22. La deuxième procédure concerne le remboursement des dépenses électorales retracées au compte de campagne qui est réservé aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés (3 % pour les élections européennes) et dont le compte de campagne a été approuvé par la CNCCFP (le cas échéant, après réformation); la commission en arrête le montant après examen du compte. Le remboursement est limité à 50% du plafond des dépenses (article L52-11 du code électoral) et ne peut excéder le montant des dépenses réglées à partir de l'apport personnel du candidat.

#### *Autres formes de financement public*

23. Les réponses au questionnaire ne contiennent pas d'informations relatives aux autres financements ou aides accordées aux partis politiques et aux candidats aux élections. L'EEG a noté sur place que ces aides peuvent prendre plusieurs formes, et notamment la déductibilité fiscale des dons, les temps d'antenne accordés aux candidats et aux partis ou groupes politiques sur les chaînes publiques, les avantages en nature concédés par les collectivités locales aux groupes politiques (mise à disposition de personnel et de locaux, tribunes libres dans les journaux des collectivités), l'aide aux journaux d'opinion disposant de peu de ressources publicitaires et l'aide aux groupes parlementaires.

#### *Financement privé des partis politiques*

24. Le financement privé des partis politiques est régi par les articles 11 à 11-8 de la loi du 11 mars 1988. En vertu de ces règles, les dons destinés à un parti ne peuvent lui être versés directement mais doivent être versés à son mandataire financier (qui peut être soit une personne physique, soit une association de financement du parti concerné). L'agrément est délivré par la CNCCFP.
25. Les règles suivantes s'appliquent : a) les dons de personnes morales sont interdits, y compris les aides sous forme de biens, services ou autres avantages directs ou indirects à prix préférentiel ; b) sont toutefois permis les dons d'un autre parti ou groupement politique (article 11-4), d'une association de financement de candidats à une élection française ou lorsqu'il s'agit d'un prêt ; c) les contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'un parti politique étranger sont également interdits (art.11-4), ce qui n'exclut donc pas les dons de personnes physiques

étrangères ; d) les dons aux partis et groupements politiques (par des personnes physiques) de plus de 150 euros doivent être versés par chèque, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire ; e) les dons de personnes physiques au profit d'un même parti politique et des organisations territoriales ou spécialisées qui en dépendent sont plafonnés à 7 500 euros pour une même personne physique qui doit être dûment identifiée (rôle du mandataire).

26. Une cotisation versée à un parti politique n'est pas assimilable à un don, celui-ci étant accordé sans contrepartie. Le montant de la cotisation est fixé librement par le parti et peut donc être modulé selon les catégories d'adhérents, en tenant compte notamment de la qualité d'élu (les élus reversent parfois une partie de leurs indemnités par ce biais). Les cotisations ne sont pas plafonnées. Toutefois, la cotisation versée, selon les modalités définies par le parti, doit correspondre à celle figurant dans les statuts ou une décision de l'assemblée générale. Ainsi, dans le cas d'une cotisation versée supérieure à la cotisation appelée, la différence doit être considérée comme un don et, en ce cas, soumise au plafond de 7 500 euros. Par ailleurs, une cotisation ne peut ouvrir droit à avantage fiscal au titre de l'article 200 du code général des impôts que si elle a été versée directement entre les mains du mandataire financier.
27. En France, les versements aux partis, dans les limites et conditions de la loi, ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu, selon les conditions de l'article 200 du code général des impôts (cf. paragraphe 30).
28. Les réponses au questionnaire ne précisaient pas quelles autres sources de financement privé existent. L'EEG a appris sur place que les partis peuvent disposer en pratique d'une diversité de sources de revenus (revenus du patrimoine, legs/donations, vente de publications, vente de services tels que des formations etc.).

#### *Financement privé des campagnes électorales*

29. La loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 (concernant l'interdiction des dons d'Etats étrangers et des personnes morales à l'exception des dons des partis politiques) s'applique aussi aux versements aux candidats. Par ailleurs, les dons d'une personne physique donnée pour le financement des campagnes électorales sont plafonnés à € 4 600 par élection. Un candidat ne peut pas recevoir en espèce plus de 20% du total des dépenses de campagne autorisées lorsque ce montant est supérieur ou égal à € 15 000.
30. En vertu de l'article 200 du code général des impôts, ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant dans la limite de 20 % du revenu imposable les dons prévus à l'article L. 52-8 du code électoral versés à un mandataire ; celui-ci peut avoir la forme d'une association de financement électoral ou d'un mandataire financier visé à l'article L. 52-4 du même code. Les dons sont consentis à titre définitif et sans contrepartie, soit par chèque, soit par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire, et dont il est justifié à l'appui du compte de campagne présenté par un candidat ou une liste. Il en va de même des dons mentionnés à l'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique ainsi que des cotisations versées aux partis et groupements politiques par l'intermédiaire de leur mandataire personne physique déclarée en préfecture ou association de financement agréée par la CNCCFP. L'EEG n'a pu déterminer sur place la diversité des dons (et formes de dons) en pratique.

## Dépenses

31. Au regard de la liberté constitutionnelle d'activités politiques, il n'existe pas de dispositions particulières qui plafonneraient les dépenses des partis dans le cadre de leurs activités.
32. Concernant les dépenses électorales, des plafonds sont établis depuis la législation de 1988. La loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, étend le principe du plafonnement à toutes les élections au suffrage universel dans les circonscriptions de plus de 9 000 habitants, le plafond étant défini par type d'élection. A titre d'exemple, les plafonds de l'élection présidentielle et des élections législatives de 2002 (chiffres disponibles au moment de la visite<sup>6</sup>) étaient respectivement de 14,796 M€, 19,764 M€ et, pour les législatives, dans une fourchette allant de 20 331 € (Wallis-et-Futuna) à 74 178 € (2<sup>ème</sup> circonscription du Val d'Oise), avec une moyenne à 60 000 €. Les candidats à une élection plafonnée, et qui ont vocation à percevoir un remboursement, sont remboursés à hauteur de 50% du montant du plafond de dépenses électorales, dans la limite des dépenses effectivement supportées à titre personnel (leur apport personnel). Sont plafonnées les dépenses de campagne électorale engagées par les candidats, ou candidats tête de liste, aux élections suivantes : a) élections municipales, dans les communes supérieures à 9.000 habitants ; b) élections cantonales, dans les cantons > 9.000 habitants ; c) élections législatives ; d) élections régionales ; e) élections des représentants au Parlement européen ; f) élection du Président de la République.

### **III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE SPECIFIQUE**

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

##### Comptabilité

##### *Partis politiques*

33. L'article 11-7 de la loi n°88-227 modifiée prévoit l'obligation pour les partis politiques de tenir une comptabilité, d'établir des comptes annuels (bilan, compte de résultats et annexe), de les faire certifier par deux commissaires aux comptes et de les déposer à la CNCCFP. Ce sont des « comptes d'ensemble » intégrant les comptes de la formation politique et de toutes les entités ou sociétés dans lesquelles la formation politique détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion et établis selon les méthodes comptables définies par le Conseil National de la Comptabilité. Il n'y a pas d'obligation de joindre les comptes individuels des entités. C'est à la formation politique de définir elle-même, conformément à la loi, les structures dont les comptes doivent être retracés dans la comptabilité prévue à l'article 11-7 de la loi précitée, conformément à un avis (n° 95-02) du Conseil national de la comptabilité. Le périmètre des comptes d'ensemble comprend ainsi notamment : a) le siège ou le centre national de la formation politique ; b) les mandataires financiers visés à l'article 11 de la loi du 11 mars 1988 (associations de financement ou personnes physiques) lesquels entrent sans conteste dans le périmètre défini par la loi ; c) les organisations locales, comme par exemple les fédérations, sauf exception dûment justifiée. En ce qui concerne les autres structures, notamment celles où les critères objectifs liés à la détention de la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ne sont pas satisfaits, il appartient à la formation politique de déterminer si celle-ci exerce sur ces structures un pouvoir

---

<sup>6</sup> Chiffres pour les élections présidentielles de 2007 : 16.166 M€ pour le premier tour et 21.594 M€ pour le deuxième tour. Pour les élections législatives de 2007, un coefficient majorateur de 1,18 a été appliqué (décret n°2005-1014).

prépondérant de décision ou de gestion de nature à les inclure dans le périmètre de ses comptes d'ensemble.

34. Tous les dons et cotisations doivent être mentionnés et de manière générale toutes les ressources du parti, de même que les contributions provenant d'autres partis politiques ; seule exception : les concours en nature (même sous forme d'évaluation). Peuvent être détaillées en annexe des comptes, les personnes ou entités qui prêtent de l'argent au parti, mais ce n'est pas une obligation.
35. Un bilan et un compte de résultats sont publiés au *Journal officiel* par la CNCCFP. Selon ce modèle de comptes établi par la CNCCFP (résultant de textes spécifiques) : les principales rubriques de dépenses incluent: a) celles de la propagande et de la communication ; b) les aides financières aux candidats pour leur campagne électorale ; c) les autres aides financières (aux formations politiques ou autres organismes) ; d) les achats consommés ; e) les autres charges externes ; f) les impôts et taxes ; g) les charges de personnel ; h) les autres charges d'exploitation ; i) les charges financières ; j) les charges exceptionnelles ; k) les dotations aux amortissements et provisions. Il s'agit d'agrégats permettant notamment de distinguer l'activité politique du parti. Dans ses publications et communications aux partis, la CNCCFP insiste sur l'importance pour la transparence de la précision des imputations comptables et des regroupements dans les bons agrégats.
36. Selon la taille de la circonscription, la forme des aides aux candidats doit être précisée. Par ailleurs, les éventuelles facturations, par les partis politiques, des services rendus aux candidats, doivent être, le cas échéant, enregistrés en tant que « produit ». Ces rubriques permettent un lien théorique entre la comptabilité des partis et les comptes de campagne des candidats. Toutefois, il n'y a pas de distinction des ressources/dépenses par type de campagnes électorales différentes dans les comptes des partis et ceux-ci sont sur un exercice civil du premier janvier au trente-et-un décembre alors que les comptes de campagne des candidats peuvent être à cheval sur deux exercices civils. Les dettes sont enregistrées au passif du bilan, selon les cas, en « emprunts et dettes auprès des établissements de crédit », « emprunts et dettes financières divers », « dettes fournisseurs et comptes rattachés », « dettes fiscales et sociales », « autres dettes ». Une dette non remboursée constitue un profit assimilable à un don et doit être analysé comme tels.
37. Tous les dons doivent obligatoirement être perçus par l'intermédiaire d'un mandataire; en pratique, il s'agit majoritairement – pour les partis - d'une association de financement. En revanche la perception des cotisations peut être effectuée au choix du parti directement par le parti (sans obligation spécifique d'enregistrement ni de possibilité d'avantage fiscal) ou bien par le mandataire. Les autres types de revenus ne doivent pas passer par le mandataire. Les mandataires doivent présenter annuellement une comptabilité des dons et cotisations perçus, avec, en annexe, un enregistrement détaillé de l'identité des donateurs et cotisants (coordonnées, montants, mode de versement, date du versement). Le plan comptable des partis politiques ne prévoit pas l'enregistrement des concours en nature individuels (valorisation du bénévolat).
38. Comme indiqué précédemment, les dons des personnes physiques sont plafonnés à 7 500 euros par an et par parti pour une même personne physique: le contrôle est fait normalement par le mandataire, éventuellement par le parti lorsque celui-ci dispose de plusieurs mandataires puis par les commissaires aux comptes. Les contributions provenant de personnes physiques étrangères sont autorisées et enregistrées comme les contributions nationales sans traitement ou

identification particulières. Les contributions de personnes morales étrangères - y compris les partis politiques étrangers - ne sont pas autorisées sinon sous forme de prêt et dans les mêmes conditions que les personnes morales de droit français.

39. La CNCCFP a une mission de contrôle en la matière, toutefois le volume de reçus-dons délivrés rend celui-ci parfois difficile. Une expérience de dématérialisation partielle des reçus-dons 2007 a montré que des possibilités réelles de contrôle étaient envisageables en se fondant sur une amélioration des procédures internes de contrôle des partis et de leurs mandataires et une validation des justificatifs de recette par la commission avant l'édition des reçus. Si la qualité de personne physique et l'identité de l'auteur du versement font l'objet d'un enregistrement et d'un double contrôle par le mandataire et la CNCCFP, en revanche il n'y a pas de contrôle sur l'origine des fonds versés par une personne physique.

### *Campagnes électorales*

40. Il n'existe pas de comptes de campagne d'un parti politique. La seule exception a été l'obligation pour huit partis retenus (conditions d'éligibilité fixées par le décret n° 2005-238) pour bénéficier d'un remboursement plafonné à 800 000 euros des dépenses engagées dans la campagne du référendum relatif au « Traité établissant une Constitution pour l'Europe » de déposer à la CNCCFP un état de leurs dépenses accompagné des pièces justificatives.
41. Pour ce qui est des comptes de campagne de candidats, un tel compte doit être déposé par chaque candidat. Le candidat se rattache ou non à un parti. Le compte de campagne doit être présenté par un expert comptable inscrit auprès de l'ordre des experts comptables. Il n'est pas requis d'agrément de la CNCCFP, celle-ci vérifiant simplement l'inscription au Tableau de l'Ordre national. Un modèle spécifique de compte est en revanche défini par la CNCCFP ; celui-ci retrace les recettes et les dépenses
42. En matière de recettes, le compte comprend : a) les dons de personnes physiques ; b) les versements personnels du candidat (et des ses colistiers pour les scrutins de liste) ; c) les emprunts bancaires du candidat ; d) les emprunts auprès des formations politiques ; e) les emprunts auprès des personnes physiques ; f) les versements définitifs de partis politiques ; g) les dépenses payées directement par les partis politiques ; h) les concours en nature fournis par le candidat, les formations politiques ou les personnes physiques ; i) les produits divers ; j) les produits financiers. Une liste des concours en nature doit être fournie : l'auteur, la nature et la date du concours et une évaluation du montant. Les contributions doivent être enregistrées individuellement et sous forme globale. Le compte comprend l'enregistrement exhaustif des donateurs: nom, prénom, adresse (la commission demande également la copie des chèques supérieurs à 150 euros). Pas d'autres informations demandées. Le plafond de 4 600 euros (par personne et par élection) peut être contrôlé par la CNCCFP pour un même candidat et éventuellement sur une même circonscription, en revanche le contrôle systématique au niveau national est très difficile et nécessite des moyens très importants (relecture optique des souches de reçus et constitution d'une base de données dans le cadre du traitement informatique « GARDONS » autorisé par la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL). Les prêts sont enregistrés individuellement ; ils peuvent être remboursés après le dépôt du compte de campagne ; la commission se réserve le droit de demander a posteriori les justificatifs du remboursement, principalement quand le prêteur est une personne morale ou une personne physique avec un montant supérieur au plafond des dons autorisé.

43. Tous les dons sont pris en compte dès lors qu'ils entrent dans le contexte de la campagne qui court pendant un an avant le mois de l'élection. En ce qui concerne les partis politiques, les legs sont enregistrés. En ce qui concerne les candidats, hors période de contrôle du financement des campagnes électorales, c'est le droit commun qui s'applique.
44. Concernant les dépenses, le compte de campagne comprend toutes les dépenses qualifiées d'électorales c'est-à-dire engagées ou effectuées pour l'obtention des suffrages des électeurs. La jurisprudence a précisé au cas par cas cette définition fonctionnelle (par exemple, certains frais de restaurant restent en dehors de la définition). Ces dépenses doivent être justifiées par des factures détaillées et la preuve de leur règlement.
45. Tout candidat à une élection, dans les circonscriptions de plus de 9 000 habitants, que ce soient les élections européennes, présidentielles, législatives, régionales, cantonales, est obligé de désigner un mandataire financier, personne physique ou association de financement électoral, au plus tard à la date à laquelle sa candidature est enregistrée. Pour les élections législatives, par exemple, la date limite est le quatrième vendredi à dix-huit heures avant le jour du scrutin. La mission du mandataire consiste à recueillir, pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne. Ensuite, il règle les dépenses engagées en vue de l'élection et antérieures à la date du tour de scrutin où elle a été acquise, à l'exception des dépenses prises en charge par un parti ou groupement politique. Les dépenses antérieures à sa désignation payées directement par le candidat ou à son profit font l'objet d'un remboursement par le mandataire et figurent dans son compte bancaire ou postal. Le mandataire financier est tenu d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique retraçant la totalité de ses opérations.

### Donateurs

46. En ce qui concerne les donateurs « personnes morales », comme cela a été indiqué précédemment, il existe un principe d'interdiction du financement de la vie politique par les personnes morales, à l'exception des partis politiques (soumis aux dispositions de la loi sur la transparence financière de la vie politique et ayant satisfait à leurs obligations comptables, c'est à dire ayant déposé dans le délai légal des comptes d'ensemble certifiés par deux commissaires aux comptes). Les versements entre formations politiques sont retracés dans l'annexe des comptes et dans le cadre de leurs contrôles les commissaires aux comptes s'assurent de l'origine des fonds.
47. Pour ce qui est des donateurs « personnes physiques », il peut s'agir des donateurs proprement dit et des adhérents (cotisants) qui peuvent être des élus, avec une possibilité de verser une cotisation d'élu (versement d'indemnités). Le principe en matière de dons ou cotisations par des personnes privées au profit de partis politiques ou de candidats est celui de l'anonymat à l'égard des tiers y compris l'administration fiscale (exception au droit de communication) sauf si le don est supérieur à 3 000 euros. Le cas échéant, ils joignent un reçu fiscal lors de leur déclaration d'impôt mais en dessous d'un seuil de 3 000 euros, le reçu produit devant l'administration fiscale pour bénéficier de la réduction d'impôt sur le revenu ne mentionne pas les coordonnées du mandataire ni de références au candidat ou parti politique financé. Les personnes privées n'ont aucune obligation de déclaration de leur don ou cotisation à l'égard d'une autre autorité.
48. La nécessité de contrôler la qualité (personne physique) du « financeur » et de vérifier le respect du plafond des dons a conduit le législateur à imposer aux mandataires financiers l'obligation

d'enregistrer les donateurs et les cotisants et de délivrer des reçus quel que soit le montant des versements perçus. La CNCCFP a une mission d'impression et d'authentification de ces reçus, qui se présentent sous forme de carnets de reçus ou de formules, numérotés, distribués aux mandataires autant que de besoin, et dont la CNCCFP récupère ensuite les souches.

#### *Autres déclarations*

49. Les partis politiques et les personnes physiques finançant un parti politique ou un candidat ne sont pas tenus en tant que tels à des déclarations supplémentaires ou plus spécifiques que celles vues ci-dessus. Les partis politiques doivent déposer leurs comptes annuels certifiés conformément à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988. Les personnes physiques, bénéficiaires de reçus fiscaux peuvent les porter dans leur déclaration d'impôt sur le revenu.
50. Cependant certains élus et responsables politiques sont soumis à une obligation de déclaration de leur patrimoine auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique dont les membres du gouvernement, les députés, sénateurs, les titulaires d'un mandat au Parlement européen, le président de conseil régional, le président de l'assemblée de Corse, le président du conseil exécutif de Corse, le président d'une assemblée territoriale d'outre mer, maire d'une commune de plus de 30 000 habitants, etc. (voir la liste au paragraphe 75). Les informations déclarées auprès de cette commission restent entièrement confidentielles.

#### Obligations de communication et de publication des comptes

51. Comme indiqué précédemment, certains élus et responsables politiques sont soumis à une obligation de déclaration de leur patrimoine auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique.
52. Il n'existe pas d'obligation pour les partis politiques de publier leurs livres de comptes et ceux-ci peuvent de leur propre initiative choisir ou non de communiquer sur ces comptes. Tant pour les partis politiques que pour les candidats à une élection, c'est la CNCCFP qui est chargée d'assurer la publication de leurs comptes. Les comptes des partis politiques sont publiés sous une forme simplifiée au Journal officiel de la République française chaque année dans un avis de la CNCCFP (comptes de l'exercice n déposés en juin n+1 et objectif de publication décembre n+1 ou janvier n+2) à la fois sous la forme papier et électronique. La publication comprend un bilan et un compte de résultat d'ensemble accompagné de la description du périmètre comptable objet de la certification (liste des entités agrégées ou consolidées dans les comptes). Cette publication est accessible également sur le site de la CNCCFP.
53. Il n'existe pas de dispositions particulières sur l'accès du grand public et des médias aux comptes détaillés des partis politiques détenus par ceux-ci.
54. Les comptes de campagne des candidats sont publiés après chaque élection, par la CNCCFP dans la collection des documents administratifs des Journaux officiels. Il s'agit d'une publication synthétique et simplifiée (plus détaillée sur les recettes que sur les dépenses) précisant également la décision prise par la commission sur le compte. Dans le cas de l'élection présidentielle, le compte initial est publié au Journal officiel de la République française puis la décision sur le compte.
55. La consultation des comptes de campagne et des comptes des partis politiques déposés à la CNCCFP se fait dans le cadre de la loi sur l'accès aux documents administratifs. Après avoir

recueilli plusieurs avis de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), les documents sont consultables sous réserve d'occultation des informations nominatives (liste des donateurs par exemple).

#### Tierces parties (« Third parties »)

56. L'EEG a été informée lors de la visite que la question des tierces parties (« Third parties », qui est un concept anglo-saxon) n'avait pas encore été abordée dans la réglementation à ce jour.

#### Conservation des documents

57. Les comptes de campagne des candidats et les comptes annuels des partis politiques, déposés à la CNCCFP, sont conservés par celle-ci pour un certain temps puis déposés aux archives nationales. Les souches des reçus-dons (enregistrement des dons de personnes physiques) et les informations ou pièces justificatives correspondantes sont conservées trois ans à la commission - le temps d'une éventuelle remise en cause par les services fiscaux et les autorités judiciaires (sur saisine des services fiscaux ou de la CNCCFP) - puis détruites par celle-ci. Il n'existe pas de dispositions particulières sur la conservation de leur comptabilité par les partis politiques ou les structures qui y sont liées; c'est le droit commun qui s'applique (en fonction de la nature juridique de la structure concernée ou/et de son activité économique)<sup>7</sup>.

#### **(ii) Contrôle (Article 14 de la Recommandation Rec(2003)4)**

##### a) Contrôle interne

58. Les contrôles prévus par les textes sont d'ordre externe. En effet, il n'est pas imposé d'audit ou de contrôle internes spécifiques pour les divers acteurs concernés (partis, entités liées aux partis de manière directe ou indirecte, organisations affiliées, candidats etc.). Le principe de liberté d'organisation et de gestion prévaut pour les partis politiques et les composantes plus ou moins rattachées, que ce soit en vertu de la législation sur le financement de la vie politique ou du droit des associations. Toutefois, des incitations sont possibles par les autorités de contrôle externes (commissaires aux comptes, CNCCFP), notamment par voie de recommandations. Les entretiens tenus avec les représentants de deux partis ont montré que ceux-ci n'avaient pas mis en place de règles déontologiques ou de contrôle interne particulières.

##### b) Certification des comptes par les commissaires aux comptes (partis politiques) et présentation des comptes par les experts comptables (pour les candidats)

59. Les comptes déposés chaque année par les partis à la CNCCFP doivent avoir été préalablement certifiés par deux commissaires aux comptes. Ces derniers doivent être inscrits auprès d'une organisation professionnelle (*Compagnie régionale de commissaires aux comptes*), et appliquer les normes professionnelles en vigueur. Ils ne sont pas « agréés » par la commission. Les comptes des partis politiques sont contrôlés par les commissaires selon une norme professionnelle spécifique (norme 7-103 relative à la certification des comptes des formations politiques). Ils doivent certifier que ces comptes sont établis conformément aux dispositions légales et au référentiel comptable qui leur sont applicables et ils sont donc tenus de mettre en

---

<sup>7</sup> D'une façon générale, la réglementation fiscale prévoit que vis-à-vis du fisc, les livres, registres et documents sur lesquels l'administration peut exercer son droit de communication, d'enquête et de contrôle, doivent être conservés pendant 6 ans. Le Code de Commerce impose, lui, aux sociétés commerciales, un délai de conservation des documents comptables et des pièces justificatives de 10 ans.

œuvre les méthodes de contrôle adaptées à l'entité contrôlée et nécessaires pour obtenir une assurance raisonnable sur le respect de ces obligations: a) vérification de l'image fidèle des comptes à partir de tous les documents nécessaires; b) contrôle de la légalité du financement du parti. Ils émettent un rapport de certification, avec ou sans réserves ou observations et ont la possibilité de refuser la certification s'ils décèlent des irrégularités ou s'ils se trouvent dans l'impossibilité de mener leur contrôle (un cas pour les comptes 2005, par exemple, les commissaires ayant considérés qu'ils ne disposaient pas d'assez de temps pour mener à bien leurs contrôles). Les éventuelles observations et réserves des commissaires aux comptes sont publiées par la CNCCFP avec les comptes des partis. En cas de découverte d'une irrégularité les commissaires aux comptes sont tenus d'informer la direction du parti. La vérification de la régularité des règles de perception de financements par les mandataires financiers entre dans les contrôles des commissaires aux comptes. La norme 7-103 date de 2003 et n'a pas été révisée depuis. Sa mise en œuvre bénéficie toutefois de l'homologation des normes professionnelles générales de la profession de commissaire aux comptes ainsi que de l'application du code de déontologie approuvé par le décret n° 2005-1412 du 16 novembre 2005<sup>8</sup>.

60. Par ailleurs, il existe pour les commissaires aux comptes, une obligation de signalement au plan pénal, rappelée par la norme 7-103 qui précise : *«Révélation de faits délictueux au procureur de la République: a) Si, au cours de leur mission, les commissaires aux comptes ont connaissance de faits susceptibles d'être constitutifs de faits délictueux, ils révèlent les faits concernés au procureur de la République en application des dispositions prévues par l'article L. 225-240 (par renvoi de l'article L. 820-1 du Code de commerce). Entrent dans le champ de la révélation des commissaires aux comptes de la formation politique les faits délictueux dont ils ont connaissance, quelle que soit la qualité ou la fonction des personnes auxquelles ils sont imputables, et quelle que soit l'entité ou la structure dans laquelle ces faits sont commis et dont les comptes sont retracés dans les comptes d'ensemble de la formation politique. Les commissaires aux comptes ont l'obligation de révéler les faits relevés dès lors que ceux-ci sont significatifs et délibérés; b) Dans le cas où il existe un commissaire aux comptes dans l'entité dans laquelle les faits délictueux relevés ont été commis, les commissaires aux comptes de la formation politique se rapprochent de leur confrère afin de se concerter sur la nature et la portée des faits relevés. Ils se tiennent informés de leurs décisions respectives au regard de leur obligation de révélation.»*
61. En ce qui concerne les candidats (et leurs mandataires), les comptes ne font pas l'objet d'un audit ou d'une certification par des commissaires aux comptes. C'est un expert comptable qui présente le compte de campagne après examen des justificatifs fournis.
62. Comme indiqué précédemment, les associations à but non lucratif, qui peuvent être en lien avec un parti sans pour autant que celui-ci dispose d'un pouvoir de décision ou de gestion impliquant leur intégration au périmètre de certification des comptes, ne sont soumises à aucun contrôle par des commissaires aux comptes ou les services de l'Etat, sauf lorsqu'elles reçoivent plus de € 153 000 de dons privés ou subventions publiques. L'EEG a été informée qu'une loi doit entrer en vigueur en 2009 en vue de renforcer le régime de ces associations bénéficiant de fonds importants (publication des comptes au Journal officiel, certification par un commissaire aux comptes professionnel – mais pas nécessairement indépendant de l'association). Les fondations sont déjà soumises à ce genre de contrôle lorsqu'elles sont déclarées d'utilité publique (et bénéficient donc de fonds publics).

---

<sup>8</sup> Etre indépendants l'un de l'autre, ne pas intervenir comme experts-comptables ou mandataires financiers de la formation politique, occuper en son sein des fonctions de direction ni remplir un mandat électif dans une collectivité locale. La durée du mandat est de 6 exercices, et peut être renouvelé.

c) Contrôles au niveau de la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP)

63. La CNCCFP occupe une place centrale en matière de contrôle. Elle a été créée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, et mise en place le 19 juin 1990. La loi du 15 janvier 1990 définit la commission comme un organisme collégial. Le Conseil constitutionnel a ajouté que la commission est une "*autorité administrative et non une juridiction*" (décision 91-1141 du 31 juillet 1991). Le Conseil d'État dans son rapport public 2001 avait classé la Commission dans les autorités administratives indépendantes, statut qui a été juridiquement consacré par l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale. Les décisions de la CNCCFP sont susceptibles de recours de plein contentieux devant le Conseil d'État suivant le droit commun.
64. Les neuf membres de la CNCCFP, hauts magistrats, sont nommés pour cinq ans renouvelables par décret du Premier ministre : trois membres sont nommés sur proposition du vice-président du Conseil d'État, trois sur proposition du premier président de la Cour de cassation et trois sur proposition du premier président de la Cour des comptes. Ils élisent leur président qui nomme un vice-président. Il ne peut être mis fin à leur mandat (sauf démission ou décès). Les crédits et les emplois nécessaires au fonctionnement de la commission sont inscrits au budget général de l'État (Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire). Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables aux dépenses de la commission. Elle est assujettie au contrôle juridictionnel de la Cour de comptes.
65. Le fonctionnement de la commission est assuré par un secrétariat général, composé d'environ 30 fonctionnaires et agents contractuels. Les fonctionnaires, pour la plupart issus des ministères de la Justice, des Finances et de l'Intérieur sont détachés sur contrat de trois ans renouvelables auprès de la commission. En période de contrôle des comptes, un renfort d'agents vacataires au secrétariat général est nécessaire (15 en 2008) durant plusieurs mois. Pour le budget 2008, la dotation s'élève à environ 4,5 millions d'euros. Lors du contrôle des comptes de campagne, la commission fait appel à des rapporteurs (environ 200 en 2008, principalement fonctionnaires et magistrats en activité ou en retraite) chargés d'une première instruction des dossiers en raison du nombre très élevé de comptes en période d'élection générale et des courts délais qui lui sont impartis pour se prononcer : 2 mois pour les comptes des candidats présents à un scrutin ayant fait l'objet d'un contentieux devant le juge de l'élection, 6 mois pour les comptes n'ayant pas fait l'objet d'un contentieux. Passé le délai de 6 mois les comptes sont réputés approuvés (art 52-15).
66. Les missions de la CNCCFP sont de deux ordres: contrôle des obligations comptables et financières des partis politiques et contrôle des comptes de campagne des candidats. Lorsqu'elle rejette un compte de campagne ou constate qu'il n'a pas été déposé dans le délai légal la CNCCFP saisit le juge de l'élection qui peut prononcer l'inéligibilité du candidat, reconnaître sa bonne foi et donc le sanctionner uniquement pécuniairement ou rejeter la saisine de la CNCCFP s'il considère qu'elle n'a pas statué à bon droit. Dans ce cas, le candidat doit demander à la CNCCFP de statuer à nouveau sur son compte pour arrêter le montant du remboursement dû par l'État. Les décisions de la CNCCFP relatives aux comptes des partis politiques ou visant à réformer le compte de campagne d'un candidat peuvent faire l'objet d'un recours gracieux et d'un recours de plein contentieux devant le Conseil d'État.

67. En raison de la liberté constitutionnelle des partis politiques, le contrôle des obligations comptables et financières des partis politiques, est un contrôle de régularité, et non d'opportunité. Le contrôle de la CNCCFP ne porte donc pas sur les dépenses des partis, seulement sur leurs ressources. Les tâches de la CNCCFP sont les suivantes: a) vérifier le respect par les partis de leurs obligations comptables et financières, et communiquer chaque année au gouvernement la liste de ceux qui ne s'y sont pas soumis, ces derniers perdant alors l'aide publique pour l'année suivante; b) assurer la publication sommaire des comptes des partis au Journal Officiel; c) donner ou retirer l'agrément aux associations de financement des partis; d) gérer les formules de demande de reçus-dons; e) vérifier, lors de l'examen des souches des formules de reçus-dons, l'absence d'irrégularité au regard de la loi du 11 mars 1988; f) assurer le contrôle du respect de leurs obligations spécifiques par les mandataires financiers (personne physique ou association de financement) et, éventuellement, les sanctionner en refusant de leur délivrer des formules de reçus-dons ; g) saisir le procureur de la République si un fait susceptible de constituer une infraction pénale est constatée.
68. La CNCCFP vérifie le respect de leurs obligations comptables par les partis politiques, après le dépôt de comptes d'ensemble certifiés par deux commissaires aux comptes, sans qu'elle ait accès à l'intégralité des pièces justificatives; il s'agit d'un examen des formalités substantielles et d'un contrôle de cohérence générale (enregistrement de l'aide publique, financements croisés entre partis politiques et rapprochement avec les fonds perçus par les mandataires financiers ayant donné lieu à délivrance de reçus). La commission peut considérer qu'un parti ayant déposé des comptes certifiés dans le délai légal n'a néanmoins pas satisfait à ses obligations légales si les documents dont elle dispose font apparaître des incohérences (un cas pour les comptes 2006 par exemple). Dès lors qu'un parti n'a pas satisfait à ses obligations comptables, il ne bénéficie plus du régime dérogatoire prévu par l'article 10 de la loi sur la transparence financière de la vie politique. Ainsi, un parti ayant bénéficié de l'aide publique est susceptible d'être alors soumis au contrôle de la Cour des comptes et perd le droit à cette aide publique.
69. La CNCCFP n'a pas de pouvoir de contrôle sur pièces ni sur place et les commissaires aux comptes des partis politiques peuvent lui opposer le secret professionnel. La CNCCFP n'a pas la faculté de demander la production de pièces comptables par le parti ou le mandataire, ou d'autres pièces financières et bancaires. Elle ne peut demander non plus aucun renseignement sur le fournisseur de biens ou services.
70. Dans le cadre de leurs investigations légales (contrôle fiscal, enquête judiciaire, etc.), les autorités de police, judiciaires et fiscales ont accès aux documents comptables des partis en mettant en œuvre leurs procédures habituelles. En ce qui concerne les services fiscaux, des dispositions particulières au regard du droit de communication sont applicables aux reçus-dons : c'est la CNCCFP qui authentifie pour leur compte les reçus et signale le cas échéant ceux devant être annulés. La CNCCFP, dans sa mission d'authentification des reçus-dons exerce un contrôle réel. Le mandataire financier doit lui produire la copie de ses justificatifs de recettes (relevés bancaires, bordereaux de remise de chèques, listing détaillé).
71. En matière de contrôle des comptes de campagne, le compte du candidat doit être déposé, présenté par un expert comptable, au plus tard à 18 heures le neuvième vendredi suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise, auprès de la CNCCFP. Celle-ci dispose ensuite d'un délai de 6 mois pour approuver ou, après procédure contradictoire, rejeter ou réformer les comptes de campagne.

72. A l'égard des comptes de campagne, les tâches de la CNCCFP sont les suivantes, en vertu des dispositions du Code Electoral: a) contrôler les comptes de campagne des candidats aux élections présidentielles, européennes, législatives, régionales, cantonales, municipales, territoriales et provinciales (Outre-Mer) dans les circonscriptions de plus de 9 000 habitants; b) demander, le cas échéant, à des officiers de police judiciaire de procéder à toute investigation jugée nécessaire pour l'exercice de sa mission (article L. 52-14); c) approuver, réformer, rejeter les comptes examinés après une procédure contradictoire et également constater le non dépôt ou le dépôt hors-délai des comptes par les candidats; d) saisir le juge de l'élection lorsque le compte de campagne a été rejeté, n'a pas été déposé ou déposé hors-délai ou s'il fait apparaître après réformation un dépassement du plafond des dépenses électorales (article L.118-3); e) transmettre au procureur de la République compétent tout dossier pour lequel des irrégularités de nature à contrevenir aux dispositions des articles L.52-4 à L.52-13 et L.52-16 du Code électoral auraient été relevées (notamment pour les infractions en matière de dons et pour des dépenses pouvant être qualifiées d'«achat de suffrage» faisant encourir des peines pouvant aller jusqu'à deux ans de prison (article L.106 et article L.108) ; f) arrêter le montant du remboursement forfaitaire dû par l'État; g) fixer, dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales a été constaté par une décision de la commission, une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public (article L.52-15) ; h) déposer sur le bureau des assemblées, dans l'année qui suit des élections générales auxquelles sont applicables les dispositions de l'article L.52-4, un rapport retraçant le bilan de son action et comportant toutes les observations que la commission juge utile de formuler (article L.52-18) ; i) assurer la publication au Journal officiel des comptes de campagne dans une forme simplifiée (article L.52-12 alinéa 4).
73. Comme pour les comptes des partis politiques, la CNCCFP est tenue de communiquer à l'administration des impôts les infractions qu'elle relève – au vu des souches de reçu-dons - en ce qui concerne la déductibilité des dons.
74. La CNCCFP dispose de l'intégralité (et des originaux) des pièces justificatives des recettes et des dépenses en vue de contrôler leur régularité et d'arrêter le montant du remboursement par l'État. Elle peut approuver, réformer ou rejeter le compte. Il n'y a pas de contrôle sur place et la procédure d'instruction contradictoire est écrite. Comme indiqué précédemment, la CNCCFP peut recourir à un officier de police judiciaire (article L.52.14 du code électoral), en particulier pour vérifier les informations portées sur le compte de campagne des candidats.

#### d) Le rôle de la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP)

75. Certains élus et responsables politiques sont soumis à une obligation de déclaration de leur patrimoine auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP), mise en place en 1988 avec les textes sur le financement de la vie politique. Tout candidat à l'élection du Président de la République doit adresser au président du Conseil constitutionnel, sous pli scellé, une déclaration de sa situation patrimoniale. Une seconde déclaration est réalisée avant la fin du mandat du Président élu. Les déclarations patrimoniales du Président de la République sont publiées au *Journal officiel*. De même, à leur entrée en fonctions et lors de leur départ ou au début et à la fin de leur mandat, les élus suivants doivent adresser une déclaration de patrimoine au président de la Commission pour la transparence financière de la vie politique : 1) les membres du Gouvernement; 2) les sénateurs ; 3) les députés ; 4) les représentants français au Parlement européen ; 5) les présidents de conseil régional ; 6) les présidents de conseil général ; 7) les présidents de l'Assemblée de Corse et du Conseil exécutif de Corse ; 8) les maires de communes de plus de 30 000 habitants ou les présidents d'un groupement de

communes doté d'une fiscalité propre dont le nombre d'habitants est supérieur à 30 000 habitants ; 9) les conseillers régionaux, les conseillers exécutifs de Corse, les conseillers généraux et les adjoints au maire, lorsqu'ils sont titulaires respectivement d'une délégation de signature du président du conseil régional, du président du conseil exécutif, du président du conseil général ou du maire ; 10) le président et les membres du gouvernement de la Nouvelle Calédonie et de la Polynésie française ; 11) les présidents du conseil général de Mayotte ou du conseil territorial de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, les présidents des assemblées de province et les vice-présidents de ces assemblées de la Nouvelle Calédonie ; 12) les conseillers généraux de Mayotte, les conseillers territoriaux de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, les représentants à l'assemblée de la Polynésie française, le président et les membres du congrès de la Nouvelle-Calédonie. La CTFVP vérifie si ces personnes n'ont pas bénéficié d'un enrichissement anormal du fait de leur mandat ou de leurs fonctions. À cette fin, ces personnes sont obligées de déposer une première déclaration de patrimoine dans les deux mois qui suivent leur nomination ou entrée en fonction et une deuxième dans les deux mois qui suivent la fin de leur mandat ou la cessation de leurs fonctions. Les déclarants communiquent également à la commission, pendant l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions, toutes les modifications substantielles de leur patrimoine, chaque fois qu'ils le jugent utile. La procédure concerne actuellement environ 6 000 personnes, à savoir les membres du gouvernement, les députés, les sénateurs, les représentants français au Parlement européen, des élus locaux, des élus de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, ainsi que les dirigeants d'organismes publics.

76. La CTFVP fait, elle aussi, partie de la catégorie des autorités administratives indépendantes. Elle est composée de trois membres de droit, à savoir le vice-président du Conseil d'État, président de la commission, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes, et de six membres titulaires et six membres suppléants, tous des magistrats en activité ou honoraires issus du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes. Ils sont désignés pour une période de quatre années, renouvelable une fois. La commission dispose d'un secrétariat de 6 agents à plein temps et est actuellement assistée de neuf rapporteurs<sup>9</sup>.
77. La mission de la commission consiste à apprécier la variation des situations patrimoniales des personnes assujetties telle qu'elle résulte des déclarations et des observations qu'elles ont pu lui adresser. Dans le cas où la commission a relevé, après que l'intéressé aura été mis en mesure de faire ses observations, des évolutions de patrimoine pour lesquelles elle ne dispose pas d'explications, elle transmet le dossier au parquet. La commission ne dispose pas d'un pouvoir de sanction. Les déclarations reçues ainsi que les observations formulées par les déclarants sur l'évolution de leur patrimoine sont confidentielles. Elles ne peuvent être communiquées qu'à la demande expresse du déclarant ou de ses ayants-droits ou sur requête des autorités judiciaires lorsque leur communication est nécessaire à la solution du litige, ou utile pour la découverte de la vérité. Les membres de la CTFVP sont soumis à un secret très strict et toute divulgation d'informations en dehors des cas ci-dessus est passible d'un an d'emprisonnement et / ou d'une amende de 45 000 € (art.4 de la loi n° 88-227 qui renvoie à l'art. 226-1 du Code Pénal sur l'atteinte à la vie privée d'autrui).
78. Depuis 1988, la commission est confrontée à une augmentation importante de sa charge de travail. Cela résulte, d'une part, de la loi n° 95-126 du 8 février 1995, qui a étendu l'obligation déclarative aux conseillers régionaux, aux conseillers généraux et aux adjoints aux maires des

---

<sup>9</sup> Désignés par le vice-président du Conseil d'État, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes, parmi les magistrats des trois ordres de juridiction

communes de plus de 100 000 habitants, lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature, et, d'autre part, de la forte croissance, à l'issue des élections de 2001 et de 2004, du nombre des délégations de signature consenties par les présidents de conseil régional et de conseil général et par les maires. Selon ses prévisions, la commission devra étudier de 2008 à 2012 environ 8000 dossiers, dont 4 000 d'élus.

#### e) Les autres formes de contrôle

79. Toute personne peut contester la validité d'une élection, y compris pour des motifs de non respect des règles sur le financement des campagnes. Le délai de contestation varie en fonction du type d'élection mais il est généralement inférieur ou égal à 10 jours après la proclamation des résultats. Par exemple, l'article LO 180 du Code Electoral dispose que « *Ainsi qu'il est dit à l'article 33 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, l'élection d'un député peut être contestée devant le Conseil constitutionnel durant les dix jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin. (...)* ». Le requérant est tenu, en application de l'article LO 182 du même code, de mentionner les moyens d'annulation invoqués.
80. Le Ministère de l'Intérieur et les préfetures au niveau local participent dans une certaine mesure au contrôle des dépenses électorales puisqu'ils s'assurent que les aides indirectes versées par l'Etat au titre du remboursement des dépenses de propagande correspondent bien à des dépenses réellement engagées. La préfeture s'assure également le cas échéant de la dévolution des excédents de compte de campagne.
81. La Cour des comptes exerce en règle générale un contrôle sur l'emploi des deniers publics versés aux associations qui en bénéficient. Cela ne s'applique toutefois pas aux partis politiques, en dehors des cas où l'un d'entre eux est assujéti expressément au contrôle de la Cour lorsque la CNCCFP a constaté un manquement à ses obligations légales (dernier alinéa de l'article 11-7 de la loi de 1988 modifiée.).
82. Le Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC), service à composition interministérielle, qui est une autorité administrative indépendante dépourvue de moyens d'enquête ou de contrôle peut toutefois, lorsque les informations qu'il centralise au quotidien révèlent de possibles infractions, en aviser le procureur de la République<sup>10</sup>. Son représentant a toutefois laissé entendre que le SCPC n'avait pas eu l'occasion de signaler de soupçons liés au financement politique, le SCPC ne jouant pas en pratique un rôle en matière de renseignement.
83. Enfin, de manière générale, les contrôleurs fiscaux et les autorités judiciaires peuvent assurer un contrôle dans le cadre de leurs attributions. En relation avec cela, il convient de rappeler que toute autorité, tout officier public ou tout fonctionnaire est tenu de signaler au procureur les crimes et délits dont ils ont connaissance (article 40 du Code de procédure pénale).

#### **(iii) Sanctions (Article 16 de la Recommandation R(2003)4)**

##### a) Sanctions administratives et pénales prononcées dans le cadre du contrôle exercé par la CNCCFP

84. Le dispositif des sanctions se révèle complexe selon l'appréciation de l'EEG. Aux côtés des diverses lacunes (et informations parfois obsolètes) dans les réponses au questionnaire, la loi n°

---

<sup>10</sup> Art.2 de la Loi N° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques

88-227 du 11 mars 1988 apparaît d'une lecture difficile, combinant sanctions pénales et sanctions administratives sans qu'il soit toujours clair de dire à qui ces sanctions s'appliquent.

### *Partis politiques*

85. Le tableau ci-dessous, esquissé par l'EEG, s'efforce de donner une vue d'ensemble :

<b>Manquements</b>	<b>Sanctions</b>	<b>Personnes sanctionnées</b>
Comptes du parti non arrêtés / certifiés par les commissaires aux comptes / déposés dans les délais à la CNCCFP (art.11-7 alinéa 2 loi 88-227)	- perte, pour l'année suivante, de l'aide publique allouée par la loi 88-227 - perte de la dispense de contrôle par la Cour des comptes	Parti ou groupement politique
Perception de dons de personnes identifiées en dehors du mandataire financier ou association de financement (art.11-8 loi 88-227)	- perte, pour l'année suivante, de l'aide publique allouée par la loi 88-227 - perte de la dispense de contrôle par la Cour des comptes	Parti ou groupement politique
Dons de personnes non identifiées ou excédant le plafond de € 7500 permis pour les dons d'une même personne physique (art.11-4 loi 88-227 et art.R.39-1 décret n° 90-606)	- amende de €3750 et/ou 1 an d'emprisonnement	Donateur et/ou bénéficiaire
Dons de personnes morales, sous quelque forme que ce soit, en dehors des cas autorisés (art.11-4 loi 88-227)	- amende de €3750 et/ou 1 an d'emprisonnement	Donateur et/ou bénéficiaire
Non délivrance du reçu par l'association de financement ou le mandataire et non respect des conditions d'utilisation de ce reçu (art.11-4 loi 88-227)	- amende de €3750 et/ou 1 an d'emprisonnement	Donateur et/ou bénéficiaire
Don excédant €150, versé en liquide (art.11-4 loi 88-227)	- amende de €3750 et/ou 1 an d'emprisonnement	Donateur et/ou bénéficiaire
Contributions ou aides matérielles reçues d'un Etat étranger ou personne morale de droit étranger (art.11-4 loi 88-227)	- amende de €3750 et/ou 1 an d'emprisonnement	Donateur et/ou bénéficiaire
Non-conformité des documents provoquant le versement de dons (art.11-4 loi 88-227)	- amende de €3750 et/ou 1 an d'emprisonnement	bénéficiaire
Non-conformité des documents provoquant le versement de dons (par référence du décret 90-606 à l'article ci-dessus)	- amende pénale de 4ème classe (€750 en vertu de l'art.131-13 Code pénal)	Mandataire ou dirigeant de l'association de financement
Non respect des conditions d'agrément ou non ouverture d'un compte unique pour la collecte des dons (art.11-6)	- retrait de l'agrément	Dirigeant de l'association de financement

86. La jurisprudence a confirmé qu'en cas de sanction, le parti politique perdait également la capacité de pouvoir financer une campagne électorale ou un autre parti politique soumis aux dispositions de la loi sur la transparence financière. Le non respect des procédures de perception de fonds est également un cas de retrait de l'agrément délivré à l'association de financement.

### *Campagnes électorales*

87. Les différentes sanctions applicables sont prévues par le Code électoral. La CNCCFP saisit le juge de l'élection lorsque le compte de campagne a été rejeté, n'a pas été déposé ou déposé hors-délai ou s'il fait apparaître après réformation un dépassement du plafond des dépenses électorales (article L.118-3). C'est donc celui-ci qui prononcera le cas échéant les sanctions prévues par le code électoral. Sont juges de l'élection: (1) le Conseil constitutionnel pour les

élections présidentielles, législatives, sénatoriales et les référendums, (2) les tribunaux administratifs et le Conseil d'État, comme juge d'appel, pour les élections municipales et cantonales et (3) le Conseil d'État, en premier et dernier ressort, pour les élections européennes, régionales et territoriales.

88. La CNCCFP dispose en matière de contrôle des comptes de campagne de sanctions financières spécifiques: a) la réformation du compte, c'est à dire la diminution éventuelle du montant des dépenses électorales et donc du remboursement ; b) la saisine du juge de l'élection en cas de rejet des comptes ; si celui-ci confirme la décision de la commission le candidat perd le droit au remboursement forfaitaire (et pourra être déclaré inéligible ou même démissionnaire d'office si c'est un élu) ; c) dans tous les cas où un dépassement de plafond a été constaté par une décision définitive, la CNCCFP fixe alors une somme égale au montant du dépassement constaté que le candidat est tenu de verser au Trésor public.
89. Si la CNCCFP pense être en présence d'un délit pénal, elle peut également saisir directement le parquet qui décide alors des poursuites éventuelles. L'article L. 113-1 du code électoral (issu de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990) prévoit plusieurs infractions délictuelles, toutes sanctionnées par une amende de € 3750 et/ou d'un an d'emprisonnement au maximum. Certains délits concernent les candidats aux élections.

**Article L. 113-1 du Code électoral**

*« sera puni d'une amende de 3.750 € et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, tout candidat en cas de scrutin uninominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste, qui : 1° Aura, en vue de financer une campagne électorale, recueilli des fonds en violation des prescriptions de l'article L. 52-4 ; 2° Aura accepté des fonds en violation des dispositions de l'article L. 52-8 ou L. 308-1; 3° Aura dépassé le plafond des dépenses électorales fixé en application de l'article L. 52-11 ; 4° N'aura pas respecté les formalités d'établissement du compte de campagne prévues par les articles L. 52-12 et L. 52-13 ; 5° Aura fait état, dans le compte de campagne ou dans ses annexes, d'éléments comptables sciemment minorés ; 6° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, d'affichages ou de publicité commerciale ne respectant pas les dispositions des articles L. 51 et L. 52-1 ; 7° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, de la diffusion auprès du public d'un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit. »*

90. Ce texte vise à réprimer tous les cas de méconnaissance des règles de financement des campagnes électorales. D'autres délits concernent les donateurs. Le II de l'article L. 113-1 prévoit que *« sera puni d'une amende de 3 750 € et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, en vue d'une campagne électorale, accordé un don en violation des dispositions de l'article L. 52-8. Lorsque le donateur sera une personne morale, les dispositions de l'alinéa ci-dessus seront applicables à ses dirigeants de droit ou de fait. »*. Enfin, le III de l'article 113-1 du code électoral dispose que *« sera puni d'une amende de 3.750 € et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, pour le compte d'un candidat ou d'un candidat tête de liste, sans agir sur sa demande, ou sans avoir recueilli son accord exprès, effectué une dépense de la nature de celles prévues à l'article L. 52-12. »* L'objectif est de garantir au candidat un pouvoir de contrôle sur les dépenses électorales faites à son profit. Le texte prémunit le candidat de toutes dépenses faites à son insu ou sans son autorisation expresse. En application du principe posé à l'article 121-3 du code pénal selon lequel *« il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre »*, ces divers délits sont des infractions intentionnelles.

91. Par ailleurs, l'article L. 168 du code électoral prévoit que « sera puni d'une amende de 3 750 € et d'un emprisonnement de trois mois ou de l'une de ces deux peines seulement quiconque aura enfreint les dispositions des articles [...] L. 164 à L. 167 ».
92. Enfin, l'article R. 94-1 du code électoral, inséré par le décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 pris en application de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, dispose que « *tout dirigeant d'une association de financement électorale ou tout mandataire financier qui enfreindra les dispositions de l'article L. 52-9 sera puni des peines d'amende prévues pour les contraventions de la 4<sup>ème</sup> classe* ».
93. L'article L. 52-9 du code électoral dispose : « *Les actes et documents émanant d'une association de financement électorale ou d'un mandataire financier et destinés aux tiers, notamment ceux utilisés pour des appels à des dons, doivent indiquer le candidat ou la liste de candidats destinataires des sommes collectées ainsi que la dénomination de l'association et la date à laquelle elle a été déclarée ou le nom du mandataire financier et la date à laquelle il a été désigné. Ils doivent indiquer que le candidat ne peut recueillir de dons que par l'intermédiaire de ladite association ou dudit mandataire et reproduire les dispositions de l'article précédent.* »
94. Comme indiqué au titre des sanctions applicables aux partis politiques, aux termes de l'article 131-13 du code pénal, le montant de l'amende encourue pour les contraventions de 4<sup>ème</sup> classe est de 750€.

*Principes communs au financement des partis et à celui des campagnes électorales :*

95. S'agissant des sanctions pénales, l'infraction n'est constituée qu'en présence de l'élément moral de l'infraction, et elles entrent dans la catégorie des délits. L'amende pénale de €3750 peut être portée au quintuple s'agissant d'une personne morale et cela trouve à s'appliquer aussi au parti (et à l'entité donatrice). En vertu des règles générales, le non respect des dispositions entraînant des sanctions pénales peut également entraîner l'exclusion des marchés publics.

b) Sanctions dans le cadre du dispositif impliquant la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP)

96. L'absence de dépôt des déclarations relatives au patrimoine, auprès de la CTFVP, est sanctionnée par une inéligibilité d'un an ou la nullité de la nomination pour les dirigeants d'organismes publics.

c) Immunités, prescription

97. Ce sont les règles relatives aux immunités à l'encontre des poursuites pénales qui trouvent éventuellement à s'appliquer (voir le Rapport d'Evaluation du premier cycle d'évaluation du GRECO). Ces règles s'appliquent au Président de la République et aux élus des deux chambres du parlement national. Les membres du gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis et sont jugés par la Cour de justice de la République. La constitution consacre, en revanche, une immunité absolue du Chef de l'Etat qui ne peut faire l'objet d'aucun acte d'instruction. Les deux réserves à cette irresponsabilité de principe concernent la Cour pénale internationale et la mise en œuvre de la procédure de destitution nouvellement créée. La décision de destitution est désormais confiée au Parlement constitué en Haute cour. L'EEG a

relevé que le précédent Président, dont l'immunité a été une source de débats importants en France, a finalement été mis en examen à l'issue de son dernier mandat<sup>11</sup>.

98. En matière de délit pénal, la prescription de l'action publique est de trois ans (article 8 du code de procédure pénale). En matière de contravention, elle est de un an (article 9 du code de procédure pénale). En ce qui concerne la prescription des peines elles-mêmes, celles prononcées pour un délit se prescrivent par cinq années révolues à compter de la date à laquelle la décision de condamnation est devenue définitive (article 133-3 du code pénal). Les peines prononcées pour une contravention se prescrivent par trois années à compter de la date à laquelle la décision de condamnation est devenue définitive (article 133-4 du code pénal).

#### d) Statistiques

99. La CNCCFP ne dispose pas d'informations sur le signalement éventuel d'opérations délictueuses au procureur de la République par les commissaires aux comptes ni d'éléments précis sur les suites de ses propres saisines du parquet en raison du secret judiciaire ou du secret de l'enquête. En revanche, les suites des saisines du juge de l'élection sont analysées dans les rapports d'activités de la CNCCFP. Les statistiques suivantes sont disponibles pour les années 1996 à 2006, en matière de condamnations pénales par les juridictions répressives au titre des infractions prévues par le Code électoral et les lois sur le financement de la vie politique:

<b>Incriminations</b>	<b>Nombre de condamnations</b>
Délit de recueil direct de fonds, par un candidat, pour financer sa campagne électorale (article 113-1 I, 1° du code électoral)	2000 : 1 Aucune condamnation au cours des autres années
Délit d'acceptation, pour financer une campagne électorale, d'un don d'une personne physique supérieur à 4.600 euros (article 113-1 I, 2° du code électoral)	2002 : 1 Aucune condamnation au cours des autres années
Délit de non respect des formalités d'établissement du compte de campagne par un candidat (article 113-1 I, 4° du code électoral)	1999 : 1 2000 : 4 2001 : 2 2002 : 2 2004 : 2 Aucune condamnation au cours des autres années
Délit de versement par une personne physique d'un don supérieur à 4.600 € pour financer une campagne électorale (article 113-1 II du code électoral)	2001 : 1 Aucune condamnation au cours des autres années
Délit d'acceptation de don par un parti politique sans délivrance de reçu (article 11-5 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988)	2004 : 1 Aucune condamnation au cours des autres années
Délit d'acceptation par un parti politique de don annuel supérieur à 7.500 € d'une personne physique (article 11-5 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988)	2004 : 1 Aucune condamnation au cours des autres années
Délit d'acceptation par un parti politique de don supérieur à 150 € versé par un moyen autre que le chèque (article 11-5 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988)	2004 : 1 Aucune condamnation au cours des autres années

100. Les sanctions prononcées dans le cadre des condamnations pénales listées ci-dessus sont les suivantes (seules sont prises en compte les condamnations ayant porté sur l'infraction en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales) :

<sup>11</sup> La mise en examen a eu lieu en novembre 2007 dans le cadre d'allégations du recours à 35 emplois fictifs de conseillers à la Mairie de Paris, emplois qui auraient permis de verser des salaires notamment à des personnes effectuant des missions politiques pour le compte de l'ex-Président.

Peine d'amende avec sursis	3
Peine d'amende ferme	0
Peine d'emprisonnement avec sursis	4
Peine d'emprisonnement ferme	0
Dispense de peine	0

101. Tout dépôt non conforme des comptes d'un parti politique entraîne la perte pour celui-ci de la possibilité de financer une campagne électorale ou un autre parti politique. Le tableau ci-dessous montre qu'ainsi, entre 2000 et 2006, la grande majorité des comptes déposés par les partis donnent satisfaction, même si un nombre non négligeable (environ un quart des comptes entre 2004 et 2006) sont non-conformes aux exigences, ou ont été déposés hors délai ou pas du tout.

Exercice comptable	Nombre de partis tenus de déposer	Dépôts conformes	Dépôts non conformes ou hors délais	Absence de dépôt
2000	<b>208</b>	180	6	22
2001	<b>205</b>	176	9	20
2002	<b>231</b>	190	7	34
2003	<b>244</b>	195	4	49
2004	<b>255</b>	191	15	49
2005	<b>259</b>	205	14	40
2006	<b>274</b>	209	9	56

102. Des données statistiques similaires, plus détaillées, sont disponibles concernant le contrôle des comptes de campagne:

Type d'élection	Année	Nombre de comptes examinés	Nombre d'approbations simples	Approbations tacites	Approbations après réformation	Non-dépôts de compte	Dépôts hors délai	Rejets	Transmissions au parquet	Saisines du juge de l'élection	% des saisines par rapport au nombre de candidats
Cantoniales	mars-1992	7326	6225	3	539	<b>277</b>	<b>137</b>	<b>145</b>	7	<b>559</b>	7,63%
Régionales	mars-1992	867	672	1	145	<b>17</b>	<b>7</b>	<b>25</b>	0	<b>49</b>	5,65%
Législatives	mars-1993	5254	4018	0	582	<b>141</b>	<b>403</b>	<b>110</b>	1	<b>654</b>	12,45%
Cantoniales	mars-1994	6762	5746	0	717	<b>85</b>	<b>40</b>	<b>174</b>	0	<b>299</b>	4,42%
Européennes	juin-1994	20	6	0	10	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	0	<b>4</b>	20,00%
Municipales	juin-1995	4110	2794	0	1001	<b>53</b>	<b>17</b>	<b>245</b>	8	<b>315</b>	7,66%
Législatives	juin-1997	6359	4791	0	1294	<b>89</b>	<b>49</b>	<b>136</b>	8	<b>274</b>	4,31%
Cantoniales	mars-1998	7094	4303	0	2418	<b>173</b>	<b>25</b>	<b>175</b>	50	<b>373</b>	5,26%
Régionales	juin-1998	851	406	0	399	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>28</b>	2	<b>46</b>	5,41%
Européennes	juin-1999	20	5	0	12	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	0	<b>3</b>	15,00%
Cantoniales	mars-2001	7605	6085	36	1033	<b>182</b>	<b>33</b>	<b>236</b>	0	<b>451</b>	5,93%
Municipales	mars-2001	3963	2668	0	1026	<b>76</b>	<b>12</b>	<b>140</b>	0	<b>228</b>	5,75%
Législatives	juin-2002	8444	6495	4	1346	<b>254</b>	<b>37</b>	<b>308</b>	1	<b>599</b>	7,09%
Cantoniales	mars-2004	8159	6273	11	1401	<b>192</b>	<b>67</b>	<b>215</b>	0	<b>474</b>	5,81%
Régionales	mars-2004	226	100	0	109	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	0	<b>17</b>	7,52%
Européennes	juin-2004	169	82	0	57	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	0	<b>30</b>	17,75%
Législatives	juin-2007	7634	5618	0	1510	<b>239</b>	<b>76</b>	<b>191</b>	2	<b>506</b>	6,63%

103. En ce qui concerne les retraits d'agrément des associations de financement des partis politiques, les statistiques suivantes sont disponibles :

Nombre d'agrément	Type de retrait <sup>12</sup>			Total
	Autres	Sanctions	Sur demande de la formation politique	
Année				
2000	1	11	5	17
2001		9	4	13
2002	1	8	3	12
2003	4	10	110	124
2004	1	14	1	16
2005	1	7	28	36
2006	5	9	11	25
2007	3		59	62

#### IV. ANALYSE

##### *Considérations générales*

104. Les affaires de financement politique qu'a connu la France ont montré que la ligne de partage entre financement politique et enrichissement personnel a souvent été difficile à tracer ; la France a donc jugé bon de faire porter le contrôle du financement politique à la fois sur les activités politiques et sur le patrimoine des élus et certains responsables politiques, ce qui est à saluer. Par ailleurs, le système français de financement des partis politiques et des campagnes électorales appréhende clairement ces deux sphères, l'un des particularismes du pays étant qu'un candidat n'est pas nécessairement affilié à un parti et qu'il peut toutefois exister des passerelles entre les deux (les partis sont les seules personnes morales à pouvoir financer un candidat et ils peuvent apporter un concours en nature ou prêter de l'argent).
105. Le système poursuit un double objectif: d'une part, la réduction du poids de l'argent dans la politique et de la dépendance des partis de dons privés et, d'autre part, la limitation des dépenses électorales. Il semble que ce système ait produit les effets recherchés et conduit à un financement des partis plus conforme aux exigences de l'état de droit, de la démocratie et de la morale (des partis sont toutefois devenus très dépendants de l'aide publique, en l'absence de quote-part maximum de l'aide publique (en 2009: 75 millions d'euros). D'un autre côté, des interlocuteurs d'horizons divers ont souligné qu'il restait bien évidemment possible de contourner la loi par divers moyens et on peut se féliciter que diverses institutions, comme la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP), le Conseil Constitutionnel, certains organismes professionnels n'hésitent pas à mettre le doigt sur les faiblesses et incohérences de la législation et formulent eux-mêmes des propositions, ouvrant ainsi la voie à des réformes législatives. En particulier, les exigences légales dans le formalisme

<sup>12</sup> « Autres » correspond essentiellement à des retraits après constat par la commission de la dissolution du parti ou de l'association de financement.

« Sanction » peut correspondre au retrait d'agrément dans les cas prévus par la loi pour une défaillance de l'association de financement sur ses obligations propres, mais correspond principalement jusqu'en 2006 à une pratique de la CNCCFP consistant à retirer l'agrément d'une association de financement d'un parti n'ayant pas lui-même satisfait à ses obligations comptables. Le Conseil d'État a considéré en 2007 (CE n° 300606 du 6 juillet 2007, association de financement du parti politique FREE DOM) que la loi ne permettait pas de procéder ainsi.

« Sur demande » correspond à la majorité des retraits, soit dans le cadre d'une restructuration du parti politique concerné (par exemple en 2003 avec le choix de l'UMP de ne pas conserver les associations de financement des fédérations du RPR lors de la transformation du RPR en UMP, ou en 2007 du Front National de regrouper les versements de personnes physiques entre les mains de son mandataire financier National), soit lorsqu'un parti souhaite sortir du champ de la loi sur la transparence financière de la vie politique.

sont considérées par l'EEG comme très complexes et une part significative des manquements relevés au niveau de la CNCCFP ces dernières années, et qui ont été parfois sévèrement sanctionnés par l'inéligibilité, découlait d'erreurs de forme et d'un manque de clarté ou de compréhension des textes (par exemple sur le rôle précis des mandataires financiers). Des réflexions sont actuellement en cours à plusieurs niveaux<sup>13</sup>.

### Transparence

106. L'EEG relève que les partis qui n'entrent pas dans la définition donnée par la jurisprudence (entité poursuivant un but politique et recevant un financement public ou ayant désigné un mandataire) échappent à la réglementation de 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ; cela ne semble pas constituer un réel problème dans le cas de la France si l'on en juge par le nombre de partis (presque 300) qui sont au final tenus de déposer leurs comptes. Il pourrait être utile, à l'occasion d'un prochain amendement des textes, d'inclure la définition jurisprudentielle dans les textes. Toutefois, d'autres secteurs, plus importants, échappent également à la réglementation ; il s'agit a) des candidats qui mèneraient campagne et collecteraient (feraient collecter) des fonds mais décideraient au dernier moment de ne pas se présenter à l'élection; b) du financement des campagnes pour les élections sénatoriales, qui se déroulent au suffrage indirect (étant entendu que la régularité de l'élection des sénateurs fait l'objet d'un contrôle du Conseil Constitutionnel); l'EEG a été avisée sur place que ces élections peuvent représenter dans les grandes circonscriptions des enjeux significatifs. Dans un souci de cohérence et d'éviter des lacunes, l'EEG recommande **d'étendre le dispositif sur le financement des partis et des campagnes de manière à permettre une prise en compte : i) des candidats menant campagne mais qui décident finalement de ne pas participer à l'élection ; ii) des élections sénatoriales.**
107. La plupart des partis semblent aujourd'hui se plier aux exigences légales. Pour permettre une application conforme des règles comptables et assurer un niveau adéquat de transparence des comptes des partis, la CNCCFP veille à fournir une assistance dans la mise en application de la loi, parfois en collaboration avec les organismes pertinents (par exemple la Compagnie nationale des Commissaires aux comptes et le Conseil national de la comptabilité, lorsqu'ont été fixées des règles communes facilitant l'établissement, la lisibilité et le contrôle des comptes des partis). Sur place, l'EEG a noté avec satisfaction la disparition des fonds spéciaux des ministères, qui ont été traditionnellement utilisés en partie pour financer des activités politiques.
108. En vertu de l'article 11-7 de la loi modifiée du 11 mars 1988, la comptabilité des partis ne doit pas seulement retracer les comptes du parti lui-même, mais englober également les comptes de « tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquelles le parti ou groupement politique détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion ». Les règles de droit commun relatives à la consolidation des bilans sont appliquées dans ce domaine. Contrairement aux normes générales s'appliquant à l'exercice de la profession de commissaire aux comptes, la norme 7-103 n'a pas encore été homologuée par décret, s'agissant d'une norme spécifique (ce qui mériterait d'être fait).

---

<sup>13</sup> a) Au niveau du Parlement (réflexion générale sur le système de réglementation du financement des partis et des élections) ; les conclusions de la Commission dite *Commission Mazeaud* devait être rendues en mars 2009; b) au niveau du Conseil d'Etat et du Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire (pour réorganiser toute la partie législative du Code électoral en vue de simplifier et rendre plus cohérentes les dispositions légales sur le système électoral, son contentieux, les aspects financiers touchant à la prise en charge directe de certaines dépenses par l'Etat) ; c) au niveau du Conseil Constitutionnel : sur la façon de remédier à certains problèmes comme le fait que la CNCCFP soit submergée lors des élections.

109. La rencontre avec deux partis seulement n'a pas permis à l'EEG de déterminer de quels avoirs et sources de revenus disposent les partis en pratique et comment la législation et le modèle comptable employé obligent les partis à prendre en compte l'ensemble de leurs avoirs, par exemple les titres financiers ou revenus du patrimoine (y compris au moment de la création d'un parti, ou au moment où la loi de 1988 a été introduite, pour ce qui était du patrimoine existant). La définition du périmètre comptable des partis soulève – comme dans d'autres Etats – un certain nombre d'interrogations. A l'exception du critère objectif de la détention de la moitié du capital, la marge d'appréciation dans l'évaluation du pouvoir détenu sur une autre organisation demeure très grande et il revient aux partis politiques de définir eux-mêmes leur périmètre d'influence et de consolidation des comptes (en fonction du lien organique ou financier qu'ils mettent en place avec une fondation, société, section locale ou regroupant une catégorie de personnes donnée). Cette pratique est insatisfaisante du point de vue de l'article 11 (avec son renvoi à l'article 6) de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et engendre des risques de contournement de la loi<sup>14</sup>. Le fait que le législateur n'impose pas d'obligation d'incorporation des prestations en nature dans les comptes des partis peut également poser problème, ce qui nécessiterait de compléter le cadre légal en vigueur sans pour autant décourager le travail bénévole au sein des partis. Une autre interrogation concerne les liens avec les groupes parlementaires : ceux-ci ne peuvent financer des partis ou candidats mais ils peuvent apporter d'autres formes de soutien et il conviendrait donc d'identifier les moyens matériels de ces groupes. Par ailleurs, la question des tierces parties reste ouverte en France; or, il n'est pas exclu que des groupes d'intérêts qui n'ont aucun lien direct ou indirect avec un parti ou un candidat et n'appartiennent pas au périmètre de consolidation d'un parti politique, interviennent dans la campagne électorale et exposent des dépenses, par exemple, pour la distribution de tracts ou l'organisation d'un meeting, afin d'attirer l'attention des électeurs sur leurs points de vue : ceci peut être considéré par les partis politiques et les candidats, selon le cas, comme de la propagande positive ou négative. En fonction de l'importance des tierces parties en pratique, leur rôle pourrait nécessiter d'être clarifié afin d'éviter qu'ils agissent comme des paravents pour des partis politiques et leurs candidats. Au vu des diverses considérations ci-dessus, l'EEG recommande **i) d'introduire des critères permettant d'étendre plus systématiquement le périmètre comptable des partis et formations politiques aux structures liées, notamment les sections territoriales du parti et, parallèlement, identifier les moyens matériels des groupes parlementaires ; et ii) de procéder à des consultations sur l'opportunité de réglementer la prise en compte de l'action des tierces parties, en fonction de leur importance en pratique.**
110. La législation française ne prévoit pas de plafonnement des dépenses électorales pour les partis politiques. En effet, toutes les dépenses qu'un parti engage dans le cadre d'une campagne électorale, sont imputées au candidat dans la circonscription où cette campagne est menée. Un parti politique n'est dès lors pas tenu de déposer un compte de campagne (sauf en cas de référendum). De ce fait, la CNCCFP et le public n'ont pas un aperçu global de l'intervention financière des partis politiques lors des campagnes électorales, ce qui limite forcément la portée des dispositions en matière de transparence (mais aussi de contrôle, en ne permettant pas des recoupements entre comptes de campagne des candidats et des partis). L'EEG recommande de **faire en sorte que i) les partis politiques qui ont financé la campagne électorale d'un candidat ou ont utilisé les médias aux fins de le soutenir, soient tenus de déposer auprès**

---

<sup>14</sup> Par exemple lorsque des aides ou financements proviennent d'entités affiliées qui ne sont pas tenues elles-mêmes de tenir une comptabilité exhaustive et/ou soumises elles-mêmes à un quelconque contrôle (comme dans le cas des sections du parti).

**de la CNCCFP, un état de leur intervention, financière ou autre, lors de la campagne et ii) cette déclaration soit contrôlée par la CNCCFP et rendue également publique.**

111. Les comptes d'ensemble des partis sont établis conformément à un avis du Conseil national de la Comptabilité (CNC) datant de 1995 ; cet avis s'appuyait sur un modèle de plan comptable général datant de 1982 qui a fait l'objet depuis lors d'un certain nombre de modifications. Des professionnels de la comptabilité rencontrés par l'EEG ont indiqué que ce modèle de plan comptable nécessite une mise à jour qui permettrait une harmonisation avec le plan comptable général en cours.
112. La loi impose aux partis, ainsi qu'aux candidats à un mandat électoral, de désigner un mandataire financier. Comme l'EEG l'a appris, il s'agit le plus souvent d'une association de financement dans le cas des partis, et d'une personne physique dans le cas des candidats. Ce sont bien évidemment des personnes de confiance du parti ou du candidat. L'EEG n'a pu déterminer le rôle exact de ces mandataires; dans le cas des campagnes, ils interviennent pour la collecte de tous les flux entrants et sortants (à l'exception des menues dépenses), mais dans le cas des partis, ils ne sont chargés que de collecter les dons de personnes physiques et de délivrer les reçus. L'EEG a eu confirmation qu'en pratique des dons et autres formes de soutien ou flux financiers « remontent » par exemple par les sections locales et les autres entités liés directement ou indirectement aux partis. Il s'en suit qu'une partie seulement des recettes des partis transite par le mandataire financier ce qui rend difficile voire illusoire un contrôle de l'ensemble des flux alimentant la trésorerie des partis. Pour remédier à ces lacunes, l'ordre des experts-comptables propose actuellement d'imposer la canalisation de l'ensemble des flux « entrants » par le mandataire du parti, qui devrait obligatoirement prendre la forme juridique d'une association de financement. Par ailleurs, vu le monopole du mandataire financier dans la gestion financière des campagnes électorales – il est l'unique point de passage des recettes et des dépenses –, une pratique s'est développée selon laquelle les candidats attendent le plus longtemps possible pour désigner un mandataire financier afin de pouvoir régler eux-mêmes leurs dépenses électorales. Celles-ci font alors l'objet d'un remboursement par le mandataire. Cette façon d'agir porte toutefois atteinte à l'objectif de transparence poursuivi par le législateur lorsqu'il a institué la figure du mandataire financier. Des mesures seraient envisageables pour remédier à ce problème, telles que la désignation du mandataire comme une condition de recevabilité de la candidature, obliger les candidats à désigner un mandataire financier dès que, par exemple, leurs dépenses électorales dépassent un seuil, établi en fonction du plafond de dépenses électorales qui leur est applicable. L'EEG recommande de **prendre les mesures appropriées pour que i) les flux entrants passent plus largement par le mandataire/l'association de financement et que ii) les candidats désignent leur mandataire au plus tôt.**
113. Au niveau de la transparence, la publication régulière des comptes des partis par les partis eux-mêmes, revêt une importance particulière et constitue une exigence de l'article 13 de la Recommandation Rec(2003)4. Les partis rencontrés par l'EEG sur place n'ont pas de pratique systématique ou de politique de publication/communication de leurs comptes (au niveau public ou au plan interne) et ils ne sont pas tenus de le faire. C'est finalement la CNCCFP qui assure systématiquement la publication des comptes des partis. Cette publication se fait au « Journal Officiel » (et aux Journaux officiels des différentes entités politiques d'outre-mer). Elle est effectuée sous forme « sommaire », à savoir sous une forme simplifiée. Il est devenu d'usage de répartir la publication en différentes rubriques, selon que les formations ont rempli ou non leurs obligations. Les réserves et observations des commissaires aux comptes sont reproduites en entier, tout comme les prises de position afférentes. La lecture et l'interprétation des chiffres

publiées ne sont pas aisées pour une personne non initiée. Toutefois, la CNCCFP procède par la suite à la publication en ligne, sur son site ([www.cnccfp.fr](http://www.cnccfp.fr))<sup>15</sup>, d'un rapport annuel avec un aperçu des comptes des partis et un avis général de sa part. Ce document est de lecture aisée et les mises en ligne sont à jour. Il n'en demeure pas moins que les autorités françaises pourraient souhaiter vouloir inviter les partis à publier eux-mêmes, régulièrement et dans des délais raisonnables, leurs comptes.

114. Le code électoral charge la CNCCFP d'assurer la publication des comptes de campagne dans une forme simplifiée, sans toutefois imposer un délai. L'EEG a constaté que pour les élections législatives de 1993, 1997 et 2002, la publication simplifiée des comptes des élections législatives avait lieu treize mois après les élections<sup>16</sup>. La période qui s'écoule entre la date des élections et la publication simplifiée des comptes de campagne s'explique par les délais dans lesquels les candidats et la CNCCFP doivent s'acquitter de leurs obligations en matière de dépôt et d'examen des comptes de campagne. Les comptes de campagne déposés à la CNCCFP peuvent être consultés publiquement au siège de la CNCCFP à Paris ; ce droit de regard se heurte, en raison des distances, à des problèmes pratiques considérables, à moins qu'une consultation électronique ne soit possible. A cela s'ajoute un autre problème, à savoir le délai pendant lequel une élection peut être contestée. Pour un député à l'Assemblée Nationale, le délai est de 10 jours. Cela signifie qu'un candidat est obligé de contester l'élection d'un élu sans avoir pu consulter son compte de campagne et ses annexes, qui doivent être déposés au plus tard avant 18 heures le neuvième vendredi suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise. Étant donné que le requérant est obligé de mentionner les motifs d'annulation, il est obligé de recourir à des formules ingénieuses pour sauvegarder ses droits. Néanmoins, d'ores et déjà, pour les élections municipales de 2008, le quart des scrutins a fait l'objet d'une contestation électorale (267 sur un total de 1 073, soit 1 215 comptes sur 4 126). Si, du point de vue de l'économie du procès, la procédure actuelle présente dès lors des inconvénients manifestes et que par ailleurs, l'expérience des autres pays montre que l'on peut considérer comme une bonne pratique le fait que les candidats publient leurs comptes au fur et à mesure pendant la campagne le contexte français s'avère particulier de ce point de vue. L'EEG recommande donc **d'examiner l'opportunité et la faisabilité i) d'améliorer la publicité et la publication des comptes de campagne, y compris sur une base régulière au cours de celle-ci, ii) d'inscrire les conditions de leur consultation au code électoral et iii) de rendre la procédure devant le juge de l'élection plus efficace (par exemple par l'ouverture d'un (nouveau) délai de consultation et de protestation après le dépôt des comptes de campagne), sans qu'il soit toutefois porté atteinte à la nécessaire rapidité avec laquelle le contentieux doit être traité.**
115. De l'avis de l'EEG, une attention particulière doit être portée au régime applicable aux dons privés. La loi ne prescrit pas de publication des noms des donateurs. Les dons sont regroupés et leur total porté dans une rubrique générale des comptes des partis. Si la législation française interdit complètement les dons émanant de personnes morales (à l'exception des partis politiques), elle plafonne depuis une loi du 15 janvier 1990 les dons des personnes physiques (7.500 euros par an au profit des mandataires d'une même formation politique et des organisations qui en dépendent). Le mandataire délivre à chaque donateur ou cotisant, quel que soit le montant du don consenti ou de la cotisation versée, un reçu détaché d'une formule

---

<sup>15</sup> Une partie des rapports (1990-2003) figure sous la rubrique éléments statistiques, l'autre (2004-2007) sous la rubrique « publications des comptes des partis politiques »

<sup>16</sup> Voir par exemple la publication simplifiée des comptes des élections législatives qui se sont déroulées les 9 et 16 juin 2002 / CNCCFP - Paris : Journal officiel, 2003. - J.O. du 26 juillet 2003. 589 p. (documents administratifs n° 20). La publication pour les élections législatives du 10 et 17 juin 2007 a eu lieu le 10 juin 2008 (CNCCFP - Paris : Journal officiel, 2008. - J.O. du 10 juin 2008. 766 p. (documents administratifs n° 5))

numérotée éditée par la CNCCFP. La souche et le reçu indiquent s'il s'agit d'un don ou d'une cotisation, ils mentionnent le montant et la date du versement ainsi que l'identité et l'adresse du domicile fiscal du donateur ou cotisant. La confidentialité des dons à l'égard des tiers est assurée et le reçu ne comporte l'identification du mandataire que lorsque le don consenti ou la cotisation excède 3.000 euros. Les dons égaux ou inférieurs à 150 euros peuvent être versés en espèces mais donnent quand même lieu à délivrance d'un reçu par le mandataire. Une exception existe pour les collectes (organisées spontanément lors d'événements, par exemple), qui par définition, ne donnent pas lieu à identification individuelle des contributeurs, mais font l'objet d'un enregistrement comptable.

116. En sus des dons, les partis sont également financés par des cotisations de leurs membres et de leurs élus. Ces cotisations ne sont pas soumises à un quelconque plafonnement. Elles ouvrent cependant droit à des réductions d'impôts. Les partis sont libres de fixer le barème de leurs cotisations. La CNCCFP veille à ce que les cotisations ne servent à contourner l'interdiction du financement par des personnes morales autres que les partis. Elle a proposé d'introduire un plafond unique de déduction fiscale quelle que soit la nature du versement (don ou cotisation) permettant une clarification du régime juridique des cotisations d'élus. Cette proposition mérite d'être soutenue. L'EEG recommande en conséquence **d'apprécier la faisabilité de légiférer dans le domaine des cotisations en vue de garantir davantage le respect du plafonnement des versements effectués par des personnes physiques aux partis politiques.**
117. Tout comme les partis politiques peuvent collecter des dons pour financer leurs activités, les candidats aux élections peuvent financer leur campagne électorale avec des dons. Les mêmes principes et modalités sont d'application, sauf que : a) les dons consentis par une personne physique dûment identifiée pour le financement de la campagne d'un ou plusieurs candidats lors des mêmes élections ne peuvent excéder 4 600 euros; b) le montant global des dons en espèces faits au candidat ne peut excéder 20 % du montant des dépenses autorisées lorsque ce montant est égal ou supérieur à 15 000 euros; c) les candidats ou les listes de candidats peuvent recourir à la publicité par voie de presse pour solliciter des dons. Cette publicité ne peut contenir d'autres mentions que celles propres à permettre le versement du don. Lors de sa visite, l'EEG a constaté qu'une pratique s'est développée selon laquelle des candidats donateurs sont invités à faire un don au parti politique parce que le plafond pour ce type de don est plus élevé, à savoir 7 500 euros par an. Par la suite, le parti politique finance la campagne électorale de candidats aux élections. Il est à noter que la législation française ne prévoit pas de plafond absolu fixe en matière de dons : a) une personne physique peut faire plusieurs dons annuels de 7 500 euros à des partis politiques différents ; b) lorsqu'il y a plusieurs élections pendant la même année, elle peut consentir plusieurs dons de 4 600 euros ; c) en plus, les deux types de dons peuvent être cumulés. Le fait que la réduction d'impôt est limitée à 66 % des sommes versées dans la limite de 20 % du revenu imposable, semble donc constituer le seul frein.
118. En ce qui concerne le financement de la campagne électorale d'un candidat, la législation prévoit que le montant global des dons en espèces faits au candidat ne peut excéder 20 % du montant des dépenses autorisées lorsque ce montant est égal ou supérieur à 15 000 euros. Comme indiqué ci-dessus, une pratique s'est développée selon laquelle des donateurs au financement de la campagne d'un candidat sont invités à faire un don au parti politique parce que le plafond pour ce type de don est plus élevé, à savoir 7 500 euros par an. Par la suite, le parti politique contribue au financement de la campagne électorale du candidat ce qui fait que ce dernier peut donc bénéficier indirectement de sommes (versées à l'origine) en espèces supérieures au plafond de 20%. Par ailleurs, la loi n'impose pas la divulgation de l'identité des donateurs et la possibilité de faire des dons de moins de 150 euros en espèces présente des risques

d'anonymat de dons et laisse ainsi potentiellement la porte ouverte à des dons de personnes morales. Afin de limiter les risques de contournement des règles, l'EEG recommande **d'examiner i) l'articulation entre les deux systèmes de dons applicables au financement des partis et à celui des campagnes et, notamment, la question du cumul des dons et ii) l'introduction d'un seuil adéquat au-dessus duquel l'identité du donateur doit être divulguée.**

119. Le régime de l'aide publique aux partis et groupements politiques est construit sur des critères objectifs facilement contrôlables et le système semble fonctionner de façon satisfaisante et transparente. L'aide publique est divisée en deux fractions, dont l'une est répartie en fonction des suffrages recueillis par les candidats lors des dernières élections à l'Assemblée Nationale et, l'autre, en fonction du nombre des députés ou sénateurs inscrits ou rattachés aux partis et groupements politiques. Cette seconde répartition est refixée annuellement sur la base des déclarations d'inscription ou de rattachement effectuées au Bureau de chacune des Assemblées. L'EEG a été avisée sur place que les rattachements de parlementaires aux partis peuvent donner lieu à des tractations occultes en vue pour les partis d'obtenir des financements plus importants ou pour en obtenir tout simplement<sup>17</sup>. Il n'existe pas, pour l'heure de règles permettant d'encadrer les abus de rattachements motivés essentiellement par des considérations financières. L'EEG recommande **d'envisager, dans le cadre des lois constitutionnelles, des dispositions destinées à éviter les rattachements de parlementaires dictés par des considérations financières.**

### Contrôle

120. Il a parfois été souligné au cours de la visite sur place que la plupart des grandes affaires traitées aujourd'hui et mettant directement en cause des partis ou des candidats dans leur mode de financement, concernent des faits antérieurs à 1995. Les règles mises en place semblent donc avoir eu un impact certain. Mais l'extrême sensibilité de la question du financement des partis reste une réalité et cela s'est manifesté lors de la visite puisque seulement deux des sept partis contactés ont accepté de participer aux entretiens.
121. Dans le même temps, divers interlocuteurs ont partagé avec l'EEG des réserves relatives à certaines évolutions intervenues ces dernières années: signalement des soupçons de délits et crimes (en vertu de l'article 40 du Code de procédure pénale) qui reste insuffisante ou encore forte réduction des signalements émanant du secteur des marchés publics alors que ces derniers resteraient selon plusieurs interlocuteurs, un secteur où les abus persisteraient, y compris en vue de financements politiques (avec des montages plus complexes et de dimension transnationale impliquant par exemple des zones *off shore*, la persistance du recours à des prestations non accomplies). À cet égard, l'EEG a appris que la réduction des signalements en matière de marchés publics et la diminution du nombre d'affaires de corruption aujourd'hui (en relation avec la vie politique) pourrait en partie être attribuée au fait que : 1) les représentants de la Direction de la Concurrence, Consommation et Répression des Fraudes (qui dénoncent au parquet les infractions qu'ils détectent) ne sont plus membres de plein droit des commissions d'appel d'offre sur les marchés publics; 2) le contrôle de légalité a été supprimé pour les marchés inférieurs à 230 000 euros; 3) les chambres régionales des Comptes se sentiraient actuellement menacées de restrictions de leur compétence par la Cour des Comptes et elles se restreindraient de ce fait.

---

<sup>17</sup> Par exemple dans le cas de partis qui - séparément - ne remplissent pas les conditions pour obtenir un financement mais dont l'un y parviendrait par le jeu des rattachements, puis reverserait une partie des aides à l'autre parti ; ou encore dans le cas d'un parti qui irait démarcher des candidats isolés en vue de leur rattachement et leur apporterait par la suite une forme de soutien logistique ou autre.

L'EEG est bien consciente que les questions évoquées ci-dessus ne rentrent pas (ou plus) vraiment dans le cadre du troisième cycle d'évaluation ; les autorités françaises pourraient toutefois souhaiter réexaminer ces questions, en particulier les mesures complémentaires à prendre pour mieux assurer l'application de l'article 40 du Code de procédure pénale dans le contexte du financement politique (l'inscrire par exemple dans les textes relatifs au financement des partis et des campagnes électorales) et pour mieux détecter les éventuels financements politiques occultes provenant de malversations dans les passations de marchés publics.

122. La CNCCFP a été reconnue explicitement, en 2003, comme une autorité administrative indépendante en vue de lui permettre une meilleure autonomie financière et structurelle. De par sa composition, son mode de nomination et ses attributions légales, la CNCCFP semble effectivement répondre aux critères d'une autorité de contrôle indépendante. Encore faut-il examiner si les moyens de contrôle à disposition de la CNCCFP sont suffisants pour exercer un contrôle efficace sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Les entretiens tenus sur place ont confirmé que dans l'ensemble, la situation est satisfaisante en ce qui concerne le financement des campagnes, surtout pour les petites élections. La situation est considérée comme plus difficile pour les élections nationales compte tenu de l'ampleur des enjeux (qui impliquent des risques plus importants) et du volume d'informations et documents à traiter (la CNCCFP reçoit l'ensemble des comptes qui lui sont soumis au format papier ce qui exige un effort important pour saisir les informations avant de pouvoir les traiter). La CNCCFP a toutefois accès à une comptabilité assez complète des candidats, elle peut faire appel (dans ce cadre du financement des campagnes) aux services d'enquête judiciaire en cas de doute sérieux, la procédure de contrôle des comptes est contradictoire et permet de demander des explications. Une réflexion et des propositions seraient actuellement en cours sur la faisabilité d'une transmission des comptes dans un format informatique unifié, ce qui est à saluer.
123. Pour ce qui est des comptes des partis politiques, ceux-ci doivent faire l'objet d'un contrôle à deux niveaux (par deux commissaires aux comptes et par la CNCCFP, dans l'exercice de sa mission de contrôle). La constatation éventuelle d'une violation d'une interdiction, non régularisée, doit se répercuter dans le rapport des commissaires. Comme la CNCCFP ne dispose pas de la totalité des pièces comptables relatives aux comptes des partis, et que son contrôle ne porte pas sur les dépenses des partis, l'étendue de ce contrôle se trouve limitée; la CNCCFP doit s'appuyer très largement sur le travail des commissaires aux comptes qui sont eux-mêmes sous pression de délais et ne parviennent pas à toujours assurer un contrôle approfondi<sup>18</sup>, ni suffisamment étendu (par exemple sur les dons de personnes morales<sup>19</sup>). Le contrôle de la CNCCFP a donc un caractère essentiellement formel et il ne lui permet de déceler que les violations légales flagrantes. Eu égard au nombre important de partis et dossiers à contrôler et à la nécessité de présenter les conclusions dans un délai raisonnable, il semble difficile de faire mieux avec les moyens dont dispose la CNCCFP : elle ne peut exiger la production de pièces et ne dispose pas de pouvoir de contrôle sur pièce et sur place à l'égard des partis, le secret professionnel des commissaires aux comptes ne peut être levé par rapport à la CNCCFP, et elle ne peut faire appel (comme pour les comptes de campagne) aux services d'enquête judiciaire en cas de doute sérieux. L'EEG recommande en conséquence de **renforcer la fonction de contrôle de la CNCCFP en ce qui concerne le financement des partis politiques.**
124. Les élections étant l'affaire des candidats individuels qui financent les campagnes à partir de leurs deniers personnels, l'existence d'un mécanisme de déclaration de patrimoine des élus, impliquant un processus de contrôle par la Commission pour la transparence financière de la vie

---

<sup>18</sup> Comme ils l'ont relevé eux-mêmes dans des observations formulées en 2005

<sup>19</sup> Rapport 2003 de la CNCCFP sur les comptes des partis politiques

politique (CTFVP), est une initiative à saluer. Cela a permis de détecter quelques malversations, mais les résultats restent modestes et la CTFVP a souligné des risques d'insuffisances au niveau des suites données par le parquet. Comme l'EEG a pu le constater sur place, ce dispositif est assez largement perçu – et aussi critiqué – pour son manque d'efficacité. Il est un fait que : la CTFVP doit se contenter exclusivement des informations fournies par les déclarants et ne peut exiger leur communication, les déclarants ne sont pas tenus de déclarer l'ensemble de leurs mandats et fonctions ni leurs revenus (ce qui remet notamment en question l'appréciation de leur capacité réelle d'épargne par la Commission), la sanction de l'inéligibilité peut avoir peu d'effet dissuasif sur un élu sortant ne se présentant plus qui préférera ne pas effectuer sa déclaration « post-mandat », des problèmes sont apparus en pratique du fait de l'absence de sanction pour les déclarations mensongères (les autorités judiciaires ayant refusé d'appliquer les incriminations de « faux en écriture » et « fausse attestation » qui existent pourtant en droit français), la CTFVP ne dispose pas de moyens suffisants malgré le nombre très élevé de personnes déclarantes. L'EEG recommande en conséquence de **renforcer l'efficacité du dispositif de déclaration de patrimoine des élus et en particulier i) de renforcer la fonction de contrôle de la Commission pour la transparence financière de la vie politique; ii) d'étendre les informations qui doivent lui être fournies ; iii) d'introduire si nécessaire un mécanisme permettant de sanctionner les déclarations mensongères.**

125. La législation n'aborde pas la question de la dissolution des partis et ne règle pas les conséquences d'une telle dissolution, par exemple lorsque le parti a consenti un prêt à un candidat et se dissout avant le remboursement. Par ailleurs, le candidat qui s'engage à rembourser avec ses propres moyens le prêt que son parti politique lui a accordé, peut prétendre à un remboursement par l'État. Toutefois, il n'y a pas de contrôle aujourd'hui sur le remboursement effectif de ce prêt par le candidat au parti. Les situations décrites ci-dessus peuvent conduire à des abus et il pourrait être opportun pour les autorités françaises de vouloir se pencher sur ces questions.

### *Sanctions*

126. Dans l'ensemble, les textes prévoient autant au titre du financement des partis politiques que des campagnes électorales un éventail de sanctions administratives et pénales susceptibles de sanctionner les divers manquements aux textes. Cela dit, le niveau maximal des amendes (€ 3750) peut être de peu d'effet pour sanctionner un avantage important, par exemple un don illégal d'un montant important. A cet égard, les entretiens sur place n'ont pas permis de déterminer si le bénéficiaire d'un don illégal pouvait conserver celui-ci. Les autorités françaises ont confirmé après la visite qu'il n'existe pas la possibilité, en l'état du droit positif, de confisquer les dons irréguliers faits à des partis politiques. Elles ont aussi précisé qu'en principe : les commissaires aux comptes imposeraient la régularisation de la situation (et donc la restitution de son don à une personne morale ou des montants qui excèderaient les plafonds autorisés), sans quoi ils refuseraient de certifier les comptes avec les conséquences que cela peut entraîner pour le bénéfice de l'aide publique notamment ; par ailleurs, au niveau pénal le juge peut prononcer le remboursement d'un don dans le cadre du prononcé d'une sanction assortie d'un sursis probatoire au titre de l'article 132-45 du code pénal (au titre de l'alinéa 5 consacré à la réparation des dommages causés par l'infraction, même en l'absence de décision sur l'action civile). Il est frappant de constater que les peines applicables aux membres de la CNTVP, qui est un organe de contrôle, sont nettement plus élevées en cas de divulgation d'informations (un an d'emprisonnement et/ou une amende de € 45 000). Il ne semble pas que ces questions aient posé problème à ce jour.

127. En revanche, la sanction de l'inéligibilité constitue une source particulière de controverses dans la mesure où pour certaines élections elle est prévue (et a été prononcée en pratique<sup>20</sup>) comme une peine automatique également pour des manquements formels de faible gravité dans laquelle l'intéressé n'aurait pas réellement fait preuve de mauvaise foi (par exemple le règlement de menues dépenses sans passer par le mandataire). Et ce, alors que dans le même temps, des irrégularités ou fraudes graves qui n'ont rien à voir avec la législation sur le financement politique ne sont pas sanctionnables par l'inéligibilité. L'EEG a également noté que le juge de l'élection peut prendre en considération la bonne foi des candidats aux élections, sauf dans le cadre des élections législatives, ce qui peut surprendre. Dans le même temps, il existe une sanction financière importante contre les partis, qui est la perte du financement pour l'année qui suit. Celle-ci n'est pas modulable en mois. Ces sanctions relativement sévères amènent parfois la CNCCFP à utiliser, dans ses conclusions sur les comptes, son pouvoir d'appréciation pour mettre davantage l'accent sur la régularisation que sur la sanction. L'EEG considère qu'il serait utile d'avoir une palette plus cohérente, plus souple et plus proportionnée de peines, qui pourraient également comprendre la publication de décisions par voie de presse ou d'affiche. Plusieurs pistes ont déjà été avancées, notamment par la CNCCFP et le Conseil Constitutionnel; celles-ci mériteraient sans doute d'être prises en compte par les autorités françaises, sans toutefois affecter l'existence de la sanction d'inéligibilité sur laquelle semble reposer la qualité du système de contrôle des financements des campagnes. L'EEG recommande **d'harmoniser et de moduler les sanctions sans que celle de l'inéligibilité ne soit abrogée, et d'améliorer le mécanisme de publication des décisions.**
128. L'EEG s'est efforcée de cerner l'importance et la responsabilité des mandataires financiers en pratique. Les entretiens tenus sur place ont confirmé que même si certaines mesures peuvent être prises à leur encontre (retrait d'agrément, amendes modérées), ils ne sont légalement responsables de rien ou presque. Jusqu'en 2006 existait une pratique de la CNCCFP consistant à retirer l'agrément d'une association de financement d'un parti n'ayant pas lui-même satisfait à ses obligations comptables. Le Conseil d'État a sanctionné en 2007 la Commission et considéré que la loi ne permettait pas de procéder ainsi. Cette interprétation restrictive du régime des sanctions prévues par la loi a comme conséquence que les partis fautifs – exclus du bénéfice de l'aide publique directe – peuvent continuer à bénéficier de l'aide publique indirecte que constitue l'avantage fiscal lié aux dons et cotisations. La CNCCFP a exprimé dans son rapport d'activité 2007 le souhait que la loi soit complétée afin de remédier à ce qui lui paraît constituer un paradoxe. Les autorités françaises pourraient souhaiter donner une suite à ces propositions et peut-être clarifier les responsabilités des mandataires.
129. Comme indiqué dans l'autre partie du présent rapport d'évaluation (consacrée aux incriminations), les amnisties (par exemple à l'occasion, traditionnellement, de l'élection du Président de la République) ne permettraient plus d'absoudre de leurs infractions les fonctionnaires et élus qui auraient été poursuivis pour des infractions politico-financières et de corruption car cela serait aujourd'hui trop risqué politiquement. En revanche, l'EEG relève que le

---

<sup>20</sup> Il est à noter que, suite aux deux cas retentissants où le Conseil constitutionnel a déclaré inéligibles des candidats proclamés élus à l'issue des élections législatives de 2007, le président de l'Assemblée nationale a institué le 9 juin 2008 une mission d'évaluation de la législation sur les comptes de campagne, présidée par M. Pierre Mazeaud, ancien président du Conseil constitutionnel, ancien ministre, ancien député. Cette mission doit rendre son rapport en décembre 2008. Au moment de la visite, plusieurs pistes ont déjà été avancées par la CNCCFP et le Conseil constitutionnel notamment. Ainsi, par exemple, l'extension de la règle de la bonne foi aux élections législatives par une loi organique; la modulation du remboursement des dépenses électorales en fonction de la gravité des manquements commis par le candidat; par analogie à la marge d'appréciation dont dispose le juge de l'élection lors d'un dépassement du plafond de dépenses électorales, pas d'inéligibilité d'office suite à un rejet du compte de campagne (l'automatisme serait réservée à la violation des formalités de la procédure).

secret-défense peut faire obstacle à l'obtention de preuves décisives dans des dossiers politico-financiers même majeurs.

130. Si l'on considère les statistiques disponibles sur les sanctions prononcées en pratique, il apparaît que dans l'ensemble, comparativement aux dossiers initiés, leur nombre reste faible et souvent, les sanctions sont prononcées avec sursis. Il a été fait remarquer à l'EEG que de ce fait, les critiques d'extrême sévérité adressées parfois par la classe politique aux autorités judiciaires étaient peu fondées.

## **V. CONCLUSIONS**

131. D'une façon générale, la législation française sur le financement politique a mis en œuvre les principales exigences de la Recommandation (2003) 4 du Comité des Ministres. La France dispose ainsi de diverses règles destinées à assurer un certain niveau de transparence du financement de la vie politique, règles comprenant des dispositifs de contrôle et de sanctions. Aucune divergence grave entre les textes applicables et la pratique politique n'a pu être constatée. Il n'en reste pas moins que le système mis en place gagnerait à évoluer dans le sens d'un renforcement ponctuel des règles en vigueur.
132. En particulier, le dispositif législatif introduit en 1988 ne s'applique pas (encore) à certains domaines, comme par exemple les élections sénatoriales et le financement des groupes parlementaires. Il laisse aussi une marge d'appréciation non négligeable aux partis quant à la délimitation du périmètre de leurs comptes et le monopole des mandataires financiers des partis politiques mériterait d'être renforcé. Sur le plan des contrôles, il est regrettable que la France montre une réelle capacité à mettre en place des organes de contrôle spécialisés dans le domaine du financement de la vie politique et de la lutte contre la corruption, sans les doter toujours de véritables pouvoirs. Le dispositif gagnerait en efficacité si la Commission Nationale des Comptes de Campagne et du Financement des Partis, mais aussi la Commission Nationale pour la Transparence Financière de la Vie Politique voyaient leurs facultés de vérification renforcées. Pour ce qui est des sanctions, un éventail de pénalités administratives et pénales permet de sanctionner la grande majorité des manquements, mais des possibilités plus larges de modulation de ces sanctions, en fonction de la gravité des faits, seraient les bienvenues. Aux yeux de l'EEG, il n'y a pas lieu de procéder dans l'immédiat à un assouplissement des contraintes pesant sur les partis et les candidats. Il est important d'avoir un régime doté de sanctions efficaces aptes à générer un effet dissuasif sur les différents acteurs.
133. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la France :
- i. **étendre le dispositif sur le financement des partis et des campagnes de manière à permettre une prise en compte : i) des candidats menant campagne mais qui décident finalement de ne pas participer à l'élection ; ii) des élections sénatoriales (paragraphe 106) ;**
  - ii. **i) introduire des critères permettant d'étendre plus systématiquement le périmètre comptable des partis et formations politiques aux structures liées, notamment les sections territoriales du parti et, parallèlement, identifier les moyens matériels des groupes parlementaires ; et ii) procéder à des consultations sur l'opportunité de réglementer la prise en compte de l'action des tierces parties, en fonction de leur importance en pratique (paragraphe 109) ;**

- iii. **faire en sorte que i) les partis politiques qui ont financé la campagne électorale d'un candidat ou ont utilisé les médias aux fins de le soutenir, soient tenus de déposer auprès de la CNCCFP, un état de leur intervention, financière ou autre, lors de la campagne et ii) cette déclaration soit contrôlée par la CNCCFP et rendue également publique (paragraphe 110) ;**
  - iv. **prendre les mesures appropriées pour que i) les flux rentrants passent plus largement par le mandataire/l'association de financement et que ii) les candidats désignent leur mandataire au plus tôt (paragraphe 112) ;**
  - v. **examiner l'opportunité et la faisabilité i) d'améliorer la publicité et la publication des comptes de campagne, y compris sur une base régulière au cours de celle-ci, ii) d'inscrire les conditions de leur consultation au code électoral et iii) de rendre la procédure devant le juge de l'élection plus efficace (par exemple par l'ouverture d'un (nouveau) délai de consultation et de protestation après le dépôt des comptes de campagne), sans qu'il soit toutefois porté atteinte à la nécessaire rapidité avec laquelle le contentieux doit être traité (paragraphe 114) ;**
  - vi. **apprécier la faisabilité de légiférer dans le domaine des cotisations en vue de garantir davantage le respect du plafonnement des versements effectués par des personnes physiques aux partis politiques (paragraphe 116) ;**
  - vii. **examiner i) l'articulation entre les deux systèmes de dons applicables au financement des partis et à celui des campagnes et, notamment, la question du cumul des dons et ii) l'introduction d'un seuil adéquat au-dessus duquel l'identité du donateur doit être divulguée (paragraphe 118) ;**
  - viii. **envisager, dans le cadre des lois constitutionnelles, des dispositions destinées à éviter les rattachements de parlementaires dictés par des considérations financières (paragraphe 119) ;**
  - ix. **renforcer la fonction de contrôle de la CNCCFP en ce qui concerne le financement des partis politiques (paragraphe 123) ;**
  - x. **renforcer l'efficacité du dispositif de déclaration de patrimoine des élus et en particulier i) renforcer la fonction de contrôle de la Commission pour la transparence financière de la vie politique; ii) étendre les informations qui doivent lui être fournies ; iii) introduire si nécessaire un mécanisme permettant de sanctionner les déclarations mensongères (paragraphe 124) ;**
  - xi. **harmoniser et moduler les sanctions sans que celle de l'inéligibilité ne soit abrogée, et améliorer le mécanisme de publication des décisions (paragraphe 127).**
134. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités françaises à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 31 août 2010.
135. Enfin, le GRECO invite les autorités de la France à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport.