



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**



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 1<sup>er</sup> avril 2011

**Public**  
**Greco RC-III (2011) 1F**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

### **Rapport de Conformité sur la France**

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

\*\*\*

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

Adopté par le GRECO  
lors de sa 50<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 28 mars – 1<sup>er</sup> avril 2011)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités de la France pour mettre en œuvre les 17 recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la France (voir paragraphe 2), qui portent sur deux thèmes différents, à savoir :
  - **Thème I – Incriminations:** articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption; articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STCE n°191) et au Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
  - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques:** articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le rapport d'évaluation du troisième cycle a été adopté lors de la 41<sup>e</sup> réunion plénière du GRECO (19 février 2009) et a été rendu public le 12 mars 2009, suite à l'autorisation de la France (Greco Eval III Rep (2008) 5F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités françaises ont présenté un rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 19 octobre 2010, a servi de base pour l'élaboration du rapport de conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Albanie et la Belgique de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés sont M. Edmond DUNGA, Chef du Secrétariat Anticorruption, Initiative Régionale Anticorruption (RAI) à Sarajevo (Albanie) et M. Guido HOSTYN, Premier conseiller de direction, Secrétaire de la Commission de contrôle des dépenses électorales, Sénat (Belgique). Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le rapport de conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le rapport d'évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire, les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre rapport de situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent rapport de conformité.

## **II. ANALYSE**

### **Thème I : Incriminations**

6. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé 6 recommandations à la France concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

#### **Recommandation i.**

7. *Le GRECO a recommandé d'adopter les mesures nécessaires (par exemple des circulaires, formations ou d'éventuels amendements législatifs) pour : a) préciser ou rappeler, selon les besoins, que les incriminations de corruption et de trafic d'influence ne supposent pas*

*nécessairement l'existence d'un accord entre les parties ; b) s'assurer que les diverses infractions de corruption passive et de trafic d'influence couvrent tous les éléments matériels envisagés par la Convention pénale sur la corruption (STE 173), y inclus celui de « recevoir ».*

8. Sur le premier point, les autorités françaises maintiennent que la notion de « pacte de corruption » n'a lieu d'être employée que lorsque l'on cherche à incriminer les deux versants d'un fait de corruption : le versant actif et le versant passif. Par contre, il ne serait pas nécessaire de prouver l'existence d'un pacte de corruption pour incriminer le seul comportement de celui, corrompé passif ou actif, qui est à l'initiative de la corruption. Les autorités expliquent que c'est pour cette raison que la tentative de corruption n'existe pas. Elles indiquent que cette position est partagée tant par la jurisprudence (déjà citée dans le Rapport d'Evaluation, paragraphe 13)<sup>1</sup> que par la doctrine, et également par le Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC) qui la soutient lors de nombreuses formations qu'il dispense auprès de fonctionnaires, futurs fonctionnaires et magistrats dans les universités, à l'Ecole Nationale d'Administration, à l'Ecole Nationale de la Magistrature, dans les autres Grandes Ecoles et collectivités territoriales, par le biais de la formation continue.
9. Sur le second point, les autorités signalent que selon elles, il est également déjà acquis que les infractions de corruption passive et de trafic d'influence couvrent tous les éléments matériels envisagés par la Convention pénale sur la corruption, notamment celui de « recevoir » qui serait nécessairement inclus dans le concept d'« agréer ».
10. Les autorités ajoutent que le Ministère de la Justice a insisté sur ces éléments au cours des formations de magistrats auxquelles il a pu participer en 2010 et qu'il s'engage à les rappeler dans une prochaine circulaire de la Direction des Affaires criminelles et des grâces, qui concernera les infractions de probité d'une manière générale. Il a toutefois été décidé d'en différer la rédaction afin de l'enrichir d'autres éléments qui pourront résulter des dispositions législatives que le Gouvernement entend faire voter en matière de probité. En outre, les autorités signalent qu'une proposition de loi, après adoption par l'Assemblée nationale, a été transmise au Sénat pour seconde lecture le 9 février 2011 en vue d'apporter des précisions sur l'incrimination de la corruption et du trafic d'influence (entre autres, en stipulant clairement que l'offre ou la sollicitation d'un avantage peuvent intervenir avant ou après l'accomplissement de l'acte souhaité par l'agent public) et que cet aspect a déjà été évoqué lors de sessions de formation à l'Ecole Nationale de la Magistrature auxquelles des magistrats ont pu participer en 2010.
11. Le GRECO prend note de la position maintenue par les autorités, selon laquelle les incriminations de corruption et de trafic d'influence sont suffisamment larges pour couvrir sans doute possible tous les éléments matériels de base des infractions de corruption et de trafic d'influence envisagés par la Convention pénale sur la corruption ; cette position serait communiquée lors des formations dispensées aux (futurs) fonctionnaires et magistrats et devrait également être rappelée dans une prochaine circulaire – ce qui est à saluer. Enfin, le GRECO note qu'une proposition de loi précisant certains éléments des infractions de corruption et du trafic d'influence (notamment, en stipulant clairement que l'offre ou la sollicitation d'un avantage peuvent intervenir avant ou après l'accomplissement de l'acte souhaité par l'agent public) est actuellement à l'étude. Le GRECO, tout en saluant ces assurances des autorités, regrette le caractère incomplet des mesures prises et/ou communiquées au GRECO, pour écarter tout doute possible parmi les praticiens du droit sur ces points ; il en appelle donc aux autorités pour poursuivre ses efforts en matière de formation et adopter / diffuser le plus largement possible la circulaire annoncée.

---

<sup>1</sup> Notamment la décision Cass. Crim. 16 oct. 1985 Gaz Pal 1986 1 152.

12. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation ii.**

13. *Le GRECO a recommandé d'examiner l'opportunité, dans une réforme future du code pénal, d'aligner l'incrimination de l'art. 441-8 CP – ayant trait à la corruption en matière d'établissement d'attestations et certificats – sur celle des autres infractions de corruption, si cette incrimination spécifique présente encore une utilité quelconque compte tenu de son champ d'application très spécifique.*
14. Les autorités signalent qu'elles partagent l'objectif de cohérence soutenu par la recommandation et l'analyse que le GRECO a fait de l'article 441-8 du CP. Plus précisément, elles expliquent que les nouvelles dispositions générales sur la corruption dans le secteur privé (articles 445-1 et 445-2 du CP), introduites en 2005, avaient vocation à se substituer à toutes les incriminations spécifiques de corruption privée contenues auparavant dans le code du travail et dans le CP, et qu'ainsi l'article 441-8 du CP incriminant la corruption en matière d'établissement d'attestations et certificats est devenu obsolète. Les autorités ont donc décidé pour se conformer à cette recommandation, non pas d'aligner l'incrimination de l'article 441-8 CP sur les autres incriminations, mais d'abroger cette disposition – aussi bien que les dispositions des articles 717-1 et 727-1 du CP, qui incriminent, respectivement pour les territoires d'Outre Mer et pour Mayotte, la corruption d'employés. Les autorités ajoutent que ces amendements ont été présentés dans le cadre de la proposition de loi n° 1890 dite de « simplification et amélioration de la qualité du droit » qui, après adoption par l'Assemblée nationale en première lecture, a été transmise au Sénat pour seconde lecture le 9 février 2011.
15. Le GRECO prend note des informations fournies, qui indiquent que l'article 441-8 du CP – ainsi que les articles 717-1 et 727-1 du CP – sont devenus obsolètes et qu'ils seront, par conséquent, abrogés. Le GRECO salue le fait que l'objectif de cohérence de la recommandation – qui était limitée à un examen de la question – a été ainsi pris en compte et il invite les autorités à mettre en œuvre ce projet législatif, aussi rapidement que possible.
16. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

**Recommandation iii.**

17. *Le GRECO a recommandé d'examiner l'opportunité d'incriminer le trafic d'influence aussi en relation avec les agents étrangers et les membres d'assemblées publiques étrangères et envisager de retirer ou de ne pas renouveler la réserve à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
18. Les autorités indiquent qu'elles souhaitent pour l'instant maintenir la réserve à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption en ce qui concerne les agents publics étrangers et les membres d'assemblées publiques étrangères pour les raisons évoquées lors de l'examen d'évaluation. Elles précisent, notamment, qu'elles restent interrogatives sur le fait qu'un certain nombre de pays n'incriminent pas le trafic d'influence, et qu'il leur semble difficile d'envisager qu'une juridiction française puisse poursuivre pour trafic d'influence passif un agent public étranger alors même que dans son pays, l'acte qu'il a commis n'est constitutif d'aucune infraction.

19. Les autorités ajoutent qu'elles ont initié une étude de droit comparé afin de disposer d'informations complémentaires sur l'incrimination du trafic d'influence d'agents publics dans les différents pays du monde et ce dans la perspective d'examiner effectivement l'opportunité d'incriminer ce comportement.
20. Le GRECO regrette que, à l'heure actuelle, l'incrimination du trafic d'influence en relation avec les agents publics étrangers et les membres d'assemblées publiques étrangères et le retrait ou non-renouvellement de la réserve à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption ne soient pas prévus. Il semblerait en plus que l'opportunité de prendre de telles mesures n'ait pas encore été examinée en profondeur, étant donné que les autorités ont simplement réitéré l'argument déjà avancé dans le Rapport d'Evaluation – à savoir, qu'un certain nombre de pays n'incriminent pas le trafic d'influence – et qu'elles aient seulement initié une étude de droit comparé afin de pouvoir examiner cette question en détail par la suite. Le GRECO désire souligner que les normes de la Convention pénale sur la corruption ont été établies dans un souci de garantir une protection maximale contre toute forme de corruption et que leur efficacité dépend des efforts entrepris par chacune des parties à la Convention, indépendamment de l'état d'avancement des autres pays. Par ailleurs, un nombre considérable – et en constante augmentation – des pays membres du GRECO ont déjà criminalisé le trafic d'influence et ceci également en relation avec les agents publics étrangers et les membres d'assemblées publiques étrangères. Le GRECO attire l'attention sur les risques de confusion entre l'auteur du trafic d'influence passive ou active (le trafiquant d'influence), et la personne « cible » de l'influence en relation avec une prise de décision (la recommandation appelle à étendre la liste des personnes « cibles »). Il invite instamment les autorités françaises à procéder à un examen plus détaillé de la question, qui réponde aux attentes de la recommandation.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

22. *Le GRECO a recommandé de prendre toutes les mesures nécessaires, en concertation avec les institutions concernées, afin de s'assurer de l'exécution effective des peines prononcées en matière de corruption et de trafic d'influence.*
23. Les autorités font savoir premièrement, en ce qui concerne l'exécution des peines d'amende, qu'une réserve d'efficacité a effectivement pu être formulée par le passé et qui resterait en partie recevable pour certaines infractions difficilement recouvrables, mais qu'il apparaît que ce n'est plus le cas pour les condamnations prononcées en matière de corruption et de trafic d'influence. Elles indiquent que suite aux efforts déployés pour améliorer la transmission des informations du Ministère de la Justice à l'administration des finances et pour ainsi augmenter le taux de recouvrement des amendes, et notamment suite à la mise en place en 2004 des bureaux de l'exécution des peines, les taux de recouvrement concernant les infractions de corruption et de trafic d'influence sont en augmentation constante ces dernières années et ont atteint un niveau particulièrement élevé. Ainsi, en 2008 ces taux étaient de 89,79% pour les faits de corruption et de 91% pour les faits de trafic d'influence. Les autorités ajoutent que le (faible) pourcentage d'amendes non recouvrées s'explique par les difficultés de fait rencontrées par l'administration des finances dans le recouvrement (par exemple, changement d'adresse des intéressés ou insolvabilité) et que l'administration des finances continue à poursuivre le recouvrement de l'ensemble des peines non prescrites.

24. Deuxièmement, s'agissant de la faiblesse des condamnations et du petit nombre de peines complémentaires prononcées, les autorités soulignent, tout d'abord, qu'il revient aux magistrats du siège, indépendants, de prononcer des peines qu'ils estiment adaptées aussi bien aux faits jugés qu'aux personnes qui les ont commis. Cela dit, le Ministère de la Justice a eu l'occasion – suite à une décision du Conseil constitutionnel du 7 juin 2010 qui a déclaré contraire à la Constitution l'article L. 7 du code électoral portant sur l'incapacité électorale – de rappeler dans une dépêche adressée aux parquets et parquets généraux l'importance de requérir le prononcé de la peine d'interdiction des droits civiques, civils et de famille de l'article 131-26 du CP, à chaque fois qu'elle paraîtra opportune au regard de la gravité des faits et de la personnalité de leurs auteurs. De plus, le Ministère de la Justice et sa Direction des Affaires criminelles et des grâces entendent insister à nouveau, dans la future circulaire en matière de probité, sur l'importance de requérir des peines significatives et de veiller à requérir des peines complémentaires et notamment les peines d'inéligibilité.
25. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui indiqueraient que le taux de recouvrement des amendes concernant les infractions de corruption et de trafic d'influence sont en augmentation constante ces dernières années ; le GRECO est bien conscient des difficultés qui se présentent généralement en pratique et il aurait apprécié des informations sur d'éventuelles initiatives afin de contourner les questions d'insolvabilité ou de changement de domicile, y compris dans des dossiers d'importance, cités dans le Rapport d'Evaluation, qui ont pu concerner des montants de grande importance. Cela dit, les taux de recouvrement communiqués – du moins pour 2008 – sont assez éloquentes et ils suggèrent que le problème est moins grave que les entretiens le laissaient à penser initialement. Le GRECO encourage les autorités à continuer les efforts déployés dans ce domaine qui constitue l'objet de la recommandation, mais il considère qu'il n'y a pas lieu, aux fins du présent rapport, de poursuivre l'examen de cette question.
26. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation v.**

27. *Le GRECO a recommandé d'étendre, comme cela est envisagé, le délai de prescription pour les délits de corruption et de trafic d'influence.*
28. Les autorités rappellent les différents assouplissements du délai de prescription de l'action publique – qui est de trois ans pour les délits de corruption et de trafic d'influence –, notamment le fait que chaque acte d'instruction ou de poursuite interrompt le délai de prescription et fait courir un nouveau délai,<sup>2</sup> ainsi que la jurisprudence selon laquelle chaque acte d'exécution du pacte entre le corrupteur et le corrompu relance le délai de prescription ; le point de départ de la prescription est reporté au jour du dernier versement ou de la dernière réception des choses promises ou, à l'inverse, de l'acte ou de l'abstention de l'agent public corrompu ; et lorsque des pactes successifs entre le corrupteur et le corrompu portent sur des marchés successifs dans le cadre du même « concert frauduleux », le report du point de départ de la prescription au dernier versement des choses promises dans le cadre du dernier marché vaut aussi pour le premier marché. Les autorités ajoutent que la jurisprudence de la Cour de Cassation qui avait reporté le point de départ du délai de prescription du moment de la commission du délit au moment de sa

---

<sup>2</sup> Articles 7 et 8 du code de procédure pénale.

découverte, en matière d'abus de biens sociaux, a été progressivement étendu aux infractions de trafic d'influence et de corruption.<sup>3</sup>

29. Dans ce contexte, les autorités font également état d'un projet de loi concernant l'ensemble de la procédure pénale, dans lequel le Gouvernement propose de consacrer dans le code de procédure pénale, la jurisprudence développée par la Cour de Cassation et exposée ci-dessus, à l'ensemble des délits, y compris donc aux faits de corruption et de trafic d'influence. Elles précisent que ce projet a déjà été déposé devant le Conseil d'Etat, mais que la récente décision du Conseil constitutionnel jugeant contraires à la Constitution les dispositions du code de procédure pénale relatives à la garde à vue a conduit le Gouvernement à repenser son calendrier législatif pour privilégier dans un premier temps la réforme de la garde à vue.
30. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui répètent pour l'essentiel des arguments déjà exposés dans le Rapport d'Evaluation, notamment que le système français de procédure pénale prévoit plusieurs assouplissements du délai de prescription. Le GRECO, tout en saluant le fait que ces assouplissements ont été poussés plus loin par la Cour de cassation, relève avec intérêt qu'il est prévu de consacrer cette jurisprudence dans le code de procédure pénale. Toutefois, il maintient sa position que le délai de prescription de trois ans pour les délits de corruption et de trafic d'influence est insuffisant compte tenu, notamment, des difficultés particulières en matière de preuve (et de détection) de ces délits, comme le souligne le Rapport d'Evaluation. En l'état actuel des choses, le GRECO relève l'absence de toute nouvelle avancée concrète concernant le projet, déjà mentionné dans le Rapport d'Evaluation, d'étendre le délai de prescription de 3 à 7 ans pour les délits passibles de plus de 3 ans d'emprisonnement et de 3 à 5 ans pour ceux passibles de moins de 3 ans d'emprisonnement, et il espère que cette question pourra être remise à l'ordre du jour.
31. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation vi.**

32. *Le GRECO a recommandé a) de supprimer la condition de plainte ou de dénonciation préalable aux poursuites des délits de corruption commis à l'étranger par des ressortissants français (art. 113-8 CP), b) de supprimer la condition de constatation définitive dans un jugement de la juridiction étrangère du délit principal commis à l'étranger (art. 113-5 CP) et c) d'envisager de retirer ou de ne pas renouveler la réserve faite au titre de l'art. 17 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
33. Sur le premier point, concernant la condition de plainte ou de dénonciation préalable aux poursuites des délits de corruption commis à l'étranger par des ressortissants français, les autorités signalent qu'elles ont annoncé officiellement en mai 2010, lors d'une séance plénière du Groupe de travail de l'OCDE contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, qu'elles acceptaient de modifier le CP sur ce point. Le Ministère de la Justice s'est engagé à proposer au Parlement l'adoption d'une disposition législative introduisant dans le CP une exception au principe général énoncé à l'article 113-8 du CP, pour les infractions de corruption et de trafic d'influence à l'égard d'agents publics étrangers ou internationaux. Les autorités recherchent actuellement le vecteur législatif le plus adapté à ces différentes modifications en matière de probité.

---

<sup>3</sup> Les autorités se réfèrent à deux décisions récentes de la chambre criminelle de la Cour de Cassation, à savoir du 19 mars 2008 (concernant le trafic d'influence) et du 6 mai 2009 (mentionnant, de manière plus globale, les faits de corruption et d'abus de confiance).

34. Sur le deuxième point, relatif à la condition – en matière de compétence pour un acte de complicité – de constatation définitive dans un jugement de la juridiction étrangère du délit principal commis à l'étranger, les autorités indiquent que cette règle n'est que le reflet de l'interprétation faite par la jurisprudence de la notion de complicité, qui présuppose un fait principal punissable dont l'existence est établie en tous ses éléments. Selon les autorités, condamner une personne pour complicité sans attendre que l'infraction principale ait été définitivement constatée constituerait une ingérence dans la justice du pays où ont été commis les faits. Néanmoins, les autorités font savoir qu'elles ont initié une étude de droit comparé afin d'étudier, le cas échéant, les autres solutions choisies dans cette matière par les autres pays.
35. Sur le troisième point, les autorités rapportent qu'une réflexion globale est actuellement en cours sur les atteintes à la probité. De ce fait, la réunion interministérielle du 23 mars 2011, qui a fixé les priorités de la France sur le présent Rapport de Conformité, a conclu au maintien, pour l'instant, de la réserve française sur ce point.
36. Le GRECO relève avec satisfaction l'annonce faite par les autorités de supprimer la condition de plainte ou de dénonciation préalable aux poursuites des délits de corruption commis à l'étranger par des ressortissants français, mais en l'absence même d'informations ou projets plus concrets, à l'heure actuelle, sur cette question il ne peut conclure à la mise en œuvre même partielle de cette partie de la recommandation. En ce qui concerne la compétence en matière d'acte de complicité, le GRECO maintient sa position exprimée dans le Rapport d'Évaluation que la condition de constatation définitive dans un jugement de la juridiction étrangère du délit principal commis à l'étranger rend très difficile la poursuite d'actes de complicité – commis sur le sol français – d'un délit commis à l'étranger par une personne physique ou morale française. Le GRECO ne voit pas pourquoi l'établissement des éléments de l'infraction principale par un tribunal français constituerait une ingérence dans la justice du pays où ont été commis les faits, étant donné que le tribunal français ne jugerait en définitive que le complice. Le GRECO invite donc les autorités à poursuivre leur réflexion – par exemple sur la base de l'étude de droit comparé initiée à cette fin – en vue de mettre en œuvre cette partie de la recommandation. Enfin, s'agissant de la réserve faite au titre de l'article 17 de la Convention pénale sur la corruption, le GRECO note que les autorités ont engagé un processus de réflexion mais n'envisagent pas, pour l'instant, de la lever ou ne pas la renouveler. Le GRECO ne met pas en question le droit de la France de maintenir cette réserve, mais il désire souligner que les auteurs de la Convention ont prévu la possibilité pour les États Parties de formuler des réserves « qui leur permettront d'harmoniser progressivement leur législation anti-corruption avec les exigences de la Convention ». <sup>4</sup> Le GRECO, tout en reconnaissant l'examen réalisé par la France, en conformité avec la recommandation, invite donc les autorités à poursuivre leurs réflexions en la matière.
37. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

## **Thème II : Transparence du financement des partis politiques**

38. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'Évaluation, a adressé 11 recommandations à la France concernant le Thème II. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
39. A titre général, les autorités de la France indiquent qu'il existe un consensus politique sur de nombreux points évoqués par le Rapport d'Évaluation, qui sont partagés par le Conseil

---

<sup>4</sup> Voir le rapport explicatif de la Convention pénale sur la corruption, paragraphe 143.

constitutionnel (dans ses observations relatives aux élections de 2007),<sup>5</sup> la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), un groupe de travail sur ce sujet, présidé par l'ancien président du Conseil Constitutionnel mandaté par le Président de l'Assemblée nationale (ci-après « *Commission Mazeaud* »), un autre groupe de travail à la Commission des Lois du Sénat,<sup>6</sup> et des élus. Même si les autorités soulignent que des élections générales se tiendront en 2012 (présidentielles et législatives) et qu'il est de tradition que le législateur ne procède à aucune modification du code électoral dans l'année précédant les élections, l'actualité a accéléré les choses et trois textes sont en cours d'examen parlementaire (notamment, la proposition de loi portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique; le projet de loi organique relatif à l'élection des députés; et le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les français établis hors de France).

### **Recommandation i.**

40. *Le GRECO a recommandé 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.*
41. Sur le premier point, concernant la situation des candidats déclarés, mais n'ayant pas déposé leur candidature, les autorités se réfèrent à l'article L 52-5 §5 du code électoral, qui dispose que « si le candidat soutenu par l'association de financement électoral n'a pas déposé sa candidature, l'association est dissoute de plein droit à l'expiration du délai de dépôt des candidatures. »
42. Sur le deuxième point, les autorités signalent qu'elles ont engagé une réflexion sur la légitimité de l'exclusion des élections sénatoriales du champ de la législation du financement des campagnes électorales. Etendre le dispositif sur le financement des partis et des campagnes aux élections sénatoriales permettrait en particulier, comme le souligne le rapport de la *Commission Mazeaud*, de « remédier à une inégalité » entre les candidats disposant de fonctions exécutives dans les départements et ceux n'en disposant pas. A côté de ces travaux à l'Assemblée nationale, le Sénat a rendu un rapport faisant des propositions législatives qui ressortent à la loi organique et à la loi ordinaire et dont une partie (le « paquet législatif » comprend trois textes visés sous le paragraphe 39 ci-dessus) se trouve en cours d'adoption entre les deux assemblées : après l'adoption en première lecture à l'Assemblée nationale, le Sénat a adopté, à son tour, ce paquet législatif en première lecture le 2 mars 2011. Les autorités précisent qu'un amendement à la proposition de loi portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique prévoit l'application aux élections sénatoriales de la réglementation des comptes de campagne, avec des montants de dépense autorisés adaptés aux spécificités de l'élection.
43. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il salue les réflexions menées sur la légitimité de l'exclusion des élections sénatoriales du champ de la législation du financement des campagnes électorales ainsi que la préparation par le Sénat de plusieurs propositions de loi qui prévoient, entre autres, l'application aux élections sénatoriales de la réglementation des comptes de campagne et qui sont actuellement en cours d'adoption entre le Sénat et l'Assemblée

---

<sup>5</sup> Il convient de noter que les observations du Conseil Constitutionnel, avant d'être publiées, sont remises au Président de la République et au Premier ministre et servent de base à l'élaboration des dispositions normatives correspondantes.

<sup>6</sup> Ce groupe de travail était présidé par M. Jean-Jacques HYEST; son rapport n°186 du 15 décembre 2010 a été rendu public.

nationale. Le GRECO encourage donc la France à poursuivre ses efforts jusqu'à l'adoption d'une telle réglementation, le plus tôt possible. En ce qui concerne la situation des candidats déclarés, mais n'ayant pas déposé leur candidature, le GRECO ne voit pas comment la disposition du code électoral selon laquelle les associations de financement électoral ayant soutenu de tels candidats sont dissoutes, répondrait au problème soulevé par le Rapport d'Evaluation, à savoir le fait que de tels candidats échappent à la réglementation de 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. Le GRECO ne peut donc constater aucun progrès par rapport au deuxième élément de cette recommandation.

44. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

45. *Le GRECO a recommandé 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.*
46. Sur le premier point, concernant le périmètre comptable des partis et formations politiques, les autorités mentionnent la jurisprudence du Conseil Constitutionnel,<sup>7</sup> selon laquelle les sections locales ne sont que les représentations locales des partis et doivent être mises sur un plan d'égalité. Si, en théorie, les sections territoriales devraient donc être incluses dans le périmètre comptable des partis, les autorités admettent qu'en réalité, les partis disposent d'une certaine liberté dans la définition de leur périmètre de certification, pour des raisons essentiellement pragmatiques. S'agissant des groupes parlementaires, les autorités rappellent qu'ils ne sont pas des personnes morales, ne disposent pas de la personnalité juridique et ne peuvent pas non plus disposer d'un patrimoine.
47. Sur le deuxième point, les autorités font savoir que d'ores et déjà, l'article L 52-12 du code électoral oblige le candidat à inclure dans son compte de campagne les dépenses électorales exposées à son profit et pour lesquelles il a donné son accord. Selon elles, aller au-delà de cette législation supposerait que l'on légitime les dons des personnes morales – qui sont généralement proscrits depuis 1995 (à l'exception des dons des partis et groupements politiques dont les comptes sont transparents, contrôlés et publiés), et entrer dans une logique de tierces-parties irait à l'encontre d'un des fondements de la législation française et de ses principes généraux, qui répondent au souci de faire obstacle à une influence des entreprises sur les acteurs de la vie politique. Cela dit, les autorités signalent aussi que selon la *Commission Mazeaud*, « l'inclusion de ces tiers permettrait d'intégrer dans notre législation des sources de dépenses électorales jusqu'ici exclues du champ de la loi mais qui peuvent s'avérer de plus en plus significatives compte tenu de la place croissante de la société civile dans le débat électoral, à travers les contributions des associations, des organisations non gouvernementales et professionnelles. »
48. Le GRECO prend note des informations fournies. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, il rappelle que les préoccupations du Rapport d'Evaluation concernaient en premier lieu la nécessité de critères objectifs pour la consolidation des comptes (plutôt que le principe théorique de la consolidation) car il s'avère notamment, en pratique, que les partis disposent d'une marge discrétionnaire importante pour déterminer quelles sont les diverses sections, associations, fondations et autres structures qui doivent être incluses dans les comptes

---

<sup>7</sup> Décision N° 97-2201/2220 AN du 13 février 1998; Décision N° 2002-2651/2655/2887 AN du 30 janvier 2003.

consolidés. Il apparaît que cette question n'a donc pas été traitée, pas plus que celle des soutiens apportés par les groupes parlementaires en pratique à partir de leurs propres financements et ressources matérielles provenant du Parlement. Concernant le second élément de la recommandation, les soutiens provenant de tierces parties seraient déjà prises en compte par le code électoral dans la mesure où le candidat aux élections est obligé d'inclure dans son compte de campagne les dépenses électorales exposées à son profit et pour lesquelles il a donné son accord. Le GRECO rappelle, néanmoins, les préoccupations exprimées par le Rapport d'Évaluation par rapport à la (non) prise en compte de diverses formes possibles de propagande positive ou négative par des tiers, au-delà des règles déjà établies par le code électoral. La *Commission Mazeaud* a également reconnu l'intérêt d'inclure des tiers dans le dispositif législatif dans une plus large mesure, mais les consultations entamées sur la transposition de telles recommandations n'ont pas encore abouti.

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

#### **Recommandation iii.**

50. *Le GRECO a recommandé 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 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.*

51. Les autorités soulignent le choix fait par le législateur français de réglementer séparément le financement des campagnes électorales et celui des partis politiques et de les soumettre à des régimes différents tant en ce qui concerne les obligations de rendre compte que le contrôle et les sanctions disponibles en cas de violation des règles. Elles rappellent que, tandis que les candidats aux élections déposent des comptes de campagne qui sont visés par des experts-comptables puis contrôlés par la CNCCFP, les partis sont obligés de déposer chaque année avant le 30 juin de l'année suivante leurs comptes qui sont certifiés par deux commissaires aux comptes auprès de la CNCCFP et publiés au Journal Officiel. Selon les autorités, une nouvelle articulation de la législation entre les comptes de campagne et les comptes des partis entraînerait un bouleversement radical de la législation française sur le financement de la vie politique.

52. Le GRECO prend note des informations communiquées. Le GRECO comprend que le dispositif actuel repose sur la distinction faite entre le financement des campagnes électorales et celui des partis politiques et qu'il ne prévoit pas d'obligations aux partis de rendre compte et faire contrôler spécifiquement leur intervention lors de la campagne. Cependant, le GRECO tient à rappeler les soucis exprimés dans le Rapport d'Évaluation, à savoir que « 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. » Le GRECO constate qu'aucune mesure de remédier à cette lacune a été rapportée, et il considère que des mesures de transparence supplémentaires, telles qu'exigées par la recommandation, pourraient bien être introduites sans bouleverser le régime actuel en tant que tel.

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

#### **Recommandation iv.**

54. *Le GRECO a recommandé de 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.*
55. Les autorités rappellent que conformément à l'article 52-4 du code électoral, « le mandataire recueille [...] les fonds destinés au financement de la campagne », et constitue le seul intermédiaire des flux financiers rentrants relatifs à la campagne. Elles indiquent en plus que le Conseil Constitutionnel, dans ses Observations relatives aux élections législatives de juin 2007, propose de faire de la désignation du mandataire « une condition de recevabilité de la candidature » et de faire en sorte que cette désignation se fasse au plus tôt, en permettant « d'éviter que des candidats ne se présentent encore devant le suffrage sans avoir désigné de mandataire financier (présentation vaine puisque cette carence conduira nécessairement à leur inéligibilité)<sup>8</sup> ». De leur côté, rejoignant ces préoccupations, la CNCCFP, l'Ordre des experts comptables et la *Commission Mazeaud* ont suggéré de modifier les articles L52-5 et L52-6 du code électoral. Les autorités ajoutent que la recommandation du Conseil Constitutionnel susmentionnée a été inscrite dans les textes en cours d'examen par le Parlement, notamment dans l'article 2 de la proposition de loi portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, selon lequel les candidats devraient désigner leurs mandataires financiers dans des conditions strictes.
56. Le GRECO prend note des informations communiquées selon lesquelles le mandataire a vocation à être le seul intermédiaire des flux financiers rentrants relatifs à la campagne. Le Conseil Constitutionnel avait recommandé d'assurer que la désignation du mandataire se fasse au plus tôt, une recommandation du Conseil Constitutionnel qui a été soutenue, entre autres, par la *Commission Mazeaud* et a été prise en compte dans la proposition de loi portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, en cours d'examen par le Parlement. Le GRECO invite la France à poursuivre ses efforts jusqu'à l'adoption d'une telle réglementation, le plus tôt possible, tout en soulignant que la proposition de loi susmentionnée traite apparemment d'une partie seulement de la problématique soulevée par le Rapport d'Evaluation, étant donné qu'une partie seulement des recettes des partis transite par le mandataire financier.
57. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

58. *Le GRECO a recommandé 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.*
59. Les autorités indiquent qu'elles ont examiné l'opportunité et la faisabilité des différents éléments de cette recommandation, mais qu'après examen par les services compétents, les éléments réunis n'étaient pas suffisants pour justifier toute modification du droit positif. Plus précisément, elles maintiennent par rapport au premier point que la publication de comptes de campagne intermédiaires créerait confusion et insécurité juridique, en pouvant accréditer l'illusion que ces

---

<sup>8</sup> Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives de juin 2007 (*financement des campagnes électorales*). Publication au Journal Officiel du 4 juin 2008. P. 9205.

comptes sont définitifs. Sur le deuxième point, elles font savoir que la *Commission Mazeaud* a écarté l'option de permettre au requérant qui conteste l'élection devant le juge de l'élection, de consulter le compte de campagne déposé par le candidat, dans la mesure où « un tel élargissement du contentieux ajouterait au droit électoral un élément supplémentaire de complexité » ne correspondant pas aux objectifs fixés par le législateur. S'agissant du troisième point, les autorités signalent que le contrôle du contentieux électoral a fait les preuves de son efficacité et n'est pas remis en cause, et que rallonger les délais de consultation irait à l'encontre du souci du juge électoral d'assurer dans les délais les plus brefs la sécurité juridique et politique des élections.

60. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il semblerait que les autorités aient pris en considération certains éléments de la recommandation, notamment la publication de comptes de campagne intermédiaires et le droit de regard au requérant qui conteste l'élection devant le juge de l'élection. Néanmoins, le GRECO tient à souligner que la recommandation visait d'une manière plus large l'amélioration de la publicité des comptes et de la procédure devant le juge de l'élection, et il aurait attendu des autorités qu'elles recherchent activement des solutions possibles pour atteindre ces objectifs, tout en respectant les prérogatives du dispositif actuel, notamment le souci de résoudre les contentieux des élections dans les meilleurs délais. Etant donné que les informations fournies ne font pas preuve d'une telle démarche, le GRECO ne peut pas considérer la recommandation comme entièrement mise en œuvre de façon satisfaisante.
61. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vi.**

62. *Le GRECO a recommandé 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.*
63. Les autorités indiquent qu'elles ont pris en compte la problématique soulevée par la recommandation que les cotisations des membres et des élus aux partis politiques ne sont pas soumises à un plafonnement, ce qui limite le contrôle de la CNCCFP sur les dons des personnes physiques. La CNCCFP a de son côté proposé d'instituer un plafond unique de déduction fiscale cumulant le montant des dons et des cotisations, ce qui selon la commission ne porterait pas atteinte à la liberté des partis politiques de fixer le montant des cotisations. En revanche, les autorités françaises soulignent que légiférer pour limiter ces cotisations porterait atteinte au principe de la liberté d'organisation des partis politiques, consacrée par l'article 4 de la Constitution.
64. Le GRECO note que les autorités ont reconnu la problématique soulevée par le Rapport d'Evaluation mais qu'elles ont considéré que limiter les cotisations se heurterait au principe constitutionnel de la liberté d'organisation des partis politiques. Toutefois, le GRECO rappelle que la recommandation n'était pas limitée à l'option d'un plafonnement des cotisations mais qu'elle demandait aux autorités de rechercher, d'une manière plus générale, des solutions possibles pour éviter que les règles applicables aux dons ne soient contournées par le biais de cotisations des membres et des élus. A cet égard, les autorités ont uniquement fait référence à une proposition faite par la CNCCFP, qui avait déjà été mentionnée dans le Rapport d'Evaluation.
65. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation vii.**

66. *Le GRECO a recommandé 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.*
67. Sur le premier point, les autorités rappellent à nouveau le choix fait par le législateur français de réglementer séparément le financement des campagnes électorales et celui des partis politiques et de les soumettre à des régimes différents. Elles maintiennent que les montants des dons aux partis et aux candidats restent en principe, de par leur plafonnement qui n'a pas été réévalué depuis 15 ans (respectivement 4 600 et 7 500 euros), relativement modestes. En même temps, elles reconnaissent que ces sommes, qui constituent un apport variable selon les partis,<sup>9</sup> peuvent se cumuler et correspondre à un financement important de la campagne électorale des candidats.
68. Sur le deuxième point, les autorités signalent que le législateur français a opté pour une constante transparence des dons, en « mentionnant [...] l'identité et l'adresse du domicile fiscal du donateur ou du cotisant »<sup>10</sup>. Elles rappellent en outre qu'un reçu est délivré à l'appui de toute déclaration ouvrant droit à une réduction d'impôt sur le revenu, lequel doit comporter le nom et l'adresse du mandataire lorsque le don excède 3 000 euros.
69. Le GRECO prend note des informations communiquées, selon lesquelles les problématiques soulevées par le Rapport d'Evaluation ont été examinées en ce qui concerne la première partie de la recommandation (le cumul des dons aux partis et aux candidats). Le GRECO regrette que les autorités ne semblent pas partager les soucis exprimés par le Rapport d'Evaluation en ce qui concerne la transparence relative à l'identité des donateurs vis-à-vis du public (seul l'organe de contrôle a connaissance de l'identité des donateurs mais pas le public), qui constitue l'objet de la seconde partie de la recommandation et un élément important de toute politique de transparence du financement des partis et des campagnes électorales. Cette question n'a manifestement reçu aucune attention. Le GRECO invite les autorités françaises à poursuivre leurs réflexions dans ce domaine.
70. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation viii.**

71. *Le GRECO a recommandé d'envisager, dans le cadre des lois constitutionnelles, des dispositions destinées à éviter les rattachements de parlementaires dictés par des considérations financières.*
72. Les autorités font savoir qu'il existe des propositions législatives pour résoudre la question de savoir quel est le type de procédure qui permettrait de mettre fin aux « tractations occultes » en vue d'obtenir des financements ou des initiatives qui viseraient à reverser une partie des aides, dont l'une – introduite dans le « Rapport [n° 304] au nom de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale relative à la proposition de loi (n° 296) sur le pluralisme et l'indépendance des partis politiques » – avait retenu l'attention. Cette proposition prévoyait une modification des

---

<sup>9</sup> A titres d'exemple : UMP : 15% ; PS : 1,2 % ; PC : 16, 4% ; UDF : 2,6% ; verts : 1,5% ; Mouvement pour la Fr : 17,2 % LO : 15.1%. Rapport 2009 CNCCFP.

<sup>10</sup> Article 11 Décret 90-106 du 9 juillet 1990.

règles d'éligibilité à la première fraction de l'aide publique laquelle serait attribuée non seulement – comme c'est le cas jusqu'ici – aux partis ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions mais aussi, alternativement, aux partis auxquels au moins quinze députés se déclareraient être rattachés (en plus, l'accès à la première fraction permettrait également l'accès à la seconde). Les autorités ont indiqué, ultérieurement, que ce sujet avait également été évoqué en première lecture, à l'Assemblée nationale, de la proposition de loi portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, mais qu'il n'était plus, pour l'instant, inscrit à l'ordre du jour – le système d'attribution de l'aide publique aux partis ayant été récemment amendé<sup>11</sup> en vue de la relier, en partie, au nombre de suffrages obtenus aux élections des conseillers territoriaux.

73. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui indiquent qu'il existe des propositions législatives pour résoudre le problème évoqué par la recommandation. Il semblerait que l'amendement récent du système d'attribution de l'aide publique aux partis – en liaison avec les élections des conseillers territoriaux – ainsi que d'autres propositions faites en la matière pourraient permettre à certains partis actuellement exclus du financement public d'en bénéficier. Le GRECO salue ces initiatives qui vont dans le sens de la recommandation et il invite les autorités à poursuivre ce processus de réforme jusqu'à l'adoption d'une solution plus complète et adéquate au problème constaté.
74. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation ix.**

75. *Le GRECO a recommandé de renforcer la fonction de contrôle de la CNCCFP en ce qui concerne le financement des partis politiques.*
76. Tout en estimant que les travaux de la CNCCFP sont de grande qualité et que les objectifs fixés par le législateur sont atteints, les autorités reconnaissent que ses fonctions de contrôle méritent d'être encore améliorées et à ce titre, elles font état de deux propositions actuellement à l'étude. La première a été faite par la *Commission Mazeaud* qui souhaite élargir la CNCCFP en ajoutant aux neuf hauts magistrats deux anciens membres du Parlement nommés sur proposition des présidents des groupes parlementaires et appartenant, l'un à la majorité et l'autre à l'opposition. Toutefois, cette préconisation n'a pas été reprise par le Parlement lors de sa discussion de la proposition de loi portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique; aussi le Sénat a-t-il estimé que la CNCCFP devait rester une entité essentiellement technique et, pour conserver son indépendance, demeurer composée de magistrats uniquement. La deuxième proposition, de nature technique, vise à renforcer le rôle de contrôle de la CNCCFP, en uniformisant le délai limite de dépôt des comptes de campagne fixé non plus à partir de la date à laquelle l'élection a été acquise, mais à partir de la date du premier tour. Ensuite, la réduction du délai de contrôle à 6 mois a fait l'objet d'un amendement en Commission des Lois du Sénat.
77. Le GRECO salue le fait que deux propositions pour renforcer la fonction de contrôle de la CNCCFP et visant un élargissement de cet organe et des amendements aux délais de contrôle, ont été soumises au Parlement. Cela dit, le GRECO invite les autorités à inclure dans l'examen actuel d'autres points soulevés à cet égard par le Rapport d'Evaluation comme, par exemple, le fait que la CNCCFP ne dispose pas de la totalité des pièces comptables relatives aux comptes

---

<sup>11</sup> Par la loi du 16 décembre 2010 portant modification de la loi n° 88-227 du 11 mars 1998, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2014.

des partis, que son contrôle ne porte pas sur les dépenses des partis, qu'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, et qu'elle ne peut faire appel aux services d'enquête judiciaire en cas de doute sérieux ; le Rapport d'Evaluation avait en effet constaté que la CNCCFP disposait de peu de moyens juridiques. Pour ces raisons et étant donné que pour l'instant, aucune mesure concrète n'a encore été effectivement prise, la conformité avec cette recommandation n'est pas totale.

78. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation x.**

79. *Le GRECO a recommandé 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.*

80. Les autorités indiquent, premièrement, que la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP) dans son 14ème rapport publié le 1er décembre 2009, a renouvelé ses propositions concrètes qui ont déjà été prises en compte dans le Rapport d'Evaluation, et qu'elle a également formulé de nouvelles propositions de réformes, destinées à élargir le champ des informations mises à la disposition de la commission au revenu des assujettis et à donner à la commission les moyens de recouper les informations dont elle dispose. Il est ainsi demandé que, dans le cas où la commission les demanderait, le refus de communication par un assujetti des déclarations faites au titre de l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune, soit sanctionné ; et que la commission soit autorisée à demander communication de la situation patrimoniale du conjoint séparé de biens, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité, du concubin et des enfants mineurs dont l'assujetti, son conjoint, son partenaire ou son concubin a l'administration légale des biens.

81. Deuxièmement, les autorités font état de deux projets de textes législatifs et réglementaires correspondant aux réformes proposées par la CTFVP. La première de ces propositions, qui porte sur la création d'une infraction sanctionnant les auteurs de déclarations mensongères, avait déjà été faite pour la première fois en 2002 par la CTFVP même et régulièrement reprise depuis, y compris par la *Commission Mazeaud*. Les autorités ajoutent que, saisi d'une demande de la CTFVP sur les suites qu'il entendait donner à ses projets de réforme, le Premier ministre a répondu le 30 juillet 2009 qu'il était favorable à un tel projet et qu'il retenait l'idée d'une disposition législative punissant le fait de déposer auprès de la commission une déclaration de situation patrimoniale mensongère. La deuxième proposition, portant la réforme globale que la CTFVP appelait de ses vœux, a été déposée par plusieurs députés le 31 mai 2010 sur le bureau du Parlement<sup>12</sup> et est actuellement en cours d'adoption entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Cette proposition prévoit, entre autres, l'obligation pour les élus et dirigeants d'organismes publics de déclarer, en plus de leur situation patrimoniale, les revenus perçus pendant la durée de leur mandat ; la création d'une sanction en cas de déclaration de situation patrimoniale mensongère ;<sup>13</sup> la possibilité pour la commission de demander aux intéressés – et, le cas

---

<sup>12</sup> Proposition de loi (n°2562) portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, déposée par MM. les députés Jean-Luc Warsmann et Charles de La Verpillière.

<sup>13</sup> Aux termes de l'article 6 de la proposition de loi, « le fait pour une personne mentionnée aux articles 1er et 2 d'omettre sciemment de déclarer une part substantielle de son patrimoine ou d'en fournir une évaluation mensongère qui porte atteinte

échéant, à l'administration fiscale – de lui communiquer les déclarations faites au titre de l'impôt sur le revenu ou au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune ; et la possibilité pour la commission d'étendre ses investigations au patrimoine des proches de l'assujéti. Les autorités indiquent en plus que la CTFVP a estimé que le projet devait être amélioré sur plusieurs points et que le rapporteur sera saisi pour intégrer dans la proposition de loi plusieurs modifications, entre autres, en vue d'assortir d'une sanction l'obligation de transmission à la commission des déclarations faites au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt de solidarité sur la fortune, et de recentrer le contrôle exercé par la commission sur les dirigeants de filiales d'organismes et d'entreprises publics sur les filiales représentant, au regard du montant de leur chiffre d'affaires, un enjeu suffisant. Les autorités ajoutent qu'un amendement est discuté au Sénat sur la mise en place d'une amende de 15 000 euros en cas de non-transmission à la commission des déclarations de patrimoine.

82. Le GRECO note que les propositions de la CTFVP en vue de renforcer l'efficacité du dispositif de déclaration de patrimoine des élus ont été renouvelées et complétées et que par ailleurs, une proposition législative concrète à cet égard est actuellement examinée par le Parlement. Le fait que cette proposition reprenne nombre de suggestions élaborées par la CTFVP et mentionnées dans le Rapport d'Evaluation – y compris des points aussi essentiels que l'élargissement du champ des informations mises à la disposition de la commission et de ses moyens de recouper les informations dont elle dispose, ainsi que la création d'une sanction en cas de déclaration de situation patrimoniale mensongère, est clairement à saluer. Il semblerait que le projet actuellement à l'étude réponde aux principaux objectifs de la recommandation. Le GRECO encourage donc la France à poursuivre ses efforts jusqu'à l'adoption d'une telle réglementation, le plus tôt possible, et à explorer les autres mesures possibles pour renforcer l'efficacité du dispositif de déclaration de patrimoine des élus comme, notamment, l'augmentation des moyens de la CTFVP, comme cela a été suggéré dans le rapport d'évaluation.

83. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xi.**

84. *Le GRECO a recommandé 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.*

85. Les autorités indiquent que la *Commission Mazeaud*, en s'appuyant sur les observations du Conseil Constitutionnel relatives aux élections législatives de 2007, s'est interrogée sur la proportionnalité de la sanction d'inéligibilité face aux fautes commises. Soulignant que depuis 1996, la bonne foi peut être invoquée « pour tempérer l'automatisme de la sanction », la commission regrette que cette mesure ne soit valable que pour les élections autres que législatives et elle propose donc de réaliser l'extension de cette disposition au contentieux des élections législatives, en en donnant une définition via une loi organique, « conformément au sens que le droit lui accorde communément ». Le juge de l'élection, selon cette proposition, devrait tenir compte « de la gravité du manquement et des circonstances de l'espèce ; l'inéligibilité ne serait pas prononcée lorsque la bonne foi d'un candidat serait établie par l'absence délibérée de fraude, de manquement grave aux règles de financement des campagnes électorales et d'altération de la sincérité du scrutin ». Les autorités signalent qu'elles ont favorablement accueilli cette proposition, qui est en cours d'examen par le Parlement sous forme de projet de loi organique (relative à l'élection des députés), qui vise à introduire – à côté des

---

à la sincérité de sa déclaration et à la possibilité pour la Commission pour la transparence financière de la vie politique d'exercer sa mission est puni de 30 000 euros d'amende et, le cas échéant, de l'interdiction des droits civiques ».

sanctions d'inéligibilité pour les fautes les plus graves – une possibilité de sanctions pécuniaires modulables décidées par la CNCCFP en cas d'irrégularité de faible ampleur.

86. Le GRECO prend note des informations fournies. Il rappelle que la présente recommandation concernait d'une manière générale le développement d'une palette plus cohérente, plus souple et plus proportionnée de peines, compte tenu des diverses insuffisances relevées, notamment des amendes peu ou pas dissuasives et bien trop faibles (maximum 3 750 euros) pour sanctionner un financement illégal important, la perte du financement public qui n'est pas modulable etc. ; ces sanctions pourraient également comprendre la publication de décisions par voie de presse ou d'affiche. Ces questions ont été abordées, du moins partiellement, par la Commission de réflexion dont les propositions législatives concernant la peine d'inéligibilité et des peines pécuniaires sont actuellement à l'étude au Parlement. Le GRECO encourage la France à poursuivre ses efforts jusqu'à l'adoption d'une telle réglementation, le plus tôt possible, et à explorer les autres mesures possibles pour renforcer l'efficacité du dispositif des sanctions en la matière.
87. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

88. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la France a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante seulement trois des dix-sept recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante ; les recommandations i et vi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iii et v n'ont pas été mises en œuvre. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, ii, iv, v, vi, vii, ix, x et xi ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.
89. S'agissant des incriminations, la France a fait preuve de quelques progrès en vue de mettre en œuvre les recommandations adressées à elle; seule la recommandation visant plus de cohérence dans les différentes dispositions sur la corruption dans le secteur privé et celle visant l'exécution effective des peines prononcées en matière de corruption et de trafic d'influence ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante. Le GRECO reconnaît les efforts déployés afin de clarifier les éléments matériels des infractions de corruption, par exemple dans le cadre de la formation continue des fonctionnaires et magistrats, mais note que plus d'avancées pourraient être apportées par des projets législatifs actuels ou annoncés. Toutefois, le GRECO regrette vivement que les autres améliorations recommandées dans le Rapport d'Evaluation – concernant, notamment, le trafic d'influence, les délais de prescription et les règles de compétence – aient reçu une attention insuffisante.
90. S'agissant de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO salue le fait qu'en France, il semble exister un consensus politique sur de nombreux points évoqués par le Rapport d'Evaluation, qui sont partagés par le Conseil constitutionnel, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), un groupe de travail sur ce sujet, présidé par l'ancien président du Conseil Constitutionnel mandaté par le Président de l'Assemblée nationale (« *Commission Mazeaud* »), un autre groupe de travail à la Commission des Lois du Sénat, et des élus. Ces instances et députés ont fait plusieurs propositions concrètes, en partie sous forme de projets législatifs, qui répondraient au moins partiellement aux

exigences des recommandations concernées, par exemple le renforcement de la fonction de contrôle de la CNCCFP et le renforcement de l'efficacité du dispositif de déclaration de patrimoine des élus – travaux confortés et complétés par le groupe de travail du Sénat qui ont abouti à des propositions de lois. Néanmoins, le GRECO déplore que les autorités ne partagent apparemment pas les soucis exprimés dans le Rapport d'Évaluation qui sont à la base de toute une série de recommandations, par exemple concernant la prise en compte de l'action des tierces parties, la transparence des informations financières des partis politiques lors de la campagne électorale, le rôle du mandataire des partis et le régime des cotisations des membres et des élus. Le GRECO invite les autorités à réexaminer leur position par rapport à ces questions et à déployer tous leurs efforts pour satisfaire aux recommandations qui ne sont pas encore mises en œuvre.

91. Au vu de ce qui précède, le GRECO relève que la France a démontré que des réformes sont en cours et que celles-ci ont le potentiel de conduire au cours des 18 prochains mois à un niveau acceptable de conformité avec les recommandations pendantes et invite instamment les autorités à poursuivre activement leurs efforts pour prendre en compte l'ensemble des recommandations. Aussi, le GRECO conclut que le faible niveau actuel de conformité avec les recommandations n'est pas « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO. Le GRECO invite le Chef de la délégation française à lui soumettre un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations i, iii, v et vi pour ce qui est du Thème I, et des recommandations i à vii et ix à xi pour ce qui est du Thème II, le 31 octobre 2012 au plus tard.
92. Enfin, le GRECO invite les autorités de la France à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport.