

Adoption: 22 mars 2013  
Publication: 26 novembre 2013

**Public**  
**Greco RC-III (2013) 3F**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

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

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

\* \* \*

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

Adopté par le GRECO  
lors de sa 59<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 18-22 mars 2013)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le deuxième Rapport de conformité évalue les nouvelles mesures prises par les autorités françaises depuis l'adoption du Rapport de conformité, au regard des recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'évaluation du troisième cycle sur la France. Il est rappelé que le Troisième Cycle d'Evaluation porte sur deux thèmes distincts, 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 (STE 173), articles 1 à 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 – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 41<sup>e</sup> réunion plénière (19 février 2009). Il 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](#)). Le Rapport de conformité ([Greco RC-III \(2011\) 1F](#)) a ensuite été adopté par le GRECO lors de sa 50<sup>e</sup> réunion plénière (1<sup>er</sup> avril 2011) et rendu public le 6 mai 2011, suite à l'autorisation de la France.
3. Conformément aux dispositions du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités françaises ont présenté leur deuxième Rapport de situation avec des informations complémentaires sur les mesures prises afin de mettre en œuvre les recommandations dont, d'après le Rapport de Conformité, seulement trois des dix-sept avaient été mises en œuvre ou traitées de façon/manière satisfaisante, les autres ayant été partiellement ou non mises en œuvre. Le Rapport de situation a été reçu le 30 novembre 2012 et a servi de base pour établir le deuxième 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 Mme Helena Papa<sup>1</sup>, coordinatrice/inspectrice auprès du Service de Contrôle Interne Administratif, et de la Lutte anti-corruption (Albanie) et M. Guido HOSTYN, Secrétaire de la Commission de contrôle des dépenses électorales, Sénat (Belgique). Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du deuxième Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

### **Thème I : Incriminations**

5. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO a adressé 6 recommandations à la France concernant le Thème I. Au terme de l'adoption du Premier Rapport de Conformité, il avait été conclu que 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 ; la conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

---

<sup>1</sup> En remplacement de M. Edmond DUNGA, Chef du Secrétariat Anticorruption, Initiative Régionale Anticorruption (RAI)

## Recommandation i.

6. *Le GRECO avait 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 ».*
7. Le GRECO rappelle que les autorités françaises avait indiqué que la poursuite des actes de corruption et de trafic d'influence ne supposait pas nécessairement l'existence d'un accord entre les parties ; toutefois, une proposition de loi avait été initiée en vue de préciser 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). S'agissant du second point de la recommandation, les autorités françaises avaient indiqué que les incriminations de corruption et de trafic d'influence sont déjà 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. Elles indiquaient également que la position sur ces divers points était d'ores et déjà communiquée lors des formations auxquelles participe le Ministère de la justice et le Service Central de Prévention de la Corruption et qu'elle serait communiquée lors des formations dispensées aux (futurs) fonctionnaires et magistrats. Cela serait également rappelé dans une prochaine circulaire. Le GRECO avait conclu au caractère incomplet des mesures prises et/ou communiquées pour écarter tout doute possible parmi les praticiens du droit sur ces points et conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre.
8. Les autorités de la France indiquent à présent que le projet législatif annoncé a été mené à terme. Ainsi, l'article 154 de la loi du 17 mai 2011, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, a modifié les infractions de corruption et de trafic d'influence<sup>2</sup> en clarifiant et en faisant apparaître de manière lisible dans les textes, la suppression de la condition d'antériorité de la sollicitation, de l'agrément, de l'offre, de la proposition ou du fait de céder à une sollicitation, par rapport au moment où est intervenu l'acte litigieux. Toute équivoque serait ainsi levée. Comme prévu, l'attention des parquets généraux et des parquets a été attirée sur cette modification législative dans une circulaire du 9 février 2012 présentant les nouvelles dispositions pénales en matière de corruption et notamment d'agents publics étrangers, et rappelant des orientations de politique pénale<sup>3</sup>.
9. Les autorités françaises rappellent d'autre part, que l'actuelle rédaction des délits de corruption et de trafic d'influence n'exige pas de rapporter la preuve d'un « pacte » entre les parties. 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. Ce qui est alors parfois appelé « pacte de corruption » est en réalité le simple fait que l'un accepte de faire quelque chose (ou le fasse) en échange de la chose promise (ou remise) par l'autre. En aucun cas, il n'est nécessaire de prouver l'existence d'un pacte pour incriminer le seul comportement de celui, corrupteur passif ou actif, qui est à l'initiative de la corruption. Il suffit pour cela de prouver par exemple qu'il a demandé le versement d'une somme d'argent en échange de l'accomplissement d'un acte. Peu importe que son offre ait ou non été acceptée.

---

<sup>2</sup> Elle modifie en ce sens la rédaction des textes relatifs tant à la corruption et au trafic d'influence des articles 432-11, 433-1, 433-2, 434-9, 434-9-1, 445-1, 445-2, 435-1, 435-2, 435-3, 435-4, 435-7, 435-8, 435-9 et 435-10 du code pénal.

<sup>3</sup> [http://www.textes.justice.gouv.fr/art\\_pix/JUSD1204025C.pdf](http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSD1204025C.pdf)

10. Cette jurisprudence constante, relative à la suite donnée à l'offre, atteste bien du caractère indifférent que revêt l'existence ou non, d'un pacte dans ces hypothèses (*Cass. Crim. 16 octobre 1985*). C'est en outre pour cette raison que la tentative de corruption n'existe pas, puisque les faits, qui pourraient correspondre à cette acception, sont déjà constitutifs de l'infraction de corruption elle-même, et poursuivis à ce titre.
11. S'agissant finalement de la dernière partie de la recommandation, visant à s'assurer que les infractions de corruption et de trafic d'influence couvrent tous les éléments matériels envisagés par la Convention, y compris le terme de « recevoir », les autorités françaises soutiennent que la législation française va au-delà des exigences conventionnelles en cette matière. L'ensemble des textes réprimant la corruption et le trafic d'influence vise en effet le fait « de solliciter ou d'agréer », termes plus larges dans leurs acceptations que celui de « recevoir ». La jurisprudence considère d'ailleurs que même si la contrepartie promise n'est pas versée ou fournie, et donc « reçue », le délit est commis (*Cass. Crim. 9 novembre 1995*).
12. Le GRECO prend note du fait que les amendements de mai 2011 ont aboli clairement et une fois pour toute la condition d'antériorité de la sollicitation liée à la corruption et au trafic d'influence. Ceci est à saluer et le Rapport d'Evaluation avait effectivement invité les autorités françaises à ce faire compte tenu des doutes que continuaient d'exprimer les praticiens rencontrés lors de la visite.
13. Toutefois, cette question traitée à part dans le Rapport d'Evaluation (où elle faisait l'objet d'une observation<sup>4</sup>) ne faisait pas à proprement parler l'objet de la recommandation i. Les amendements annoncés par la France dans le premier Rapport de Conformité se sont donc finalement limités à la seule question de « l'antériorité du pacte de corruption », ce qui restreint inévitablement la pertinence de la circulaire de février 2012 du point de vue de cette recommandation : comme le GRECO le constate, cette circulaire n'aborde aucunement l'objet des deux éléments de la recommandation i (elle fait en réalité référence aux évaluations de l'OCDE). Cette absence de prise en compte de la recommandation par les autorités françaises affecte logiquement aussi la pertinence des efforts en termes de formation (effectivement menés, ou annoncés dans le premier Rapport de Conformité) destinés à sa mise en œuvre. Les autorités françaises elles-mêmes ne font d'ailleurs état d'aucune initiative pertinente et concrétisée qui irait dans le sens de la présente recommandation.
14. Le GRECO rappelle que les informations collectées par les évaluateurs lors de la visite montraient que le principe jurisprudentiel du « pacte de corruption », qui ne dissocie pas la corruption active de la corruption passive comme le veut la Convention STE 173, est – pour le moins – surestimé en pratique. Ceci amène les praticiens à user d'autres incriminations en pratique, comme l'abus de biens sociaux, plus facile à poursuivre mais dont les conséquences juridiques et sociales ne sont pas les mêmes. De ce fait, hormis les affaires d'une extrême simplicité (cas de la jurisprudence de 1985 citée par les autorités françaises ci-dessus<sup>5</sup>), la poursuite des cas de corruption est trop souvent conçue comme impliquant la démonstration d'un accord entre les parties. Or, les pactes restent secrets et impossibles à démontrer, ou ils

---

<sup>4</sup> « Aux fins de cohérence et de sécurité juridique, la France pourrait de ce fait souhaiter s'assurer dans la situation de son ordre juridique interne, par une circulaire ou des formations, que l'antériorité du pacte de corruption (...) n'est plus nécessaire aux fins des poursuites en matière de corruption et de trafic d'influence, comme le prévoit la loi de 2000 et en conformité avec les dispositions de la Convention STE 173 » (paragraphe 79 du [Rapport](#)).

<sup>5</sup> Selon les informations recueillies par le GRECO, l'affaire visait un cas de corruption active impliquant un étudiant en droit reconnu coupable d'avoir adressé un chèque (sans provision) à l'un de ses correcteurs accompagné d'une lettre sollicitant l'attribution d'une note de 13/20.

n'existent tout simplement que sur la base de sous-entendus non matérialisés. Les rapports successifs des évaluations de l'OCDE ont eux aussi montré la réalité du problème que peut poser cette jurisprudence restrictive en pratique : « *Ainsi, dans une affaire jugée par la Cour de cassation, une personne ayant accepté de donner de l'argent à son avocat pour que celui-ci corrompe un agent public a été relaxée du chef de corruption active parce que celui-ci n'avait pas réussi à convaincre l'agent public à commettre l'acte recherché par l'offre de corruption ; en l'espèce la Cour d'Appel a considéré que l'existence du pacte de corruption n'était pas démontrée (Cass. Crim. 30 juin 1999, Housse Avia). Les faits ont alors été requalifiés en escroquerie, à l'encontre de l'avocat. Selon les autorités françaises, cette relaxe pour corruption active s'explique par une erreur de droit : le fait de juger nécessaire d'établir l'existence d'un pacte de corruption.* »<sup>6</sup> Le GRECO souligne aussi que les formules telles que « le délit de corruption, consommé dès la conclusion du pacte entre le corrupteur et le corrompu », ou « la corruption est un délit instantané qui se consomme dès la conclusion du pacte », souvent utilisées dans les arrêts, ne peuvent que contribuer à perpétuer l'idée qu'en dehors des cas de sollicitations qui n'aboutissent pas, il faut bien une volonté coupable du corrupteur et du corrompu. Or, selon la Convention pénale, le corrupteur ou le corrompu doit en principe pouvoir être poursuivi sur la base de ses seuls actes et de son comportement, indépendamment de la conduite et de l'intention délictuelle de l'autre partie. Le GRECO regrette donc, qu'à ce jour, la France n'ait pas pris de mesure pertinente sur ces questions.

15. S'agissant du second élément de la recommandation (qui n'est pas sans lien avec le premier), il n'est plus fait état de formations ou circulaires pertinentes, comme cela était annoncé dans le premier Rapport de conformité. La France se contente à présent de réitérer l'argument selon lequel la « réception » serait un élément matériel déjà couvert par le fait « de solliciter ou d'agréer », sans apporter de nouvelles précisions ou éléments réellement pertinents. La position du GRECO reste donc inchangée<sup>7</sup>. Le GRECO en profite pour rappeler que tout avantage indu (reçu ou octroyé) devrait normalement éveiller la plus haute suspicion et attirer des poursuites pénales dès lors qu'il ne s'agit pas d'un avantage qui tomberait normalement sous le coup des réglementations sur les cadeaux. D'où l'utilité complémentaire et préventive de telles réglementations, sur laquelle le GRECO n'a pas cessé d'insister.
16. En conclusion, aucune initiative significative ou tangible n'a finalement été prise au regard des deux éléments de la recommandation. Lors de la discussion du présent rapport, les autorités françaises ont indiqué que les amendements de mai 2011 emportaient des conséquences plus larges pour la théorie jurisprudentielle du « pacte de corruption » en tant que telle, qui iraient dans le sens de la présente recommandation<sup>8</sup>. Le GRECO maintient donc sa conclusion antérieure et il invite vivement la France à reprendre l'examen de la présente recommandation dans son ensemble afin que soit harmonisée, pour l'ensemble des praticiens, la lecture des incriminations et de leurs implications.
17. Le GRECO conclut donc que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

---

<sup>6</sup> Cité au [Rapport de la phase 2](#) de janvier 2004, paragraphe 109; voir aussi [Rapport de la phase 3 d'octobre 2012](#).

<sup>7</sup> Tout au plus, la « réception » pourrait tomber sous le concept d' « agréer » (mais certainement pas celui de sollicitation) mais alors cela équivaudrait à retomber sous la contrainte du « pacte de corruption ». Le GRECO rappelle encore une fois que la notion de « réception » (tout comme celle de « donner ») est destinée à faciliter les poursuites et peu importe qu'il y ait eu une sollicitation préalable ou une acceptation formelle. Comme le précise le rapport explicatif : « *le terme «recevoir» implique qu'on garde au moins pour quelque temps le cadeau ou l'avantage en question; l'agent qui retourne immédiatement à l'envoyeur un cadeau ou un avantage qu'il n'a pas sollicité ne commet pas d'infraction au titre de l'article 3* ».

<sup>8</sup> Deux ou trois condamnations auraient été prononcées depuis mai 2011 dans lesquelles il n'est plus fait usage d'aucune jurisprudence relative au pacte de corruption. Il s'agit de condamnations non encore définitives.

### Recommandation iii.

18. *Le GRECO avait 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).*
19. Le GRECO rappelle que le premier Rapport de Conformité avait jugé cette recommandation non mise en œuvre, la France ayant a) indiqué vouloir pour l'heure conserver la réserve b) réitéré l'argument déjà avancé dans le Rapport d'Évaluation et des considérations tenant à l'exigence de double incrimination<sup>9</sup> (que le GRECO s'est précisément efforcé de réformer en relation avec les incriminations de corruption et de trafic d'influence, dans le cadre du Troisième Cycle). Une étude de droit comparé a toutefois été initiée afin de procéder à l'examen recommandé par le GRECO.
20. Les autorités ne fournissent pas de nouvelles informations et se contentent d'indiquer qu'un certain nombre de pays n'incriminent toujours pas le trafic d'influence et qu'elles souhaitent donc pour l'instant maintenir cette réserve. Toutefois, soucieuses de poursuivre la réflexion sur la recommandation du GRECO, les autorités françaises vont initier une réflexion interministérielle dans la perspective d'examiner l'opportunité d'incriminer le trafic d'influence international, comme il ressort de la déclaration publique du Ministère de la Justice en date du 24 octobre 2012, relatif à la publication du dernier rapport d'évaluation sur la France par le Groupe de travail anti-corruption de l'OCDE<sup>10</sup>. En fonction de l'avancée des travaux de ce groupe interministériel, un projet de texte pourrait voir le jour courant 2013.
21. Le GRECO regrette que l'étude de droit comparé annoncée début 2011 ne se soit pas concrétisée. Il prend note, à présent, de l'engagement pris publiquement de procéder à une réflexion interministérielle sur la question de cette évaluation. Le GRECO en profite pour souligner que sur les 43 pays qui ont ratifié à ce jour la Convention pénale, le nombre de pays qui maintiennent pour l'heure une réserve de principe sur l'incrimination du trafic d'influence est très

---

<sup>9</sup> Elles avaient notamment, précisé 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.

<sup>10</sup> Le GRECO relève que cette déclaration est disponible en ligne : « *Lutte contre la corruption en France - Communiqué du ministère de la Justice - Paris, 24 octobre 2012*

*Le 12 octobre 2012, le groupe de travail de l'OCDE contre la corruption a conclu l'examen du rapport d'évaluation de la politique française de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers. Ce rapport, détaillé et particulièrement exigeant, adresse une série de recommandations à la France.*

*Le rapport met en lumière des points positifs. Tout au long de cette évaluation, le groupe de travail a salué l'implication de la France et la qualité de la coopération avec les administrations françaises. L'OCDE souligne en particulier que les deux récentes circulaires de la garde des Sceaux, destinées à assurer la conduite indépendante des enquêtes, notamment en mettant un terme à la pratique des instructions individuelles, amorcent des changements décisifs de la politique pénale française.*

*Au-delà, les autorités françaises sont déterminées à renforcer l'efficacité de la répression de la corruption transnationale, et à étudier des réformes d'envergure répondant à des recommandations exprimées par l'OCDE, notamment en vue de permettre aux parties civiles de porter plainte en matière de corruption transnationale, de supprimer l'exigence d'une plainte préalable de la victime ou d'une dénonciation officielle du pays de l'agent corrompu, ou encore d'incriminer le trafic d'influence international.*

*Le rapport souligne par ailleurs les bonnes pratiques de la France en matière de lutte anti-blanchiment, de prévention et de détection de la corruption, ainsi que de sensibilisation des entreprises à la lutte contre la corruption transnationale.*

*Cette revue est l'occasion de rappeler toute la détermination de la France à jouer un rôle moteur et à rester très active pour faire de la lutte contre la corruption un enjeu de la gouvernance mondiale, notamment au sein du G20 ou encore au niveau de l'Union européenne, comme en témoigne par exemple la volonté française d'adopter une directive ambitieuse en faveur d'une plus grande transparence dans le secteur des industries extractives. »*

(Source : site Internet du ministère de la Justice)

faible (actuellement il s'agit au plus de quatre pays ; ce chiffre a considérablement baissé au fil des années). Pour autant que le GRECO puisse en juger, la France est le seul pays à se réserver la faculté de traiter le trafic d'influence des agents publics et élus étrangers différemment des nationaux. Le Rapport d'Evaluation avait d'ailleurs souligné en conclusion que « *la France a restreint assez fortement sa compétence et ses capacités de poursuite à l'égard des affaires de dimension transnationale, ce qui est fort dommage compte tenu de l'importance du pays dans l'économie internationale et du poids de beaucoup de ses sociétés commerciales* ». En l'état actuel des choses, les informations fournies concernent de simples déclarations d'intention et la situation n'a donc pas évolué depuis le précédent rapport de conformité.

22. Le GRECO conclut donc que la recommandation iii reste non mise en œuvre.

**Recommandation v.**

23. *Le GRECO avait recommandé d'étendre, comme cela est envisagé, le délai de prescription pour les délits de corruption et de trafic d'influence.*
24. Le GRECO rappelle que les autorités françaises avaient fait une nouvelle fois fait référence aux apports jurisprudentiels permettant d'assouplir le mode de calcul du délai de prescription de 3 ans pour les délits de corruption et de trafic d'influence (y compris, depuis 2008 et 2009, en permettant de reporter le point de départ du délai de prescription du moment de la commission du délit au moment de sa découverte, ce qui était possible auparavant uniquement en matière d'abus de biens sociaux – donc en présence d'une entreprise corruptrice). Elles avaient également fait état d'un projet de loi concernant l'ensemble de la procédure pénale, qui serait l'occasion de consacrer la jurisprudence dans le code de procédure pénale. Le GRECO avait toutefois maintenu sa position selon laquelle le délai de prescription de trois ans pour les délits de corruption et de trafic d'influence reste insuffisant compte tenu, notamment, des difficultés particulières en matière de preuve (et de détection) de ces délits. Il avait également relevé 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. Il concluait que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre.
25. Dans les nouvelles informations soumises, les autorités françaises rappellent pour l'essentiel les évolutions jurisprudentielles de la cour de Cassation, y compris celles de 2008 et 2009 dont le GRECO a déjà pris note (et salué l'évolution). Elles indiquent que pour illustrer la souplesse du système français en la matière, il peut être indiqué à titre d'exemple qu'aucun classement sans suite ni aucune ordonnance de non-lieu ne sont intervenus, dans des dossiers suivis du chef de corruption d'agents publics étrangers, au visa de la prescription de l'action publique depuis l'entrée en vigueur de la loi incriminant cette infraction en 2000.
26. Les autorités françaises maintiennent donc que l'extension en pratique du délai de prescription de l'action publique, constante et non contestée, permet de considérer que ce délai est d'une durée appropriée et qu'il ne constitue pas un obstacle à l'exercice des poursuites. Les autorités françaises considèrent en outre que cette jurisprudence est finalement plus favorable aux poursuites que la réforme législative initialement envisagée, qui prévoyait un simple allongement du délai de prescription de l'action publique.
27. Le GRECO prend note de l'absence d'avancée et du fait que tout projet législatif visant à étendre le délai de prescription – dont celui annoncé dans le Rapport d'Evaluation – a manifestement été



abandonné. Le GRECO n'est pas convaincu que l'absence de problèmes rencontrés – du fait de la prescription – dans des dossiers de corruption internationale, soulignée par la France, soit une illustration entièrement convaincante : en effet, il s'agit d'un domaine où la réponse pénale reste peu ou pas effective<sup>11</sup> et affectée par des obstacles importants auxquels les recommandations iii et vi, par exemple, tentent de remédier (voir paragraphes 18 à 22 et 29 à 34 du présent rapport). Le GRECO rappelle également que les normes sujettes à évaluation visent un objectif plus large que la seule corruption d'agents publics étrangers (abordée dans le cadre de l'OCDE) et que dans ce contexte général, les spécialistes français de la lutte anti-corruption continuent eux-mêmes de souligner les insuffisances du délai de 3 ans et de la situation actuelle malgré les apports des assouplissements jurisprudentiels<sup>12</sup>. Les rapports de l'OCDE font eux un large écho aux préoccupations des praticiens. Enfin, le GRECO ne voit pas pourquoi les évolutions jurisprudentielles sur les modalités de calcul du délai de prescription ne pourraient pas continuer d'être invoquées à l'avenir, en combinaison avec un éventuel allongement de la prescription: ceci doterait les praticiens de la lutte contre la corruption d'outils juridiques d'autant plus efficaces. Le GRECO invite donc encore une fois les autorités françaises à redoubler d'efforts.

28. Le GRECO conclut que la recommandation v reste non mise en œuvre.

**Recommandation vi.**

29. *Le GRECO avait 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).*

30. Le GRECO rappelle que les autorités françaises 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 Code Pénal (CP) sur le premier point de la recommandation. Le Ministère de la Justice s'est ainsi engagé à proposer au Parlement l'adoption d'une disposition législative. Sur le deuxième élément de la recommandation, elles avaient indiqué avoir initié une étude de droit comparé afin d'examiner comment cette question pourrait être réglée (après avoir formulé un certain nombre d'objections techniques). Concernant enfin le troisième élément de la recommandation, une réunion interministérielle du 23 mars 2011, avait conclu au maintien, pour l'instant, de la réserve française à l'article 17 paragraphes 1b et 1c de la Convention pénale. Le GRECO avait considéré ce dernier élément de la recommandation comme pris en compte et donc conclu que la recommandation vi avait été partiellement mise en œuvre.

---

<sup>11</sup> Voir paragraphes 76 et 97 du Rapport d'Evaluation : « la France n'a pas obtenu de condamnation à ce jour pour corruption d'agents publics étrangers, alors même que la France est une grande puissance commerciale et industrielle » (situation en février 2009). Un constat proche est effectué dans les rapports du groupe anti-corruption de l'OCDE, qui note toutefois quelques condamnations récentes dans son récent rapport d'évaluation de la phase 3 de l'OCDE, publié en 2012.

<sup>12</sup> Voir Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC), *Rapport pour l'année 2010 au Premier Ministre et au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Libertés*, Paris, 2011 : « Toutefois, le pacte de corruption étant généralement clandestin, bien des faits délictueux se trouvent couverts par la prescription au moment de leur découverte » et se faisant l'écho des travaux du GRECO et de l'OCDE : « la prescription triennale est insuffisante pour lutter efficacement contre la corruption, compte tenu de la difficulté de détecter ce délit et d'en rapporter la preuve » (page 95 du rapport). Dans le rapport suivant, pour l'année 2011, le SCPC laisse par ailleurs entendre que la solution qui consiste à faire courir le délai avec la découverte des faits n'est pas sans risque du point de vue de la sécurité juridique en raison du caractère finalement indéfini d'un délai calculé de la sorte.



31. Dans leurs nouvelles informations, les autorités françaises ne font pas état, sur le premier élément de la recommandation, d'un aboutissement du projet d'amendement législatif précédemment annoncé. Elles indiquent à présent qu'une réflexion interministérielle va être initiée dans la perspective d'examiner l'opportunité d'une réforme législative, comme il ressort de la déclaration publique du Ministère de la Justice du 24 octobre 2012 [relatif à la prise en compte du dernier rapport d'évaluation de l'OCDE], citée précédemment.
32. Sur le second élément de la recommandation, les autorités françaises réitèrent essentiellement les arguments cités auparavant, tendant à montrer que : a) les dispositions de l'article 113-5 CP ne sont que la conséquence logique de la condition de double incrimination pour laquelle la France a effectué une réserve, b) 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. En effet, cela reviendrait à préjuger, en lieu et place des juridictions de ce pays, de l'existence d'une infraction principale, alors même que la France n'est pas compétente pour en juger, les faits ayant été commis par hypothèse à l'étranger par une personne étrangère. Les autorités françaises rappellent également les modalités de poursuite d'un complice en soulignant leur souplesse.
33. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. Pour ce qui est du premier élément de la recommandation, il constate l'absence de développement tangible au-delà des déclarations de mai 2010 et plus récemment, du 24 octobre 2012. En ce qui concerne le second point de la recommandation, l'étude de droit comparé, annoncée dans le premier Rapport de Conformité n'a manifestement pas été suivie d'effets (ou menée à terme) et le GRECO avait déjà examiné les arguments avancés – et réitérés ici – par les autorités françaises. Le GRECO invite donc vivement la France, une nouvelle fois, à intensifier les travaux pour la prise en compte des deux premiers éléments de cette recommandation.
34. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

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

35. Il est rappelé que le GRECO a adressé, dans son Rapport d'évaluation, 11 recommandations à la France concernant le Thème II. Au terme de l'adoption du Premier Rapport de Conformité, il a été conclu que la recommandation viii avait 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 ; la conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
36. Il est également rappelé que le Rapport de Conformité adopté en avril 2011 indiquait en introduction: « A titre général, les autorités de la France indiquent qu'il existe un consensus politique sur de nombreux points évoqués par le Rapport d'Evaluation, qui sont partagés par le Conseil constitutionnel (dans ses observations relatives aux élections de 2007),<sup>13</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>14</sup> et des élus. Les autorités avaient souligné que

---

<sup>13</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>14</sup> Ce groupe de travail était présidé par M. Jean-Jacques HYEST; son rapport n°186 du 15 décembre 2010 a été rendu public.

malgré la tenue d'élections générales en 2012 (présidentielles et législatives) et que par tradition le législateur ne procède à aucune modification du code électoral dans l'année précédant les élections, l'actualité avait accéléré les choses au point que trois textes étaient 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). »

37. Dans les nouvelles informations soumises, les autorités indiquent en préambule que la France a accompli de nombreux efforts pour se mettre en conformité avec les recommandations du GRECO. Les trois propositions législatives ci-dessus ont mené à l'adoption des lois n° 2011-410, 2011-411 et 2011-412 du 14 avril 2011 (promulguées le 19 avril 2011).
38. Elles soulignent que, toutefois, le contexte a été délicat en raison des différentes échéances électorales de 2011 (élections cantonales et sénatoriales) et 2012 (élections présidentielle et législatives) et que selon une tradition républicaine, on ne modifie pas la législation électorale avant ou pendant la tenue d'élections. Le GRECO relève que ceci vient contredire la position de la France en 2011, rappelée ci-dessus.

#### **Recommandation i.**

39. *Le GRECO avait 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.*
40. Le GRECO rappelle que sur le premier point, les autorités françaises formulaient une objection à la recommandation, soulignant que dans le cas des candidats déclarés, mais qui ne déposent pas leur candidature, le code électoral prévoit que les associations de financement électoral ayant soutenu de tels candidats sont dissoutes. Le GRECO ne voyait pas en quoi cela répondait 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. Il concluait à l'absence de tout progrès sur cette partie de la recommandation. S'agissant du deuxième élément de la recommandation, des consultations avaient été initiées et plusieurs propositions de loi étaient en cours d'adoption prévoyant, entre autres, l'application aux élections sénatoriales de la réglementation des comptes de campagne. Le GRECO encourageait donc l'adoption finale de celles-ci, avant de conclure que dans son ensemble, la recommandation était de ce fait partiellement mise en œuvre.
41. Sur le premier point, les autorités françaises soulignent le caractère très marginal, voire anecdotique, qui s'attache à ces candidats et elles réitèrent leurs commentaires antérieurs, avec quelques précisions, tendant à démontrer que la dévolution de l'actif net des sommes collectées par ces candidats est réglé selon des règles précises et encadrées<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Elles rappellent que l'article L 52-5 § 5 du code électoral 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 ». Cette règle n'a pas pour effet de faire disparaître l'actif de l'association ni d'encourager la création d'associations « fantômes » créées avec l'unique objet de récolter des fonds sans participer à la campagne électorale, faute de candidat. En effet, le dernier alinéa de l'article L 52-5 § 5 dispose que « la dévolution de l'actif net sur laquelle l'association doit se prononcer dans les trois mois suivant la dissolution, s'effectue dans les conditions prévues à l'alinéa précédent ». Or, le § 4 de l'article L 52-5 organise très clairement cette dévolution : « L'association ne peut recueillir de fonds que pendant la période prévue au deuxième alinéa de l'article L 52-4. Elle est dissoute de plein droit trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat qu'elle soutient. Avant l'expiration de ce délai, elle est tenue de se prononcer sur

42. Sur le deuxième point, les autorités signalent que le dispositif a été étendu aux élections sénatoriales par le vote de la loi n°2011-412 du 14 avril 2011 *portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique* (JORF n°0092 du 19 avril 2011, p 6831). Le GRECO comprend que les candidats aux sénatoriales doivent désormais se soumettre aux règles relatives au financement des campagnes électorales, ce qui inclue non seulement le plafonnement des dépenses, mais surtout la désignation d'un mandataire financier, l'ouverture d'un compte bancaire ou postal réservé à la campagne, le dépôt du compte à la CNCCFP ainsi que son contrôle et sa publication, et l'applicabilité des sanctions existantes (dans le cadre du financement politique des partis et des campagnes électorales) en cas de manquement. Ce texte s'appliquera à compter des élections sénatoriales de septembre 2014. Il s'agit là d'une évolution importante car le coût d'une campagne pour une élection sénatoriale peut être aussi élevé que celui d'une législative.
43. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite de la mise en œuvre de la seconde partie de la recommandation mais regrette qu'aucune suite n'ait été donnée à la première partie. Le GRECO ne peut juger de l'importance quantitative du phénomène des candidats qui se désistent (et s'il s'agit d'un phénomène effectivement marginal). Cela dit, il n'en demeure pas moins que dans certains cas, cela peut donner lieu à des controverses médiatiques, encore à l'occasion des récentes élections présidentielles de 2012, concernant les aspects financiers de désistements négociés<sup>16</sup>. Cela a amené des spéculations sur une partie des autres désistements. Les garde-fous présents dans la réglementation du Code électoral citées ne semblent pas pouvoir remédier efficacement à des situations telles que celles-ci. Le GRECO invite donc les autorités à reprendre l'examen de la première partie de la recommandation.
44. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

45. *Le GRECO avait 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. Le GRECO rappelle en ce qui concerne la première partie de la recommandation, 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

---

la dévolution de son actif net ne provenant pas de l'apport du candidat. Le solde doit être attribué, soit à une association de financement d'un parti politique, soit à un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique. A défaut de décision de dévolution dans les conditions et délais prévus ci-dessus, à la demande du préfet du département dans lequel est situé le siège de l'association de financement électoral, le procureur de la République saisit le président du tribunal de grande instance, qui détermine le ou les établissements d'utilité publique attributaires de l'actif net. Il en va de même dans le cas où la dévolution n'est pas acceptée. »

<sup>16</sup> L'élection présidentielle de 2012 a vu 10 candidats officiels participer à l'élection, et 5 à 6 candidats d'une certaine importance se désister avant celle-ci. L'une des candidates, dirigeante d'un parti, a indiqué avoir engagé plusieurs centaines de milliers d'euros dans sa campagne et que son désistement, intervenu 8 mois après l'annonce de sa candidature, avait été négocié avec l'un des candidats favoris de l'élection. En échange du désistement, le parti de ce dernier devait verser après les élections, une somme de 800,000 euros (correspondant au montant de la part des dépenses qui aurait probablement été remboursée au titre de l'aide publique après les élections). La polémique est intervenue en relation avec le prétendu non-paiement de l'intégralité de ces sommes, qui étaient destinées à être reversées au parti de l'ex-candidate.

importante pour déterminer quelles sont les diverses sections, associations, fondations et autres structures qui doivent être incluses dans les comptes consolidés. Il avait conclu qu'au vu des informations fournies cette question n'avait 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, le GRECO avait pris note de l'argument des autorités selon lequel 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 avait néanmoins rappelé les préoccupations exprimées par le Rapport d'Evaluation 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. Il avait aussi souligné que dans le cadre des consultations générales engagées sur la réforme de la législation sur le financement politique, la *Commission Mazeaud* avait également reconnu l'intérêt d'inclure dans une plus large mesure la question des tiers dans le dispositif législatif. Les consultations entamées sur la transposition de telles recommandations n'avaient pas encore abouti et le GRECO avait donc jugé la recommandation partiellement mise en œuvre.

47. Les autorités françaises réitèrent pour l'essentiel, s'agissant du premier point, leur argumentation précédente, contestant la pertinence de cette recommandation (notamment le fait que la liberté d'organisation des partis, et donc de la délimitation des comptes découle de la constitution). Quant aux groupes parlementaires, les autorités françaises indiquent à présent que s'ils n'ont pas de patrimoine, les dotations ou indemnités de fonctionnement qui leur sont allouées sont bien identifiées et figurent dans les rapports annuels sur les comptes des assemblées qui sont, notamment, accessibles sur Internet ; leurs montants étaient en 2011 de 9,21 millions € pour ceux de l'Assemblée nationale et de 10,504 millions € pour ceux du Sénat.
48. Sur le deuxième point, elles réitèrent là aussi leur position précédente. Le candidat doit inclure dans son compte de campagne les dépenses électorales exposées à son profit et pour lesquelles il a donné son accord. La notion de tierces parties ne correspondrait pas à la logique du système français puisque les dons des personnes morales sont interdits sous toutes leurs formes (la seule exception étant le financement par un autre parti ou groupement politique dont les comptes sont eux-aussi contrôlés et publiés). Procéder autrement reviendrait à désorganiser tout le système et irait à l'encontre de la volonté de faire obstacle à l'influence des entreprises sur les acteurs de la vie politique. Il est à noter que cette interdiction de financement des personnes morales se retrouve en Belgique, au Portugal et en Pologne.
49. Le GRECO prend note des informations fournies. Concernant le premier élément de la recommandation, il note que les montants alloués aux groupes sont à présent communiqués mais cela ne dit rien toujours rien de la façon dont les ressources des groupes en général (notamment le personnel) bénéficient aux partis, ce qui permettrait de mieux cerner l'importance d'un éventuel problème puisque ce sont en principe des ressources destinées à l'activité parlementaire (et non des partis). Le GRECO relève surtout l'absence de toute avancée sur l'établissement de critères objectifs et communs à tous les partis afin de consolider les comptes de façon à donner une image financière comparable et fidèle de tous les partis politiques. Cette partie de la recommandation n'a pas été suivie d'effets tangibles à ce jour.
50. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, le GRECO constate que l'examen d'opportunité a été mené à terme, même si l'on peut regretter qu'aucune conséquence n'ait été tirée de la conclusion de la Commission Mazeaud qui semblait parvenir à une conclusion

différente sur la réalité des « tierces parties » sur ce point : « 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. » L'absence de critères de consolidation comptables pour la détermination des structures du parti et des structures tierces fait que la question des relations entre les partis politiques et certaines structures restera donc une nébuleuse peu transparente à l'avenir. La France devrait rester vigilante sur cette question même si sur le plan formel, cette partie de la recommandation a été mise en œuvre.

51. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

52. *Le GRECO avait 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.*

53. Le GRECO rappelle qu'il avait souligné 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. Il avait rappelé les soucis exprimés dans le Rapport d'Evaluation, à savoir que « la [Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques] 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. » Constatant qu'aucune mesure pour remédier à cette lacune n'avait été rapportée, il avait considéré cette recommandation comme non mise en œuvre et souligné 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.

54. Les autorités soulignent à nouveau que le législateur a choisi 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 possibles en cas de violation des dispositions. Il convient toutefois de rappeler que les seules personnes morales habilitées à participer au financement des campagnes électorales des candidats sont les partis politiques. A ce titre, les contributions définitives des formations politiques au financement de la campagne électorale sont annexées aux comptes de campagne des candidats qui se présentent en leur nom. Il y a donc une information disponible sur le financement de la campagne électorale du candidat par les partis politiques pour la CNCCFP et le juge électoral. Ce financement par une formation politique d'une campagne électorale n'est légal que si ladite formation se conforme à la loi n°88-227 du 11 mars 1988. Elle doit pour ce faire : percevoir l'aide publique et/ou recueillir des fonds que par l'intermédiaire d'un mandataire ; faire certifier ses comptes par deux commissaires aux comptes et les déposer à la CNCCFP au plus tard le 30 juin de chaque année suivant l'année de l'exercice comptable. Si un parti répondant aux critères énoncés ci-dessus dispose de structures locales, seules celles contrôlées par les commissaires aux comptes peuvent être habilitées à financer une campagne électorale. En cas de contribution financière d'une fédération ou d'une section d'un parti, le candidat doit s'assurer que les comptes de cette structure locale figurent bien dans le périmètre de certification

des comptes dudit parti. A défaut, le compte de campagne serait susceptible d'être rejeté comme financé par une personne morale non autorisée.

55. S'agissant du second point de la recommandation, les autorités rappellent que les candidats aux élections déposent les comptes de campagne qui sont visés par des experts-comptables puis contrôlés par la CNCCFP et que les partis sont obligés de déposer chaque année avant le 30 juin de l'année suivante auprès de la CNCCFP leurs comptes certifiés par deux commissaires aux comptes et publiés au Journal Officiel. La loi a, d'ailleurs, élargi la fonction de l'expert-comptable en définissant sa fonction. En effet, le compte de campagne est présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables qui met le compte en état et s'assure de la présence des pièces justificatives requises (article L 52-12 modifié du code électoral).
56. Le GRECO prend note des informations communiquées et regrette qu'il n'ait toujours pas été donné de suites à cette recommandation. Le fait que seuls les comptes des candidats comportent en annexe des informations sur les apports des partis n'offre qu'une alternative très partielle et en tout cas insatisfaisante du point de vue de la transparence des partis politiques pour le grand public. Aux yeux du GRECO, cette problématique reste particulièrement importante, d'autant plus que l'actualité récente a montré de façon croissante les problèmes liés au recours croissant par les personnalités politiques à des structures de type « micro-partis », encore très peu connues du grand public. La réforme introduite avec la Loi de finance 2013 (voir recommandation vii) réduit les risques mais ne résout pas les problèmes de fond qui ont conduit à cette recommandation.
57. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste non mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

58. *Le GRECO avait recommandé 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.*
59. Le GRECO rappelle que la *Commission Mazeaud* n'avait apparemment engagé une réflexion que sur le second point de la recommandation après que le Conseil Constitutionnel ait également recommandé d'assurer que la désignation du mandataire se fasse au plus tôt. Ceci a donc été pris en compte dans la proposition de loi *portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique*, alors en cours d'examen par le Parlement. S'agissant du premier point, les autorités s'étaient borné à indiquer que le mandataire a vocation à être le seul intermédiaire des flux financiers entrants relatifs à la campagne. Le GRECO avait donc invité 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. La recommandation était jugée partiellement mise en œuvre.
60. Les autorités indiquent à présent que comme l'a relevé, tant la CNCCFP que le groupe de travail présidé par l'ancien président du Conseil constitutionnel (*Commission Mazeaud*), certains mandataires rencontraient des difficultés pour obtenir des banques l'ouverture d'un compte bancaire. Ces difficultés étaient très préjudiciables aux candidats car un délai d'ouverture d'un compte de campagne trop long bloquait les dépenses de campagne et pouvait les conduire à recourir à des paiements directs sans passer par le mandataire. Or, ces paiements directs

pouvaient avoir pour conséquence un rejet ultérieur du compte de campagne. En conséquence, les articles L 52-5 et L 52-6 du code électoral issus de la loi 2011-412 du 14 avril 2011 ont été modifiés : désormais, à l'obligation faite à un candidat d'ouvrir un compte bancaire retraçant ses opérations financières, fait pendant l'obligation pour tout établissement bancaire choisi par le mandataire financier de lui ouvrir un compte bancaire et de mettre à sa disposition les moyens de paiement nécessaires, dans un délai d'une semaine à compter de la demande. Il est ainsi mis fin à une lacune du code électoral qui nuisait à la transparence des moyens de financement des candidats et des fonctions de mandataire, à savoir l'absence de date précise sur l'ouverture du compte du mandataire. Par ailleurs, l'article L 52-6 dispose : «Le mandataire financier est tenu d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique retraçant la totalité de ses opérations financières. L'intitulé du compte précise que le titulaire agit en qualité de mandataire financier du candidat, nommément désigné. » Enfin l'article L 52-4 du code électoral, modifié par la loi n°2011-412 du 14 avril 2011 précise : « Tout candidat à une élection déclare un mandataire (...). Le mandataire recueille, 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 ».

61. Pour les autorités françaises, le mandataire constitue donc bien le seul intermédiaire des flux financiers rentrants relatifs à la campagne. Des dispositions similaires sont applicables aux mandataires/associations de financement électoral qui constituent une autre option que celles des mandataires financiers/personnes physiques, pour recevoir des fonds et régler les dépenses de campagne.
62. Les autorités françaises indiquent que l'article L 52-6 indique que la « déclaration » (et non plus la « désignation », article L 52-4 modifié du code électoral) du mandataire financier est obligatoirement faite en préfecture. Le récépissé préfectoral doit être fourni par le candidat lors de sa déclaration de candidature pour le premier tour. La déclaration du mandataire doit être désormais concomitante avec l'enregistrement de la candidature en préfecture, faisant de cette formalité une condition de recevabilité de la candidature. A cet effet l'article L 52-4 modifié en 2011 précise que « Tout candidat à une élection déclare un mandataire conformément aux articles L 52-5 et L 52-6 au plus tard à la date à laquelle sa candidature est enregistrée. » Enfin, il faut également noter que, désormais, l'élection des sénateurs, obéit à ce droit commun (voir paragraphes 39 et suivants). Les règles ci-dessus sont également applicables au contexte des élections présidentielles (l'article 3 alinéa II de la loi organique du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République renvoie notamment aux articles L.52-4 à 52-11).
63. Le GRECO prend note des informations communiquées ci-dessus. Des améliorations ont été introduites sur les deux éléments de la recommandation, mais celles-ci semblent rester « partielles » dans la mesure où elles ne concernent pas les mandataires/association de financement des partis politiques. Le GRECO rappelle que les partis politiques font l'objet de la réglementation de la *Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique* et que rien n'interdit de collecter des fonds de campagne en dehors du mandataire ou de l'association de financement. Le Rapport d'Evaluation indiquait en effet que « *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 rentrants 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. »* La première partie de la recommandation appellerait donc des efforts accrus de la part de la France dans ce sens.

64. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

**Recommandation v.**

65. *Le GRECO avait 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.*
66. Le GRECO rappelle que lors de leurs consultations, les autorités avaient semble-t-il pris en considération certains éléments de la recommandation, notamment la publication de comptes de campagne intermédiaires et le droit de regard accordé au requérant qui conteste l'élection devant le juge de l'élection. Néanmoins, le GRECO soulignait 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 avait appelé à une recherche plus active de solutions. Il avait donc conclu que cette recommandation était partiellement mise en œuvre.
67. Les autorités indiquent que la France a examiné l'opportunité et la faisabilité des différents points soulevés. S'agissant du premier point, le résultat de la réflexion est que, comme cela a déjà été dit, la publicité et la publication des comptes de campagne intermédiaires créeraient confusion, incertitude et insécurité juridiques, en pouvant donner l'illusion que ces comptes sont définitifs.
68. Concernant le second élément, les autorités rappellent que la commission présidée par l'ancien président du Conseil constitutionnel avait déjà écarté l'option de permettre au requérant qui conteste l'élection devant le juge, 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 ». Tous les comptes de campagne risqueraient d'être demandés. Or, ils ne doivent être accessibles qu'en cas de contentieux sur l'élection elle-même.
69. Concernant enfin le dernier point, les autorités indiquent que le contrôle du contentieux électoral a été renforcé par la loi organique du 14 avril 2011. En effet, l'article LO 136-1 dispose à présent que, « saisi d'une contestation formée contre l'élection (...) le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales. Saisi dans les mêmes conditions, le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et délais prescrits (...). » Le même article ajoute que le Conseil prononce également l'inéligibilité du candidat dont le compte de campagne a été rejeté pour fraude ou manquement grave aux règles de financement des campagnes électorales. Cette inéligibilité est valable trois années pour toutes les élections. En cas d'élection du candidat inéligible, l'élection est annulée ou le candidat déclaré démissionnaire d'office. Ceci s'applique à l'élection des députés, conseillers généraux et municipaux (en vertu de l'article LO 136-1 du

Code électoral) et à celle des sénateurs (en vertu de l'article LO 296 du Code électoral qui effectue un renvoi aux conditions générales d'inéligibilité applicables aux députés).

70. Le GRECO prend note des informations communiquées et des avancées finalement accomplies concernant le dernier élément de la recommandation. Il regrette que la réflexion n'ait pas porté également sur l'efficacité du contrôle à l'égard du financement des campagnes présidentielles mais dans l'ensemble, le GRECO considère cette dernière partie de la recommandation comme mise en œuvre. En revanche, il ne peut que réitérer le manque de recherche plus active de solutions en vue de faciliter la consultation des comptes de campagne : la publication des comptes simplifiés (après contrôle) prend plus d'un an et aucun délai n'est prévu pour cette publication. Par ailleurs, la consultation des comptes dès leur dépôt – avant vérification – ne peut toujours se faire qu'à Paris, au siège de la CNCCFP, ce qui continue de restreindre même à ce niveau pratique une information adéquate du grand public sur le financement politique. Le GRECO ne peut considérer les deux premiers éléments de la recommandation comme pleinement mis en œuvre.

71. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vi.**

72. *Le GRECO avait 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.*

73. Le GRECO rappelle 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 avait rappelé 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 avaient uniquement fait référence à une proposition faite par la CNCCFP qui avait déjà été mentionnée dans le Rapport d'Evaluation : plafonnement – aux fins de déductibilité fiscale – de la somme des dons et cotisations. Cette recommandation était de ce fait jugée partiellement mise en œuvre.

74. Les autorités indiquent à nouveau qu'après avoir étudié la question, il ne convenait pas de légiférer car limiter les cotisations porterait atteinte au principe de la liberté d'organisation des partis politiques, consacrée par l'article 4 de la Constitution française. Toutefois, la proposition de la CNCCFP citée précédemment a été prise en compte et en contrepartie de cette liberté a été instituée la limitation des déductions fiscales des dons et cotisations : depuis l'entrée en vigueur de l'article 19 de la loi de finances rectificative pour 2011 (n°2011-1978 du 28 décembre 2011), le code général des impôts limite à 15 000 € par foyer fiscal (ce qui permet un avantage fiscal maximum de 9900 €) les dons et cotisations versés aux partis politiques et susceptibles d'ouvrir droit à réduction d'impôts (article 200 para.3). Cette limitation est devenue applicable aux dons et cotisations versés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

75. Le GRECO prend note de ce qui précède. La réflexion menée est restée focalisée sur l'idée d'un plafonnement et le GRECO ne peut que réitérer – encore une fois – que tel n'était pas l'objectif de la recommandation, mais qu'il s'agissait plus largement comment remédier éventuellement à l'incohérence de la situation actuelle. Une réflexion éventuelle aurait permis d'examiner si le

membre d'un parti peut effectuer à la fois un don et une cotisation correspondant chacun au montant maximal autorisé pour les dons, ou s'il convient de traiter toute cotisation comme un don au-delà d'un certain montant : la pratique semble déjà montrer, en effet, que les cotisations soient considérées par certains partis eux-mêmes comme devant se limiter au montant prévu par les dons. Cette problématique, cumulée avec l'absence de publication des noms des grands donateurs (voir recommandation vii ci-après), crée une situation d'opacité, en particulier pour l'information du grand public. Le GRECO invite donc la France à poursuivre sa réflexion sur l'objet de cette recommandation.

76. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vii.**

77. *Le GRECO avait 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.*
78. Le GRECO rappelle que les autorités avaient engagé un examen sur la première partie de la recommandation mais que la publication des noms des grands donateurs n'avait manifestement reçu aucune attention. Le GRECO avait rappelé que seul l'organe de contrôle a connaissance de l'identité des donateurs (mais pas le public) et souligné que cela constitue un élément important de toute politique de transparence du financement des partis et des campagnes électorales. Le GRECO avait invité les autorités françaises à poursuivre leurs réflexions dans ce domaine et considéré la recommandation comme partiellement mise en œuvre.
79. Les autorités indiquent à présent que la question abordée dans la première partie de la recommandation a fait l'objet d'un développement récent. En effet, le texte législatif n'excluait pas, jusqu'à il y a peu, des stratégies de contournement, notamment la création de micro-partis qui pouvaient, éventuellement, n'être que des satellites de grands partis (selon la CNCCFP, le nombre de partis est passé, entre le début des années 1990 et 2012, de 23 à 280). Pour remédier à cela, la loi de finances 2013 comporte un article 4 quinquies qui remplace, au premier alinéa de l'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 *relative à la transparence financière de la vie politique*, les mots « même parti politique » par les mots : « ou de plusieurs partis ». Désormais, une personne physique ne pourra faire qu'un seul don de 7500 € à un seul parti. Par ailleurs, ce changement est aussi pris en compte dans le second alinéa du 3 de l'article 200 du code général des impôts au sujet des déductions fiscales des dons aux partis politiques ou aux mandataires.
80. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, les autorités françaises soulignent que le droit à la vie privée interdit que soit divulguées certaines informations nominatives ; c'est pourquoi la loi française n'impose pas que soit révélée l'identité des donateurs.
81. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il salue le fait que les problèmes particuliers posés par les « micro-partis », créés par des partis ou personnalités politiques et objets de controverses accrues ces toutes dernières années, aient conduit à une prise en compte par le législateur par le biais décrit ci-dessus et il considère que cette partie de la recommandation a bien été prise en compte. Il regrette en revanche qu'aucune nouvelle considération n'ait été accordée à la nécessité de publier les noms des donateurs à un parti ou candidat au-dessus d'un certain montant. Bien d'autres Etats membres du GRECO, tout en

garantissant eux-aussi le respect de la vie privée, ont aujourd'hui un dispositif de ce type, conformément à l'article 13b de la Recommandation Rec(2003)4. La France devrait donc redoubler d'efforts pour s'aligner sur ces pays sur ce point. Le manque de transparence que cela génère ouvre en effet la voie à la spéculation de la part de l'opinion publique, comme l'a de nouveau montré la couverture médiatique de la dernière élection présidentielle en France.

82. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ix.**

83. *Le GRECO avait recommandé de renforcer la fonction de contrôle de la CNCCFP en ce qui concerne le financement des partis politiques.*

84. Le GRECO rappelle qu'au moment du premier Rapport de Conformité, il était largement admis en France que les fonctions de contrôle de la CNCCFP méritent d'être améliorées. A ce titre, une proposition législative était à l'étude, visant à renforcer le rôle de contrôle de la CNCCFP, a) 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, b) en réduisant le délai de contrôle à 6 mois. Le GRECO avait salué l'existence du processus mais jugé que ces propositions restaient insuffisantes, tout en attirant l'attention de la France sur la nécessité d'inclure dans l'examen d'autres points soulevés par le Rapport d'Evaluation comme, par exemple : a) le fait que la CNCCFP ne dispose pas de la totalité des pièces comptables relatives aux comptes des partis, b) que son contrôle ne porte pas sur les dépenses des partis, c) 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, d) et qu'elle ne peut faire appel aux services d'enquête judiciaire en cas de doute sérieux. Compte tenu de l'existence d'un processus de réforme, il avait considéré cette recommandation comme partiellement mise en œuvre.

85. Les autorités indiquent à présent qu'en vue de renforcer les fonctions de contrôle de la CNCCFP, la loi a accru le pouvoir d'appréciation de la commission : désormais, en vertu du nouvel article L 52-11-1 complété, la commission a un pouvoir de « modulation » de ses décisions : « Pour la sanction d'une ou plusieurs irrégularités ne conduisant pas au rejet, celle-ci peut réduire le montant du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité de ces irrégularités ». La commission a saisi le Haut Conseil du Commissariat aux Comptes (H3C) de questions concernant l'exercice de la mission de commissariat aux comptes dans les partis politiques. Le H3C a décidé de rendre le 28 novembre 2011 un avis 2011-21 traitant de trois points liés à l'exercice de la mission des commissaires aux comptes. Il s'agit de l'étendue des obligations légales, du référentiel comptable utilisé et de l'application de certaines dispositions normatives.

86. Le GRECO prend note de ces nouvelles informations sur les mesures finalement adoptées en vue de renforcer la fonction de contrôle de la CNCCFP. Il constate que malgré la large reconnaissance de la nécessité de renforcer ce contrôle – y compris en France, comme les autorités l'ont-elles-même souligné – les évolutions rapportées sont finalement sans rapport direct avec la recommandation ix (elles concernent d'autres aspects comme par exemple ceux de la recommandation xi sur les sanctions). Il est donc difficile de considérer que cette recommandation ait été suivie d'effets, même partiellement et le GRECO ne peut de ce fait maintenir la conclusion précédente d'une mise en œuvre partielle.

87. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

## **Recommandation x.**

88. *Le GRECO avait 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.*
89. Le GRECO rappelle que des propositions législatives concrètes, allant dans le sens de cette recommandation, étaient en phase de discussion. Le GRECO avait estimé que les propositions répondaient aux principaux objectifs de cette recommandation, mais aussi encouragé la prise en compte d'autres éléments pour renforcer l'efficacité du dispositif de déclaration de patrimoine des élus comme, notamment, l'augmentation des moyens de la Commission pour la transparence financière de la vie politique – CTFVP (tel que cela était suggéré dans le rapport d'évaluation). Il avait jugé la recommandation partiellement mise en œuvre.
90. Les autorités rappellent que la CTFVP adresse des questions écrites aux intéressés. En cas d'absence de réponse ou si les réponses ne suffisent pas à expliquer les changements intervenus dans la situation patrimoniale de l'élu, la commission peut inviter l'intéressé à s'expliquer devant elle. Si, malgré cela, aucune explication satisfaisante n'est apportée, le dossier est transmis au parquet du procureur de la République.
91. Les propositions législatives précédemment annoncées ont été concrétisées. Ainsi, avec la loi organique n° 2011-410 et la loi n° 2011-412 (promulguées le 19 avril 2011), les pouvoirs de la CTFVP ont été renforcés sur trois points : a) elle peut désormais demander à l'intéressé ses déclarations fiscales et s'il ne s'exécute pas dans un délai de deux mois, s'adresser directement à l'administration fiscale pour obtenir copie de ces documents; b) en cas de déclaration mensongère d'un élu concernant sa déclaration de patrimoine, une peine d'amende de 30 000 € est encourue, ainsi que, le cas échéant, l'interdiction des droits civiques et l'interdiction d'accès à une fonction publique ; c) une peine d'amende de 15000 € frappe ceux qui n'auraient pas adressé une déclaration de fin de mandat.
92. Le GRECO prend note de ces avancées, qui contribuent à combler des lacunes importantes dans le dispositif de la CTFVP, notamment avec l'introduction de sanctions en cas de déclarations mensongères. Si le troisième élément de la recommandation a clairement été pris en compte, il est clair toutefois que la réforme est finalement restée très en-deça des ambitions évoquées dans le premier Rapport de Conformité : les déclarants ne sont toujours pas tenus de déclarer l'ensemble de leurs mandats et fonctions, ni même de leurs revenus (ce qui remet notamment en question l'appréciation de leur capacité réelle d'épargne par la Commission). L'accès de la Commission aux déclarations fiscales, à présent garanti, ne compense que partiellement cette situation et le dispositif actuel ne prend toujours pas en compte la situation des proches (une des propositions allait en ce sens). La CTFVP ne dispose toujours pas de moyens suffisants malgré le nombre très élevé de personnes déclarantes et cette dernière continue de souligner dans ses rapports annuels, diverses insuffisances à combler. Le GRECO encourage la France à poursuivre activement la réforme du dispositif afin de donner plein effet aux points i et ii de la recommandation.
93. Le GRECO conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

## **Recommandation xi.**

94. *Le GRECO avait 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.*
95. Le GRECO rappelle que les propositions législatives, avant leur adoption en avril 2011, visaient a) à revoir les conditions d'application de la sanction de l'inéligibilité (en limitant son caractère automatique par une application uniquement aux cas de mauvaise foi, et en généralisant ce principe à toute élection et non plus les seules élections législatives) ; b) une possibilité de sanctions pécuniaires modulables décidées par la CNCCFP en cas d'irrégularité de faible ampleur. Le GRECO avait souligné le caractère insuffisant de ces propositions et rappelé 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. Il avait jugé la recommandation partiellement mise en œuvre.
96. Les autorités françaises indiquent que les amendements d'avril 2011 donnent un nouveau pouvoir à la CNCCFP, celui de « moduler » ses décisions: selon l'article L 52-11-1 du code électoral, en cas d'irrégularités, elle peut réduire le montant du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité de ces irrégularités. La même possibilité est donnée au juge de l'élection (le juge administratif pour les élections locales et le Conseil constitutionnel pour les élections législatives et sénatoriales - article L 118-2 complété). S'agissant des élections présidentielles, réglementées par la Loi du 6 novembre 1962, la faculté de moduler le remboursement forfaitaire par la CNCCFP ou le juge était déjà prévue.
97. La France souligne que la sanction d'inéligibilité a bien été conservée en raison de son caractère particulièrement dissuasif. Elle peut être prononcée par le juge a) quand le compte de campagne a été rejeté pour fraude ou manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales ; elle est prononcée pour une durée maximale de trois ans et s'applique à toutes les élections mais est sans effet sur les mandats acquis antérieurement ; b) en cas de manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin - pour trois années maximum.
98. Le GRECO prend note des informations fournies. Il constate que si les propositions annoncées ont finalement été adoptées et permettent à présent de moduler certaines sanctions, cette occasion n'a pas été utilisée pour prendre en compte plus largement les lacunes relevées par le GRECO dans le Rapport d'Evaluation (notamment la perte du financement public qui n'est pas modulable pour ce qui est des partis politiques), et soulignées dans le premier Rapport de Conformité, y compris la nécessité d'améliorer le mécanisme de publication pratique des décisions.
99. Le GRECO conclut que la recommandation xi reste partiellement mise en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

100. **Au vu des conclusions du Rapport de Conformité du troisième cycle sur la France et au regard de ce qui précède, le GRECO conclut que la France, à ce jour, n'a toujours mis en œuvre (ou traité) de façon satisfaisante, au total, que trois des dix-sept recommandations figurant dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations i et vi restent partiellement mises en œuvre et les recommandations iii et v restent non mises en œuvre. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i, ii, iv, v, vi, vii, x et xi restent partiellement mises en œuvre. Les recommandations iii et ix n'ont toujours pas été mises en œuvre.
101. S'agissant des incriminations, le GRECO regrette l'absence de toute avancée significative et la non concrétisation des mesures annoncées par la France en avril 2011. La réforme des incriminations opérées en mai 2011 ne prend en compte aucune des recommandations préconisées dans le Rapport d'Evaluation. Il semble que des amalgames soient faits par le pays entre ses évaluations conduites dans le cadre du Conseil de l'Europe, et celles conduites dans le cadre de l'OCDE. Si les deux mécanismes vont dans le même sens sur bien des points, il n'en demeure pas moins qu'ils présentent des spécificités distinctes. Le GRECO regrette que la France ait manqué cette occasion offerte en avril 2011 d'améliorer plus largement son dispositif pénal anti-corruption. Pour ce qui est des initiatives encore pendantes, seules des consultations sont annoncées pour l'avenir et ce sur l'une seulement des recommandations.
102. S'agissant de la transparence du financement politique, plusieurs amendements législatifs en projet se sont finalement concrétisés mais la France n'a pas mis à profit le délai supplémentaire offert par ce Second Rapport de Conformité pour remédier à des insuffisances soulignées par le GRECO précédemment. La prise en compte de ces insuffisances aurait certainement permis un bien meilleur niveau de conformité avec les préconisations du rapport. La France n'a à ce jour mis en œuvre qu'une seule des recommandations du thème ii et le GRECO ne peut donc que constater là aussi l'absence de tout progrès décisif depuis le Premier Rapport de Conformité. Cela vaut notamment pour des mesures aussi essentielles que la publication des noms des grands donateurs aux partis et candidats, ou encore le renforcement du contrôle par la *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*. Aucun autre projet n'est actuellement en cours ou annoncé pour l'avenir.
103. En résumé, malgré diverses avancées, la France n'a pas fait de progrès décisifs en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations liées aux Thèmes I et II, par rapport à la situation évaluée dans le premier Rapport de Conformité il y a presque 2 ans. Le nombre de recommandations mises en œuvre reste donc très faible, quatre ans après l'adoption du Rapport d'Evaluation et il n'y a quasiment pas de progrès additionnels envisagés pour un futur proche. Dans ces circonstances, le GRECO n'a d'autre choix que de considérer la situation comme « globalement insuffisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3. de son Règlement. Le GRECO décide donc d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle, et demande au Chef de la délégation française de soumettre un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations i, iii, iv et v (Thème I – Incriminations) et des recommandations i, ii, iii, iv, v, vi, vii, ix, x et xi (Thème II – Transparence du financement des partis politiques), dès que possible et au plus tard avant le 30 septembre 2013, conformément au paragraphe 2(i) de cet article.
104. Enfin, le GRECO invite les autorités de la France à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport.