

Adoption: 6 décembre 2013
Publication: 13 février 2014

Public
Greco RC-III (2013) 25F
Rapport Intérimaire

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité *Intérimaire* sur la France

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

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 62^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 2-6 décembre 2013)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la France a été adopté par le GRECO lors de sa 41^e 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](#)).
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités françaises ont présenté un rapport de situation relatif aux mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO a chargé l'Albanie et la Belgique de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité.
3. Selon le premier Rapport de Conformité adopté par le GRECO lors de sa 50^e réunion plénière (1^{er} avril 2011), la France avait mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante trois des dix-sept recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. Le GRECO avait alors considéré qu'au vu des réformes en cours, celles-ci avaient le potentiel de conduire à un niveau acceptable de conformité, et que le faible niveau actuel de conformité avec les recommandations n'était pas « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO. Il avait invité le Chef de la délégation française à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens.
4. Dans le deuxième Rapport de Conformité (adopté lors de sa 59^e réunion plénière, 18-22 mars 2013), le GRECO avait conclu que malgré quelques avancées, la France n'avait finalement pas fait de progrès décisifs, comme on pouvait l'espérer, 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 presque 2 ans auparavant. Le nombre de recommandations mises en œuvre restait donc très faible et des progrès additionnels n'étaient pas à l'ordre du jour dans un avenir proche, faisant que la situation était considérée comme « globalement insuffisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3. du Règlement du GRECO. Ce dernier décidait donc d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle, et il demandait 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 à vii, et ix à xi (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) pour le 30 septembre 2013 au plus tard.
5. Le présent Rapport intérimaire de Conformité – établi par Mme Helena PAPA, 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) avec l'aide du Secrétariat du GRECO – évalue l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations pendantes depuis l'adoption des premier et deuxième rapports de conformité, et il donne une appréciation globale sur le niveau de conformité aux dites recommandations.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 6 recommandations à la France concernant le Thème I et qu'à ce jour, les recommandations ii et iv ont été mises en œuvre ou traitées de façon 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 en suspens est examinée ci-après.

7. Les autorités font référence à un projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. Celui-ci a été adopté par le parlement le 5 novembre 2013. Sur le fond, les nouveautés apportées par le texte de loi en discussion sont les suivantes : a) habilitation des associations de lutte contre la corruption à se constituer partie civile ; b) modification des conditions de poursuite de la corruption et du trafic d'influence relativement à « l'administration publique et à l'action de la justice des communautés européennes, des Etats membres de l'Union européenne, des autres Etats étrangers et des autres organisations internationales publiques » (intitulé du chapitre dans lequel les modifications ont lieu) ; c) extension des circonstances aggravantes au délit de fraude fiscale ; d) extension de la protection des lanceurs d'alerte ; e) création d'un procureur de la République financier ; f) extension de certaines techniques spéciales d'enquêtes à certaines infractions douanières et financières.

Recommandation i.

8. *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 ».*
9. Le GRECO rappelle qu'à ce jour, il n'a pas été adopté de mesure allant dans le sens de la présente recommandation. Le GRECO avait accepté de considérer cette recommandation partiellement mise en œuvre sur la base de travaux législatifs en cours en avril 2011 qui semblaient viser à amender les incriminations dans le sens attendu par le GRECO. Les amendements finalement adoptés en mai 2011 (qui ont levé tout doute quant à 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) ne répondaient toutefois pas à la présente recommandation, mais à une observation distincte du Rapport d'Evaluation. Le GRECO avait néanmoins apprécié ce changement qui visait à faciliter la poursuite des faits de corruption. Les diverses autres mesures citées à ce jour par les autorités françaises ne visaient pas la présente recommandation ou étaient étrangères aux travaux du GRECO, la France soutenant qu'il n'est pas nécessaire, de toute manière, de rapporter l'existence d'un pacte de corruption. Le GRECO a estimé à ce jour qu'au contraire, la jurisprudence et la littérature spécialisée restent très empreinte de cette notion comme une condition importante du succès des poursuites pénales dans la plupart des dossiers de corruption (en dehors des cas de sollicitation non suivie d'effet).
10. Les autorités de la France indiquent qu'aucun changement législatif n'est intervenu concernant la définition des infractions de corruption et de trafic d'influence et elles réitèrent les arguments déjà développés à l'occasion des précédents rapports : 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 (actif et passif) d'un fait de corruption, la preuve de la sollicitation d'un paiement en échange de l'accomplissement d'un acte suffit, importance de la jurisprudence Cass. Crim. 16 octobre 1985, absence de concept de tentative en relation avec l'incrimination de la corruption etc.

11. Le GRECO constate que les autorités françaises ne rapportent pas de nouveau développement en la matière, que ce soit sur le premier ou le second élément de cette recommandation. Le GRECO en profite pour rappeler que l'objet de cette recommandation est en premier lieu de faire en sorte que le nombre le plus large de praticiens soient avisés des implications réelles des incriminations actuelles, en accord avec la Convention pénale sur la Corruption du Conseil de l'Europe ratifiée par la France (aux yeux desquelles le « pacte de corruption » apparaît comme un concept obsolète). Compte tenu du fait que l'importance du « pacte de corruption » reste surestimée en pratique par rapport au libellé des incriminations pertinentes (la jurisprudence et les commentaires spécialisés même récents y faisant encore largement référence), il convient de l'expliquer aux praticiens afin d'infléchir la jurisprudence et de faciliter ainsi l'usage desdites incriminations (premier élément de la recommandation). Pour les mêmes raisons et compte tenu que la notion de « réception » n'est pas comprise dans les incriminations, le GRECO attend là aussi des mesures de clarification plus volontaristes (second élément de la recommandation).
12. Le GRECO conclut donc que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

13. *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).*
14. Le GRECO rappelle que cette recommandation est, à ce jour, non mise en œuvre. Depuis avril 2011, date du Premier Rapport de conformité, la France a successivement a) indiqué vouloir conserver la réserve b) réitéré l'argument déjà avancé dans le Rapport d'Evaluation et des considérations tenant à l'exigence de double incrimination¹ (que le GRECO s'était précisément efforcé de réformer en relation avec les incriminations de corruption et de trafic d'influence, dans le cadre du Troisième Cycle), c) annoncé une étude de droit comparé prévue pour 2011 mais cela ne s'était finalement pas concrétisé ; d) indiqué que du fait que d'autres pays ont formulé une réserve à la Convention, la France souhaitait elle aussi maintenir celle-ci mais malgré tout e) souligné que des consultations étaient prévues en vue d'un projet de loi du gouvernement en la matière. A ce jour, il n'a donc pas été pris de mesure dans le sens de cette recommandation, à savoir un examen d'opportunité en bonne et due forme.
15. Les autorités indiquent qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, l'opportunité d'incriminer le trafic d'influence en direction des agents publics étrangers et des membres d'assemblées publiques étrangères a été longuement débattue. Il a cependant été décidé, en l'état actuel du texte et au regard des objectifs principaux poursuivis par ce texte, de ne pas inclure cette nouvelle incrimination dans le projet de loi. Les débats parlementaires se poursuivant, il est néanmoins toujours envisageable qu'un amendement parlementaire propose d'introduire dans le projet de loi cette incrimination. Les autorités françaises présenteront au GRECO un nouveau rapport rectificatif si le projet de loi actuellement débattu, une fois définitivement voté (cf. calendrier législatif au point I de la note), devait venir répondre à la présente recommandation.

¹ 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.

16. Le GRECO considère qu'en l'absence de plus d'informations sur les consultations menées, il lui est difficile d'apprécier la portée de cette information. La « fenêtre » pour les discussions était brève² et les documents d'accompagnement des amendements, dont l'étude d'impact, ne font pas état d'informations concernant le trafic d'influence³. L'éventualité, annoncée par les autorités françaises, d'une reprise du point lors des débats parlementaires en cours, est louable mais cela reste une évolution très hypothétique.
17. Le GRECO conclut donc que la recommandation iii reste non mise en œuvre.

Recommandation v.

18. *Le GRECO avait recommandé d'étendre, comme cela est envisagé, le délai de prescription pour les délits de corruption et de trafic d'influence.*
19. Le GRECO rappelle que même si le projet de loi envisagé un temps n'a pas abouti⁴, les autorités françaises sont d'avis que les 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). Le GRECO a jusqu'à présent souligné sa position selon laquelle malgré certains assouplissements dans le mode de calcul, le délai de prescription de trois ans pour les délits de corruption et de trafic d'influence reste insuffisant (les raisons ont déjà été présentées en détail dans le précédent rapport (difficultés particulières en matière de preuve, question de l'insécurité juridique pouvant découler d'un assouplissement infini) Il concluait que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre.
20. Les autorités françaises réitèrent les explications déjà évoquées depuis le Premier Rapport de Conformité d'avril 2011.
21. Le GRECO prend note de l'absence de nouveaux développements et conclut que la recommandation v reste non mise en œuvre.

Recommandation vi.

22. *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).*
23. 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*

² A la date du Second Rapport de Conformité du 22 mars 2013, les autorités françaises annonçaient leur intention de procéder à une réflexion interministérielle ; le projet de loi discuté actuellement au Parlement étant daté à l'origine du 23 avril, les consultations se seraient déroulées dans ce laps de temps d'un mois

³ [Lien vers la page d'information de Légifrance](#)

⁴ Déjà mentionné dans le Rapport d'Evaluation, le projet visait à 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.

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, au moins provisoirement, de la réserve 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.

24. Les autorités françaises font à présent savoir que l'article premier du texte de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière supprime l'article 435-6 du code pénal qui dispose que : « *La poursuite des délits mentionnés aux articles 435-1 à 435-4 ne peut être engagée qu'à la requête du ministère public, sauf lorsque les offres, promesses, dons, présents ou avantages quelconques sont soit proposés ou accordés à une personne qui exerce ses fonctions dans un des Etats membres de l'Union européenne ou au sein ou auprès des Communautés européennes ou d'un organisme créé en application du traité sur l'Union européenne, soit sollicités ou agréés par une telle personne en vue de faire obtenir une décision favorable, ou d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par ses fonctions* ». Il supprime également l'article 435-11 du code pénal, qui dispose que: « *La poursuite des délits mentionnés aux articles 435-7 à 435-10 ne peut être engagée qu'à la requête du ministère public, sauf lorsque les offres, promesses, dons, présents ou avantages quelconques sont soit sollicités ou agréés par une personne qui exerce ses fonctions dans un des Etats membres de l'Union européenne ou au sein ou auprès des Communautés européennes, soit proposés ou accordés à une telle personne, en vue de faire obtenir une décision ou un avis favorable, ou d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par ses fonctions* ». Sur la seconde partie de la recommandation, aucun élément nouveau n'est à rapporter.
25. Le GRECO prend note des amendements envisagés ci-dessus et salue les efforts de la France en vue de moins restreindre sa capacité à poursuivre la corruption et le trafic d'influence visant des personnes publiques étrangères ou internationales. Cela dit, ces amendements vont seulement en partie dans le sens du premier élément de la recommandation qui vise plus largement à améliorer les conditions de poursuite des délits commis à l'étranger par des ressortissants français - qui peuvent aussi commettre des actes de corruption passive en tant qu'agents publics notamment, des actes de trafic d'influence actifs ou passifs visant notamment des agents publics nationaux etc. Pour ce qui est de la seconde partie de la recommandation, celle-ci n'a pas connue de nouveau développement. Le GRECO invite vivement la France à s'engager plus vigoureusement dans la mise en œuvre de la présente recommandation qui vise à mettre un terme à une compétence fortement limitée du pays pour la poursuite des faits de corruption et de trafic d'influence ayant une composante transnationale.
26. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Thème II: Transparence du financement des partis politiques

27. 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 Second Rapport de Conformité, il a été conclu que la situation est actuellement la suivante : la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante. 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; la conformité avec ces recommandations en suspens est examinée ci-après.
28. Dans les nouvelles informations soumises, les autorités françaises ne procèdent pas à un inventaire recommandation par recommandation des nouvelles mesures introduites ou envisagées. Elles indiquent que sur l'ensemble des recommandations émises au titre du Thème II, l'adoption récente de la [loi \(ordinaire\) sur la transparence de la vie publique](#) (publiée et entrée en vigueur le 11 octobre 2013) a introduit une série d'amendements à la [loi 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique](#). L'exposé des amendements adoptés par la Commission des lois de l'Assemblée nationale résumait ainsi la démarche engagée : *« plusieurs affaires récentes ont mis en lumière le problème posé par les micro-partis, qui permettent parfois un véritable détournement des règles de financement des partis politiques. Il semble nécessaire qu'un projet de loi relatif à la transparence de la vie publique intègre les modifications nécessaires pour mettre fin aux différents abus, tout en préservant le pluralisme politique indispensable »*.
29. Pour autant que le GRECO puisse en juger, les informations soumises font référence à quatre séries de considérations et d'amendements. L'une est apparemment sans relation directe avec les recommandations⁵. Les trois autres concernent les recommandations ii, vi et vii, qui feront donc l'objet d'un examen spécifique. Enfin, dans leurs derniers commentaires, les autorités françaises apportent également de nouvelles informations concernant les recommandations iii, ix et x qui font donc elles aussi, l'objet d'un examen spécifique.

Recommandation ii.

30. *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.*
31. Le GRECO rappelle que cette recommandation est actuellement partiellement mise en œuvre compte tenu de la seconde partie de la recommandation au sujet de laquelle des consultations et un examen d'opportunité ont effectivement eu lieu (dans la continuité des travaux de la Commission Mazeaud en 2009), même si cela n'avait pas abouti à des changements de la situation. Concernant la première partie de la recommandation, aucune suite tangible n'a été donnée à ce jour.

⁵ L'article 14 du nouveau texte de loi tend à modifier les modalités de répartition du financement public des partis politiques, dans le but de mettre fin à des pratiques constatées ces dernières années. Ainsi, il ne sera plus possible, pour un parlementaire élu dans une circonscription en métropole ou à l'étranger, de se rattacher, pour la répartition de la seconde fraction de l'aide publique, à un parti ayant présenté des candidats uniquement dans des circonscriptions situées outre-mer. De plus, le rattachement annuel de chaque parlementaire aux partis éligibles à la seconde fraction sera désormais rendu public, ce qui consacrera la pratique suivie depuis novembre 2012 à l'Assemblée nationale et au Sénat.

32. Les autorités françaises ne font pas état de nouveau développement mais indiquent que sur la question des structures locales des partis politiques, il doit être souligné que le juge électoral exerce une forme de contrôle sur ce qui peut être ou non considéré comme une structure locale d'un parti, ce qui est un garde-fou efficace contre toute dérive. Une décision intéressante de ce point de vue est celle du 9 avril 2003 (décision CC n°2002-3149 AN) ; cette jurisprudence permet au juge électoral, dans le silence de la loi, de remplir son office en déterminant si telle ou telle personne morale peut, ou pas, financer un candidat.
33. Le GRECO prend note des informations ci-dessus qui montrent encore une fois que la situation actuelle n'est pas satisfaisante. Si le GRECO comprend bien la portée de ces informations, le rôle du Conseil Constitutionnel (CC) reste très marginal car intervenant a posteriori et en cas de contestation sur des fonds qui proviendraient d'une personne morale (le CC devant alors déterminer s'il s'agit d'un parti ou d'une association/structure liée à un parti – donc soutien légal – ou d'une autre origine – donc soutien illégal puisqu'en principe les dons de personnes morales sont interdits). Cela va peut-être, dans une certaine mesure, dans le sens du contrôle de la transparence du financement des candidats, mais pas dans celui de la transparence du financement électoral dans son ensemble, et en tout cas pas dans le sens de la transparence des comptes des partis politiques. Cela ne remplace pas non plus, l'utilité de critères objectifs qui clarifieraient les choses quant à la définition du périmètre comptable des partis par rapport à leurs structures (comme il est recommandé). Ces critères objectifs, prévisibles et connus de tous, qui mettraient les partis et formations à égalité et offriraient aux électeurs des informations comparables, pourraient d'ailleurs refléter notamment la jurisprudence constitutionnelle. Sur l'identification des moyens matériels des groupes parlementaires, il n'existe pas non plus de nouveau développement.
34. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste donc partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

35. *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.*
36. Le GRECO rappelle qu'en l'absence de suites pertinentes données par la France à cette recommandation, celle-ci n'a pas été mise en œuvre à ce jour.
37. Les autorités françaises indiquent dans leurs dernières informations qu'un projet de loi est actuellement en cours de discussion au parlement, qui vise à réglementer le financement politique lié à l'activité déployée dans le cadre des référendums (avec une extension de la réglementation existante en matière de transparence et de supervision du financement politique à ces sommes qui doivent apparaître dans les comptes des partis politiques).
38. Le GRECO prend note des dispositions envisagées par ce projet (intitulé « projet de loi portant application de l'article 11 de la Constitution »). Ces avancées sont à saluer mais le GRECO constate que celles-ci concernent une matière étrangère aux préoccupations de la présente recommandation. Le rapport d'évalua
39. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste non mise en œuvre.

Recommandation vi.

40. *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.*
41. Le GRECO rappelle que cette recommandation est actuellement partiellement mise en œuvre dans la mesure où une réflexion et des consultations ont été menées en concertation avec la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) sur la façon d'aborder les mesures préconisées. L'hypothèse envisagée jusque-là était celle d'un plafonnement et cela semblait poser problème. Le GRECO avait néanmoins rappelé que diverses options pouvaient permettre d'arriver à l'objectif voulu.
42. Les autorités françaises indiquent à présent que l'article 15 de la loi du 11 octobre 2013 fait en sorte que les cotisations versées aux partis politiques par leurs adhérents seront désormais prises en compte dans le calcul destiné à vérifier le respect du plafond de 7 500 euros, à l'exception des cotisations versées par les élus (sans toutefois que ces dernières puissent excéder le quart de leurs indemnités).
43. Le GRECO prend note avec intérêt de ce travail législatif et de l'amendement qui en a résulté. Celui-ci répond aux attentes de la recommandation.
44. Le GRECO conclut que la recommandation vi a, à présent, été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

45. *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.*
46. Le GRECO rappelle que cette recommandation est, à ce stade, partiellement mise en œuvre. A l'occasion du débat de la loi de finance 2013, des parlementaires avaient inclus un amendement visant l'article 11-4 la loi 88-227, de manière à ce qu'une personne physique ne puisse financer conjointement plusieurs partis (ou « satellites » d'un même parti) au-delà du plafond de 7 500 euros. Le GRECO avait salué cette avancée mais regretté l'absence persistante de nouveau développement au titre de la seconde partie de la recommandation, la raison citée étant la préservation de la vie privée. Il se trouve que la nouvelle disposition ci-dessus a finalement été annulée par le juge constitutionnel, estimant qu'une loi de finances n'était pas le texte approprié pour procéder à des amendements législatifs de cet ordre.
47. Les autorités françaises indiquent à présent que ce même amendement a finalement retrouvé son chemin dans l'article 15 de la loi du 11 octobre 2013, amendant l'article 11-4 de la loi 88-227, en établissant que le plafond annuel des dons aux partis politiques par les personnes physiques, fixé à 7 500 euros, s'appliquera par donateur, et non plus par parti politique. Une même personne ne pourra donc pas donner, chaque année, plus de 7 500 euros, quel que soit le nombre de partis bénéficiaires. Le même article 15 établit aussi que les associations de financement et les mandataires financiers devront communiquer chaque année à la Commission nationale des

comptes de campagne et des financements politiques la liste des personnes ayant consenti des dons d'au moins 3 000 euros à un parti politique.

48. Le GRECO est heureux de voir que la disposition supprimée plus tôt cette année a finalement été réintroduite par ce nouvel amendement du 11 octobre dernier, ce qui maintient la mise en œuvre de cette première partie de la recommandation. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, il est difficile de dire quel objectif est poursuivi par la notification à la CNCCFP de l'identité des grands donateurs, avec un seuil fixé à 3 000 euros, s'il s'agit de servir les fins du travail de vérification de la CNCCFP, ou si ces données sont ensuite rendues publiques. Il s'agit là de l'objectif de cette recommandation (et de l'une des attentes de la Recommandation (2003)⁴ du Comité des Ministres) et jusqu'alors, les autorités françaises indiquaient que la publication de l'identité des grands donateurs entraînait en contradiction avec la protection de la vie privée. En l'absence de davantage d'explications, le GRECO ne peut conclure que cette partie de la recommandation a été satisfaite.
49. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

50. *Le GRECO avait recommandé de renforcer la fonction de contrôle de la CNCCFP en ce qui concerne le financement des partis politiques.*
51. Le GRECO rappelle qu'en l'absence de suites pertinentes données par la France à cette recommandation, celle-ci n'a pas été mise en œuvre à ce jour.
52. Les autorités françaises indiquent dans leurs dernières informations que la loi ordinaire n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique répond aux préoccupations exprimées par cette recommandation au travers de deux articles. En premier lieu, l'article 17 modifie l'article 11-7 de la loi n°88-227 du 11 mars 1988 qui dispose désormais que les comptes des partis politiques a) sont obligatoirement tenus dans une comptabilité b) sont arrêtés chaque année c) sont certifiés par deux commissaires aux comptes d) sont déposés dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice auprès de la CNCCFP qui assure leur publication sommaire au Journal Officiel. Mais, en outre, si la CNCCFP constate un manquement aux obligations prévues au présent article, le parti ou le groupement politique perd le droit, pour l'année suivante, au bénéfice du financement public ; de plus, les dons et les cotisations à son profit ne peuvent ouvrir droit à la réduction d'impôt prévue au 3 de l'article 200 du code général des impôts. Par ailleurs, par le même article 11-7, la CNCCFP peut demander, le cas échéant, communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle. En second lieu, l'article 18 oblige désormais le président de la CNCCFP à déclarer auprès de la cellule de renseignement financier nationale (article L 561-23 du code monétaire et financier), composée d'agents spécialement habilités par le ministère de l'Economie et des Finances, tous les faits dont il soupçonne qu'ils sont en relation avec une infraction à la législation fiscale.
53. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. La seule innovation pertinente semble être l'inscription dans la loi (nouvel alinéa 3 ajouté à l'article 11.7 du Code Pénal) de la faculté donnée à la CNCCFP de demander aux partis politiques la communication des justificatifs et pièces comptables. La CNCCFP disposait déjà de cette faculté en pratique mais l'inscription dans les textes peut effectivement donner un peu plus d'autorité à la CNCCFP dans ses demandes et donc faciliter son travail. Le GRECO relève toutefois qu'on ne lui a pas donné un pouvoir

d'injonction et qu'il n'a pas été attaché de conséquences à la non-communication des pièces demandées. C'est donc à la pratique et à la jurisprudence de venir confirmer à l'avenir l'apport réel de ce changement, avec toutes les incertitudes que cela peut comporter. Surtout, le GRECO rappelle les diverses faiblesses relatées dans le rapport d'Evaluation (paragraphe 123)⁶. A son avis, s'il existe une avancée, elle reste toutefois nettement insuffisante.

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

Recommandation x.

55. *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.*

56. Le GRECO rappelle que cette recommandation a, à ce jour, été partiellement mise en œuvre, suite à des réformes législatives intervenues en 2011 qui ont notamment répondu aux attentes du dernier élément de la recommandation. S'agissant des deux premiers éléments, la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP) avait vu certaines de ses facultés améliorées (accès aux déclarations fiscales) mais celles-ci restaient insuffisantes : absence d'accès à des informations concernant la situation financière des proches, absence de déclaration des revenus et d'accès à des informations sur l'ensemble des mandats et fonctions, manque de moyens humains, notamment.

57. Les autorités françaises, dans leurs dernières informations, font à présent référence à des changements intervenus avec la loi organique n°2013-906 et la loi ordinaire n°2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique (entrées en vigueur peu après leur adoption): a) la CTFVP est remplacée par une nouvelle institution, la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) dotée de moyens de communication renforcés avec l'administration fiscale (permettant de mettre en œuvre notamment l'entraide internationale en la matière) et d'un pouvoir d'injonction (ne pas déférer aux injonctions de la Haute autorité ou de ne pas lui communiquer les informations et pièces nécessaires à l'exercice de sa mission dans un délai d'un mois est puni d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende) ; b) introduction d'un nouveau mécanisme de gestion des conflits d'intérêts pour les élus et certains agents publics de haut niveau ; c) introduction d'un nouveau dispositif de déclaration du patrimoine pour ces mêmes personnes, qui prend en compte les divers éléments mobiliers et immobiliers, de l'actif et du passif, y compris des conjoints/concubins ou autres personnes similaires (le juge constitutionnel ayant jugé disproportionnée) la prise en compte de la situation des descendants et ascendants ; d) les mécanismes b) et c) incluront la communication d'informations sur les

⁶ « Comme la CNCCFP ne dispose pas de la totalité des pièces comptables relatives aux comptes des partis, et que son contrôle ne porte pas sur les dépenses des partis, l'étendue de ce contrôle se trouve limitée; la CNCCFP doit s'appuyer très largement sur le travail des commissaires aux comptes qui sont eux-mêmes sous pression de délais et ne parviennent pas à toujours assurer un contrôle approfondi (...), ni suffisamment étendu (par exemple sur les dons de personnes morales(...)). Le contrôle de la CNCCFP a donc un caractère essentiellement formel et il ne lui permet de déceler que les violations légales flagrantes. Eu égard au nombre important de partis et dossiers à contrôler et à la nécessité de présenter les conclusions dans un délai raisonnable, il semble difficile de faire mieux avec les moyens dont dispose la CNCCFP : elle ne peut exiger la production de pièces et ne dispose pas de pouvoir de contrôle sur pièce et sur place à l'égard des partis, le secret professionnel des commissaires aux comptes ne peut être levé par rapport à la CNCCFP, et elle ne peut faire appel (comme pour les comptes de campagne) aux services d'enquête judiciaire en cas de doute sérieux. »

revenus ; e) le maintien d'un mécanisme de sanction en cas de non déclaration ou de fausse déclaration.

58. Le GRECO prend note des développements intervenus tout récemment. S'agissant de la première partie de la recommandation, la France a finalement décidé d'abolir la CTFVP et de créer une nouvelle institution mais qui ne deviendra opérationnelle qu'en 2014. Il conviendra donc pour le GRECO d'examiner le moment venu la question des moyens humains et de l'étendue exacte du contrôle et des pouvoirs en propre de la nouvelle institution (notamment ses moyens d'enquête et de vérification) qui ne sont pas entièrement clairs à ce stade (il semble qu'elle ne disposera pas de moyens d'enquête, tout comme la CNCCFP). S'agissant du second élément de la recommandation, le GRECO relève des avancées claires, en particulier le fait que les déclarants seront à l'avenir tenus de déclarer l'ensemble de leurs mandats et fonctions (ces informations seront publiques), et dans une certaine mesure, la situation patrimoniale des proches sera connue (celle du conjoint, concubin etc.). Le GRECO constate avec satisfaction que des informations sur les revenus seront disponibles à la nouvelle autorité. En conclusion, cette seconde partie de la recommandation a été prise en compte.

59. Le GRECO conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

Recommandations i, iv, v, xi.

60. *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. (recommandation i)*

Le GRECO avait 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. (recommandation iv)

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. (recommandation v)

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. (recommandation xi)

61. En l'absence de nouveaux développements, le GRECO conclut que les recommandations i, iv, v et xi restent partiellement mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

62. **Au vu des conclusions formulées dans les rapports de conformité du troisième cycle sur la France et de l'analyse contenue dans le présent rapport, le GRECO conclut que la France, à ce jour, a mis en œuvre (ou traité) de façon satisfaisante, au total, seulement quatre des dix-sept recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation 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 (en plus des recommandations ii et iv mises en œuvre précédemment). Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, la recommandation vi s'ajoute à la recommandation viii pour ce qui est des recommandations mises en œuvre. Les recommandations i, ii, iv, v, vii, ix, x et xi restent partiellement mises en œuvre. La recommandation iii reste non mise en œuvre.
63. S'agissant des incriminations, le GRECO regrette l'absence de toute avancée concrète pour l'heure. Dans le cadre de deux projets législatifs, l'occasion pourrait être saisie d'introduire de nouveaux amendements pertinents mais leur issu reste incertaine et leur apport demeurerait partiel en l'état actuel des informations.
64. S'agissant de la transparence du financement politique, une seule avancée décisive est à signaler avec une nouvelle disposition qui règle l'articulation entre les apports financiers aux formations politiques et la contribution de leurs membres. Les réformes entrées en vigueur le 11 octobre 2013, avec l'adoption de deux lois (l'une ordinaire, l'autre organique) sur la transparence financière de la vie publique, entraînent des améliorations partielles, qui sont certes à saluer mais qui restent insuffisantes ou encore à confirmer. Cela concerne en particulier le mécanisme de supervision du financement politique et le mécanisme de contrôle du patrimoine des élus (recommandation x du Thème II) pour lequel des mesures d'application restent nécessaires afin de permettre l'effectivité des changements à compter de 2014. Le GRECO devra examiner plus en détail ces changements une fois que des informations seront disponibles à leur sujet. Pour le reste, aucun autre projet n'est annoncé ou à noter. Le GRECO regrette encore une fois que l'opportunité des changements législatifs, pourtant multiples, ne soit pas utilisée plus largement afin de procéder à une transposition plus énergique des améliorations préconisées par le GRECO.
65. Dans ces circonstances, le GRECO n'a d'autre choix que de conclure que le niveau actuel de mise en œuvre des recommandations reste "globalement insatisfaisant" au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur.
66. Conformément au paragraphe 2(i) de l'Article 32 de son Règlement Intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation française de lui soumettre un rapport sur les mesures prises aux fins de la mise en œuvre des recommandations en suspens, à savoir les recommandations i, iii, v et vi pour le Thème I et les recommandations i, ii, iii, iv, v, vii, ix, x et xi pour le Thème II d'ici le 30 septembre 2014 au plus tard.
67. Conformément à l'Article 32, paragraphe 2, alinéa (ii.a), le GRECO charge son Président d'adresser une lettre – avec copie au Président du Comité Statutaire – au chef de délégation de la France, afin d'attirer son attention sur le non-respect des recommandations concernées ainsi que la nécessité de prendre des mesures fermes en vue d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
68. Le GRECO invite les autorités françaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport.