

Adoption : 12 décembre 2014
Publication : 12 mars 2015

Public
Greco RC-III (2014) 29F
Deuxième Rapport Intérimaire

Troisième Cycle d'Evaluation

Deuxième 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 66^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 8-12 décembre 2014)

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 (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 [premier Rapport intérimaire de Conformité](#) adopté lors de la 62^e réunion plénière (6 décembre 2013) avait noté l'absence de toute avancée sur le Thème I – Incriminations, et un progrès décisif seulement en relation avec une seule des recommandations du Thème II – Transparence du financement des partis politiques. La France avait à ce stade 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, 10 autres recommandations restant partiellement mises en œuvre et trois recommandations restant non mises en œuvre. Par conséquent, le GRECO concluait que le niveau de mise en œuvre des recommandations restait « globalement insatisfaisant » et il demandait au chef de la délégation française de lui soumettre un nouveau 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. Conformément à l'Article 32, paragraphe 2, alinéa (ii.a), le GRECO chargeait 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. Les informations sur la situation actuelle ont été communiquées par la France le 26 septembre 2014.

6. Ce deuxième Rapport intérimaire de Conformité – établi par M. Olivier GONIN, collaborateur scientifique à l'Office fédéral de la justice (Suisse) et M. Guido HOSTYN, Secrétaire de la Commission des Affaires Institutionnelles du 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 du premier Rapport intérimaire, et il donne une appréciation globale sur le niveau de conformité aux dites recommandations.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

7. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, 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.

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 a accepté de considérer cette recommandation partiellement mise en œuvre. Des travaux législatifs étaient annoncés en avril 2011 comme visant à amender les incriminations dans le sens attendu par le GRECO. Les amendements finalement adoptés en mai 2011 (qui ont uniquement 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'action/inaction du corrompu) ne répondaient toutefois pas à la présente recommandation, mais à une simple observation distincte, contenue elle aussi dans le Rapport d'Evaluation (la Convention pénale n'abordant pas l'incrimination de la corruption « a posteriori »). Le GRECO a accepté de maintenir un satisfecit partiel dans le Second Rapport de Conformité dans la mesure où la France indiquait 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 ; il était notamment fait état de deux ou trois décisions de justice non encore définitives dans lesquelles il n'est plus fait référence au pacte de corruption. Les diverses autres mesures citées à ce jour par les autorités françaises ne concernaient pas la présente recommandation ni les travaux du GRECO¹. De plus, 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

¹ La France avait aussi annoncé la préparation d'une circulaire visant la présente recommandation mais après son adoption, le GRECO avait relevé que son objet concernait les travaux de l'OCDE et l'information quant aux réformes de 2011, notamment ; cf. http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSD1204025C.pdf

dossiers de corruption, en dehors des simples cas de sollicitation non suivie d'effet². Pour les mêmes raisons et compte tenu que la notion de « réception » n'est pas comprise dans les incriminations, le GRECO attendait là aussi des mesures plus volontaristes (second élément de la recommandation).

10. Les autorités de la France indiquent au sujet de la première partie de la recommandation que la notion de « pacte de corruption » n'a lieu d'être employée que lorsque l'on cherche à incriminer les deux versants d'un fait de corruption : le versant actif et le versant passif. 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 été demandé le versement d'une somme d'argent en échange de l'accomplissement d'un acte. Peu importe que l'offre ait ou non été acceptée. 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. Concernant les mesures prises pour se conformer à cette recommandation, les autorités soulignent que le ministre de la justice a déjà clarifié ce point dans la dépêche du 22 juin 2011 relative à la promulgation de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Il y est indiqué que « L'article 154 [de ladite loi] modifie le Code pénal afin de mettre en conformité notre dispositif législatif avec l'une des recommandations du GRECO [en l'occurrence la recommandation 1] qui précisait que « la France pourrait souhaiter s'assurer [...] que l'antériorité du pacte de corruption n'est plus nécessaire aux fins des poursuites [...] ». En effet, le GRECO avait relevé une absence de consensus au sein de la doctrine sur la nécessité ou non d'établir l'antériorité du pacte. L'article 154 vise donc à clarifier, en la faisant apparaître de manière lisible dans le texte, 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, qu'avait introduit, de manière ressentie comme équivoque selon la doctrine, la loi du 30 juin 2000 sur la corruption. Il ne s'agit donc que d'une clarification ». Cette clarification a par ailleurs été rappelée dans la circulaire du 9 février 2012 sur la corruption d'agent public étranger qui rappelle que « L'article 154 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit [...] a permis de clarifier, en la faisant apparaître de manière lisible dans le texte, 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, qu'avait introduit, de manière ressentie comme équivoque selon une partie de la doctrine, la loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 sur la corruption ».
12. Ces éléments concernant le « pacte de corruption » ont en outre été rappelés lors de différentes actions de formation. Ainsi, a été mis en place un plan de formation pluriannuel destiné à sensibiliser les acteurs de la lutte contre la corruption au plan local. Organisé conjointement par l'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM) et le Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC), il a vocation à couvrir l'ensemble des Cours d'appel de France. Il s'adresse aux

² La jurisprudence communiquée par la France à ce jour pour étayer sa position se résumait à la décision Cass. Crim. 16 octobre 1985 qui a déjà été considérée comme non pertinente dans le Second Rapport de Conformité, paragraphe 10 (cas d'un étudiant poursuivi pour avoir adressé un chèque à son enseignant en sollicitant une certaine notation).

magistrats, mais également aux enquêteurs des services de police et de gendarmerie. Les magistrats des Chambres Régionales des Comptes y sont également associés. A ce jour, ce sont neuf Cours d'appel qui ont été le cadre de ces formations. En outre, le SCPC a repris tous ces éléments de clarification en 2013 à l'occasion d'une formation spécialisée dans le domaine économique et financier, organisée par l'ENM dans le cadre de la formation continue des magistrats. De même, les concepts-clés des infractions de corruption et de trafic d'influence ont été rappelés aux enquêteurs de l'Inspection Générale de la Police Nationale à l'occasion d'une série d'actions de formation sur la thématique des atteintes à la probité réalisée par des membres du SCPC au premier semestre 2014.

13. Enfin, dans son Rapport annuel 2013 publié fin juin 2014, le SCPC rappelle (pages 106 et 107 du Rapport) que la notion de "pacte de corruption" peut prêter à confusion, la poursuite et la condamnation pour des faits de corruption active étant indépendante de celle de corruption passive, la rémunération du corrupteur pouvant, quant à elle, intervenir à tout moment. Adressé dans un premier temps à l'ensemble des juridictions judiciaires françaises, ce rapport est accessible à tous les magistrats par l'intermédiaire du site Intranet du ministère de la Justice, et depuis le 3 juillet 2014, il est mis gratuitement à la disposition du public sur le site Internet de l'éditeur³. Les autorités françaises ajoutent que le SCPC invite également les praticiens, notamment lors des formations organisées avec l'Ecole Nationale de la Magistrature, à abandonner l'usage de cette terminologie en raison des confusions qu'elle suscite. Elles objectent aussi le fait que le GRECO ne rapporte aucune affaire illustrant la difficulté à démontrer le pacte en pratique.
14. Concernant le second élément de la recommandation, les autorités françaises rappellent, comme elles l'ont déjà fait par le passé, que la législation nationale va au-delà des exigences conventionnelles puisque l'ensemble des textes réprimant la corruption et le trafic d'influence vise le fait « de solliciter ou d'agréer », termes plus larges dans leurs acceptions que celui de « recevoir ». La jurisprudence considère à cet égard que le délit est consommé même si la contrepartie promise n'est pas versée ou « reçue » (Cass.Crim 9 novembre 1995).
15. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. S'agissant de la première partie de la recommandation, le GRECO regrette encore une fois les confusions faites par la France sur l'objet de la présente recommandation. Cette dernière ne vise pas la question de l'antériorité du « pacte » de corruption, qui faisait spécifiquement l'objet d'une simple observation au paragraphe 79 du Rapport d'Evaluation (et non d'une recommandation). La présente recommandation i vise le problème du « pacte » en lui-même, abordé aux paragraphes 80-84 du Rapport d'Evaluation. La France rappelle pour l'essentiel ce qu'elle a déjà indiqué précédemment, notamment un cas de jurisprudence de 1985 relatif à une sollicitation non aboutie. Le GRECO renvoie encore une fois au Rapport d'Evaluation et aux diverses explications qu'il a déjà fournies dans la procédure de conformité. Il rappelle encore une fois que le problème de base n'est pas tant les sollicitations unilatérales (qui sont bien entendu déjà couvertes par le droit français) que les cas dans lesquels l'avantage a été remis et/ou la contrepartie accomplie. Dans ces cas, qui forment le gros du contentieux pénal, se pose le problème du « pacte de corruption » auquel la pratique des tribunaux et parquets fait largement référence encore dans la jurisprudence récente, avec les problèmes que cela peut engendrer pour le niveau de preuve requis en pratique⁴ et la distinction effective entre corruption active et passive. Il convient aussi de rappeler que l'incrimination de corruption passive utilise l'expression « solliciter... ou agréer » mais pas le fait de « recevoir » (cf.

³ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/144000380/0000.pdf>

⁴ Il est renvoyé une nouvelle fois aux constats et informations des rapports du GRECO dans le Troisième Cycle (paragraphe 83 et aussi paragraphe 72) mais aussi celui du Premier Cycle (paragraphe 45 et 128).

ci-après l'analyse de la seconde partie de la recommandation). Le GRECO est heureux de voir que le Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC) reconnaisse la réalité du problème posé par la théorie du « pacte » et qu'il indique que la corruption active et passive sont des infractions distinctes. Il conviendrait que la France en tire toutes les conséquences pour établir sans doute possible l'autonomie des infractions de corruption active et passive⁵. Enfin, malgré tous les efforts faits depuis février 2009 avec le Rapport d'Evaluation et les rapports de conformités successifs pour préciser que la France se devait de traiter un double problème (l'antériorité du pacte d'une part, le pacte en lui-même d'autre part), il est étonnant de lire que l'on attribue à l'OCDE et au GRECO la confusion de ces questions (page 107 du rapport du SCPC)⁶. Les suites données à la présente recommandation, notamment en termes de formations, visent essentiellement les précisions rédactionnelles de 2011 apportées par le législateur français sur la question de l'antériorité. Les invitations à abandonner le recours à la notion de pacte pour éviter des confusions, lors de formations récentes, restent difficiles à jauger dans le contexte ci-dessus et en l'absence d'informations plus précises. Cela reste nettement insuffisant pour ce qui est de la mise en œuvre de la présente recommandation et le GRECO rappelle qu'elle ne vise pas la question de l'antériorité du pacte. De possibles évolutions jurisprudentielles susceptibles de résulter indirectement des amendements de 2011 étaient annoncées dans le Second Rapport de Conformité de mars 2013 mais depuis, la France n'a pas non plus fourni de confirmation de cela.

16. S'agissant du second élément de la recommandation, les autorités françaises ne signalent toujours pas d'initiative pertinente et elles réitèrent leur position selon laquelle la notion de « réception » d'un avantage indu, absente de l'incrimination de la corruption passive, serait déjà couverte par le droit actuel (voir aussi les précédents rapports dans la procédure de conformité). Ce à quoi la France fait référence, ce sont les situations dans lesquelles la réception fait partie d'un accord ou de son exécution, comme le suggère la notion d'« agréer ». Le GRECO rappelle que la définition de la corruption passive de la Convention pénale couvre la « réception » comme un élément à part entière, indépendamment d'un accord. Par exemple lorsqu'une personne reçoit un pot-de-vin et le conserve pendant un laps de temps suffisant – ce qui permet de démontrer l'intention délictuelle de sa part. La législation française va au-delà de la Convention pénale sur

⁵ Le GRECO souligne qu'une affaire tranchée en 2010 est assez emblématique de l'état du problème actuel: cette affaire célèbre avait conduit en avril 2010 à la condamnation par la Cour de Justice de la République d'un ancien ministre pour certaines infractions, mais à sa relaxe pour les faits de corruption passive pour absence de pacte de corruption. Le corrupteur avait lui été condamné pour corruption active par les juridictions ordinaires qui avaient conclu à l'existence d'un pacte ; il a ensuite formé un recours en révision en cherchant à bénéficier du constat d'absence de pacte par la CJR. Le parquet général a, quant à lui, formé un recours devant la Cour de Cassation contre l'acquiescement partiel du ministre et soutenu à cette occasion (juillet 2010) que « En omettant de s'expliquer sur les circonstances de fait retenues pour déclarer établi le délit de corruption active, dont tous les éléments constitutifs s'appliquent pour les mêmes faits au corrompu, tant il est vrai que l'agent public corrompu et son partenaire corrupteur forment un couple dont la culpabilité est indissociable, l'arrêt attaqué n'a pas justifié sa décision de relaxe. » et après avoir rappelé que la condition d'antériorité avait été supprimée « Il est reproché à l'arrêt attaqué de ne pas s'être expliqué, dans la motivation relative à la corruption passive reprochée au ministre, sur l'incompatibilité logique existant entre un pacte établi avec l'autorité de la chose jugée à l'égard du corrupteur et la constatation qu'il pouvait ne pas l'être à l'égard du corrompu.

http://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/assemblee_pleniere_22/rayssequier_premier_17144.html

La Cour de Cassation retiendra que « Alors que la cour ne pouvait sans insuffisance écarter la prévention de corruption passive reprochée à C... X... sans expliquer comment cette absence de lien entre la proposition, l'accord et le versement pouvait s'articuler avec le raisonnement inverse tiré de la décision définitive établissant, pour ces mêmes faits, le délit de corruption active (seconde branche). »

http://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/assemblee_pleniere_22/586_23_17125.html

Voir aussi Cécile Guérin-Bargues : « Cour de Justice de la République : pour qui sonne le glas ? »

http://www.juspoliticum.com/IMG/pdf/Article_CJR_juillet_2013_PDF_-17-03-14-3.pdf page 8

⁶ « Pour cette raison, il a souvent été évoqué la notion de « pacte de corruption », fortement critiquée par les organisations internationales en charge de la lutte contre la corruption (OCDE, GRECO) qui continuent de manière erronée à voir, au travers de ce concept, l'impossibilité de poursuivre les cas dans lesquels le versement du « pot-de-vin » interviendrait postérieurement à l'accomplissement de l'acte attendu du corrupteur passif. »

d'autres points (par exemple en couvrant la « corruption a posteriori ») mais pas celui-ci. Dans leurs derniers commentaires, des définitions linguistiques sont communiquées par les autorités pour démontrer que la notion d' « agréer » n'implique pas l'idée d'un accord ou d'une acceptation et est aussi synonyme de « recevoir » mais ces définitions sont peu probantes⁷. La France doit donc poursuivre ses efforts pour assurer la prise en compte de la notion de réception, un souhait qui a aussi été parfois exprimé de longue date en France⁸. L'introduction de la notion de réception permettrait de contribuer à infléchir la jurisprudence sur la question du pacte de corruption.

17. Le GRECO conclut donc que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

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 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'Évaluation et des considérations tenant à l'exigence de double incrimination⁹ (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 qui ne s'était finalement pas concrétisée ; 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 ; f) fait état de consultations¹⁰ et d'une étude d'impact¹¹ en relation avec le processus ayant conduit à la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, avec enfin une reprise possible du point lors des débats parlementaires en cours fin 2013. Mais apparemment ces dernières consultations et cette étude d'impact étaient sans lien ou conséquence direct(e) pour la présente recommandation et le GRECO ne pouvait se contenter encore une fois d'une déclaration d'intention. A ce jour, il n'a donc pas été mené un examen d'opportunité en bonne et due forme relatif à l'incrimination visée à la présente recommandation.

⁷ Définition donnée dans le Dictionnaire Larousse : « consentir à recevoir ce qui est proposé ou offert » [la définition complète dit en fait : « consentir à recevoir ce qui est proposé ou offert ; accepter »] ; définition du dictionnaire Robert : « accueillir avec faveur »

⁸ Voir, par exemple, les travaux de l'Assemblée Nationale de mars 2000, menés par la Mission d'information commune sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe : <http://www.assemblee-nationale.fr/11/pdf/rap-info/i2311-624.pdf> (page 95) : un des magistrats auditionnés est d'avis qu'« Il conviendrait également de simplifier l'incrimination de corruption. La jurisprudence a ajouté au texte la notion de pacte préalable ; [et citant un rapport du SCPC de 1997] si l'on incriminait simplement le fait, pour un décideur public, de recevoir une gratification de la personne qui a bénéficié de la décision qu'il a prise, on simplifierait la tâche des procureurs et des juges. »

⁹ 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.

¹⁰ 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 au Parlement étant daté à l'origine du 23 avril, les consultations se seraient déroulées dans ce laps de temps d'un mois.

¹¹ [Lien vers la page d'information de Légifrance](#)

20. Les autorités rappellent à présent le contenu de leur réserve¹² et précisent que le ministère de la Justice a proposé d'introduire cette infraction dans le code pénal, lors des discussions ayant précédé le dépôt à l'Assemblée Nationale du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. Mais devant la complexité des enjeux, le Gouvernement a proposé que cette question soit « approfondie dans un cadre plus global ». Il n'est pas donc envisagé dans l'immédiat d'évolution sur cette question.
21. Le GRECO prend note de l'absence de nouveaux développements pertinents. Le GRECO rappelle que les travaux législatifs de 2013 cités plus haut n'avaient manifestement pas abordé cette recommandation et finalement le sujet n'a pas non plus été réintroduit lors des débats parlementaires concernés. Le GRECO regrette que malgré la multitude d'annonces faites depuis 2011, aucune suite n'ait finalement été donnée à la présente recommandation.
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 cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre à ce jour. Comme indiqué dans le précédent rapport intérimaire « même si le projet de loi envisagé un temps n'a pas abouti¹³, 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 deuxième rapport de conformité (difficultés particulières en matière de preuve, question de l'insécurité juridique pouvant découler d'un assouplissement infini) ».
25. Les autorités françaises réitèrent encore une fois les explications déjà évoquées depuis le Premier Rapport de Conformité d'avril 2011 sur les assouplissements au mode de calcul de la prescription, découlant de la jurisprudence. Dans leurs derniers commentaires, elles précisent que la Cour de Cassation a confirmé récemment, dans un arrêt n°613 du 7 novembre 2014 rendu dans une affaire d'infanticides¹⁴, le principe du point de départ du délai de prescription reporté à la découverte des faits occultes en matière criminelle. Elles précisent que cette jurisprudence vaut également pour toutes les infractions dissimulées qualifiées de délit comme c'est le cas de la quasi-totalité des infractions de corruption et de trafic d'influence et que dès lors que s'agissant d'une décision rendue en formation plénière, celle-ci s'impose de ce fait à toutes les juridictions.

¹² « Conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Convention, la République française se réserve le droit de ne pas ériger en infraction pénale les actes de trafic d'influence définis à l'article 12 de la Convention, en vue d'exercer une influence, telle que définie par l'article précité, sur la prise de décision d'un agent public étranger ou d'un membre d'une assemblée publique étrangère, visés aux articles 5 et 6 de la Convention ».

¹³ Déjà mentionné dans le Rapport d'Évaluation, 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.

¹⁴ https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/assemblee_pleniere_22/613_14_30461.html

26. Le GRECO prend note des dernières confirmations jurisprudentielles de novembre 2014 émanant de la plus haute juridiction pénale française qui viennent étayer la pratique du report du point de départ de la prescription au moment de la découverte des faits pour les infractions dissimulées qualifiées de crime. Cette décision semble confirmer la jurisprudence déjà valable en matière de corruption et le GRECO accepte que cette confirmation jurisprudentielle va en partie dans le sens de la présente recommandation. Toutefois, il avait déjà considéré précédemment, notamment dans son Deuxième Rapport de Conformité, que cette solution jurisprudentielle n'était pas suffisante pour mettre en œuvre la recommandation. Il juge préférable de clarifier la situation avec toute la sécurité juridique requise pour les dossiers de corruption et de trafic d'influence, par exemple, en inscrivant dans les textes législatifs cette évolution.
27. Le GRECO conclut donc que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

28. *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).*
29. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre. Comme indiqué dans le précédent rapport intérimaire « 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'était engagé à proposer au Parlement l'adoption d'une disposition législative mais ceci n'avait manifestement pas abouti puisqu'ultérieurement, la France faisait part d'amendements opérés par la loi du 6 décembre 2013 (cf. paragraphe 19) sans lien direct avec la présente recommandation, à savoir la suppression des articles 435-6 et 435-11 du Code pénal concernant le monopole du parquet pour initier les poursuites à l'encontre de certains délits de corruption dans certaines circonstances spécifiques. Sur le deuxième élément de la recommandation, elles avaient indiqué dans un premier temps 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) puis cette étude n'avait apparemment pas abouti. 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, justifiant la conclusion que la recommandation vi avait été partiellement mise en œuvre.
30. Concernant le premier élément de la recommandation, les autorités françaises font à présent savoir que l'article 113-8 du code pénal demeure en vigueur : « Dans les cas prévus aux articles 113-6 et 113-7 [c'est-à-dire lorsque les faits sont intégralement commis à l'étranger] la poursuite des délits ne peut être exercée qu'à la requête du ministère public. Elle doit être précédée d'une plainte de la victime ou de ses ayants droit ou d'une dénonciation officielle par l'autorité du pays où le fait a été commis ». Mais comme annoncé dans le précédent rapport intérimaire, la loi finalement adoptée le 6 décembre 2013 (cf. paragraphe 19) a abrogé les articles 435-6 et 435-11

du code pénal qui réservait au parquet le monopole des poursuites pour les faits commis à l'étranger, y compris lorsqu'une partie des faits avaient été commis sur le territoire français. Avec ces changements, le régime de monopole de poursuite du parquet ne s'applique pas dès lors que les faits ont été partiellement commis sur le territoire français. En pratique, il est rare que les faits de corruption d'agent public étranger soient intégralement commis à l'étranger et qu'aucun acte constitutif de l'infraction ne soit commis en France. Le monopole du parquet n'aurait donc en réalité qu'une portée pratique limitée.

31. Concernant le second élément de la recommandation, les autorités françaises indiquent que la France n'a pas, à l'heure actuelle, modifié son cadre légal dans ce domaine mais que la réflexion se poursuit. Enfin, concernant le dernier élément de la recommandation, les autorités rappellent le texte de la réserve faite à l'article 17 de la Convention pénale, et que l'objet de celle-ci est pour la France de se conformer à un principe de base de son droit pénal (la réciprocité d'incrimination est exigé en matière délictuelle à l'article 113-6 du code pénal). Il n'est pas envisagé en l'état de modifier la législation sur ce point et dans la mesure où la majorité des Etats incriminent le délit de corruption, le problème soulevé apparaît essentiellement théorique. La France souligne aussi que cette règle est appliquée avec une certaine souplesse : la réciprocité d'incrimination ne signifie pas identité d'incrimination et il suffit que les faits soient susceptibles d'être effectivement réprimés à l'étranger. Par ailleurs, les dispositions de l'article 113-6 du code pénal n'imposent pas que l'infraction soit concrètement constatée à l'étranger pour que la condition de réciprocité soit remplie. Concernant cette partie de la recommandation, les autorités françaises estiment que cette disposition – qui n'est pas propre aux faits de corruption transnationale mais s'applique à tous types de délits – ne pose pas de difficultés pratiques réelles dans la mesure où l'incrimination des faits de corruption d'agent public étranger est imposée par la Convention des Nations Unies contre la Corruption en son article 16.1, texte ratifié par 169 pays.
32. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. Concernant la première partie de la recommandation, le GRECO salue bien entendu les amendements de décembre 2013 qui visent à élargir partiellement la capacité de la France à poursuivre la corruption et le trafic d'influence visant des personnes publiques étrangères ou internationales. Cela dit, il s'agit de préoccupations qui sont propres aux travaux de l'OCDE et la présente recommandation vise à remédier à des limitations excessives plus générales posées par l'article 113-8 CP.
33. Pour ce qui est du deuxième volet de la recommandation, la France n'a toujours pas pris de mesure et concernant le troisième volet de la recommandation relatif à la double incrimination et la réserve de la France, le GRECO avait déjà jugé celui-ci mis en œuvre. Il est donc en principe inutile de revenir sur ce sujet. Le GRECO fait simplement observer que l'argument selon lequel la condition de double incrimination n'aurait de toute façon plus guère d'utilité pratique compte tenu du nombre de ratifications à la Convention des Nations Unies contre la Corruption pourrait justement justifier d'autant plus que la France abolisse cette restriction et supprime une réserve devenue inutile.
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 précédent rapport intérimaire, il a été conclu que la situation est actuellement la suivante : les recommandations vi et viii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations i, ii, iv, v, vii, ix, x et xi ont été

partiellement mises en œuvre et la recommandation iii n'a toujours pas été mise en œuvre. La conformité avec ces recommandations en suspens est examinée ci-après.

Recommandation i.

36. *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.*
37. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été catégorisée comme partiellement mise en œuvre. Des précédents rapports de la procédure de conformité, il ressortait qu'aucune suite n'a été donnée à ce jour à la première partie de la recommandation. S'agissant de la seconde, les autorités françaises avaient indiqué qu'avec 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* (publiée le 19 avril 2011), les candidats aux élections sénatoriales sont désormais soumis plus largement aux règles sur le financement des campagnes électorales.
38. Les autorités françaises rappellent à présent qu'avant son désistement, un candidat est soumis aux règles de financement, ce qui permet d'assurer l'égalité entre les candidats potentiels. L'encadrement du financement de la campagne électorale commence conformément à l'article L. 52-4 un an avant le mois auquel est prévue l'élection. Par ailleurs, il est inexact d'affirmer que les candidats se désistant ne sont pas soumis aux règles applicables au financement politique puisque le code électoral encadre précisément l'emploi des recettes figurant au compte de campagne du candidat se désistant avant le scrutin. Les autorités françaises considèrent que la non soumission de ces cas particuliers à certaines dispositions de la législation relative au financement des campagnes électorales – en l'occurrence à l'obligation de déposer son compte de campagne - n'est pas de nature à porter atteinte à la sincérité et à la transparence du processus électoral. D'une part, les recettes et dépenses d'un candidat qui décide finalement de ne pas se présenter à l'élection n'apparaissent pas avoir une influence sur le résultat de l'élection, selon les autorités françaises. Par ailleurs, comme cela a déjà été rappelé précédemment, les fonds récoltés par l'association de financement du candidat se désistant font l'objet d'un encadrement strict par le code électoral qui prévoit les modalités de transfert de ces sommes vers d'autres personnes morales. Ainsi, l'article L. 52-5 du code électoral définit les modalités de dissolution des associations de financement électorale. Lorsque le candidat se présente à l'élection, l'association est dissoute de plein droit trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat qu'elle soutient. Lorsque le candidat soutenu par l'association de financement n'a pas déposé sa candidature « l'association est dissoute de plein droit à l'expiration du délai de dépôt des candidatures » (alinéa 5). Toutefois, avant sa dissolution elle doit se prononcer sur la dévolution de son actif. Ainsi l'alinéa 4 de cet article prévoit que « 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 électorale, 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. »
39. La dévolution de l'actif d'une association de financement d'un candidat ne peut pas s'effectuer au bénéfice d'un autre candidat mais uniquement au bénéfice d'un autre parti politique. Aussi, le cas de candidatures artificielles visant à collecter des fonds destinés finalement à d'autres candidats apparaît comme une hypothèse impossible. Par ailleurs, il faut rappeler qu'en tout état de cause, ces versements ne pourraient intervenir que dans le respect du plafonnement des dépenses

électorales qui garantit l'égalité entre les candidats. Les autorités françaises considèrent donc que le droit positif encadre déjà le financement des campagnes des candidats qui décident in fine de ne pas se présenter à l'élection.

40. Pour ce qui est des préoccupations du GRECO quant aux accords qui peuvent intervenir entre deux candidats de deux partis concurrents, afin que l'un ou l'autre se retirent d'une campagne électorale, ce qui pourrait donner lieu à des accords de nature financière (un parti pouvant effectuer une donation à une autre formation politique) : ces pratiques, bien qu'elles ne soient pas explicitement visées par les dispositions du code électoral, demeurent légales et n'apparaissent pas de nature à altérer la sincérité du scrutin. En effet, le choix d'un parti de soutenir financièrement un autre parti relève de sa liberté d'organisation, protégée par l'article 4 de la Constitution française. Ce transfert de fonds est par ailleurs explicitement admis par la loi, les seules personnes morales pouvant financer un parti politique étant d'autres partis politiques.
41. Le GRECO prend note des informations qui précèdent, qui sont pour l'essentiel des justifications pour la situation demeurée inchangée depuis la visite sur place. Les autorités françaises soutiennent que la situation actuelle ne pose pas de problème particulier du point de vue de la transparence et de la sincérité du scrutin. Pourtant, comme le GRECO avait déjà eu l'occasion de le souligner dans le premier rapport de conformité, dans certains cas, la pratique des désistements peut signifier des accords financiers négociés, qui peuvent poser problème en raison du manque de transparence sur les sommes en jeu, encore à l'occasion des récentes élections présidentielles de 2012¹⁵. Cela a inévitablement amené des spéculations sur une partie des autres désistements. Le GRECO invite donc une nouvelle fois la France à se pencher sur la première partie de cette recommandation.
42. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

43. *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.*
44. Le GRECO rappelle que cette recommandation est actuellement considérée comme partiellement mise en œuvre compte tenu qu'aucune suite tangible n'a été donnée à la première partie de la recommandation. Au sujet de la seconde partie de la recommandation, 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.
45. Les autorités françaises rappellent le principe constitutionnel de libre organisation des partis politiques (article 4 de la Constitution), leur marge de manœuvre pour consolider et faire certifier

¹⁵ 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.

leurs comptes, le fait que la comptabilité de certaines représentations locales des partis peut être exclue de la comptabilité nationale du parti pour des raisons pragmatiques de gestion de ces structures locales qui peuvent être de taille très réduite. Les autorités conviennent toutefois qu'une réflexion visant un contrôle plus approfondi des structures locales des partis politiques pourrait être bénéfique à une plus grande transparence de la vie politique sans que cela ne doive aboutir à imposer des formes d'organisation ou de gestion aux partis politiques (par exemple une tutelle financière des structures centrales ou intermédiaires sur les structures locales) qui doivent demeurer libres de s'organiser selon leurs besoins. S'agissant des groupes parlementaires, les autorités françaises rappellent à nouveau qu'il ne s'agit pas de personnes morales, ces groupes n'étant pas assimilables à des partis disposant de la personnalité juridique et donc d'un patrimoine. Aussi, le financement par des groupes parlementaires de campagnes électorales ou de partis politiques n'est pas possible. En ce qui concerne la traçabilité des dotations et indemnités de fonctionnement qui leur sont allouées, celles-ci sont bien identifiées et figurent dans les rapports annuels des comptes des assemblées parlementaires accessibles sur Internet.

46. Le GRECO prend note de ce qui précède et de l'absence de développements signalés sur le premier élément de la recommandation. La question de la consolidation des comptes des partis politiques n'est donc toujours pas réglée mais le GRECO apprécie que la France propose qu'une réflexion soit menée. S'agissant du financement des groupes parlementaires, malgré les assurances données par les autorités françaises, le GRECO relève que ce domaine a commencé à faire l'objet de réformes importantes suite à des polémiques intervenues entre les mois de juin et septembre 2014, au sujet de fonds appartenant aux groupes parlementaires des deux chambres qui auraient servi à aider un des grands partis ou des parlementaires individuels¹⁶. La justice est actuellement saisie du dossier et en réaction, les chambres ont décidé de mesures pour améliorer la transparence et le contrôle des financements des groupes. Les autorités françaises confirment cette évolution dans leurs derniers commentaires du 26 novembre. Ainsi, le Sénat a décidé le 9 juillet 2014 de poser le principe selon lequel les financements des groupes sont exclusivement destinés à leur activité et la rémunération des collaborateurs. De même, les groupes devront à compter de 2015 soumettre des comptes certifiés au Président et aux questeurs du Sénat (ils seront consultables par les présidents de groupe) faute de quoi les aides pourront être suspendues par décision du bureau. L'Assemblée Nationale a décidé le 23 juillet de mesures similaires, avec en plus l'obligation pour les groupes de se constituer en association et la publicité des comptes et de leur audit sur le site de l'Assemblée. Le GRECO considère que ces diverses mesures vont clairement dans le sens de la présente recommandation. Le GRECO encourage la France à intensifier ses efforts en vue de la pleine mise en œuvre de cette recommandation sur l'extension du périmètre comptable des partis et formations politiques, qui reste l'élément le plus important de cette recommandation.

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

Recommandation iii.

48. *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.*

¹⁶ Voir par exemple <http://blogs.lexpress.fr/cuisines-assemblee/2014/09/17/une-reforme-pour-les-groupes-a-lassemblee/>; http://www.liberation.fr/politiques/2014/06/22/le-groupe-ump-a-prete-3-millions-d-euros-au-parti_1047484 ; http://www.liberation.fr/politiques/2014/07/23/le-statut-d-association-apportera-plus-de-transparence-aux-groupes-politiques_1068354.

49. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée non mise en œuvre à ce jour, du fait de l'absence de suites pertinentes. Dans le précédent rapport intérimaire, les autorités avaient signalé qu'un projet de loi était actuellement en cours de discussion au parlement visant 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). Le GRECO avait salué cette initiative qui était toutefois sans rapport avec la présente recommandation.
50. Les dernières informations soumises par les autorités françaises s'agissant de la première partie de la recommandation, indiquent que les contributions des formations politiques à la campagne électorale d'un candidat sont retracées dans le compte de campagne de celui-ci. Cela permet donc déjà un contrôle de ce soutien par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), ce qui rendrait redondante une déclaration du parti concerné. Les partis doivent eux aussi inclure les informations concernées dans leur comptabilité (et donc leurs comptes annuels) selon les modalités précisées par l'avis 95-02 de la CNCCFP. Ainsi, la comptabilité de partis politiques prévoit des postes comptables destinés à retracer l'activité du parti notamment en matière de propagande et communication, d'aides aux candidats, de prise en charge de dépenses électorales etc. Les destinataires finaux de ces dépenses sont identifiables dans les pièces comptables et les documents du parti dont la CNCCFP peut demander communication pendant la période de contrôle.
51. Par ailleurs, ce financement n'est légal que si le parti se conforme à la loi du 11 mars 1988 modifiée. Il doit à cette fin percevoir l'aide publique et/ou recueillir des fonds par l'intermédiaire d'un mandataire ainsi que 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. Seules les structures locales entrant dans le périmètre du contrôle des commissaires aux comptes peuvent être habilitées à financer une campagne électorale.
52. Pour ce qui concerne les dépenses des partis politiques utilisant des médias pour soutenir un candidat, il faut rappeler tout d'abord que de telles dépenses sont retracées dans le compte de campagne car elles correspondent à des dépenses électorales. Par ailleurs, pour assurer l'égalité entre les candidats, il convient également de souligner que l'utilisation de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite six mois avant une élection, conformément à l'article L. 52-1 du code électoral.
53. Concernant le second élément de la recommandation, les autorités soulignent que les comptes de campagne sont certifiés par des experts comptables et déposés à la CNCCFP aux fins de contrôle, puis publiés au Journal officiel, ce qui en assure la publicité la plus large. L'article L. 52-12 du code électoral définit la fonction de l'expert-comptable : 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.
54. Le GRECO prend note des informations ci-dessus et regrette l'absence de suite donnée à la présente recommandation. Il rappelle que certaines élections sont en premier lieu l'affaire des candidats (élection présidentielle) et que même si les partis s'impliquent dans le financement de la campagne des candidats et que cela doit en principe apparaître dans leur comptabilité et leurs états financiers annuels rendus publics, il serait préférable que ces informations apparaissent plus distinctement. Comme indiqué dans le Rapport d'Evaluation, la CNCCFP et le public n'ont

pas un aperçu global de l'intervention financière des partis politiques lors des campagnes électorales ce qui limite forcément la portée des dispositions en matière de transparence. Cela limite aussi la portée du contrôle en ne permettant pas des recoupements entre comptes de campagne des candidats et des partis. La possibilité de tels recoupements dans le même intervalle de temps permettrait de limiter certains risques propres au contexte français, notamment de dépassements des dépenses autorisées dès lors qu'un parti prend en charge directement ou indirectement des frais importants. Il s'agit là de risques réels comme l'a montré une affaire d'envergure signalée par plusieurs médias depuis février 2014 (et non par la CNCCFP)¹⁷. Le GRECO encourage donc les autorités françaises à poursuivre leurs efforts en vue de la prise en compte de la présente recommandation.

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

Recommandation iv.

56. *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.*
57. Le GRECO rappelle que cette recommandation a, à ce jour, été catégorisée comme partiellement mise en œuvre. Des précédents rapports dans la présente procédure de conformité, il ressortait que des suites ont été données au second élément de la recommandation puisque depuis des amendements du Code électoral en 2011, les candidats doivent déclarer leur mandataire lors du dépôt de candidature (sous peine de nullité de celle-ci) et leur rôle dans la centralisation des recettes et dépenses a été renforcé. Le GRECO attendait des efforts accrus concernant la première partie de la recommandation puisque 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 entrants et sortants (à l'exception des menues dépenses), mais dans le cas des partis, ils ne sont chargés que de collecter les dons de personnes physiques et de délivrer les reçus. L'EEG a eu confirmation qu'en pratique des dons et autres formes de soutien ou flux financiers « remontent » par exemple par les sections locales et les autres entités liées 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.* »
58. Les autorités de la France, s'agissant de la première partie de la recommandation, rappellent qu'en ce qui concerne les mandataires des partis politiques, en application des dispositions de la loi du 11 mars 1988 modifiée, les partis ne peuvent recueillir de dons de personnes physiques pour leur financement sans avoir préalablement désigné un mandataire financier. Celui-ci peut être soit une personne physique, soit une association de financement. Le mandataire centralise les dons et cotisations des personnes physiques. L'ensemble des autres recettes (cotisations des

¹⁷ Cf. l'affaire dite « Bygmalion » du nom d'une société de communication, en relation avec la campagne présidentielle de 2012 et des allégations de fausses factures pour des sommes de plusieurs millions d'euros http://fr.wikipedia.org/wiki/Affaire_Bygmalion

adhérents, dons de partis ou groupements politiques – les seules personnes morales autorisées à faire des dons) n'ont pas l'obligation de transiter par le mandataire financier et peuvent être encaissées directement par le parti. Toutefois cette distinction entre les flux entrants n'a pas d'effet sur la transparence du financement du parti puisque l'ensemble des flux entrants sont retracés dans la comptabilité du parti. En ce qui concerne les contrôles sur les flux entrants, la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) se concentre sur la vérification des dons transitant par le mandataire financier tandis que les autres flux entrants font l'objet d'une certification par les commissaires aux comptes.

59. Le GRECO regrette qu'aucune nouvelle suite n'ait été donnée à la première partie de la recommandation, afin de répondre aux préoccupations exprimées dans le rapport d'évaluation et rappelées deux paragraphes plus haut. Les affaires citées aux notes de bas de page 15 et 16 témoignent d'ailleurs des problèmes posés par les flux qui échappent aux mandataires dès lors que les partis jouent un rôle important dans le financement des dépenses ou utiliseraient des structures pour ce faire. Les informations communiquées par la France confirment d'ailleurs le fait qu'une bonne partie des ressources des partis politiques n'est pas contrôlée en pratique par la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP).
60. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

61. *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.*
62. Le GRECO rappelle que cette recommandation a, à ce jour, été considérée comme partiellement mise en œuvre. Dans les précédents rapports de la procédure de conformité, il a été conclu que la dernière partie de la recommandation avait été prise en compte mais pas les deux premiers éléments. Le GRECO regrette le manque de recherche plus active de solutions en vue de faciliter la consultation des comptes de campagne, rappelant que 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 Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques – CNCCFP, ce qui continue de restreindre même à ce niveau pratique une information adéquate du grand public sur le financement politique.
63. Les autorités de la France réitèrent pour l'essentiel leur précédente position contre une prise en compte des premiers éléments de la recommandation, soulignant notamment qu'une publication intermédiaire des comptes de campagne pourrait donner une image erronée de la campagne conduite par un candidat, ces comptes n'étant ni stabilisés, ni certifiés.
64. Le GRECO regrette l'absence de tout nouveau développement, y compris sur des simples mesures comme un délai pour la publication, ou pour faciliter en pratique la consultation des comptes de campagne ailleurs qu'au siège de la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques – CNCCFP. Ces questions n'ont en tout cas pas fait l'objet d'un examen ou de discussion en France.

65. Le GRECO ne peut que conclure que la présente recommandation reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

66. *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.*
67. 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 de la loi n° 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. Après un recours constitutionnel qui a entraîné l'annulation de cette disposition car la loi de finance n'était pas jugée être le texte approprié, 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 n° 88-227. Une même personne ne peut donc plus 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. Le GRECO avait salué cette avancée et jugé la première partie de la recommandation mise en œuvre mais il avait regretté l'absence persistante de nouveau développement au titre de la seconde partie de la recommandation, la raison citée par la France étant la préservation de la vie privée.
68. Les autorités françaises rappellent qu'en ce qui concerne les dons aux candidats à une élection, les dons consentis par une personne physique ne peuvent être supérieurs à 4 600 euros par donateur et par élection. Les coordonnées des donateurs et le montant du don ne sont pas rendus publics. Le compte de campagne transmis à la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques retrace les dons reçus au moyen des « feuillets de carnets de reçus-dons » délivrés par le mandataire financier au donateur. Les autorités françaises réitérent leur opposition à toute publication du montant du don et de l'identité du donateur qu'il s'agisse de contributions au financement des partis ou des candidats. Une telle publicité porterait une atteinte excessive au principe de liberté des opinions politiques, dont l'une des conséquences est le secret du suffrage. Le travail de contrôle de la Commission Nationale des Comptes de Campagnes et des Financements Politiques constitue un élément suffisant pour s'assurer de la régularité du financement des partis et des candidats et la publicité de l'identité des donateurs aurait comme conséquence de déstabiliser et personnaliser le débat électoral.
69. Le GRECO regrette l'absence de suite donnée à la seconde partie de la recommandation et les réticences de la France à la prise de mesures en la matière. Il rappelle que la publicité des dons au-delà d'un certain montant est une des attentes de la Recommandation de 2003 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (articles 12 et 13)
70. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

71. *Le GRECO avait recommandé de renforcer la fonction de contrôle de la CNCCFP en ce qui concerne le financement des partis politiques.*
72. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été catégorisée comme partiellement mise en œuvre à ce jour. Suite à des amendements opérés par la loi ordinaire n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, la faculté donnée à la CNCCFP de demander aux partis politiques la communication des justificatifs et pièces comptables a été inscrite dans la loi et le GRECO a considéré que cela devrait effectivement donner davantage d'autorité à la CNCCFP dans ses demandes qu'elle formulait jusqu'à présent en vertu de la pratique.
73. Les autorités françaises réitèrent littéralement les informations déjà communiquées pour le précédent rapport de conformité intérimaire. Il n'est pas fait état de nouveaux changements ou de nouveaux projets.
74. Le GRECO prend note des informations ci-dessus et regrette qu'aucun nouveau développement n'est intervenu dans le sens de la présente recommandation. Le GRECO renvoie au Rapport d'Evaluation (paragraphe 123) et aux précédents rapports dans la procédure de conformité concernant les améliorations qui pourraient être apportées. Le GRECO rappelle que s'agissant des partis politiques, la CNCCFP est réduite à vérifier le respect des obligations formelles et ses pouvoirs de contrôle utilisables restent eux-mêmes limités¹⁸. La France doit donc poursuivre ses efforts sur ces questions et dans l'ensemble, les progrès accomplis depuis le Rapport d'Evaluation restent nettement insuffisants.
75. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

76. *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.*
77. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre. Des réformes législatives étaient intervenues en 2011 qui ont notamment répondu aux attentes du dernier élément de la recommandation. S'agissant des deux premiers éléments, la France avait dans un premier temps amélioré l'accès aux informations par la Commission pour la transparence financière de la vie politique – CTFVP (accès aux déclarations fiscales) mais ces améliorations 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. A la suite d'une affaire médiatisée concernant un ministre, il avait finalement été décidé de remplacer la CTFVP par la Haute Autorité pour la transparence de la Vie Publique (HATVP), en vertu de deux lois du 13 octobre 2013. La HATVP s'est vu confier également un contrôle en amont, au fur et à mesure des déclarations, et pas seulement en ce qui concerne les éventuelles variations de patrimoine. Elle a été dotée de moyens de communication renforcés avec l'administration fiscale (permettant

¹⁸ Comme la CNCCFP le rappelle d'ailleurs elle-même régulièrement dans ses rapports annuels, par exemple le dernier disponible pour l'année 2012-2013 (page 147) <http://www.cnccfp.fr/index.php?art=699>.

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). A également été introduit un nouveau mécanisme de gestion des conflits d'intérêts pour les élus et certains agents publics de haut niveau, et un nouveau dispositif de déclaration du patrimoine pour ces mêmes personnes. Celui-ci 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. Enfin, un mécanisme de sanction a été maintenu – comme celui introduit en 2011 – pour assurer l'exactitude des informations déclarées et donc l'utilité du dispositif déclaratoire: le fait d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de fournir une évaluation mensongère de celui-ci est passible d'une peine maximale de trois ans de prison et de 45 000 euros d'amende. S'agissant du second élément de la recommandation, le GRECO avait relevé des avancées claires, en particulier le fait que les déclarants soient à l'avenir tenus de déclarer l'ensemble de leurs mandats et fonctions (ces informations seront publiques), les revenus, et dans une certaine mesure, la situation patrimoniale des proches (celle du conjoint, concubin etc.) comme précisé ci-dessus. En conclusion, le GRECO jugeait la seconde partie de la recommandation également prise en compte.

78. Le GRECO avait souligné qu'il conviendrait de réexaminer la situation une fois que la HATVP serait opérationnelle courant 2014, en particulier pour ce qui est 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. Il semblait en effet que la HATVP ne disposerait pas de moyens d'enquête en propre tout comme la CNCCFP avant elle.
79. Les autorités françaises communiquent dans leurs informations complémentaires la liste des divers textes réglementaires adoptés pour l'application des lois d'octobre 2013, notamment cinq décrets pris entre la fin 2013 et mars 2014¹⁹. Elles font aussi référence à la procédure de vérification de la situation fiscale des ministres nouvellement nommés, effective depuis le décret ci-dessus de mars 2014, pour laquelle la HATVP saisit le directeur général des finances publiques. Les autorités françaises font aussi référence au fait que la HATVP est également compétente pour contrôler les déclarations de situation patrimoniale des parlementaires, qui peuvent ensuite être consultées par tout électeur dans les préfectures.
80. Le GRECO prend note de ce qui précède et regrette que les autorités françaises n'apportent aucune précision relative aux moyens et pouvoirs de la Haute Autorité pour la transparence de la Vie Publique (HATVP). Il constate à partir des sources publiques que la HATVP est effectivement

¹⁹ - Décret du 19 décembre 2013 portant nomination du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique - M. Jean-Louis NADAL, ancien procureur général près la Cour de cassation
- Décret n° 2013-1204 du 23 décembre 2013 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
- Décret du 16 janvier 2014 relatif à la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions ministérielles
- Décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique
- Décret n° 2014-386 du 29 mars 2014 relatif à la procédure de vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement prévue à l'article 9 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique
- Décret n°2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
- Arrêté du 28 mai 2014 fixant les modalités de consultation par les électeurs des éléments des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement définis à l'article LO 135-2 du code électoral
- Une circulaire aux préfets précisant les modalités pratique de la consultation des déclarations en préfecture.

devenue opérationnelle au cours des récents mois²⁰. Il en va de même du dispositif de déclaration et de publication en ligne des informations relatives aux intérêts et aux revenus, les déclarations patrimoniales des parlementaires étant consultables auprès des préfectures locales par les citoyens concernés comme les autorités françaises le rappellent. Le GRECO relève que la HATVP, composée de 9 personnes, dispose de son propre budget et d'un Secrétariat d'environ 20 personnes. Les informations disponibles de sources publiques à ce stade confirment que la HATVP ne dispose pas d'un pouvoir d'enquête et de vérification en propre et qu'elle doit s'appuyer pour cela largement sur les informations de l'administration fiscale. Elle a en effet le pouvoir de demander la communication des déclarations d'impôt aux députés et aux membres du gouvernement qui ont établi leurs déclarations. En cas de refus de communication dans un délai de deux mois, la Haute autorité peut néanmoins disposer de ces documents en se rapprochant de l'administration fiscale et obtenir indirectement par ce biais toute information des sources normalement accessibles au fisc (établissements financiers, entreprises, notaires et autres dépositaires de documents etc.), y compris au plan international. La HATVP peut agir d'initiative ou sur saisine par le président de chaque chambre pour ce qui est des déclarations de conflits d'intérêt. Si elle peut enjoindre à un ministre de faire cesser une situation de conflit, en revanche elle doit signaler un tel cas impliquant un parlementaire au président de son assemblée. Pour ce qui est des données relatives au revenu, la publicité des informations permet aussi à toute personne de signaler des doutes quant à la véracité de celles-ci (les données sur le patrimoine consultable en préfecture peuvent aussi donner lieu à des signalements du public dans les circonscriptions concernées). Les autorités françaises, dans leurs derniers commentaires, ajoutent que la HATVP peut également, ce qui est nouveau, demander des explications à toute tierce personne (et non plus seulement au déclarant). Il apparaît donc que malgré des pouvoirs propres qui restent peu développés, la HATVP soit nettement mieux armée pour s'acquitter de sa tâche que ne l'était la Commission pour la transparence financière de la vie politique rencontrée par les évaluateurs en 2008. Le GRECO note que le nouveau dispositif a d'ores et déjà conduit à des cas (signalés dans les médias) d'élus prétendument en défaut de déclaration fiscale ou dont les déclarations d'activités et de revenus apparaissaient incomplètes²¹. Le GRECO invite la France à rapidement remédier à certaines insuffisances, par exemple le fait que les déclarations soient remplies manuellement et de façon parfois négligée. Dans l'ensemble, il apparaît donc que des améliorations sensibles ont été introduites dans le sens voulu par la présente recommandation et que le nouveau dispositif soit à présent opérationnel.

81. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi.

82. *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.*
83. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été catégorisée comme partiellement mise en œuvre à l'issue du Second Rapport de Conformité de mars 2013. La loi du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique avait apporté quelques améliorations mais le GRECO avait regretté l'absence de prise en compte plus large des lacunes relevées par le GRECO dans le Rapport d'Evaluation comme

²⁰ <http://www.hatvp.fr/>

²¹ http://www.lemonde.fr/societe/article/2014/06/27/jean-marie-le-guen-a-sous-evalue-son-patrimoine_4446645_3224.html ; http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/09/11/thomas-et-sandra-thevenoud-la-chute-de-deux-ambitieux_4485890_823448.html ; <http://www.la Tribune.fr/actualites/economie/france/20140401trib000822989/patrimoine-benguigui-desavouee-par-la-haute-autorite-de-la-transparence.html>

le fait que la perte du financement public ne soit pas elle aussi modulable pour ce qui est des partis politiques et les insuffisances dans la publication des décisions.

84. Les autorités françaises réitèrent exactement les informations déjà prises en compte en mars 2013. Il n'est pas fait état de nouveau développement ou proposition.
85. Le GRECO regrette l'absence de tout nouveau développement ou même projet et conclut que la recommandation xi reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

86. **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 cinq des dix-sept recommandations figurant dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** S'agissant des recommandations restantes, dix d'entre elles ont été partiellement mises en œuvre et deux n'ont pas été mises en œuvre.
87. En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, la situation a très peu changé: les recommandations ii et iv ont déjà été mises en œuvre de façon satisfaisante, la recommandation v s'ajoute à présent aux recommandations i et vi s'agissant des recommandations partiellement mises en œuvre et la recommandation iii reste non mise en œuvre. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, la recommandation x s'ajoute à présent aux recommandations vi et viii déjà mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations i, ii, iv, v, vii, ix, et xi restent partiellement mises en œuvre. La recommandation iii reste quant à elle non mise en œuvre.
88. S'agissant des incriminations, le GRECO note une avancée partielle sur la question de la prescription de par une décision jurisprudentielle importante rendue en novembre 2014. Mais globalement, il regrette une nouvelle fois l'absence de toute avancée significative. La France n'a pas pris d'initiatives décisives pour donner effet aux recommandations du GRECO et sa position consiste souvent à réitérer des explications fournies antérieurement. Il n'est pas non plus annoncé de quelconque nouveau projet pertinent – de type législatif ou autre.
89. S'agissant de la transparence du financement politique, le GRECO note avec satisfaction que la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique est entrée en existence au cours du premier semestre 2014 et que le nouveau dispositif de déclaration d'activité, de revenus et du patrimoine génère d'ores et déjà quelques « mises au point » dans des cas individuels d'élus. Il s'agit là du seul progrès tangible qui permette de noter un progrès dans la mise en œuvre d'une des recommandations (recommandation x). Pour le reste, le GRECO regrette qu'aucune autre mesure ni réforme d'envergure n'ait été prise pour répondre aux attentes des recommandations encore pendantes. Le GRECO note que les informations initiales communiquées ne comprennent souvent pas de nouveaux éléments et que des avancées pertinentes occasionnelles ne sont commentées par les autorités françaises qu'après avoir été relevées par le GRECO lui-même, en particulier les mesures prises au cours de l'été 2014 pour accroître la transparence et la responsabilité financière des groupes politiques du parlement, ce qui répondait à des attentes du Rapport d'Evaluation.
90. Pour l'heure, vu le résultat global presque six années après l'adoption du Rapport d'Evaluation et l'absence de progrès à attendre dans un futur proche, le GRECO conclut 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.

91. 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 et xi pour le Thème II au plus tard d'ici le 30 septembre 2015.
92. Le GRECO décide en outre qu'en vertu de l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) b) de son Règlement Intérieur, il invitera le Président du Comité Statutaire à envoyer une lettre au Représentant Permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe, attirant son attention sur l'absence de mise en œuvre des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures fermes en vue d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
93. Le GRECO invite les autorités françaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport.