

Adoption: 4 décembre 2015  
Publication: 3 février 2016

**Public**  
**Greco RC-III (2015) 19F Révisé**

## **Troisième Cycle d'Évaluation**

### **Troisième 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 70<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 30 novembre - 4 décembre 2015)

## I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la France a été adopté par le GRECO lors de sa 41<sup>e</sup> réunion plénière (19 février 2009). Il a été rendu public le 12 mars 2009, suite à l'autorisation de la France (Greco Eval III Rep (2008) 5F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
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<sup>e</sup> réunion plénière (1<sup>er</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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.

6. Dans le [second Rapport intérimaire de Conformité](#), adopté lors de sa 66<sup>e</sup> réunion plénière (12 décembre 2014), la France avait partiellement mis en œuvre une recommandation supplémentaire relativement au thème I – la recommandation v relative à la prescription, suite à une évolution jurisprudentielle. Elle avait aussi pleinement mise en œuvre une recommandation supplémentaire relative au thème II s'agissant du renforcement de la supervision en matière de contrôle des déclarations de patrimoine et des intérêts des élus et hauts fonctionnaires (recommandation x). La France avait à ce stade mis en œuvre (ou traité) de façon satisfaisante, au total, seulement cinq des dix-sept recommandations, neuf 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 et xi pour le Thème II avant le 30 septembre 2015. Ces informations ont été soumises le 9 octobre dernier. Conformément à l'Article 32, paragraphe 2, alinéa ii. b), le GRECO avait décidé d'inviter le Président du Comité Statutaire à envoyer une lettre au Représentant Permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe.
7. Ce [troisième 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 deuxième Rapport intérimaire, et il donne une appréciation globale sur le niveau de conformité aux dites recommandations.

## II. ANALYSE

### Thème I : Incriminations

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

#### **Recommandation i.**

9. *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 ».*
10. Le GRECO rappelle qu'à ce jour, il a accepté de considérer cette recommandation partiellement mise en œuvre. S'agissant de la première partie de la recommandation, il ressortait des précédents rapports que les amendements 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 pas à la présente recommandation, mais à une simple observation distincte, contenue elle aussi dans le Rapport d'Evaluation. De plus, la jurisprudence et la littérature spécialisée restaient très empreintes de cette notion comme une condition importante du succès des poursuites pénales dans la plupart des dossiers de corruption, en dehors des simples cas de sollicitation non suivie d'effet. Par ailleurs, le GRECO a considéré que les formations menées en 2013-2014 et rapportées par la France soit apparaissaient ne pas aborder le problème spécifique du pacte (et non son antériorité), soit il n'était pas donné d'informations sur leur contenu qui démontrerait qu'elles allaient dans le sens de la présente recommandation. Le GRECO a rappelé à diverses reprises que les infractions de corruption active et passive sont des infractions autonomes : hormis les cas de sollicitation unilatérale (ou lorsque l'on cherche à poursuivre les auteurs d'un accord non encore exécuté), l'intention délictuelle du corrupteur n'implique pas forcément l'intention délictuelle du corrompu et inversement alors que la pratique française semble faire encore trop souvent de l'échange de volontés (le « pacte ») la condition sine qua non d'une condamnation. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, la France n'a pas pris à ce jour de mesures dans le sens voulu et cette partie n'a pas été mise en œuvre. La France s'est généralement bornée à fournir des informations ou explications peu probantes. Le GRECO a jusqu'à présent rappelé que vu notamment l'usage encore répandu de la notion de pacte dans la pratique judiciaire, la notion de « réception » peut difficilement être comprise dans les incriminations de la corruption passive, qui visent seulement le fait de « solliciter » et « agréer » une offre, une promesse ou un don.

11. Les autorités françaises font à présent référence à la décision de la Cour de Cassation rendue dans son arrêt du 6 juin 2011 par laquelle, dans le prolongement d'un arrêt rendu, dans la même affaire, en Assemblée plénière, le 23 juillet 2010 (pourvoi n° 10-85.505, Bull. n°2), elle a posé clairement le principe selon lequel la corruption active et la corruption passive constituent des délits distincts (des extraits en sont fournis). Elles indiquent que pour parachever cette œuvre de clarification, la Cour dans un arrêt du 24 avril 2013 (pourvoi n.12-81.955) a prononcé une cassation totale d'une décision de cour d'appel qui, pour relaxer les prévenus des chefs de corruption active et passive, s'était fondée sur l'absence de preuve d'un pacte de corruption tout en se livrant à d'autres constatations à charge des inculpés mais dont elle n'avait pas tiré les conséquences légales pour la condamnation<sup>1</sup>. Les autorités françaises expliquent que ce second arrêt confirme que la Cour de Cassation a définitivement abandonné toute référence à la notion de pacte de corruption pour qualifier les faits de corruption. Et que bien plus, elle censure désormais cette référence, ce qui démontre sa ferme détermination à tirer toutes les conséquences de l'autonomie des infractions de corruption active et passive. Cette jurisprudence s'applique, par analogie, au trafic d'influence active et passive, ces deux volets étant structurés de manière identique à ceux prévus pour la corruption, dans les mêmes textes d'incrimination. Les autorités françaises indiquent aussi que ces développements de jurisprudence ont été largement diffusés à l'occasion des actions d'information et de sensibilisation auprès des enquêteurs et magistrats, par exemple : journée d'échange entre les parquets judiciaires et financiers à Rennes en février 2014 ; trois sessions de formation des enquêteurs de l'Inspection

---

<sup>1</sup> « Que, pour relaxer les prévenus des chefs de corruption active et passive, l'arrêt énonce que si " les éléments de l'espèce ne permettent pas de caractériser un pacte de corruption par rapport aux opérations visées à ce titre, force est de noter que ce type de relation, très suivie et assortie d'avantages matériels entre une personne dépositaire d'une parcelle de la décision publique et son donneur d'ordre, relève d'un relâchement regrettable chez M. Y...et de nature à faire suspecter des compromissions dans des situations où, comme relevé ci-dessus, les règles de la comptabilité publique n'ont pas été rigoureusement observées ;

Mais attendu qu'en prononçant ainsi, par des motifs contradictoires et en ne tirant pas les conséquences légales de ses propres constatations, la cour d'appel n'a pas justifié sa décision »

générale de la police nationale en mars et juin 2014 ; colloque sur la corruption à la faculté de droit d'Aix-en-Provence en septembre 2014 ; session de formation à l'Ecole de la gendarmerie en novembre 2014 ; première réunion des « référents probité » (un nouveau dispositif mis en place récemment)<sup>2</sup>, organisée par le Directeur des affaires criminelles et des grâces, à la cour d'appel de Paris en juin 2015. Au cours de cette réunion, les enseignements de la Cour de cassation concernant en particulier la nécessité d'abandonner toute référence à la notion de « pacte de corruption » ont été présentés et discutés. Les autorités précisent dans leurs dernières informations que le matériel pédagogique présenté par le SCPC à l'occasion des formations où il est impliqué souligne, jurisprudence de la Cour de cassation à l'appui, que la corruption active et la corruption passive constituent deux infractions complémentaires mais distinctes, que la poursuite et la condamnation de l'une est indépendante de la poursuite et de la condamnation de l'autre. Il est également indiqué qu'il n'est pas nécessaire d'établir l'existence d'un pacte de corruption scellant la rencontre des volontés du corrupteur et du corrompu. Enfin, les autorités françaises soumettent des statistiques en vue de montrer les différences dans le nombre des condamnations entre forme « active » et forme passive » de la corruption et du trafic d'influence, et donc illustrer le caractère autonome de ces infractions en pratique<sup>3</sup>.

12. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, les autorités françaises indiquent que les derniers développements jurisprudentiels ci-dessus ont un impact sur la couverture matérielle des infractions de corruption. Elles précisent que selon la doctrine spécialisée la plus récente, l'incrimination du fait « d'agréer, sans droit, des dons, des présents ou des avantages quelconques » recouvre sans aucun doute le fait de « recevoir un avantage indu » au sens de la Convention pénale sur la corruption. La réception, tout comme la conservation pendant un certain temps de ce qui a été reçu (comme le GRECO l'évoquait précédemment) constitue une forme d'agrément<sup>4</sup>. L'hypothèse visée par le GRECO, de réception et de conservation pendant un certain temps d'un pot-de-vin, en dehors de tout « pacte de corruption » tombe donc bien dans le champ d'application des textes d'incrimination de la corruption passive. Les autorités françaises font aussi référence à d'autres éléments concernant la corruption dans le secteur privé<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> L'institution de ces « référents probité », en mars 2015, s'inscrit dans le prolongement de la création, en 2013, d'une part, de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et, d'autre part, du Parquet national financier. Il s'agit des magistrats désignés, dans chaque ressort, pour être en charge des atteintes à la probité publique, ce qui permet, non seulement, de centraliser localement les informations en la matière, mais aussi, de faciliter les échanges avec les partenaires institutionnels. Cette première réunion des « référents probité » a été l'occasion, non seulement, de faire le point sur les missions des différents acteurs en matière de lutte contre les atteintes à la probité et leur nécessaire interaction (Cour des comptes, Haute autorité pour la transparence de la vie publique, SCPC, Parquet national financier, juridictions interrégionales spécialisées en matière économique et financière, juridictions de droit commun), mais aussi, de rappeler les nouveaux outils créés en 2013 pour mieux détecter et réprimer les atteintes à la probité, ainsi que les enseignements de la Cour de cassation en la matière. Ces « référents probité » sont destinés à se réunir régulièrement, sous l'impulsion de la Direction des affaires criminelles et des grâces, afin d'intensifier les relations et de mutualiser les bonnes pratiques.

	2009	2010	2011	2012	2013
Corruption active	73	60	96	77	79
Corruption passive	51	58	60	64	66
Trafic d'influence actif	9	7	10	6	12
Trafic d'influence passif	18	8	12	12	15

<sup>4</sup> Voir notamment A. Vitu et F. Stasiak, Jcl pénal des affaires, fasc.40, mars 2014, paragraphe 22, ainsi que M. Segonds, Jcl pénal des affaires, fasc.30, avril 2015, paragraphe 35

<sup>5</sup> Le fait que la décision- cadre de l'Union européenne n°2003-258 relative à la corruption dans le secteur privé, qui emploie elle aussi la notion de « recevoir », n'a donné lieu à aucune procédure en manquement contre la France pour des problèmes de conformité de la notion d'agréer avec le droit de l'UE. D'ailleurs, dans son rapport sur la corruption, du 3 février 2014, la Commission européenne a indiqué que la France avait correctement transposé cette décision-cadre.

13. Le GRECO prend note des informations et explications actualisées fournies ci-dessus. Il est heureux d'apprendre que la plus haute juridiction pénale ait procédé progressivement, par des arrêts rendus en juillet 2010, juin 2011 et surtout en avril 2013, à une œuvre significative de clarification jurisprudentielle, ayant vocation à faire autorité dans le traitement des infractions de corruption active et passive et, par analogie, de trafic d'influence active ou passive.. Il apprécie les assurances données par la France quant à l'abandon et à la condamnation par la Cour de Cassation de toute référence à la notion de pacte de corruption pour qualifier les faits de corruption. Cette évolution va donc dans le sens des attentes du GRECO. Plusieurs formations récentes sont citées, et les messages diffusés à cette occasion rejoignent les objectifs de la présente recommandation. Le GRECO note avec intérêt qu'en mars 2015 un réseau de praticiens consacré au thème de la probité a été mis en place pour faciliter à l'avenir la concertation générale sur ces questions. Le GRECO apprécie que dans ce cadre le ministère de la Justice ait organisé en juin 2015 une réunion à laquelle ont participé de nombreux magistrats, en fonction dans les différents ressorts du territoire national<sup>6</sup>, et qu'à cette occasion, les implications de cette évolution jurisprudentielle concernant le « pacte de corruption » ont été partagées à un haut niveau. Le GRECO encourage le pays à poursuivre activement ses efforts dans le sens de l'information et de la sensibilisation des autorités judiciaires sur l'ensemble du territoire national afin d'éviter, à l'avenir, tout recours à la notion de pacte de corruption et de limiter les risques que des décisions ne continuent d'être rendues en considération de l'existence ou non d'un pacte corruptif<sup>7</sup>. Mais dans l'ensemble, le GRECO conclut que les changements qui se sont opérés en France permettent de parvenir au résultat attendu.
14. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, le GRECO souligne qu'à ce jour, le service français spécialisé dans la corruption – Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC) a d'une façon constante fait référence et explicité l'élément passif de la corruption comme le fait de « solliciter » ou « accepter » (un avantage indu, une promesse etc.), y compris encore très récemment<sup>8</sup>. Le fait de « recevoir » en tant qu'élément à part entière n'apparaît pas dans ces rappels et explications. Il est néanmoins raisonnable de penser que si, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation, les tribunaux abandonnent progressivement la référence au pacte de corruption – hormis bien sûr les cas exceptionnels en pratique où les poursuites viseraient un « accord » qui n'a pas encore reçu un commencement d'exécution, la notion d'« agréer » est appelée à être largement comprise comme ayant une acception plus étendue. Le GRECO apprécie, en tout cas, les assurances données ci-dessus par la France « que la réception, tout comme la conservation pendant un certain temps de ce qui a été reçu constitue une forme d'agrément », en ligne avec le Rapport explicatif de la Convention pénale sur la corruption. Le GRECO salue donc cette avancée qui va clairement dans le sens des attentes de la seconde partie de la recommandation et il espère que la France mettra les moyens en œuvre pour en informer le plus largement possible les praticiens susceptibles d'être concernés,

---

<sup>6</sup> Voir par exemple <http://www.hatvp.fr/reunion-dacg/>

<sup>7</sup> Le tribunal correctionnel de Bordeaux, par un jugement du 28 mai 2015, a prononcé une relaxe des fins de la poursuite pour trafic d'influence en l'absence de preuve de l'existence d'un « pacte de corruption », selon un raisonnement qui n'est pas sans présenter certaines analogies avec celui que la Cour de Cassation a sanctionné dans sa décision d'avril 2013 (les juges des juridictions dont le jugement est cassé relèvent des anomalies, des fautes de comportement et une concomitance dans les actes des accusés mais prononcent l'acquiescement pour défaut de démonstration d'un pacte corruptif) : [http://www.lesechos.fr/28/05/2015/lesechos.fr/02195695408\\_affaire-bettencourt--woerth-relaxe--banier-et-de-maistre-condamnes.htm](http://www.lesechos.fr/28/05/2015/lesechos.fr/02195695408_affaire-bettencourt--woerth-relaxe--banier-et-de-maistre-condamnes.htm)

<sup>8</sup> Dans les rapports annuels du SCPC et fiches pratiques publiées en ligne sur le site du Ministère de la Justice : rapport 2004 pour la corruption dans le secteur public, dans lequel il est question de « solliciter ou accepter » (des dons, promesses etc.) et le rapport 2005 pour la corruption dans le secteur privé, lequel fait référence à la « sollicitation » et au fait d'« accepter une sollicitation ». Plus récemment, dans le rapport publié en juin 2015 pour l'année 2014 (page 111) : « la corruption **passive**, situation dans laquelle une personne publique ou privée **sollicite** ou **accepte** des dons, promesses » ([http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/rapport\\_scpc\\_2014.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rapport_scpc_2014.pdf))

par le biais des réunions avec les référents probité ou autrement. Les préoccupations sous-jacentes à l'ensemble de cette recommandation ont donc à présent été pleinement prises en considération.

15. Le GRECO conclut donc que, dans l'ensemble, la recommandation i a été traitée de manière satisfaisante.

### **Recommandation iii.**

16. *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).*
17. Le GRECO rappelle que cette recommandation est, à ce jour, non mise en œuvre. Comme indiqué dans le précédent rapport, « 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 incrimination<sup>9</sup> (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 consultations<sup>10</sup> et d'une étude d'impact<sup>11</sup> en relation avec le processus ayant conduit à 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. »
18. Les autorités continuent d'indiquer que cette recommandation nécessite une réflexion approfondie, laquelle se poursuit activement entre plusieurs ministères, et que le GRECO sera informé des suites qui y seront données dans les meilleurs délais.
19. Le GRECO prend note de l'absence de nouveaux développements pertinents et il conclut donc que la recommandation iii reste non mise en œuvre.

---

<sup>9</sup> Elles avaient notamment, précisé qu'elles restent interrogatives sur le fait qu'un certain nombre de pays n'incriminent pas le trafic d'influence, et qu'il leur semble difficile d'envisager qu'une juridiction française puisse poursuivre pour trafic d'influence passif un agent public étranger alors même que dans son pays, l'acte qu'il a commis n'est constitutif d'aucune infraction.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Lien vers la page d'information de Légifrance :

[http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do;jsessionid=1DEA4746C7BA96E68A9984FE350CD418.tpdjo05v\\_3?idD ocument=JORFDOLE000027354779&type=general](http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do;jsessionid=1DEA4746C7BA96E68A9984FE350CD418.tpdjo05v_3?idD ocument=JORFDOLE000027354779&type=general)

## **Recommandation v.**

20. *Le GRECO avait recommandé d'étendre, comme cela est envisagé, le délai de prescription pour les délits de corruption et de trafic d'influence.*
21. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre. Un précédent projet de loi n'avait pas abouti, et les autorités étaient malgré tout d'avis que les apports jurisprudentiels permettent d'assouplir le mode de calcul du délai de prescription (qui est de 3 ans pour les délits de corruption et de trafic d'influence), notamment 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 plus récemment avec une jurisprudence de la Cour de Cassation de novembre 2014 dans une affaire criminelle d'infanticides<sup>12</sup>). Le GRECO a commenté en détail la situation en France et salué les avancées jurisprudentielles progressives, mais également souligné que cette solution jurisprudentielle n'était pas suffisante pour pleinement mettre en œuvre la recommandation 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».
22. Les autorités françaises indiquent à présent qu'une mission parlementaire chargée de dresser un bilan et de formuler des propositions en matière de délais de prescription pénale, a remis le 20 mai dernier un rapport public<sup>13</sup>. Ses propositions n° 5, 10 et 11 visent à faire passer le délai de prescription à 6 ans en matière délictuelle (et donc pour les diverses infractions de corruption et trafic d'influence<sup>14</sup>, et à consacrer dans la loi les principes jurisprudentiels : a) du report du point de départ à la découverte des infractions et b) de la suspension du calcul de la prescription en cas d'obstacles insurmontables à l'exercice des poursuites. Ces trois propositions ont été reprises dans une proposition de loi déposée par les parlementaires auteurs du rapport ci-dessus, le 1er juillet 2015.<sup>15</sup>
23. Le GRECO prend note avec un vif intérêt des propositions législatives ci-dessus, déposées le 1er juillet 2015 devant le parlement. Celles-ci vont clairement dans le sens des attentes de la présente recommandation. Le GRECO espère qu'elles trouveront à se concrétiser.
24. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

## **Recommandation vi.**

25. *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).*

---

<sup>12</sup> [https://www.courdecassation.fr/jurisprudence\\_2/assemblee\\_pleniere\\_22/613\\_14\\_30461.html](https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/assemblee_pleniere_22/613_14_30461.html)

<sup>13</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2778.asp#P1161\\_279746](http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2778.asp#P1161_279746)

<sup>14</sup> Sauf l'infraction de corruption de magistrat dans le cadre de poursuites pénales qui constitue un crime pour lequel la prescription des poursuites est déjà de 10 ans (article 434-9).

<sup>15</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion2931.asp>

26. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans la mesure où la suppression de la réserve à l'article 17 de la Convention (troisième partie de la recommandation) a fait l'objet d'un examen au niveau politique, même si la France a finalement décidé de maintenir la situation actuelle. Le GRECO le regrettait d'autant plus que l'argument mis en avant par la France - selon lequel de toute façon la plupart des pays avaient ratifié la Convention onusienne sur la Corruption (et incriminaient donc eux aussi les faits pertinents) - pouvait aussi impliquer que le maintien de la réserve française ne se justifiait plus. Concernant la première partie de la recommandation, des amendements avaient été introduits en décembre 2013, afin d'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'agissait de préoccupations propres aux travaux de l'OCDE alors que la présente recommandation vise à remédier à des limitations excessives plus générales posées par l'article 113-8 du Code pénal. Pour ce qui est du deuxième volet de la recommandation, la France n'a toujours pas pris de mesure à ce jour.
27. Dans leurs dernières informations, les autorités françaises indiquent que la réflexion se poursuit sur les deux volets pendents ci-dessus et engage activement plusieurs ministères et que le GRECO sera informé des suites qui y seront données dans les meilleurs délais.
28. Le GRECO prend note de l'absence de toute avancée concrète à ce stade sur la mise en œuvre de la présente recommandation, même si la réflexion se poursuit. Cette recommandation vise des mesures qui contribueraient à renforcer la capacité de la France à poursuivre les infractions transnationales liées à la corruption. Le GRECO rappelle que la France est l'un des grands pays exportateurs et que malgré cela, les résultats des efforts répressifs sont restés minimes à ce jour concernant la corruption transnationale. Ceci demeure une anomalie souvent signalée au plan national et international, y compris par le GRECO dans le rapport d'évaluation du Troisième Cycle.
29. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

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

30. 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, viii et x ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations i, ii, iv, v, vii, ix 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.**

31. *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.*
32. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été catégorisée comme partiellement mise en œuvre. A ce jour, aucune mesure n'a été prise au sujet du premier élément, alors que s'agissant du second, la loi n°2011-412 du 14 avril 2011 a fait que les candidats aux élections sénatoriales sont désormais soumis plus largement aux règles sur le financement des campagnes électorales.

33. Les autorités françaises indiquent que la mise en œuvre de cette recommandation n'a pas connu de nouveau développement.
34. Le GRECO regrette l'absence d'avancées et il ne peut que conclure que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

35. *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, d'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.*
36. Le GRECO rappelle que cette recommandation est actuellement considérée comme partiellement mise en œuvre. Sur la première partie de la recommandation, la France n'a pas signalée d'avancée à ce jour, mais le GRECO avait relevé que de son côté, le parlement a pris des mesures au cours de l'été 2014 pour accroître la transparence et la responsabilité financière des groupes politiques du parlement, à la suite de plusieurs affaires controversées et médiatisées. Il reste donc à redéfinir le périmètre comptable des partis et formations politiques. Au sujet de la seconde partie de la recommandation, celle-ci a été prise en compte du fait que 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.
37. Les autorités françaises indiquent dans leurs dernières informations que la réflexion se poursuit et que dans son rapport pour l'année 2014, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a émis des propositions allant dans le sens attendu par le GRECO, notamment en vue de l'intégration des sections territoriales dans les comptes des partis politiques.
38. Le GRECO prend note de ce qui précède et de l'absence de nouveau développement tangible. Il note avec intérêt, toutefois, que ses propositions trouvent un nouvel écho dans le dernier rapport de l'organe chargé de superviser le financement politique en France.
39. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iii.**

40. *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.*
41. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée non mise en œuvre à ce jour, compte tenu de l'absence de tout développement pertinent. Pour le détail de ses analyses, il renvoie au précédent rapport.
42. Le GRECO prend note de l'absence d'avancées depuis le précédent rapport et il ne peut que conclure que la recommandation iii reste non mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

43. *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.*
44. 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. Concernant la première partie de la recommandation, celle-ci est non mise en œuvre à ce jour. Les informations communiquées par la France jusqu'à présent ont d'ailleurs confirmé 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) du fait de la centralisation défailante des flux.
45. Les autorités de la France indiquent que la première partie de la recommandation n'a pas donné lieu à ce jour à des développements particuliers.
46. 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. Des affaires récentes, citées dans le précédent rapport, ont d'ailleurs témoigné des problèmes posés par les flux qui échappent aux mandataires dès lors que les partis politiques jouent directement un rôle important dans le financement des dépenses, ou qu'ils utiliseraient des structures intermédiaires pour ce faire.
47. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

48. *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.*
49. 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 regrettait le manque de recherche plus active de solutions en vue de faciliter la consultation des comptes de campagne, rappelant que la publication des comptes se fait après contrôle et prend plus d'un an, alors qu'aucun délai n'est prévu pour cette publication. Par ailleurs, la consultation des comptes originels 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 continuait de restreindre même à ce niveau pratique une information adéquate du grand public sur le financement politique. En tout cas, ce genre de questions n'avaient clairement pas fait l'objet d'un examen en bonne et due forme jusque-là en France.

50. Les autorités de la France signalent que l'examen recommandé, en opportunité et en faisabilité, a eu lieu de manière approfondie, mais n'a pas pu aboutir à la solution préconisée par le GRECO. Elles réitèrent que la publication des comptes de campagne intermédiaires (avant la fin du contrôle des comptes par la CNCCFP et, le cas échéant, avant l'issue du recours susceptible d'être formé contre la décision de la CNCCFP) présente le risque de donner une image inexacte de la campagne conduite par un candidat, ces comptes n'étant pas encore ni stabilisés, ni certifiés. Elles citent à ce sujet des extraits d'une décision récente du Conseil d'Etat du 27 mars 2015 (affaire n° 382083)<sup>16</sup>. Dans leurs derniers commentaires, les autorités expliquent que cette décision porte aussi, implicitement, sur la communication du contenu même des comptes de campagnes (ressources et dépenses) et qu'elle confirme que tant que le processus de contrôle n'est pas terminé, ces informations ne peuvent être publiées.
51. Le GRECO prend note de ce qui précède et de l'absence de nouveau développement concret dans le sens voulu par les deux premiers éléments de cette recommandation et notamment les sujets et acteurs impliqués dans les discussions qui ont pu être menées sur la recherche active de solutions dans le sens préconisé. Comme le GRECO l'a déjà souligné, il ne peut se contenter de l'argument selon lequel aucune information ne peut être publiée avant la fin de la phase de contrôle y compris les recours éventuels et que la décision de justice du Conseil d'Etat ci-dessus s'opposerait indirectement à toute avancée. Il semble tout d'abord que cette décision concerne une question différente de la présente recommandation, qui vise à améliorer essentiellement la communication des informations relatives aux ressources et dépenses de campagne, et non la publicité des comptes détaillés avec toutes les pièces et justificatifs comptables. Le GRECO rappelle que la transparence peut s'opérer par le recours à des formats simplifiés et synthétiques à soumettre par les déclarants, idéalement au format électronique afin de gagner du temps. En second lieu, la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) publie au journal officiel disponible en ligne, avant la fin de la phase de contrôle et dans un délai d'environ trois mois suivant le scrutin, une version synthétique des comptes de campagne concernant l'élection présidentielle. Or, ce principe qui date de 2006 n'a pas été remis en cause à ce jour et il pourrait inspirer les discussions sur de nouvelles avancées qui restent donc envisageables : généralisation à d'autres élections de la publication de données de base au format simplifié, publication dans des délais adéquats – voire pendant la campagne – en faisant usage des techniques de communication actuelles. Enfin, le GRECO rappelle que les partis politiques participent eux aussi en pratique au financement de leur(s) candidat(s) et que ces soutiens doivent en principe apparaître dans leurs propres rapports financiers. Mais ces informations ne sont elles-mêmes consultables au plus tôt qu'après le dépôt des rapports annuels l'année suivant l'élection et au siège de la CNCCFP. Dans ce contexte, et aux fins d'une plus grande transparence du financement électoral, il est important que la France poursuive son

---

<sup>16</sup> Le texte intégral est disponible au lien suivant : <http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2015-03-27/382083>. Il s'agit d'une décision rendue à l'occasion d'un recours intenté notamment par un media, contre la décision de refus de communication des pièces justificatives de comptes de campagne par l'autorité de contrôle du financement politique : « *Considérant que l'ensemble des documents qui justifient les écritures figurant dans le compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle et permettent à la CNCCFP de s'assurer de sa régularité, sont produits ou reçus par cette autorité administrative indépendante dans le cadre de la mission de contrôle des comptes de campagne qui lui a été confiée par le législateur organique en vue de garantir l'égalité entre les candidats ; qu'ils sont dépourvus de tout caractère juridictionnel ; que, par conséquent, ces pièces constituent des documents administratifs qui ne peuvent être régis, en l'absence de disposition législative particulière, que par la loi du 17 juillet 1978 ; qu'il résulte de ce qui a été dit au point 6 de la présente décision que ces documents sont exclus du droit de communication jusqu'à l'expiration du délai de recours contre la décision de la CNCCFP rejetant, approuvant ou réformant le compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle ou, le cas échéant, jusqu'à l'intervention de la décision rendue par le Conseil constitutionnel sur le recours formé contre cette décision ; qu'il en va autrement après cette date, à compter de laquelle il appartient seulement à la CNCCFP, saisie d'une demande de communication de tels documents, de rechercher si les dispositions qui leur sont applicables permettent d'y faire droit.* »

examen des améliorations préconisées dans les deux premiers éléments de la recommandation. Le GRECO ne peut donc que maintenir sa conclusion précédente.

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

#### **Recommandation vii.**

53. *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.*
54. Le GRECO rappelle que cette recommandation est, à ce stade, partiellement mise en œuvre. Comme il a eu l'occasion de l'indiquer dans son précédent rapport de décembre 2014, « [à] 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. »
55. Les autorités françaises, s'agissant de la seconde partie de la recommandation en suspens, soutiennent que l'examen recommandé a eu lieu de manière approfondie, que des consultations interministérielles ont eu lieu, à un niveau technique et politique, quant à l'opportunité et à la possibilité d'introduire le principe de la publicité des donateurs au-delà d'un certain seuil, mais que la décision a finalement été prise de ne pas légiférer sur ce sujet. La raison principale tient aux obstacles d'ordre constitutionnel tirés de la préservation, non seulement, du secret du suffrage (la divulgation de l'identité des donateurs reviendrait à les contraindre, en leur qualité d'électeurs, à révéler au public leurs intentions de vote), mais aussi, du droit au respect de la vie privée. A cet égard, dans une décision du 9 octobre 2013 rendue par le Conseil Constitutionnel<sup>17</sup>, celui-ci a eu l'occasion de se prononcer sur la question de la conformité aux exigences constitutionnelles découlant du droit au respect de la vie privée de la publicité des déclarations d'intérêts et d'activités des personnes assujetties. Pour résumer, il en ressort que le Conseil a formulé des réserves, sur le fondement du principe de proportionnalité, s'agissant des informations relatives aux personnes non élues dès lors qu'elles n'exercent pas des fonctions électives ou ministérielles (mais administratives). Les autorités sont d'avis que cette jurisprudence est de nature à empêcher l'adoption de la solution préconisée par la présente recommandation. Elles considèrent que la situation des donateurs, même au-delà d'un certain seuil de dons, est loin de revêtir un caractère aussi particulier que celui des parlementaires ou des candidats à l'élection présidentielle. Le principe de proportionnalité s'oppose à ce que l'identité des donateurs, qui est déjà portée à la connaissance de la Commission Nationale de

<sup>17</sup> <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2013-675-dc/decision-n-2013-675-dc-du-09-octobre-2013.138242.html>

Contrôle des Comptes de Campagnes et du Financement des Partis (CNCCFP), en tant qu'organe de contrôle, soit en outre divulguée au public.

56. Le GRECO prend note de ce qui précède. Il apprécie les assurances données par la France qu'un examen approfondi ait été mené à un niveau élevé sur la possible introduction de la publicité des dons et donateurs au-delà d'un certain seuil. Il rappelle qu'il s'agit là de l'une des attentes de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (articles 12 et 13). Il rappelle aussi que la grande majorité des autres pays membres du GRECO ont réussi à introduire le principe de la publicité des donateurs au-delà d'un certain seuil. Même s'il regrette l'issue négative de ces discussions et décisions, il constate que la France a à présent répondu à la présente recommandation dans sa totalité étant donné que celle-ci visait un examen des questions et non une obligation de résultat.
57. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation ix.**

58. *Le GRECO avait recommandé de renforcer la fonction de contrôle de la CNCCFP en ce qui concerne le financement des partis politiques.*
59. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été catégorisée comme partiellement mise en œuvre à ce jour. Suite à des amendements introduits par la loi ordinaire n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, la CNCCFP a explicitement la faculté de demander aux partis politiques la communication des justificatifs et pièces comptables. Mais aucun nouveau développement n'est venu remédier aux autres faiblesses signalées dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 123) ; comme déjà souligné et rappelé par le GRECO, s'agissant des partis politiques la CNCCFP en est réduite à vérifier le respect des obligations formelles et comptables, et ses pouvoirs de contrôle utilisables restent eux-mêmes encore limités<sup>18</sup>.
60. Les autorités françaises indiquent que cette recommandation n'a pas donné lieu à de nouveaux développements.
61. Le GRECO regrette que la situation n'ait connu aucune évolution dans ce domaine crucial que sont les moyens juridiques de base de la supervision.
62. Il conclut que la recommandation ix reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xi.**

63. *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.*
64. 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

---

<sup>18</sup> Comme la CNCCFP continue de le rappeler d'ailleurs elle-même dans ses rapports annuels, celui pour la période 2012-2013 (pages 147-148) et le plus récent, pour l'année 2014 (page 100) : <http://www.cnccfp.fr/index.php?art=699>

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 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.

65. Les autorités françaises réitèrent essentiellement leurs précédentes informations. La CNCCFP fait pleinement usage de son pouvoir de réduire le montant du remboursement partiel des dépenses électorales en fonction de la gravité des infractions. Elle fait aussi usage de son pouvoir d'approbation après réformation des comptes à l'occasion des élections. Les peines d'inéligibilité sont déjà modulables par le juge de l'élection. Les décisions de la CNCCFP sont publiées au journal officiel et les décisions judiciaires sont notifiées aux intéressés et consultables dans les recueils de jurisprudence dédiés. Dans leurs derniers commentaires, les autorités indiquent qu'avec la loi n°2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, la perte du financement public peut à présent être modulée plus largement qu'auparavant s'agissant des partis politiques dès lors que ces derniers ne respectent pas les règles de parité fixées par la loi.
66. Le GRECO note qu'il n'a apparemment pas été pris de nouvelle mesure sur cette recommandation dans le sens attendu et rappelé précédemment par le GRECO : en particulier la modulation de la perte du financement public aussi pour les partis (à présent bien établie pour les questions de parité hommes-femmes), et des décisions rendues plus accessibles en pratique.
67. Le GRECO conclut que la recommandation xi reste partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

68. **Au vu des conclusions formulées dans les précédents 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 sept des dix-sept recommandations figurant dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle, soit deux de plus par rapport au précédent rapport. S'agissant des recommandations restantes, huit d'entre elles ont été partiellement mises en œuvre et deux n'ont pas été mises en œuvre.**
69. En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, la recommandation i peut à présent être considérée comme traitée de manière satisfaisante. Pour le reste, la situation reste inchangée: les recommandations ii et iv avaient déjà été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations v et vi restent 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 vii s'ajoute à présent aux recommandations vi, viii et x qui étaient déjà mises en œuvre. Les recommandations i, ii, iv, v, ix, et xi restent partiellement mises en œuvre et la recommandation iii reste quant à elle non mise en œuvre.
70. S'agissant des incriminations, le GRECO, se félicite que la France signale une avancée importante sur la question du « pacte de corruption » (recommandation i) puisque la juridiction suprême en matière pénale a consolidé son évolution jurisprudentielle dans le sens d'un abandon de ladite notion de « pacte ». Il note avec intérêt la mise en place en mars 2015 d'un dispositif de « référents probité » au sein des institutions judiciaires, appelé à l'avenir à permettre des concertations sur l'impact des évolutions jurisprudentielles pertinentes et d'autres questions en lien avec la thématique de la corruption, par le biais de réunions régulières. Le GRECO se réjouit

également qu'une proposition de loi vise à concrétiser dans les textes les acquis jurisprudentiels en matière de calcul du délai de prescription notamment pour les infractions de corruption et de trafic d'influence. Pour le reste, il regrette une nouvelle fois l'absence de toute avancée, y compris dans des domaines qui permettraient à la France d'étendre sa capacité à poursuivre les faits liés à corruption commis dans un cadre transnational. Il n'est pas non plus annoncé de quelconque nouveau projet pertinent – de type législatif ou autre sur les recommandations en suspens en dehors du sujet de la prescription.

71. S'agissant de la transparence du financement politique, le GRECO relève qu'avec les concertations menées quant à la possible introduction de la publicité des donateurs au-delà d'un certain seuil, la France a accompli un progrès modeste. Sur les autres réformes préconisées, il note qu'aucune avancée n'a eu lieu au cours des derniers mois, ni même que des projets ou consultations aient été engagés sur de possibles réformes. Le GRECO note de son côté que pourtant, des consultations d'envergure ont eu lieu récemment au niveau de l'Assemblée nationale et que celles-ci ont débouché sur le rapport d'information N°2979 déposé le 15 juillet 2015 par le député Romain Colas, sur *l'évaluation de la pertinence des dispositions législatives et réglementaires relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques*.<sup>19</sup> Celui-ci contient une analyse des améliorations souhaitables qui rejoint en partie les constats effectués par le GRECO dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle. Le GRECO encourage donc, une nouvelle fois, les autorités françaises à redoubler d'effort.
72. Le résultat global plus de six années après l'adoption du Rapport d'Evaluation reste mitigé. Le GRECO conclut toutefois que le niveau actuel de mise en œuvre des recommandations n'est plus "globalement insatisfaisant" au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Le GRECO décide par conséquent de ne pas continuer à appliquer l'article 32 concernant les membres ne respectant pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation.
73. Eu égard au fait qu'un nombre significatif de recommandations doivent encore être mises en œuvre, le GRECO, conformément à l'article 31 révisé, alinéa 9 de son Règlement intérieur, 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 iii, v et vi pour le Thème I et les recommandations i, ii, iii, iv, v, ix et xi pour le Thème II au plus tard d'ici le 30 septembre 2016.
74. Le GRECO invite les autorités françaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport.

---

<sup>19</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2979.asp>