

Le trafic d'influence et le financement illégal des partis politiques

Programme d'action contre la corruption

Troisième conférence européenne
des Services spécialisés dans la lutte contre la corruption
(Madrid, 28-30 octobre 1998)

**Le trafic d'influence et le
financement illégal des partis politiques**

Programme d'action contre la corruption

Troisième conférence européenne
des Services spécialisés dans la lutte contre la corruption
(Madrid, 28-30 octobre 1998)

Table des matières

Discours d'ouverture

Mr D. TARSCHYS, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe 5

Le trafic d'influence et le financement illégal des partis politiques Rapport général

M. R. VAN RUYMBEKE, Rapporteur général de la Conférence
Juge à la Cour d'Appel, Rennes (France) 13

La qualification pénale du financement illégal des partis politiques

M. C. JIMÉNEZ VILLAREJO, Procureur spécial pour la lutte
contre les crimes économiques (Espagne) 27

L'investigation du financement illégal des partis politiques

M. F. BRÜNER, Office du Procureur de Munich 1 (Allemagne) 41

Le trafic d'influence comme moyen de financement illégal des partis politiques

M. J.-M. LEQUESNE, Directeur *a.i.*, Office central pour la prévention
de la corruption (Belgique) 55

Les sanctions et les voies de recours dans les affaires de financement illégal des partis politiques

M. G. COLOMBO, Procureur général adjoint au
Tribunal de Milan (Italie) 65

Rapports nationaux

Allemagne 75

Géorgie 85

France 87

Royaume-Uni: la situation en Angleterre et au Pays de Galles 95

Lettonie 109

Chypre 111

Grèce	113
Roumanie	115
«L'ex-République yougoslave de Macédoine»	119
O.I.P.C. Interpol	121
Conclusions	125
Programme	129
Liste des participants	131

Discours d'ouverture

Mr D. TARSCHYS

Secrétaire Général
du Conseil de l'Europe

Madame la ministre,

Excellences, Mesdames et Messieurs,

C'est un honneur pour moi de participer à l'ouverture de la 3^e Conférence des services spécialisés dans la lutte contre la corruption.

Permettez-moi tout d'abord de remercier nos hôtes, à savoir, le Gouvernement espagnol, et en particulier, M^{me} Margarita Mariscal de Gante, ministre de la Justice.

Cette conférence s'inscrit d'ailleurs à la suite d'une longue liste de réunions déjà accueillies par les autorités espagnoles. C'est ainsi que j'ai eu l'honneur de participer à l'ouverture à la signature de la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine du Conseil de l'Europe, le 4 avril dernier à Oviedo.

Nous voici aujourd'hui réunis à Madrid pour débattre des mesures à prendre pour lutter contre la corruption, et des façons dont nous pouvons améliorer les actions communes menées dans ce domaine au niveau européen.

Voici donc une nouvelle occasion de se féliciter du rôle actif joué par l'Espagne dans l'amélioration de la coopération internationale au sein du Conseil de l'Europe.

Les conférences annuelles des services spécialisés dans la lutte contre la corruption sont un élément clé du Programme d'action du Conseil de l'Europe contre la corruption, adopté par le Comité des Ministres il y a deux ans de cela.

La première conférence portait sur la mise en place et le fonctionnement d'autorités spécialisées, sur certaines particularités des enquêtes et des poursuites engagées dans des affaires de corruption, ainsi que sur l'amélioration de la coopération internationale.

La deuxième conférence, qui s'est tenue l'an passé, portait sur «La corruption dans les marchés publics». Elle a montré que la corruption fait obstacle à la libre concurrence mais qu'elle est aussi une cause très importante de gaspillage des dépenses publiques.

Le thème de cette troisième conférence, «Le trafic d'influence et le financement illégal des partis politiques», très proche des questions débattues l'an passé, est tout à fait d'actualité.

Sous des formes variées, la corruption a toujours existé dans l'histoire. Le phénomène est présent dans tous les pays du monde, quel que soit leur régime politique ou économique. Dans notre région, des Etats d'Europe, aussi bien à l'est qu'à l'ouest, ont été ébranlés par d'importants scandales liés à des affaires de corruption. Aujourd'hui, la corruption est devenue l'une des menaces les plus sérieuses à la stabilité des institutions démocratiques et au fonctionnement de l'économie de marché.

De nombreuses personnalités et institutions politiques semblent être impliquées dans le financement illégal des partis politiques et des campagnes électorales. Si nous devons intensifier nos efforts pour lutter contre la corruption, nous devons également nous pencher de plus près sur le financement de la vie politique.

Je reviendrai sur ce sujet dans quelques instants, mais permettez-moi tout d'abord d'évoquer quelques exemples importants de l'action menée par le Conseil de l'Europe pour lutter contre la corruption.

Aperçu des activités de lutte contre la corruption menées par le Conseil de l'Europe entre 1994 et 1998

Le Conseil de l'Europe s'est engagé dans la lutte internationale contre la corruption moins pour protéger le commerce international que pour enrayer la menace évidente posée par la corruption aux principes de base défendus par notre Organisation, à savoir: la prééminence du droit, la stabilité des institutions démocratiques, les droits de l'homme et le progrès économique et social.

Cinq initiatives décisives ont, ces dernières années, mis en lumière nos activités en matière de lutte contre la corruption:

- la Conférence de Malte (1994);
- la création d'un Groupe multidisciplinaire sur la corruption (1995);
- l'adoption d'un Programme d'action contre la corruption (Pac-1996);
- la Conférence des ministres européens de la Justice à Prague (1997); et
- le 2^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement (1997).

La touche finale mise à Octopus II, un programme commun entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne qui sera signé sous peu, a donné à nos activités un nouvel élan politique et financier.

La Conférence de Malte, 1994

Réunis à Malte en 1994, les ministres européens de la Justice sont convenus que la corruption menaçait grandement la démocratie, la prééminence du droit et les droits de l'homme et que le Conseil de l'Europe se devait de réagir.

La résolution de la Conférence de Malte recommandait la mise en place d'un groupe multidisciplinaire sur la corruption ayant pour tâche d'envisager:

- les mesures à inclure dans un programme d'action au niveau international; et
- la possibilité de rédiger des lois modèles ou des codes de conduite modèles, y compris des conventions internationales portant sur le même sujet.

Y était également soulignée l'importance d'établir un mécanisme de suivi de la mise en œuvre des engagements figurant dans ces instruments.

Création du Groupe multidisciplinaire sur la corruption

A peine quelques mois plus tard, le Comité des Ministres s'est mis d'accord pour instituer un Groupe multidisciplinaire sur la corruption (GMC) sous la responsabilité conjointe du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) et du Comité européen de coopération juridique (CDCJ), qui sont nos principaux comités directeurs dans le domaine juridique. Le GMC a commencé à fonctionner en mars 1995.

Le Programme d'action contre la corruption, Pac, 1996

Le Programme d'action contre la corruption a été élaboré par le GMC au cours de l'année 1995 et adopté par le Comité des Ministres un an plus tard. Il s'agit là d'un programme extrêmement ambitieux qui couvre presque tous les aspects de la lutte internationale contre la corruption. Il détermine les domaines nécessitant une intervention et prévoit un certain nombre de mesures devant permettre de définir une approche mondiale, pluridisciplinaire et complète de la lutte contre la corruption. Le Comité des Ministres a chargé le GMC de mettre en œuvre ce programme avant la fin 2000.

La Conférence de Prague, 1997

Réunis à Prague, les ministres européens de la Justice ont adopté une résolution portant sur les liens entre la corruption et la criminalité organisée. Cette résolution décrit la corruption non seulement comme une grave menace pour la prééminence du droit, la démocratie, les droits de l'homme et la justice sociale, mais aussi comme un obstacle au développement économique, à la stabilité des institutions démocratiques et aux fondements moraux de la société.

La Conférence de Prague appelle:

- à accélérer la mise en œuvre du Pac;
- à adopter rapidement un accord-cadre définissant les principes communs de la lutte contre la corruption;
- à élaborer un instrument de droit civil international ainsi qu'un code de conduite modèle pour les agents publics.

Le Sommet de Strasbourg, 1998

A l'occasion du 2^e Sommet européen des chefs d'Etat et de gouvernement qui s'est déroulé à Strasbourg en octobre dernier, ceux-ci ont chargé le Comité des Ministres:

- d'adopter, avant la fin 1997, des principes directeurs qui doivent recevoir application dans le développement des législations et des pratiques nationales;
- de conclure rapidement les travaux d'élaboration d'instruments juridiques internationaux, conformément au Programme d'action du Conseil de l'Europe contre la corruption;
- d'établir, sans délai, un mécanisme approprié et efficace pour veiller au respect des principes directeurs et à la mise en œuvre des instruments juridiques internationaux précités, en exécution du Pac.

Le projet Octopus

Le premier projet Octopus a débuté en 1996 sous la forme d'une initiative commune entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne en vue de lutter contre la corruption et le crime organisé dans les Etats en transition. La première phase a mené à la formulation, par des experts du Conseil de l'Europe, de recommandations et de lignes directrices provisoires concernant des mesures de lutte contre ces phénomènes dans chacun des Etats concernés.

Le Conseil de l'Europe vient juste de mettre la dernière touche à une extension de ce programme, qui sera désormais connu sous le nom

d'Octopus II. En 1999 et 2000, il proposera toute une série d'activités visant à faciliter la mise en œuvre des recommandations mentionnées précédemment, et à intégrer dans les législations des pays candidats à l'Union européenne l'acquis communautaire dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Mise en œuvre du Programme d'action contre la corruption

Plusieurs instruments internationaux portant sur la lutte contre la corruption et s'inscrivant dans le cadre des activités menées par le Conseil de l'Europe dans le domaine du droit pénal, administratif et civil en sont à divers stades d'élaboration:

a. *La convention pénale sur la corruption*

Cette convention, approuvée la semaine dernière par les Délégués du Comité des Ministres, sera ouverte à la signature lors de la 103^e réunion du Comité des Ministres qui doit se tenir le 4 novembre. Elle représente l'un des traités internationaux les plus complets dans ce domaine. Elle vise à aligner les législations nationales concernant certaines infractions de corruption et à améliorer la coopération internationale en matière de poursuites engagées au titre de telles infractions.

b. *Le Code européen de conduite modèle pour les agents publics*

L'objectif de ce texte est triple:

- définir le climat éthique qui devrait prévaloir dans la fonction publique;
- énoncer les normes relatives au comportement éthique attendu de la part des fonctionnaires; et
- informer le public de l'attitude et de la conduite qu'il est en droit d'attendre desdits fonctionnaires dans ses rapports avec eux.

Un groupe de travail du GMC sur le droit administratif termine actuellement sa première lecture du texte qui devrait être adopté par le Comité des Ministres durant la seconde moitié de l'année.

c. *L'instrument international sur les actions civiles en indemnisation des dommages résultant de faits de corruption*

En février de l'année dernière, le Comité des Ministres a accueilli favorablement une étude de faisabilité sur la rédaction d'une convention sur les actions civiles en indemnisation des dommages résultant de faits de corruption. Des travaux ont été entrepris sur des dispositions de fond et de procédure portant notamment sur les dommages, les éléments de preuve, la responsabilité, les réparations morales, la validité et l'effet des contrats, la transparence et la protection des personnes attirant l'attention des autorités sur des cas de corruption, le droit des groupes à participer aux procédures judiciaires, l'accès aux documents, la recherche de preuves à l'étranger, les compétences et

l'exécution des jugements. Cette convention devrait être adoptée par le Comité des Ministres en 1999.

d. *Résolution (97) 24 portant sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption*

A l'issue du travail intensif mené par le GMC l'année dernière, le Comité des Ministres a adopté, à l'occasion de sa 101^e session, le 6 novembre 1997, la Résolution (97) 24 portant sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption.

e. *Résolution (98) 7 portant autorisation de créer l'Accord partiel et élargi établissant le «Groupe d'Etats contre la corruption – Greco»*

Lors de sa 102^e session, le 5 mai 1998, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Résolution (98) 7 portant autorisation de créer l'Accord partiel et élargi établissant le «Groupe d'Etats contre la corruption – Greco».

Le Greco se propose d'améliorer la capacité de ses Etats membres à lutter contre la corruption, en s'assurant qu'ils respectent les vingt principes directeurs de lutte contre la corruption et en contrôlant les méthodes utilisées par les pays participants pour mettre en œuvre les instruments juridiques internationaux adoptés en exécution du Pac.

La participation au Greco est ouverte indifféremment aux Etats membres et non membres du Conseil de l'Europe. Le Greco entrera en fonction dès réception de la notification par un 14^e Etat de son intention d'intégrer ce groupe. A en juger par le nombre de notifications envoyées jusqu'à maintenant, parmi lesquelles figure celle de l'Espagne, il semble que le Greco pourra débiter ses activités dès l'an prochain.

Je souhaiterais inviter les participants à cette conférence à porter, le cas échéant, le Greco à l'attention de leurs autorités compétentes.

Excellences, Mesdames et Messieurs,

Le thème de cette 3^e Conférence européenne des services spécialisés est «Le trafic d'influence et le financement illégal des partis politiques».

C'est évidemment un sujet auquel le Conseil de l'Europe attache énormément d'importance dans la mesure où il concerne des aspects d'une importance cruciale pour la démocratie.

Permettez-moi tout d'abord de rappeler que le trafic d'influence est une infraction relativement nouvelle pour de nombreux Etats, alors que d'autres, dont la France, l'ont inscrite depuis longtemps dans leur Code pénal. Cette infraction est quelque peu différente de celle de «corruption», même si les intérêts

juridiques protégés sont les mêmes, à savoir la transparence et l'impartialité des processus décisionnels des administrations publiques. Le fait de l'avoir incluse dans notre convention illustre le caractère global de notre approche, qui consiste à considérer la corruption sous ses différentes formes comme une menace pour la prééminence du droit et la stabilité des institutions démocratiques.

En effet, en érigeant le trafic d'influence en infraction pénale, nous cherchons à toucher le petit cercle du fonctionnaire concerné, ou son parti politique, et à nous attaquer au comportement corrompu des personnes qui sont proches du pouvoir et tentent de tirer avantage de leur situation, contribuant ainsi au climat de corruption.

Dans notre définition, le trafic d'influence constitue une relation trilatérale de corruption dans laquelle une personne ayant une influence réelle ou supposée sur d'autres, souvent des fonctionnaires, marchandise cette influence au bénéfice de telle ou telle personne en contrepartie d'une rémunération. La différence entre cette infraction et la corruption réside donc dans le fait que la personne corrompue n'agit pas en tant que fonctionnaire mais en tant que simple intermédiaire.

L'introduction de cette nouvelle infraction nous permet d'aborder le problème de ce qu'on appelle la «corruption ambiante», qui sape la confiance placée par les citoyens dans le caractère équitable de l'administration publique.

Les partis politiques sont des «vecteurs» de participation populaire à la vie politique, mais ils sont aussi confrontés à un certain nombre de graves difficultés, le financement étant peut-être la plus urgente à régler et la plus complexe de toutes. Les Etats ont répondu de manières diverses au besoin d'assurer le financement des partis politiques, mais un certain nombre de questions restent à cet égard en suspens, parmi lesquelles la publicité des contributions, la transparence, les autres sources de revenu envisageables et les financements extérieurs.

L'expérience montre que les partis politiques vendent leur influence sur les ministres, les maires, les hauts fonctionnaires ou les membres du parlement, en échange d'un financement clandestin de leurs activités politiques ou des campagnes électorales de leurs chefs. Le trafic d'influence peut donc gravement dévoyer le fonctionnement normal du système démocratique, violant le principe d'égalité et sapant le vote du mérite et des capacités. Le financement illégal des campagnes politiques, qui fait lui aussi l'objet de débats dans les médias, nourrit la méfiance du public à l'égard des partis politiques.

C'est pourquoi il importe de lancer une réflexion approfondie – orientée autour de deux axes, celui de la science politique et celui du droit constitutionnel – sur les systèmes qui permettraient d'assurer un financement adéquat de la vie politique.

La démocratie n'est pas un luxe. Cependant, il importe que nous comprenions que les partis politiques ont besoin de fonds pour fonctionner dans un système démocratique. L'organisation d'élections est de plus en plus onéreuse, et il n'est pas réaliste de croire que les cotisations des membres des partis peuvent suffire à couvrir les frais engagés à cette occasion.

L'institution de règles adéquates transparentes sur le financement des partis politiques associée à des mécanismes efficaces de vérification et de contrôle contribuerait à la prévention de la corruption et du trafic d'influence dans ce domaine.

La corruption et le pouvoir vont de pair depuis longtemps. Nous devons participer aux efforts menés dans le monde entier pour venir à bout de cette «liaison dangereuse». L'instruction des dossiers joue là un rôle capital. Cependant, cette entreprise, déjà difficile en soi, devient encore plus délicate lorsqu'elle touche au pouvoir politique en place.

Les Etats européens doivent élaborer des normes communes dans ce domaine tout en respectant leurs traditions politiques. Seuls de plus amples efforts, et le courage civique de personnes comme vous, nous permettront de surmonter ces difficultés, de protéger le bon fonctionnement des institutions démocratiques et de garantir la prééminence du droit.

Sur ces mots, je vous souhaite une conférence productive dont j'attends les conclusions avec un grand intérêt.

Le trafic d'influence et le financement illégal des partis politiques Rapport général

M. R. VAN RUYMBEKE

Rapporteur général de la Conférence
Juge à la Cour d'Appel, Rennes
(France)

Introduction

Ces dix dernières années, l'Europe, mais aussi le Japon, les Etats-Unis et de nombreux pays du tiers monde, ont été secoués par d'importants scandales politico-financiers. Le crédit des élites politiques et économiques est atteint. Les fondements des sociétés démocratiques sont ébranlés, le contrat social se distend, le citoyen se sent dupé.

Pourtant, la corruption n'est pas un phénomène nouveau. Après la victoire d'Austerlitz (2 décembre 1805), Napoléon, au faite de sa gloire, chargea son Ministre des Affaires Etrangères, l'habile Talleyrand, de conclure une alliance avec des princes allemands et de les regrouper au sein de la Confédération du RHIN. Talleyrand reçut l'un après l'autre les princes allemands dans son cabinet parisien, non sans les dépouiller au passage de quelques millions en échange de son appui.

Cet homme corrompu a pourtant laissé le souvenir d'un homme d'Etat exceptionnel. En sollicitant les princes allemands, il ne fit que se conformer aux usages de son époque. Il était en effet de règle entre Etats, lors de la signature d'un traité, de gratifier d' "épingles" le Ministre de l'autre puissance contractante. Selon un observateur de cette époque, "cet usage, renfermé dans certaines bornes (allègrement dépassées par Talleyrand qui s'est constitué une fortune colossale), ne corrompait pas plus le gouvernement que les plaideurs ne corrompaient le juge en lui apportant une paire de chapons ou un jambon".

Les temps ont changé. Juges et ministres ont perdu le droit de recevoir épices et épingles. Ce qui était toléré hier est aujourd'hui défendu. Le citoyen, informé par la presse, exige de l'homme politique qu'il lui rende des comptes. Sa vigilance n'a fait que croître avec la récession économique et son long cortège de chômeurs.

L'homme politique doit aussi justifier de ses actes au regard du droit. "Le fait du prince" n'est plus accepté. C'est à ce titre que le magistrat, chargé d'appliquer la loi de façon égale pour tous, est conduit à sanctionner le trafic d'influence et le financement illégal des partis politiques.

I. Les acteurs

1. Les entreprises

Les entreprises sont le moteur de la croissance. La libre concurrence favorise les entreprises les plus performantes. Afin d'améliorer leur compétitivité, les entreprises se regroupent. Aussi connaissent-elles de profondes mutations.

C'est le cas en France du secteur des BTP (Bâtiments et travaux publics), en première ligne dans les affaires de trafic d'influence puisqu'elles sont attributaires de marchés publics. Les petites et moyennes entreprises ont été progressivement absorbées par des poids lourds. Elles sont devenues des filiales et des sous filiales de sociétés nationales et multinationales. Les centres de décision se sont déplacés.

Cette situation a des conséquences sur les pratiques illégales auxquelles de telles entreprises peuvent avoir recours dans le cadre du trafic d'influence qu'elles exercent auprès de décideurs afin d'obtenir des marchés. L'identification du responsable sera difficile, au vu de la complexité des réseaux en place et de l'existence apparente de plusieurs niveaux décisionnels. De plus, l'existence d'accords, difficilement décelables, au niveau le plus élevé de l'entreprise avec des responsables de partis politiques sur un financement occulte permet à l'entreprise de répartir ses "aides" sur de multiples filiales sans qu'il n'existe de lien apparent entre ces filiales et des marchés précis. La sophistication des réseaux résulte ainsi directement du regroupement des entreprises.

2. Les partis politiques

Ils occupent une place fondamentale au sein des démocraties. Comme les entreprises, ils se sont structurés et regroupés.

a. L'explosion des dépenses

Le fonctionnement des partis politiques exige des moyens accrus. Les dépenses ont littéralement explosé depuis le début des années 1980. Ainsi les partis politiques ont-ils acquis des locaux, qu'il s'agisse de leur siège ou des permanences réparties sur le territoire; ils se sont équipés d'outils informatiques et rémunèrent des membres permanents spécialisés dans de nombreux domaines. Les campagnes électorales sont de plus en plus onéreuses. La communication engloutit des budgets croissants. Les meetings, les déplacements, les voyages de presse, les études, les sondages, les affiches coûtent cher.

b. Le financement public

Face à cette explosion, les partis politiques ne peuvent se satisfaire des cotisations de leurs membres. Même les partis de masse sont loin du compte. Les pouvoirs politiques ont le choix entre deux attitudes: soit ignorer le problème, soit y remédier par l'octroi d'un financement public en faveur des partis en fonction de leur représentativité. L'ignorer, c'est encourager la fraude.

Le cas de la France est caractéristique. Jusqu'en 1990, il n'existait aucun financement public. Les partis politiques bénéficiaient d'une quasi immunité, chaque élection présidentielle étant suivie d'une amnistie permettant de mettre un terme aux poursuites en cours.

L'émergence de scandales a cependant conduit le législateur à intervenir par le vote, en 1990, d'une loi assurant le financement public de la vie politique et amnistiant les faits antérieurs. Cette loi a mal été acceptée par l'opinion publique qui a découvert que la vie politique était financée illégalement et qui a dans le même temps constaté l'impunité décidée par le législateur.

On aurait pu penser que le problème de la corruption était réglé. Cependant, les mauvaises habitudes prises auparavant n'ont pas cessé pour autant et, depuis, nombreux sont les chefs d'entreprise et les hommes politiques qui ont été poursuivis par la justice pour des faits postérieurs à l'adoption de cette loi.

Il est donc clair que l'adoption d'une législation assurant le financement de la vie politique par des fonds publics ne suffit à elle seule à supprimer la corruption.

3. Les dons des entreprises aux partis politiques

Doit-on autoriser les dons des entreprises aux partis politiques? En d'autres termes, ces dons sont-ils spontanés ou trouvent-ils des contreparties lors de l'attribution de marchés publics?

Sur ce point, l'exemple français est révélateur. La loi de 1990 avait autorisé les dons, mais en les limitant dans leurs montants. Pourquoi les plafonner s'ils sont effectués à titre gratuit? L'idée de plafonnement porte en germe celle de la compromission: en plafonnant, on limite les risques de trafic d'influence. C'est donc reconnaître d'emblée que ces dons peuvent couvrir du trafic d'influence.

L'écueil du plafonnement est d'ailleurs facile à contourner pour les entreprises. Le phénomène de la concentration des entreprises facilite le trafic d'influence: c'est en effet un jeu d'enfant pour une multinationale de répartir les "dons" sur des filiales.

Aussi une loi de 1995 a-t-elle en définitive, au vu de l'apparition de nouvelles affaires, supprimé la faculté accordée aux entreprises d'effectuer des dons aux partis politiques. Ainsi la vie politique ne devrait-elle plus être financée que par des fonds publics.

II. Les mécanismes

1. Le trafic d'influence

a. Définition

Le terme "trafic d'influence" doit être reçu dans son acception la plus large. Il recouvre toutes les formes de corruption et vise non seulement celui qui accorde une autorisation ou attribue un marché public à une entreprise en contrepartie d'une rémunération, qu'elle s'effectue à titre personnel ou en faveur d'un parti politique, mais de façon générale toute personne qui use de son influence pour intervenir (ou le faire croire) auprès du décideur en faveur de l'entreprise.

Tel est le cas de l'intermédiaire qui prélève sa dîme auprès de l'entreprise et se charge de la rétrocéder au parti politique. C'est aussi le cas du maire qui use de son influence auprès des membres du conseil municipal délibérant sur un appel d'offres ou celui du trésorier d'un parti politique qui fait pression sur un maire afin qu'il favorise telle entreprise qui contribue au financement du parti.

Les législations des pays européens divergent sur la notion de trafic d'influence. Certains considèrent ainsi que le seul fait de rémunérer un parti politique après l'obtention d'un marché, à titre de récompense, ne suffit à caractériser l'infraction s'il n'est pas démontré que cette "récompense" résulte d'un accord antérieur entre l'entreprise et le parti politique. D'autres législations répriment la seule acceptation de telles récompenses. A l'inverse, une entreprise peut aider un parti politique sans contrepartie immédiate avec le secret espoir qu'un jour elle bénéficiera de retombées. La limite avec le "sponsoring" est ténue.

L'influence peut être réelle ou "supposée". Dans ce dernier cas, le corrupteur suppose que son interlocuteur use d'une véritable influence auprès du décideur. Mais ce dernier peut le lui avoir fait croire sans avoir pour autant exercé une véritable influence. En ce cas, l'infraction se rapproche de l'escroquerie.

b. L'enrichissement personnel

On oppose souvent le financement illégal d'un parti -qui constituerait une cause "noble" et donc tolérée - à l'enrichissement personnel de certains élus. Cette distinction est fondée sur la destination des fonds. Cependant, elle est souvent plus apparente que réelle. De nombreuses affaires ont montré que ces deux notions étaient étroitement liées. Ainsi des élus se sont-ils enrichis en prélevant au passage un pourcentage sur des commissions occultes destinées à leur parti politique. L'opacité inhérente à ce type d'opérations induit ce type d'agissements.

Par ailleurs un élu bénéficie à titre individuel de l'enrichissement du parti dont il a l'investiture. Le parti en effet finance la campagne de l'élu et favorise son élection. L'élu en tire nécessairement des avantages personnels.

c. Les ententes

Il est fréquent que les entreprises se répartissent des marchés à l'avance. Prenons l'exemple de 4 entreprises qui s'apprêtent à entrer en concurrence sur 4 marchés différents, mais qui décident de s'entendre entre elles. Il leur suffit de se réunir préalablement à la mise en oeuvre des procédures d'appels d'offres et d'ajuster leurs offres de telle sorte que l'entreprise cooptée par elles propose l'offre la plus basse et la plus intéressante pour le décideur.

Ces offres, faussées, s'effectueront bien entendu au-dessus du cours normal, le surcoût étant supporté par la collectivité. Ce type d'entente peut tout aussi bien coexister avec du trafic d'influence, l'entreprise présélectionnée rémunérant l'élus afin d'assurer sa position, que se manifester en dehors de tout trafic d'influence.

Ces ententes faussent délibérément le libre jeu de la concurrence. Elles permettent non pas à l'entreprise la plus performante de remporter le marché, mais à un cercle restreint de chefs d'entreprise de se prémunir contre la concurrence et conserver des avantages acquis.

d. Les détournements de fonds publics

Le trafic d'influence peut également revêtir une autre forme. Des grandes entreprises intervenant dans le secteur économique sont en effet contrôlées par l'Etat. Le trafic consiste alors, pour le parti politique au pouvoir, à user de son influence afin de prélever des fonds dans les caisses de ces entreprises.

Comment s'opèrent ces prélèvements? Les fonds peuvent être détournés dans des circuits plus ou moins complexes. Ainsi par exemple une commission sera versée à une société domiciliée à l'étranger sous couvert d'une prestation fictive, cette société étant en réalité chargée de rémunérer le parti politique bénéficiaire. Mais il est parfois plus simple pour le parti au pouvoir d'imposer à l'entreprise d'Etat l'embauche de salariés fictifs. Il s'agira de proches des hommes politiques ou de collaborateurs travaillant en réalité pour le compte du parti.

2. Les circuits nationaux

a. Les marchés

La pression fiscale a constamment augmenté dans les pays européens depuis 20 ans. L'Etat et les collectivités locales interviennent dans des domaines de plus en plus vastes. La part du produit national brut affectée aux dépenses publiques n'a cessé de croître.

La collectivité construit et entretient des routes, des bâtiments publics, des stades, des écoles, des collèges, des lycées des universités... Les municipalités confient à de grands groupes privés la gestion de l'eau, le traitement des ordures ménagères...

Les pouvoirs publics délivrent des permis de construire et des autorisations, comme par exemple celles d'ouvrir des supermarchés. Ils définissent des zones constructibles convoitées par des promoteurs.

Tous ces secteurs sont la cible de prédateurs qui parfois n'hésitent pas à recourir à du trafic d'influence afin d'être attributaires de ces marchés ou de bénéficier des autorisations nécessaires.

b. Les commissions

Le trafic d'influence prend des formes multiples et les réseaux d'influence sont variés.

- Les bureaux d'études

Certains partis politiques ont mis en place des structures parallèles dont ils ont confié la gestion à des militants fidèles et dévoués. Baptisées pompeusement "bureaux d'études", elles collectent des fonds lors de la passation des marchés, sous forme de pourcentage, fonds distribués au parti, déduction faite des frais de fonctionnement.

Ces distributions sont indirectes et occultes le plus souvent. Ainsi en est-il de la prise en charge de dépenses du parti, telles que des frais de propagande payés directement par le bureau d'études, la rémunération en qualité de salariés de membres permanents du parti, le paiement de loyers pour des locaux occupés par le parti, le règlement de frais de meetings ou de transports ou encore la réservation d'encarts publicitaires dans un journal du parti.

Parfois l'entreprise paie pour rien. Elle verse un pourcentage au bureau d'études sachant qu'il a l'aval du décideur, mais ignore si le bureau exerce une réelle influence. L'entreprise sait que le bureau d'études est accrédité par le parti, paie pour qu'on ne l'oublie pas et, le plus souvent, uniquement en cas d'obtention effective d'un marché précis. Elle préserve également ses chances pour des marchés futurs, afin de ne pas être écartée et laissée sur la touche.

Ce type de structure a régressé en raison de l'émergence de scandales. Ces bureaux d'études nationaux présentaient l'avantage pour le trésorier du parti de contrôler la destination des fonds collectés. Ils pouvaient même apparaître aux yeux des dirigeants du parti comme une garantie de "moralité", puisque, s'il fallait assurer un financement occulte du parti, l'on s'assurait qu'il n'existait pas d'enrichissement personnel en raison précisément du contrôle exercé par les instances dirigeantes du parti.

A l'inverse, des élus locaux les percevaient comme une contrainte imposée par l'état major du parti. Aussi d'autres intermédiaires ont-ils fait surface, réservant, après déduction de leurs frais, l'intégralité des sommes subsistantes à la campagne de l'élu ou à des dépenses locales (journal, affiches, permanence). Ces intermédiaires jouent également sur les divergences existant entre des courants au sein d'un même parti, le courant majoritaire contrôlant les finances

du parti -et en bénéficiant- n'étant pas obligatoirement soutenu par des courants minoritaires ne bénéficiant pas de la même manne.

Ainsi la question est-elle posée du contrôle par le trésorier national du parti de la destination des fonds collectés théoriquement pour le financement occulte du parti.

Moins liés avec les instances officielles du parti, ces intermédiaires agissent davantage dans l'ombre et franchissent allègrement la frontière du financement politique, offrant aux élus des voyages d'agrément, rénovant leurs résidences secondaires ou leur payant des piscines. Souvent même les entreprises assurent elles mêmes de telles prestations et oublient d'envoyer la facture à l'élu, l'intermédiaire se contentant de favoriser discrètement l'obtention du marché et facturant l'entreprise pour ses propres "honoraires". Ainsi n'existe-t-il en ce cas aucun transfert de fonds entre l'entreprise et le décideur et la fraude est-elle plus difficile à détecter.

L'opacité a bien entendu un coût. Il faut rémunérer les intermédiaires. Ainsi le renforcement des législations peut-il avoir un effet pervers, en favorisant les circuits occultes au détriment de circuits plus visibles -et donc contrôlables par le trésorier du parti- . Tel est le cas des législations interdisant les dons des entreprises aux partis politiques.

- Les valises de billets

Des sociétés "taxis" se sont spécialisées dans la remise de sommes d'argent en liquide. Il est aisé pour une société "taxi" de facturer une entreprise adjudicataire sous un prétexte quelconque. L'entreprise passe la facture délivrée par la société "taxi" en charges et règle ainsi la société taxi par chèque ou par virement au vu d'une facture régulière en la forme, portant par exemple le libellé "assistance commerciale", mais correspondant à une prestation fictive.

Puis le gérant de la société taxi retire l'équivalent en espèces au guichet de sa banque et les remet, déduction faite de sa commission, à un intermédiaire désigné par le décideur.

Les marchés d'une grande ville française ont ainsi, dans le passé, été systématiquement rackettés par deux intermédiaires envoyés par un parti. Ceux-ci, renseignés sur les appels d'offres en cours par deux élus du même parti contrôlant le secteur des travaux, collectaient des fonds auprès d'entreprises bien placées après leur avoir fait valoir que si elles refusaient de payer -en espèces- elles ne seraient pas désignées comme adjudicataires et ne figureraient plus parmi les entreprises présélectionnées lors de l'engagement de travaux importants par la municipalité. La plupart des entreprises payaient. Les noms des récalcitrants étaient transmis par les intermédiaires aux deux élus, lesquels les écartaient des marchés à venir.

Les fonds collectés étaient pour la plupart reversés au trésorier national du parti, lequel avait mis en place le système avec les deux élus appartenant au même parti. L'opacité du système mis en place et l'absence de contrôle sur le

montant réel des sommes collectées permettait aux différents acteurs de conserver une partie des fonds collectés en théorie en faveur du parti.

En définitive, que les commissions soient apparentes ou occultes, qu'elles revêtent la forme de fausses factures ou de billets, elles sont supportées dans un premier temps par l'entreprise adjudicataire, mais ensuite répercutées auprès de la collectivité. C'est donc en réalité le contribuable -donc le citoyen- qui finance à son insu la corruption.

3. Les circuits internationaux

a. Les paradis bancaires et fiscaux

L'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le GATT) vient de fêter à Genève ses 50 ans. Prospérité et croissance riment avec déréglementation de l'économie mondiale, démantèlement des barrières et levée du contrôle des changes. On assiste à la libéralisation tous azimuts des marchés financiers. Les échanges commerciaux doivent même leur céder la place.

L'Union européenne favorise en son sein la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux. L'effondrement du communisme et l'émergence d'organisations criminelles dans les pays d'Europe centrale et orientale, livrés à la corruption, constitue une menace pour les pays de l'Europe occidentale. Or celle-ci abrite de nombreux paradis bancaires et fiscaux.

Ceux-ci jouent traditionnellement le rôle de gardien des grosses fortunes. Ils permettent à la fraude fiscale de se développer à l'abri des regards indiscrets. Ces pays, généralement de dimensions réduites, cotoient des voisins plus puissants qui subissent cette fraude -dont ils sont les victimes- avec une certaine complaisance.

Ainsi des épargnants belges investissent-ils au Luxembourg. L'Espagne s'accommode de l'existence de la principauté d'Andorre et du rocher de Gibraltar. La France apporte une assistance à Monaco. De grosses fortunes trouvent refuge à Genève ou dans les ports des îles anglo-normandes. Le Luxembourg, Zurich et le Lichtenstein courtisent les capitaux allemands. L'Autriche et l'Irlande, pays de dimensions plus importantes, séduisent de nombreux épargnants. La city londonienne est une place financière bénéficiant d'une législation protectrice du secret bancaire. La Hollande dispose des Antilles néerlandaises et la France de l'île de Saint Martin.

Les frontières offrent aux capitaux la sécurité et la garantie de l'anonymat.

Pourtant ces refuges traditionnels ne se contentent pas de permettre aux plus fortunés de se soustraire à l'impôt. Ils canalisent et font fructifier l'argent de la corruption, comme d'ailleurs, de façon générale, l'argent sale, celui des trafiquants de drogue... 1 milliard de dollars d'argent sale est ainsi blanchi chaque jour.

Dans ces méandres où l'économie criminelle est intimement liée à l'économie légale, la frontière entre financement illégal et enrichissement personnel tombe définitivement.

b. Les sociétés écrans

Prenons l'exemple d'une société multinationale A qui finance illégalement un parti politique B à l'occasion de la construction d'un grand stade dans un pays d'Europe occidentale. Cette multinationale, parallèlement à la mise en oeuvre de la procédure d'appel d'offres -dont elle a la maîtrise grâce aux renseignements que lui communique confidentiellement le décideur en cours de procédure sur les offres concurrentes et sur les desiderata des services techniques- , a recours à un réseau de sociétés "off shores" gérées par une fiduciaire suisse afin de verser la commission convenue entre A et B. Un cadre de A, affecté aux opérations internationales, est chargé de délivrer les instructions à la fiduciaire.

A ordonne à une filiale du groupe, ayant de préférence son siège en Afrique ou en Amérique du Sud, de rapatrier le montant de la commission sur un compte luxembourgeois, ouvert au nom d'une société panaméenne créée par A pour ce type d'opérations et gérée par la fiduciaire suisse. Peu de temps avant l'attribution du marché, les fonds en provenance du compte luxembourgeois sont virés sur un compte ouvert à Zurich au nom d'une société des Bahamas (elle aussi gérée par la fiduciaire pour le compte de A).

Lors de l'attribution définitive du marché, A donne à la fiduciaire l'ordre de transférer les fonds au profit d'une société panaméenne ayant un compte au Lichtenstein et gérée, via une fiduciaire genevoise, par un membre du parti politique B.

Ces opérations bancaires, a priori complexes, peuvent être réalisées chacune en l'espace de quelques instants, grâce aux performances de l'informatique et aux opérateurs financiers.

c. Les marchés à l'exportation

Les marchés à l'exportation, souvent très importants, génèrent une corruption importante et sont la source de commissions particulièrement élevées. C'est le cas par exemple des contrats de ventes d'armes qui requièrent l'aval des autorités politiques du pays exportateur et du pays importateur. L'ouverture des frontières favorise l'expansion de ces contrats et les sociétés multinationales, qui ont besoin du soutien de leurs Etats, se livrent à une concurrence acharnée.

Leurs responsables justifient la corruption et le trafic d'influence qu'ils pratiquent avec des dictatures ou des pays du tiers monde par le fait qu'elle leur est imposée par ces Etats. C'est oublier que la compétition n'oppose généralement que des entreprises occidentales disposant d'une compétence technique élevée, mais aussi d'un savoir faire en matière de corruption qu'elles exportent.

C'est aussi reconnaître que la corruption n'est pas la chasse gardée des pays latins mais concerne également les pays anglo saxons, même si ceux-ci paraissent moins éclaboussés par les affaires politico financières.

Certains Etats européens se sont montrés particulièrement complaisants envers ces commissions, justifiées par l'apport de gros contrats générateurs d'emplois. Ils ont en effet accepté la déductibilité fiscale de ces commissions, considérées comme des charges normales des entreprises exportatrices.

Ces commissions utilisent les mêmes circuits financiers que celles versées à l'occasion de la passation d'un marché interne à l'Etat. Si leurs destinataires réels en sont bien évidemment les décideurs des Etats importateurs, par exemple des dictateurs qui se sont constitués des fortunes tout aussi considérables que choquantes, bien souvent une partie non négligeable revient vers les autorités du pays exportateur, qu'il s'agisse du financement du parti politique au pouvoir ou de l'enrichissement de tel Ministre, les deux destinations n'étant pas exclusives l'une de l'autre.

Cette rétrocession est la contrepartie de leur appui ou des autorisations qu'ils ont délivrées en vue de la conclusion du marché. Les très gros contrats d'exportation -et notamment les ventes d'armes- requièrent de telles autorisations. Il suffit à cet égard de relever que les déplacements de chefs d'Etat occidentaux à l'étranger -par exemple dans les pays du Moyen Orient- permettent la négociation de gros contrats, ces chefs d'Etat étant même souvent accompagnés de responsables d'entreprises exportatrices.

d. L'impunité

Il est quasiment impossible pour un magistrat de remonter les filières internationales, même s'il a la chance de disposer d'un fil, tel que le nom d'une société panaméenne.

Des pays comme la Suisse ou le Luxembourg offrent toutes garanties aux banquiers et aux intermédiaires. Leurs législations leur accordent en effet des moyens légaux de s'opposer ou, à tout le moins, de retarder et de paralyser les investigations: les recours. Ces recours, exercés dans la plupart des cas à des fins purement dilatoires, permettent aux banquiers et aux titulaires des comptes de contester, devant un tribunal suisse ou luxembourgeois, la légalité des investigations menées par le magistrat suisse ou luxembourgeois à la demande d'un magistrat espagnol (ou de tout autre pays). Des mois, voire des années, sont ainsi gagnées par les acteurs du trafic d'influence. Durant ces délais, le magistrat suisse ou luxembourgeois, qui aura pourtant connaissance des mouvements bancaires et des titulaires des comptes, ne peut transmettre les informations collectées au magistrat de l'Etat requérant.

D'autres Etats ne prennent même pas le soin de répondre aux demandes d'investigations sur des comptes bancaires formulées par des magistrats étrangers dans leurs commissions rogatoires internationales.

Ainsi l'impunité est-elle assurée. Si le financement illégal des partis politiques a secoué en Europe de nombreuses démocraties, force est de constater que l'opacité assurée par les paradis bancaires et fiscaux n'a pas permis de démanteler les réseaux internationaux. Ainsi les mesures de contrôle internes prises par ces Etats -financement public de la vie politique, interdiction des dons des personnes morales, suppression de la déductibilité fiscale des commissions à l'exportation- sont-elles totalement inefficaces pour lutter contre le trafic d'influence qui a emprunté les circuits internationaux.

Ce paradoxe est le même que celui qui caractérise la lutte contre la fraude fiscale. Plus les contraintes sont fortes au sein des Etats, plus les refuges hors des frontières sont attrayants. Seule la corruption visible peut être décelée. Les transferts d'argent les plus importants sont à l'inverse indécélables et, pour cette raison, s'amplifient. Ainsi toute lutte engagée officiellement par les Etats contre la corruption -comme d'ailleurs pour tous les trafics internationaux comme par l'exemple les trafics de drogue- ne constituera-t-elle qu'un leurre tant que ces Etats s'accommoderont de l'existence de paradis bancaires et fiscaux.

III. Les remèdes

1. L'échelle nationale

Les solutions sont connues et tendent à se généraliser. Supprimer les besoins de financement occulte des partis apparaît évident. Comment y parvenir?

Il est en premier lieu souhaitable que les partis politiques ne cèdent pas aux sirènes et évitent le gaspillage. Des économies dans la gestion des finances s'imposent.

Ensuite le financement public de la vie politique, dans nos démocraties, est éminemment souhaitable. Il ne peut certes excéder certaines limites afin qu'il soit accepté par le citoyen. Les ressources doivent être réparties entre les partis politiques en fonction de leur représentativité et au vu de critères préalablement définis de manière objective. Il est à tous égards préférable d'assurer un financement public, c'est-à-dire par l'impôt, plutôt que de fermer les yeux et de tolérer certaines pratiques inavouables fondées sur la fraude et la tricherie.

Un autre remède consiste à interdire clairement les dons des entreprises aux partis politiques, car bien souvent ces dons ont des contreparties et faussent le libre jeu de la concurrence.

Il faut également supprimer la déductibilité fiscale des commissions versées à l'étranger sur les marchés à l'exportation. Ces commissions masquent des pots de vin inavouables. Le système de la déductibilité est d'autant plus pervers qu'il permet aux grandes entreprises, lorsqu'elles ne versent aucune commission sur un marché donné, de disposer sur ce marché d'un crédit équivalent qu'elles peuvent affecter à de toutes autres fins liées à du trafic d'influence sans rapport avec l'opération d'exportation considérée.

Tel est le cas par exemple d'une entreprise réalisant un chiffre d'affaires conséquent à l'exportation qui s'assure les bonnes grâces du gouvernement en transférant à l'étranger, sous couvert d'une opération d'exportation n'ayant pas donné lieu à commission, des fonds destinés à financer la formation politique au pouvoir dans le pays exportateur. Elle s'assure ainsi de l'appui de ce gouvernement auprès de gouvernements étrangers pour des opérations futures.

2. L'échelle européenne

Les solutions nationales sont insuffisantes puisque les circuits de la corruption empruntent de plus en plus fréquemment et de plus en plus facilement des circuits internationaux. Elles ne font au contraire que déplacer la corruption à l'échelle internationale, corrupteurs et corrompus trouvant refuge dans les paradis bancaires et fiscaux.

Toute lutte contre la corruption est donc vouée à l'échec dès lors qu'elle se borne à réglementer et contrôler le financement des partis politiques à l'échelle nationale. Il est nécessaire de neutraliser les protections accordées par les paradis bancaires et fiscaux. Comment y parvenir?

L'objectif est simple: il faut lever le voile qui couvre les opérations menées par les bénéficiaires de la corruption dans ces pays et permettre aux autorités judiciaires du pays d'origine, victime de la corruption, d'accéder sans la moindre entrave légale aux comptes sur lesquels transite l'argent versé.

Pour y parvenir, il est d'abord nécessaire d'harmoniser les législations européennes et d'adopter une définition unique du trafic d'influence et des délits voisins. Ainsi sera écarté l'obstacle que constitue l'exigence de la double incrimination entre la législation de l'Etat requérant et celle de l'Etat requis.

Il devient également urgent d'adopter en Europe un droit des sociétés présentant des normes communes "minima". Aucun type de société ne devrait ainsi permettre d'assurer l'anonymat de ses porteurs de parts. Un registre européen des sociétés doit être instauré, à l'image des registres existants dans les Etats européens. Un tel registre, accessible à tous, assurerait la publication des comptes sociaux ainsi que celle des organes de direction (administrateurs, dirigeants...). Ainsi la transparence serait-elle assurée, sans pour autant que la confidentialité des affaires ne fût mise en péril. Est-il besoin de rappeler que de nombreux pays assurent, à l'intérieur de leurs frontières, une telle transparence et que leurs économies n'en sont nullement affectées?

Une autre solution consiste à assurer la transparence des mouvements de fonds enregistrés sur les comptes bancaires ouverts au nom des sociétés, qu'elles soient immatriculées dans le pays concerné ou qu'elles le soient dans un autre pays. Ainsi par exemple le libre accès aux comptes suisses (en Suisse) ou luxembourgeois (au Luxembourg) d'une société panaméenne assurant la collecte de fonds provenant du trafic d'influence commis par des sociétés milanaises en faveur d'un parti politique italien, serait assuré aux services d'enquête de ces pays requis, agissant sur commission rogatoire des juges milanais.

Il est évidemment nécessaire de développer la coopération judiciaire entre pays européens. Les demandes d'entraide, qui revêtent le plus souvent la forme de commissions rogatoires internationales, devraient pouvoir être adressées directement par les juges de l'Etat requérant aux autorités judiciaires (ou policières dans les pays anglo saxons) de l'Etat requis, sans avoir à suivre le long cheminement de la voie diplomatique. De même les documents et les informations recueillies par le juge de l'Etat requis doivent pouvoir être transmis directement par ce magistrat au juge de l'Etat requérant, sans aucune entrave.

Il est également nécessaire de supprimer les recours existant dans certains pays comme la Suisse ou le Luxembourg, dès lors que les demandes d'entraide judiciaire émanent de démocraties européennes qui assurent chez elles le respect des droits de la défense et le principe du contradictoire. Si un acte est irrégulier, celui-ci peut parfaitement être annulé dans le pays requérant. L'expérience montre qu'en réalité seuls certains pays, qui se montrent particulièrement bienveillants à l'égard de l'argent de la corruption, ont conservé des recours qui ne sont exercés qu'à des fins dilatoires en vue d'empêcher les magistrats chargés d'instruire des affaires de corruption d'exercer leur travail.

Il existe au sein de l'Union européenne un projet d'espace judiciaire européen. Comment admettre en effet qu'un espace permettant la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux, ait été progressivement mis en place alors que la libre circulation des informations judiciaires, pourtant réservée à des magistrats, n'a pas été assurée?

C'est là tout le paradoxe de la situation actuelle. Les acteurs du trafic d'influence, comme d'ailleurs les membres des organisations criminelles internationales, peuvent librement faire transiter de l'argent sale d'un compte à l'autre et d'un pays à l'autre alors que ceux qui sont chargés de détecter l'origine de ces fonds se heurtent à des barrières nationales, à des législations nationales différentes et à des règles de coopération désuètes et inadaptées à la lutte contre une délinquance qui a su tirer partie des instruments modernes.

3. L'échelle mondiale

Un canevas resserré en Europe ne peut cependant à lui seul résoudre des problèmes qui sont posés à l'échelle mondiale. Si un tel canevas était mis en place, l'argent de la corruption filerait hors d'Europe. Les refuges aux parfums exotiques ne manquent pas: les Iles Caïman, Panama, les îles Bahamas, les îles Seychelles...

Aussi les solutions proposées à l'échelle européenne doivent elles être transposées à l'échelle mondiale. Un rapport de l'OCDE s'est engagé sur cette voie, en préconisant une série de réformes telles qu'un meilleur accès aux renseignements bancaires, un contrôle des sociétés étrangères, une définition plus précise du lieu de résidence...

Les idées premières sont les mêmes: identification possible des véritables porteurs de parts des sociétés, des détenteurs de capitaux et des

dirigeants de sociétés, inopposabilité du secret bancaire aux autorités de contrôle...

Comment mettre en oeuvre un tel processus dans un monde aussi diversifié que le nôtre? Seule une prise de conscience internationale, amorcée le 1er octobre 1996 par l'appel de Genève lancé par plusieurs magistrats européens, dépassant le cadre du seul trafic d'influence (lutte contre le blanchiment, contre les mafias, contre les trafiquants de drogue et autres organisations criminelles), est de nature à permettre l'organisation d'une Conférence internationale.

Une telle Conférence permettrait d'aboutir à l'adoption de règles communes, sous peine de sanctions à l'encontre des Etats ne les respectant pas. Elle pourrait mettre en place un organisme de contrôle, chargé de s'assurer du respect par chaque Etat des règles adoptées dans des domaines précis (corruption, trafic de drogue...).

En cas de manquement à ces règles, cet organisme de contrôle disposerait de sanctions graduées: absence de reconnaissance juridique des sociétés immatriculées dans ces Etats, sanctions financières pouvant aller jusqu'à l'exclusion du commerce international...

Conclusion

Les démocraties modernes ne peuvent s'accomoder de l'opacité. La vie politique doit être financée dans un cadre légal et en dehors de toute compromission et de toute fraude. Les défis de notre époque dépassent largement le cadre restreint des frontières nationales. La création d'outils internationaux est seule de nature à éradiquer le trafic d'influence qui touche l'ensemble des pays. Les nouvelles formes de la délinquance internationale et du trafic d'influence nécessitent une réponse internationale.

Les efforts accomplis pour construire l'Europe de l'industrie, de l'agriculture, du commerce et de la finance doivent être poursuivis dans le domaine de la justice. C'est à cette condition que l'idée de bien commun survivra à la révolution financière et que le citoyen européen se réconciliera avec ses élites.

La qualification pénale du financement illégal des partis politiques

M. C. JIMÉNEZ VILLAREJO

Procureur spécial pour la lutte contre les crimes économiques
(Espagne)

1. Introduction

Le problème du financement des partis politiques se doit à ce qu'il «constitue une nécessité consubstantielle des systèmes démocratiques occidentaux dans lesquels différentes options politiques doivent en premier lieu entrer en compétition pour la victoire électorale, et en second lieu, maintenir leurs structures d'organisation entre les périodes électorales»¹.

La base pour comprendre la transcendance de cette question est dans la reconnaissance du rôle des partis politiques dans ce système démocratique. Car, comme l'a reconnu le Tribunal constitutionnel espagnol (Arrêt du T.C. 10/83) les partis « ne sont pas des organes de l'Etat » et personne ne doute de la difficulté d'approfondir la question de la nature juridique de ceux-ci (A.T.C. 36/90).

Mais la Constitution espagnole les situe au Titre préliminaire – celui-même dans lequel elle définit l'Espagne comme un «Etat social et démocratique de Droit» - proclamant à l'article 6: « Les partis politiques expriment le pluralisme politique, ils concourent à la formation et à la manifestation de la volonté populaire et sont un instrument fondamental de la participation politique ». Dispositions qui ont mené le Tribunal constitutionnel à affirmer : « la place systématique de l'article de la Constitution espagnole exprime l'importance reconnue aux partis politiques dans le système constitutionnel et la protection de leur existence et de leurs fonctions non seulement à partir de la dimension individuelle du droit à les constituer et à y participer activement, mais aussi en fonction de l'existence du système des partis comme base essentielle pour le fonctionnement du pluralisme politique » (Arrêt du T.C. 85/86).

Le Tribunal suprême s'exprimait dans des termes semblables dans l'arrêt du 28 octobre 1997 : « Cette norme – la loi électorale générale – limite les frais électoraux des différentes candidatures par un double fondement constitutionnel, éviter la distorsion de la publicité abusive au détriment de la saine formation de l'opinion publique base de l'Etat démocratique, et éviter aussi la violation du principe d'égalité comme l'un des principes inspirateurs du système juridique ».

¹ La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales. CIS. Pilar del Castillo.

Les raisons exposées justifient que l'Etat ait assumé une part importante du financement des partis moyennant le système de subventions qui est réglementé dans les dispositions légales qui seront indiquées.

De ce point de vue, la façon dont se produit leur financement acquiert une importance particulière pour plusieurs raisons. D'abord parce que la croissance des coûts de la politique dérivée surtout des campagnes électorales modernes a imposé aux partis politiques une exigence de ressources économiques qui ne pouvaient pas être satisfaites par les partis politiques. En conséquence, l'obtention d'argent se convertissait en un objectif politique en soi². Donatella Della Porta et Yves Mény y faisaient spécialement référence. Ils analysaient comme cause de la corruption l'augmentation du financement des partis politiques et des campagnes électorales. « Il est significatif de remarquer comment, pendant les années 70-80, se sont multipliées les lois sur le financement public des partis et des campagnes électorales, soit conséquemment à quelques scandales (Flick et Lockheed) soit pour faire face à l'expansion de la structure politique (Italie et Allemagne) ou, finalement pour compenser le montant vertigineux des coûts de la propagande électorale (Etats-Unis et Japon). Mais loin de résoudre le problème, la concession de fonds publics n'a fait qu'augmenter l'appétit des politiques qui a favorisé la jouissance de leur pouvoir et l'augmentation de leur influence ».³

Par ailleurs, les apports économiques privés peuvent générer une inégalité économique entre les partis violant le principe d'égalité des chances et parvenant à affecter la représentativité de ceux-ci et le propre fondement du principe du pluralisme politique.

Devant un tel problème il est compréhensible que le Conseil de l'Europe ait pensé, lors de sa session antérieure à Tallinn, à l'étude de la criminalisation des formes les plus graves de financement irrégulier des partis politiques et des campagnes électorales.

2. Le système de financement

Cette réflexion part, évidemment, de l'étude du système de financement en Espagne, réglementé par la Loi organique 3/87 du 2 juillet 1987 sur le financement des partis politiques et par la loi organique 5/85, du 19 juin 1985, de Régime électoral général.

La loi de 1987 se réfère déjà aux points mentionnés antérieurement.

C'est ainsi que l'exprimait en toute clarté son préambule : « L'article 6 de la Constitution de 1978 configure les partis politiques comme instruments fondamentaux pour la participation politique. On trouve ainsi une reconnaissance expresse dans notre norme fondamentale de l'importance de ceux-ci, en tant qu'ils expriment le pluralisme et qu'ils concourent à la formation

² M. Caciagli. Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada. Page 75. Centro de Estudios Constitucionales.

³ Corruzione e democrazia. Sette paesi a confronto. Liguori Editore.

et à la manifestation de la volonté populaire ». Le préambule continue ainsi : « La présente loi a comme objectif fondamental d'établir le cadre normatif essentiel qui discipline, selon les principes de suffisance et de publicité, l'activité économique (des partis politiques). Et, il ajoute, « en matière de financement privé, on retire, comme norme générale, le caractère licite des apports financiers, ... avec les limitations nécessaires qui découlent des principes de publicité et d'indépendance, surtout en ce qui concerne les apports anonymes ».

A partir de ces cas sont réglementés le financement public, le « financement privé » et les « obligations comptables » qui sont les axes de cette loi.

En ce qui concerne le financement privé auquel nous nous référons spécialement, l'article 4.1 établit que « Les partis politiques pourront recevoir des apports non finalistes dans les limites et selon les conditions requises et établies dans la présente loi ». Il établit pourtant les restrictions suivantes, au paragraphe 3 de cette disposition, en disposant que les partis ne pourront accepter ou recevoir directement ou indirectement les apports de fonds suivants :

- a. Apports anonymes, lorsque la quantité totale reçue lors d'un exercice économique annuel dépasse 5 % de la quantité assignée dans le Budget général de l'Etat de cet exercice pour la subvention publique aux partis politiques prévue à l'article précédent.
- b. Apports provenant d'une même personne physique ou juridique, supérieurs à la somme de 10 000 000 pesetas par an (6 060,60 euros).
- c. Apports provenant d'entreprises publiques et d'entreprises qui, selon un contrat en vigueur, prêtent des services ou réalisent des travaux ou des fournitures pour une administration publique.

L'article 4.1 dispose également l'interdiction de financement de la part de gouvernements et d'organismes publics étrangers, sous réserve des subventions de fonctionnement établies par le Parlement européen.

La norme part donc d'un principe limitatif pour éviter la dépendance excessive des partis du financement privé qui se complète avec une autre exigence légale, que ces entrées soient versées sur des comptes d'établissement de crédit exclusivement consacrés à cette finalité.

Devant l'inapplication des normes antérieures, la loi envisage seulement une sanction d'amende qui n'est absolument pas effective ni dissuasive, et qui, de plus, s'est trouvée pratiquement inopérante. C'est simplement une norme vide de contenu réel, puisqu'elle n'a pas été appliquée de façon réglementaire et il est donc impossible de préciser qu'elle est la procédure de sanction, et surtout quel est l'organe de sanction. Un tel organe pourrait difficilement se situer au sein de l'administration étant donné qu'elle n'a

pas de facultés de contrôle, et surtout parce qu'elle va difficilement agir dans ce cadre avec l'objectivité exigée. Il en ressort que l'inapplication des normes sur le financement privé, malgré les conséquences très graves qu'elle peut engendrer pour le fonctionnement du système, ne génère aucune responsabilité. On n'envisage même pas, au moins dans le cadre administratif, des mesures plus efficaces qui auraient pu être, par exemple, la non perception ou le remboursement de subventions publiques. Mais le vide normatif en la matière n'est pas complet. L'article 134.2 de la loi électorale générale octroie à la Cour des comptes la faculté de proposer, lorsque sont violées les restrictions établies en matière d'entrées de fonds et de sorties électorales, « la non adjudication ou réduction de la subvention de l'Etat au parti, à la fédération... ou au groupe dont il est question », mais nous ne savons quel usage a été fait de cette faculté.

Déjà dans le cadre des campagnes électorales, la loi électorale générale contient une réglementation semblable au travers de ses articles 128 et 129. Ces articles disposent qu'« aucune personne physique ou juridique puisse apporter plus d'un million de pesetas (6 060,60 euros) à des comptes ouverts par un même parti, fédération, coalition ou groupe en vue de recueillir des fonds pour les élections qui ont été convoquées ».

3. Les obligations comptables

Déjà dans le cadre des obligations comptables, l'article 9 de la loi 3/87 dispose ce qui suit :

« Un: Les partis politiques devront tenir des registres comptables détaillés, permettant à tout moment de connaître leur situation financière et l'application des obligations prévues dans la présente loi.
Deux: Les livres de trésorerie, les inventaires et les bilans devront contenir, selon les principes de comptabilité générale acceptés :

a) L'inventaire annuel de tous les biens.

b) Le compte des versements, consignait au moins les catégories suivantes d'entrées :

1. Quantité globale des notes et apports de leurs affiliés.
2. Revenus provenant de leur propre patrimoine.
3. Entrées provenant des apports auxquels se réfèrent les articles 4 et 5 de cette loi.
4. Subventions de l'Etat.
5. Revenus provenant des activités du parti.

c) Le compte des frais, consignait au moins les catégories suivantes de frais :

1. Frais de personnel.
2. Frais d'acquisition de biens et services (courants).
3. Frais financiers de prêts.
4. Autres frais d'administration.
5. Frais des activités propres du parti.

- d) Les opérations de capital, relative à :
1. Crédits.
 2. Investissements.
 3. Débiteurs et créanciers ».

On doit dire que les critères techniques établis alors étaient déjà clairement exprimés. Et ce qui est plus grave, la loi n'envisage aucune sanction pour les partis politiques qui ne remplissent pas ces obligations contrevenant à la transparence informative qui leur est exigée. Une preuve de plus des insuffisances manifestes du système.

Des normes semblables sur le contrôle de la comptabilité électorale se trouvent aux articles 121 et 132 à 134 de la loi électorale générale qui attribue à l'Assemblée électorale centrale et aux assemblées électorales départementales la faculté de recueillir des administrateurs électoraux et des entités bancaires et des Caisses d'épargne les informations comptables qu'elles jugent nécessaires à l'application de leur fonction de contrôle.

4. Le contrôle du financement des partis

La loi a prévu un système de contrôle interne dans les partis politiques pour garantir l'« intervention adéquate et la comptabilisation de tous les actes et documents d'où découlent les droits et les obligations de contenu économique », contrôle qui manque de plus de précision et qui, lui non plus, n'a pas été appliqué et n'a eu aucun effet positif. Parallèlement, le contrôle externe est confié à la Cour des comptes, organe qui par sa nature et les compétences qui lui sont conférées par l'article 11 de ladite loi et par l'article 134.2 de la loi électorale générale, permet de reconnaître l'importance extraordinaire du problème du financement des partis.

Donc, la loi 3/87 n'a pas représenté une avance importante pour garantir la régularité, la transparence et la publicité de l'activité économique des partis, et en plus, elle a même favorisé toute sorte d'abus qui, parfois, n'ont pu être détectés ni corrigés par les mécanismes légalement prévus de contrôle interne du parti – pratiquement inexistant – et de contrôle externe confié à la Cour des comptes. En effet, l'analyse des rapports de contrôle de la Cour des comptes sur la comptabilité des partis politiques, qui n'a pas toujours compté sur une coopération totale et ouverte des partis contrôlés, rend manifeste que pratiquement tous n'appliquent pas la norme exprimée et que cela n'a jusqu'alors généré aucune conséquence visant à corriger une situation si flagrante, même s'il est évident que la comptabilité des partis ne permette pas de connaître leur situation économique et financière.

Dans les derniers rapports de contrôle de la comptabilité des partis correspondants aux exercices 1990, 1991, et 1992 (Journal officiel n° 91 du 16.04.97) les plaintes génériques des limitations du contrôle sont réitérées et ensuite concrétisées en ce qui concerne chaque formation politique. Pour nous en tenir à l'exercice 1992, la Cour des comptes fait remarquer, entre autres points, ce qui suit : « On a sommé les formations politiques d'envoyer une

circulaire aux entités de crédit afin d'obtenir l'information nécessaire en ce qui concerne les soldes, les comptes ouverts et les opérations de crédit gérés par ceux-ci. Il faut signaler que le manque de réponse de quelques entités financières, lorsque les formations politiques n'ont pas présenté les extraits bancaires correspondants, a constitué une limitation au travail réalisé et quelques soldes de trésorerie et d'endettement des comptabilités rendues n'ont pu être confirmés ».

Quelques exemples suffisent à illustrer de nombreuses irrégularités que la Cour considère applicables à d'autres partis. Ainsi, dans le rapport correspondant à l'exercice 1990 de "Convergencia democrática de Cataluña " , dans le chapitre des frais, la Cour affirme que dans le domaine des rentrées de fonds, les annotations sur les comptes de « cotisation de militants » ont été comparées avec les extraits bancaires, et qu'elle n'a pu vérifier si elles correspondent effectivement à des cotisations ou si elles correspondent à un autre type d'apports de personnes physiques ou juridiques ou des versements d'une autre nature ». Lors de l'exercice de l'année 1992 provenant de la même formation politique, au chapitre relatif à « circulaire des entités de crédit », il est affirmé : « Malgré l'analyse du rapport reçu, il ressort l'existence d'au moins 29 comptes courants ayant un solde au 31 décembre 1992 et qui ne figurent pas sur la comptabilité présentée par le parti ». Lors de l'exercice correspondant à cette année, la Cour, en ce qui concerne la formation politique "Unión Democrática de Cataluña", au chapitre des frais, affirme; « le solde du compte de « donations » pour 61 579 770 pesetas (373 210,72 euros) n'a pas été expliqué ni justifié par le parti ». En ce qui concerne le parti « Nacionalista Vasco » (page 208) au chapitre des « entrées », « I faut remarquer le manque de justification d'une rubrique pour un montant de 250 millions de pesetas (1 515 151,51 euros) ». Et en ce qui concerne le PSOE, au chapitre de l'« endettement », la Cour signale que certaines entités de crédit lui« ont pardonné les intérêts rapportés pour un montant de 68,6 millions de pesetas (415 757,57 euros) qui ont été imputés au compte d'entrées et bénéfiques d'exercices antérieurs. »

Nous serions donc devant des entrées d'origine inconnue, dans la mesure où elles ne sont pas justifiées et une forme évidemment illicite d'obtention de fonds, comme le pardon de la dette, qui, selon l'article 1.187 du Code civil, n'est autre chose qu'une donation qui, dans ce cas et dans d'autres semblables, s'écarte manifestement du régime de financement légalement admis.

Les limitations au contrôle de la Cour des comptes étaient d'une telle portée que dans le rapport correspondant à 1992 elle a émis des « recommandations », comme « références essentielles auxquelles devra s'adapter l'organisation et l'application de la comptabilité des partis politiques en consonance avec les principes généraux du Plan général de comptabilité et la réglementation des obligations comptables dans sa norme spécifique ». Parmi ces recommandations, on peut faire remarquer, du fait de leur importance, celles qui se réfèrent à ce que chaque formation politique « dispose de normes écrites de fonctionnement interne garantissant l'uniformité et envisageant la distribution de compétences et de fonctions administratives et

comptables dans toute son organisation, établissant un système de contrôle interne adéquat ». Autre recommandation, celle recommandant que les formations politiques devraient « tenir des livres comptables permettant un suivi chronologique de toutes leurs opérations et l'élaboration périodique de bilans et de comptes des pertes et profits ». On remarque que les recommandations exigent également que « le registre comptable des faits économiques et financiers soit dûment justifié avec la documentation correspondante ». On remarque aussi des recommandations pour le financement privé, particulièrement en ce qui concerne les apports anonymes et, plus spécialement, il est recommandé devant son inapplication évidente que les « entrées provenant d'apports privés soient versés sur un compte bancaire spécifique ouvert à ces effets ». Et, qui plus est, la Cour des comptes avertit que les partis politiques de façon « généralisée » sont subventionnés, contre les prévisions concrètes de la loi, par les organes de gouvernement, des corporations locales et des gouvernements autonomes.

Tout cela montre un état de choses qui ne peut se qualifier que de manifestement irrégulier et dont, actuellement nous ignorons les conséquences. En tout cas, on peut affirmer que la représentativité des comptes des partis politiques est sérieusement limitée par les réserves manifestées par la Cour des comptes.

Ce qui a été exposé antérieurement a déterminé une corruption croissante dans le financement des partis politiques. Le document émanant du Congrès des Nations Unies avertissait déjà les partis politiques des risques du financement privé caché : « on doit admettre que ceux qui font bénéficier les partis politiques attendent la contrepartie d'avantages financiers ou personnels importants ». Sujet sur lequel on doit faire remarquer les considérations du Professeur M.P. Koenig, de l'Université de Strasbourg, dans le cadre du Séminaire sur « Les droits de l'homme et la véritable démocratie (02.01.1995) » : « La question essentielle est de savoir pourquoi une société ou une entreprise finance un parti politique. La réponse logique est que le donateur généreux cherche dans le parti et, donc, dans les pouvoirs publics qui sont occupés par le parti, des avantages que d'une autre façon il n'aurait pas obtenus. Attitude qui situe la question au seuil du droit pénal, qui conduit à une rupture de l'égalité dans la position des usagers de n'importe quel service public ».

A ce sujet, il est opportun de reproduire ce qu'avait déjà dit le rapporteur général de la Conférence de Tallinn, M. Castresana, en ce qui concerne ce problème :

« La dynamique des processus électoraux dans les pays les plus développés et avec une plus grande tradition démocratique se trouve certainement à la racine du problème. L'influence décisive des médias dans les campagnes électorales, la nécessité de réaliser d'énormes investissements en publicité pour être en concurrence adéquate, la nécessité de rétribuer économiquement les médias les plus influents, et souvent, le manque de recours de crédit dans le marché financier, ont mené les partis politiques à s'endetter plus que raisonnablement et,

finalement, à la corruption qui, souvent, s'est traduite en une forte dépendance des groupes de pression.

En plus, dans les secteurs de l'administration qu'ils contrôlent, chaque parti soustrait, d'une façon ou d'une autre, des fonds publics qu'il dévie illégalement pour se financer. Lorsqu'ils ne se servent pas des fonds publics, les représentants des partis obtiennent le financement des entreprises qui passent contrat avec l'administration.

On a ainsi assisté à la constitution, par les partis politiques, de sociétés inscrites au registre ayant comme titulaire apparent des hommes de paille, personnes sans capacité professionnelle de direction ou de gestion, et qui ont pour objet social un « conseil » générique ou l'élaboration d'« études » ou de « rapports » sur les matières les plus diverses. Lorsque se produit une convocation pour l'adjudication d'un contrat par un organe de l'administration contrôlé par les représentants de ce parti, on « suggère » aux entreprises qui embauchent de demander « un rapport technique » sur n'importe quelle matière à la société ainsi constituée. C'est seulement après avoir payé une importante somme pour le « rapport technique » fictif - somme qui correspond généralement à un pourcentage déterminé du contrat public en discussion - que l'entreprise se trouve remerciée par l'adjudication du contrat.

Même si, par ce processus d'extorsion, celui qui paye la subornation est l'entreprise adjudicataire, et même si le paiement ne se fait pas au fonctionnaire qui adjuge le contrat mais au parti politique qui l'appuie, le coût final de l'opération retombe toujours sur le trésor public : car l'entreprise, de façon immédiate, dégrèvera la somme payée de la cotisation qu'il lui correspond de payer par l'impôt sur les sociétés, et compensera également la valeur ajoutée supportée, dans sa déclaration de la TVA. Elle essaiera finalement, en plus, de répercuter d'une façon ou d'une autre ce qu'elle a payé dans le prix final des travaux ou du service, ce que le fonctionnaire corrompu ne pourra refuser. »

C'est ce qui ressort en toute clarté de l'arrêt du Tribunal suprême du 28 octobre 1997 (affaire Filesa) et, en moindre mesure, de l'arrêt de la Chambre civile et pénale du Tribunal supérieur de Justice des Baléares (affaire Canellas).

En effet, dans le premier, on fait déjà remarquer au premier paragraphe des considérations préliminaires : « le financement irrégulier des partis politiques dans notre pays n'est pas en soi constitutif d'aucune infraction sauf en ce qui concerne les campagnes électorales, mais il en est autrement de la possibilité – ce qui est jugé maintenant – de ce qu'avec le motif de cette irrégularité, non pénale, aient pu être commises des infractions concrètes qualifiées juridiquement comme délictueuses dans le Code de 1973, sauf si l'application rétroactive du Code de 1995 avait un résultat plus avantageux.... ». « Le financement des partis politiques est établi en Espagne par la Loi 3/87, du 2 juillet 1987, à travers laquelle sont réglementées les sources de financement

tant publiques que privées des partis en même temps qu'est établi un système de contrôle rigoureux tant interne qu'externe, ce dernier étant à la charge de la Cour des comptes. Tout ceci implique en même temps le caractère licite des apports privés, dans certaines limites, et la nécessité de tenir des registres détaillées de comptabilité pour connaître la situation financière de ceux-ci ».

A partir de ces présupposés, l'arrêt déclare avoir prouvé certains faits consistants dans le financement occulte du « Parti socialiste ouvrier espagnol » qu'il qualifie juridiquement dans les termes prévus par le Code pénal et impose diverses condamnations pour infraction d'association illicite, faux en documents et infractions contre le Trésor public.

L'arrêt déclare avoir apporté la preuve :

« A la mi-1987 a commencé ce qui, peu après, allait être un conglomérat de sociétés dont la finalité primordiale était la création de fonds économiques nécessaires pour faire face aux frais du « Parti socialiste ouvrier espagnol » (PSOE) en raison des campagnes électorales, des élections générales et européennes de 1989. Pour cela, sous réserve de s'occuper également du financement ordinaire, les limites quantitatives établies à ce propos par la législation en vigueur étaient ignorées : Loi organique 3/1987, du 2 juillet ».

« Filesa » fut alors l'unique société qui absorba réellement l'activité, même si « Time Export » ne prit fin qu'en décembre 1988, mais dont l'activité diminua peu à peu en faveur de « Filesa », jusqu'à ce que cette dernière, déjà à la fin 1989 ou au début 1990, canalise toute l'activité d'émission de rapports et de paiements aux fournisseurs, étant donné que « Malesa » n'est jamais intervenu en tant qu'entreprise dans aucune de ces activités. C'est ainsi que, conformément à ce qui est dit jusqu'à ce moment, « Filesa » fut programmé avec une quantité énorme d'opérations diverses, tendant à l'obtention de fonds pour le parti. Parfois émettant des factures mercantiles, vingt-neuf en tout, correspondant à de supposés rapports matériellement inexistantes, les uns réalisés de façon fictive, d'autres commandés par diverses entreprises même si, parfois, ces entreprises comptaient sur des services techniques appropriés ou même si celles-ci se trouvaient à l'époque dans des situations économiques délicates... ».

En raison des revenus générés par ce biais, comme paiements ou donations, d'autres sociétés fournisseuses du PSOE ont dû intervenir dans le montage de cette gestion, afin que les frais payés par le parti soient imputés aux revenus obtenus par ces rapports. A cette fin ces entreprises ont émis de fausses factures sur des services supposés prêtés à "Filesa", alors qu'en réalité, ils avaient été prêtés au PSOE.

« Qu'on n'oublie pas que la prétention de ceux qui organisèrent les dites entreprises était d'aider au financement des élections de 1989, les élections générales et les élections européennes, de sorte que, comme ce financement supposait l'infraction à l'article 149 de la loi organique

5/1985, du 19 juin 1985, du Régime électoral général, bien que l'infraction électorale fût présumément commise par d'autres personnes, on ne pouvait douter d'une finalité initiale illicite si la finalité dernière de l'activité de la société recherchait, directement ou indirectement, la violation d'une disposition pénale ».

Quant au second arrêt sur le Tunnel de Sóller, le second paragraphe déclare prouver ce qui suit :

« Gabriel Cañellas Font (alors Président du Gouvernement de la Communauté autonome des Baléares) et Antonio Cuart Ripoll (constructeur), se connaissaient, étant donné qu'en 1975 et en 1984, date à laquelle le premier démissionna, ils étaient tous les deux membres du Conseil d'administration de « SALINERA ESPANOLA S.A. ». « Après la publication, le 22 décembre 1988, du décret d'adjudication d'un marché public important à ce constructeur et une fois constituée la compagnie concessionnaire du Tunnel de Sóller, le 19 janvier 1989, Antonio Cuart Ripoll en sa qualité d'administrateur de la société, émit un chèque, le 30 janvier 1989, portant le numéro 2066-44-2, pour une valeur de 50 millions de pesetas (303 030,30 euros) qu'il remit pour l'adjudication obtenue à M. Gabriel Cañellas, Président du Gouvernement des Baléares et du Parti Populaire des Baléares dont M. José Antonio Berastain Diez était secrétaire général et gérant ... et qui, tout en en connaissant l'origine, s'est servi de chèques au porteur et de fonds découlant de ce chèque pour effectuer des paiements à des fournisseurs du parti cité sans que cela figure dans aucun document... « L'arrêt qui déclara la commission d'une infraction de corruption passive ⁴, déclarée prescrite, affirma que « la Chambre, pour arriver à la conviction que M. Cuart remit le chèque de cinquante millions de pesetas (303 030,30 euros) à M. Cañellas pour l'adjudication effectuée, c'est-à-dire, en remerciement de celle-ci... », avait établi le fait en se fondant sur une série de circonstances concourantes dans l'opération qui étaient significatives dans la mesure où elles indiquaient comment l'apport illicite de ces fonds au Parti populaire s'était opéré moyennant des actes parfaitement planifiés tendant, selon les termes de l'arrêt, « à parvenir à l'opacité de l'opération ».

⁴ L'infraction de corruption passive est qualifiée juridiquement au titre du Code pénal qui cite les "infractions contre l'administration publique", concrètement au travers des articles 419 et 427 qui traitent, substantiellement, de la conduite de l'autorité ou du fonctionnaire public qui, à son propre profit ou au profit d'un tiers demanderait ou recevrait directement ou par personne interposée un don ou un présent ou accepterait offre ou promesse pour réaliser des actes dans l'exercice de sa fonction, avec une pénalité différente, selon que l'acte soit délictueux, illicite ou, simplement, soit un acte propre de sa fonction ou en récompense de l'acte déjà réalisé.

5. Le système de sanctions

La sanction des conduites qui perturbent le fonctionnement démocratique des partis politiques exige, dans quelques cas particulièrement graves, une importance pénale. La place des partis politiques dans le système démocratique, prévue comme nous l'avons déjà vu à l'article 6 de la Constitution, oblige à les protéger face à certains comportements qui, de l'intérieur ou de l'extérieur du parti, les corrompent en les convertissant en instruments pour l'obtention de bénéfices économiques ou de tout autre sorte, comportements qui, sans tomber dans aucun excès, pourraient être qualifiés pénalement.

Le problème n'est pas nouveau, preuve en est que la loi électorale générale a qualifié juridiquement comme infraction deux formes de conduites illicites, produites dans le processus électoral qui, substantiellement, sont une forme spécifique de faux en document et une autre d'appropriation indue, comme il ressort des infractions qualifiées aux articles 149 et 150 de cette loi.

- « 149.1 Les administrateurs généraux et les candidats des partis, fédérations, coalitions ou groupes d'électeurs qui faussent les comptes, faisant paraître ou omettant de façon indue dans les apports mêmes ou les frais, ou se servant de tout artifice qui suppose une augmentation ou une diminution des rubriques comptables, seront punis de la peine de prison mineure et d'une amende de 30 000 à 300 000 pesetas (181,81 à 1 818,18 euros).
- 2 Les tribunaux, selon la gravité du fait et ses circonstances pourront infliger la peine à un degré inférieur à celle indiquée au paragraphe antérieur ».
- « 150.1 Les administrateurs généraux et les candidats, de même que les personnes autorisées à disposer des comptes électoraux, qui s'approprient ou détournent des fonds à des fins distinctes de celles envisagées dans cette loi seront sanctionnés par des peines de prison mineure et par des peines d'amende de 30 000 à 300 000 pesetas (181,81 à 1 818,18 euros).
- 2 Pour un but lucratif personnel la peine sera une peine de prison majeure et une peine d'amende de 30 000 à 300 000 pesetas (181,81 à 1 818,18 euros).
- 3 Les tribunaux, tenant compte de la gravité du fait et de ses circonstances, des conditions du coupable et de la finalité poursuivie par celui-ci, pourront infliger une peine d'un degré inférieur à celle indiquée. »

Ce fut sans doute bien de garantir et de protéger la pureté du processus électoral en lui octroyant la protection maximale moyennant la qualification pénale de ces conduites. Et il est également évident que si ces conduites sont commises par les responsables des partis politiques en dehors

du strict processus électoral, on appliquerait les qualifications de base du Code pénal, avec quelques difficultés de nature idéologique dans le cas de falsification de comptes, à moins que l'auteur ne soit une autorité ou un fonctionnaire public. Mais si ces conduites sont graves, elles le sont tout autant ou plus lorsque ceux qui, violant la norme en vigueur, apportent irrégulièrement des fonds à un parti politique. Ces apports, en plus de rompre l'équilibre et l'égalité de chances entre eux, ne peuvent avoir d'autre finalité que, indépendamment de savoir si cela se produit ou non, d'obtenir un avantage présent ou futur, surtout lorsque celui qui fait l'apport est une société marchande qui a été ou peut être adjudicataire de travaux ou de service public ou bénéficiaire d'une décision ayant trait à l'urbanisme. D'autre part, il est clair que celui qui effectue des apports nécessitant des opérations de simulation de la part du parti dans la mesure où ils sont irréguliers, acquiert une position d'influence lorsque ce n'est pas une position de domination sur l'appareil du parti et sur ses dirigeants particulièrement lorsqu'ils occupent des fonctions publiques et c'est un facteur générateur de corruption dans le fonctionnement du parti et dans la propre administration.

On pourrait soutenir que le financement illicite d'un parti politique pourrait s'encadrer dans les qualifications pénales déjà existantes dans le Code pénal comme, par exemple, celle de corruption passive de fonctionnaire (article 419-427 Code pénal). Argument qui aurait pu être également employé pour les infractions électorales, mais qui n'a pas empêché leur criminalisation spécifique. Pourtant, indépendamment du fait que les éléments typiques de ce cas de figure délictueux peuvent ne pas concourir, et que le récepteur de fonds ne soit pas une autorité ou un fonctionnaire public, dans ses diverses formes, la conduite de celui qui, illégalement, apporte des fonds à un parti viole un bien juridique spécifique encore plus important, l'ordre constitutionnel. Ceci sous réserve de l'application des règles du concours en vertu des dispositions de l'article 77 du Code pénal.⁵

Nous nous trouvons donc devant des conduites de contenu violant l'ordre constitutionnel dans la mesure où elles altèrent gravement, pour les raisons décrites, les fondements et les garanties du pluralisme démocratique, comme le disait le Tribunal suprême dans son arrêt de l'affaire FILESA. Ce sont des conduites, comme les détermine l'article 4.2 du Code pénal, « dignes de répression » et, pour cela, elles doivent être qualifiées juridiquement. Sous réserve de concéder aux tribunaux une faculté pour la détermination quantitative de la peine, semblable à celle prévue pour les infractions électorales. En effet, l'intensité de reproche et de la sanction correspondante doit être différente selon qu'est poursuivi ou non le but lucratif personnel.

L'Etat ne peut s'abstenir plus longtemps de configurer comme dernier instrument une réaction de nature pénale devant des faits qui, tout en revêtant une gravité évidente, sont situés pleinement dans le cadre de la corruption publique avec les effets dévastateurs qui ont déjà été dénoncés à de

⁵ L'article 77 du Code pénal détermine la peine applicable lorsqu'un seul fait constitue deux ou plus de deux infractions ou lorsque l'une d'elle est un moyen nécessaire pour commettre l'autre.

nombreuses occasions par le Conseil de l'Europe. C'est une réaction pénale proportionnée à la gravité de la conduite, ce qui s'appelle la « criminalisation primaire » et qui est, en tout cas, compatible avec le perfectionnement des instruments préventifs quant au contrôle de l'activité économique et financière des partis. C'est une question posée et acceptée par ceux qui, devant l'équilibre entre Etat de droit et démocratie « croient que les mécanismes du processus politique démocratique ne suffisent pas, en eux-mêmes, pour éviter les excès des gouvernements ; et cela, spécialement, lorsque les cas de criminalité gouvernementale affectent le fonctionnement correct de la démocratie elle-même⁶. Ce serait deux formes clairement complémentaires de défense de l'ordre constitutionnel.

La pénalisation de ces conduites est la condition nécessaire pour concevoir un système unitaire et cohérent de normes pénales, en plus de celles déjà prévues dans la loi électorale pour sauvegarder la fonction que les partis politiques sont appelés à remplir dans le système démocratique.

⁶ Luis Maria Diez-Picazo. La criminalidad de los gobernantes. Page 30.

L'investigation du financement illégal des partis politiques

M. F. BRÜNER

Office du Procureur de Munich 1
(Allemagne)

Il n'est pas facile pour un procureur général allemand d'aborder ce sujet. Certaines initiatives prises au début des années 80 ont donné lieu en Allemagne à l'adoption de réglementations administratives destinées à mettre un terme au trafic d'influence et au financement illégal des partis politiques. Je me propose tout d'abord de faire le point sur ces mesures.

À cet égard, j'aimerais profiter de l'occasion pour énumérer les divers points de départ à partir desquels enquêter sur des pratiques de corruption et les moyens utilisés pour financer illégalement des partis politiques. Mon expérience se fonde sur les investigations menées pour le compte de l'Office du procureur général de Munich. Du mois d'août 1994 au mois d'avril 1998, j'ai eu la responsabilité du département spécial de l'Office du procureur général de Munich dont l'objectif exclusif était la lutte contre la corruption.

Considérant que je suis désormais à la tête d'une Unité pour la transparence et contre la fraude rattachée au Bureau du Haut Représentant à Sarajevo, la comparaison se fait d'elle-même. Les enquêtes menées dans le cadre d'une démocratie bien établie dotée d'un système de partis institutionnalisés diffèrent grandement de celles conduites dans un État qui évolue du socialisme à la démocratie et qui, lors des élections de septembre, comptait quelque 80 partis politiques. Nombre de ces partis sont étroitement liés aux différents groupes ethniques. Face à ce facteur et à un système économique obsolète, il n'existe aucune administration forte pouvant faire contrepoids.

I. Investigations en République fédérale d'Allemagne, notamment dans la juridiction de l'Office du ministère public de Munich 1.

Pour comprendre ces investigations, il nous faut considérer A) le système des partis en Allemagne et B) le mode de financement des partis politiques.

A. L'Allemagne s'est dotée d'une Loi spéciale relative aux partis politiques¹ contenant des exigences très précises quant à l'organisation interne d'un parti politique.

Depuis la fin de la seconde Guerre mondiale s'est développé en Allemagne un système de partis relativement solide. En règle générale, seulement trois partis sur quatre sont représentés au Bundestag et dans les parlements des États (Bundesländer). Cela s'explique par le fait qu'un parti doit recueillir le nombre minimum prescrit de suffrages (généralement cinq pour

¹¹ Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) BGBL. 1 1994 s;149.

cent des voix) aux élections législatives. Ce principe contribue à maintenir à l'écart du parlement les petits partis dissidents.

Les grands partis sont financés principalement grâce aux cotisations des membres, aux dons et aux fonds publics. Le montant de ces fonds est fixé de façon précise par la loi. Ils sont versés essentiellement à titre de remboursement des dépenses engagées par les partis pour leurs campagnes électorales. Le montant du remboursement dépend de la proportion de suffrages obtenus par le parti.

En outre, les fondations politiques créées par les partis reçoivent des contributions de l'État. Ces fondations ne peuvent entretenir aucun lien financier direct avec les partis.

Au début des années 80, l'Allemagne a connu plusieurs scandales concernant des dons faits aux partis. Il est apparu que certains partis politiques avaient reçu des dons considérables émanant de grosses entreprises et de particuliers. Pour des raisons d'ordre fiscal, ces dons ont été transférés par le biais de comptes étrangers, déclarés par les partis comme étant des subventions destinées à favoriser l'éducation politique globale, ou versés à des institutions étroitement liées à un parti politique de telle façon que le donateur ne soit pas identifié.

Dans tous ces cas, les investigations ont démontré que ces dons n'avaient aucunement servi à l'enrichissement pur et simple de telle ou telle personne ou à la faire bénéficier de traitements de faveur. Cet élément est pourtant la condition préalable à partir de laquelle il devient possible de prouver l'existence de pratiques de corruption. Selon notre définition, la corruption présuppose un lien entre un don ou tout autre avantage et le résultat escompté. Des enquêtes approfondies ont été menées en ce domaine, sans que cela aboutisse à une accusation de corruption portée contre les partis ; ceux-ci n'ont été inculpés que de fraude fiscale et condamnés pour ce motif.

B. Les moyens légaux permettant de déduire les dons aux partis assimilés à des dépenses commerciales et/ou à des contributions échappant à l'impôt

Au regard de ces faits, l'Allemagne a adopté des dispositions légales très strictes concernant le financement des partis politiques. Ceux-ci sont tenus de fournir la liste détaillée de ce qu'ils reçoivent en matière de cotisations d'adhérents, et notamment de dons, afin d'empêcher tout financement illégal. On appelle cela le principe des "poches transparentes". Voilà pourquoi les rapports annuels publiés par les partis politiques font toujours l'objet de l'attention scrupuleuse de la presse.

En outre, la promesse d'un traitement fiscal préférentiel allait inciter, espérait-on, les partis à faire connaître leurs dons. Ces derniers pouvaient être déduits de l'impôt, avec pour conséquence une baisse de la charge fiscale. En dessous d'un certain montant, les dons des entreprises aux partis politiques sont assimilés à des dépenses commerciales. Pareillement, les dons émanant

de particuliers bénéficient du même traitement. Dans les deux cas, cela peut entraîner une diminution considérable de l'impôt. Compte tenu de ces réglementations fiscales, il est devenu très intéressant de faire des dons publics aux partis politiques.

Les cas de financement illégal de partis politiques ayant fait l'objet d'enquêtes ces dernières années ont montré que les contributions illégales s'expliquaient essentiellement par la volonté de bénéficier de déductions fiscales plus importantes ou par le désir des donateurs de ne pas voir figurer leur nom sur la liste des donateurs du parti concerné.

Toutes ces réglementations avaient pour objectif explicite de mettre un terme au financement illégal des partis et, partant, à l'influence néfaste que les partis politiques étaient susceptibles d'exercer sur les décisions du gouvernement.

Comme toute réglementation visant à la transparence, ces mesures législatives n'ont eu qu'une portée limitée dans le domaine de la protection contre l'exercice illégal d'influence sur les partis politiques et leurs décisions. Lorsque l'on enquête sur des cas de corruption en Allemagne, la possibilité que des décisions aient été influencées par un financement illégal doit, bien entendu, demeurer à l'esprit.

Avant d'aborder le sujet des investigations, j'aimerais toutefois dire quelques mots concernant de nouvelles mesures de prévention.

Comme le présent congrès l'a démontré, l'opinion publique est vivement préoccupée par la lutte contre la fraude, et notamment contre le financement illégal des partis. Nous, Allemands, avons été convaincus durant des décennies que la corruption n'existait pratiquement pas en Allemagne. Certains cas portés à la connaissance du public ont été considérés comme de simples cas isolés et balayés d'un geste. Ce n'est qu'au cours de ces dernières années que l'opinion publique a pris conscience du fait que, sous la surface, la corruption existait dans tous les pays, même en Allemagne. La corruption varie selon les pays, mais ce n'est qu'une question de degrés.

Cette forme d'infraction a suscité une réprobation considérable, et toute personne impliquée dans une affaire de corruption voit sa réputation mise à mal en terme d'image publique, lorsque l'opinion vient à l'apprendre. Non seulement les gens ne tolèrent pas qu'un fonctionnaire accepte des dons ou tout autre avantage pour son propre compte (et généralement au détriment de l'intérêt public en général) mais ils le dénoncent. Conséquence d'une telle attitude, toute personne appartenant au monde politique comprend que sa carrière politique prendrait fin si ce type de pratiques frauduleuses étaient découvertes. Cela ne se passait pas ainsi dans le passé, lorsque le fait d'exercer une influence sur un parti politique était considéré comme une infraction bénigne et ne portait guère préjudice aux partis concernés. Le réseau des relations étaient si denses que l'affaire était à coup sûr amortie en douceur.

J'aimerais, dans ce contexte, vous faire part d'un exemple récent : un candidat désigné par un parti politique pour se présenter aux prochaines élections au Bundestag a été accusé d'avoir conclu des transactions immobilières en sa faveur et au détriment d'une collectivité, ce grâce à son influence politique et à l'aide de sponsors influents. À ma connaissance, les investigations sont toujours en cours. Cependant, le débat public a contraint ce candidat prometteur à retirer sa candidature.

La plupart des enquêtes que mon unité a menées à Munich ne concernaient pas directement le financement illégal des partis politiques, mais comme je l'ai dit auparavant, les méthodes générales d'investigation de la corruption sont semblables, quel que soit le type de corruption. De mon point de vue, le financement illégal des partis politiques est une sorte de pot-de-vin politique et s'inscrit donc dans le domaine de la corruption. Je suis sûr que dans les pays dépourvus d'une administration forte et dont les décisions administratives subissent l'influence directe des partis politiques ou de leurs représentants, les enquêtes ressemblent beaucoup à celles que nous menons en Allemagne. Profitant de votre indulgence, je vais donc faire le point sur les méthodes d'investigation de la corruption en m'arrêtant brièvement sur quelques-unes d'entre elles à la lumière des cas que j'ai pu rencontrer à Munich.

Il n'existe aucune définition légale claire du concept de corruption. Fondamentalement, toute influence illégale (et invisible) exercée sur un décideur lors de la procédure de décision est assimilable à de la corruption, l'objectif étant pour la personne qui influence d'y trouver un avantage. L'influence peut prendre la forme d'une rémunération financière ou d'une promesse concernant quelque bénéfice futur.

Depuis l'apparition de ce phénomène au grand jour, je pense que la définition de la corruption assimilée à « un pont entre la délinquance en col blanc, le crime organisé et l'administration/le gouvernement » est très pertinente. Dans une perspective plus large, et dans certaines circonstances, il est également possible que le financement illégal des partis politiques corresponde à cette image.

Il me semble que les investigations menées dans le cadre de la lutte contre la corruption et les infractions qui s'y rapportent sont parmi les plus difficiles et les plus longues. Il n'y a pas de victime visible, et ceux qui sont impliqués font de leur mieux pour tenir leurs activités bien cachées.

Mais nous vivons dans un monde qui attend des résultats immédiats et exige que des solutions rapides et complètes soient apportées, ce qui, compte tenu de la complexité liée à ces infractions, est totalement irrationnel. Pour arriver à faire toute la lumière, il faut pouvoir comprendre comment la structure fonctionne de l'intérieur. Pénétrer à l'intérieur de ces structures prend – cela est inévitable – beaucoup de temps, les investigations devant être conduites pas à pas.

Du fait qu'ils sont souvent les premiers à recueillir l'information, les médias peuvent jouer un rôle incitatif à l'égard des enquêtes. Ils peuvent également faire totalement échouer une enquête s'ils succombent à la tentation de publier des faits de façon prématurée, lorsqu'ils n'obtiennent pas immédiatement les résultats qu'ils escomptent. Ainsi, la presse peut parfois détruire l'enquête à grande échelle qu'elle réclamait de ses vœux. En outre, il peut arriver que les médias ne fassent pas la distinction entre une faute politique et les éléments constitutifs d'une infraction pénale.

Dans l'ensemble, toutefois, la presse demeure l'un des moyens les plus importants de lutte contre la corruption, dans la mesure où elle sensibilise l'opinion à ce problème et maintient éveillée la vigilance de celle-ci.

Cela étant, une publication prématurée n'est pas l'unique façon d'empêcher la lumière d'être totalement faite. Les autorités chargées des enquêtes, habituées à obtenir des résultats immédiats, sont elles-mêmes souvent amenées à s'emparer d'un cas bien connu puis à le résoudre vite fait bien fait. Elles se renversent alors dans leur fauteuil, satisfaites à la pensée que le dossier est bouclé, et ne prennent aucune autre initiative. Cette façon d'agir ne permet cependant pas d'aller au cœur du problème, et ce type d'enquête ne peut être considéré comme proportionné à la corruption ou aux infractions telles que la fraude, les pots-de-vin et les détournements, qui marchent main dans la main avec la corruption.

Toute personne participant à une enquête sur des pratiques de corruption doit comprendre que, dans la plupart des cas, des résultats rapides ne permettent de révéler que le sommet de l'iceberg. Le réseau qui s'est constitué autour de ces pratiques délictueuses demeure intact, et lesdites pratiques reprennent sous une autre forme. Le délinquant qui, seul, a été rapidement identifié n'est en fait que le pigeon.

Naturellement la corruption individuelle existe aussi, comme les infractions individuelles, par exemple le pot-de-vin qui, une seule fois, sera offert pour obtenir un permis. Cet aspect n'entre cependant pas dans le cadre de mon rapport.

La plupart des autres types de corruption présupposent un long processus et la mise en place d'un réseau dans le but d'obtenir un avantage au détriment d'une tierce partie, pas seulement une seule fois mais sur le long terme. Dans la plupart des cas, cette tierce partie est l'État, et l'avantage recherché doit être à la hauteur des efforts déployés pour l'obtenir.

Les efforts illégaux visent à exercer une influence directe sur le/les responsables et à nouer des relations susceptibles d'être profitables aux deux parties. En conséquence, la partie dont l'objectif est d'obtenir un avantage financier ou administratif élabore une stratégie visant à intégrer le décideur dans son réseau afin que les décisions futures lui soient favorables. En outre, les parties font leurs comptes pour voir clairement si le bénéfice sera proportionné à l'effort consenti. Au total, il faut que le bénéfice excède l'effort.

Il existe diverses situations qui, une fois découvertes, exigent toujours un complément d'enquête. La première est celle où le décideur vit de façon extravagante comparé aux autres, et où il prend presque toujours des décisions favorables à un ou plusieurs candidats. La seconde est celle où un candidat particulier obtient tous les contrats sans raison apparente. Bien évidemment, il ne s'agit là que de deux possibilités parmi un certain nombre d'autres. D'autres sources d'information concernant d'éventuelles pratiques de corruption sont les témoignages émanant de complices ou de personnes lésées à cause de la corruption, ainsi que les éléments recueillis grâce à d'autres enquêtes.

Nos enquêtes nous ont appris qu'il est indispensable de continuer à remonter le fil une fois qu'on l'a trouvé. Dans le cours de la plupart des enquêtes, de nouveaux aspects se font jour. Ce qui est très intéressant, c'est que le réseau des personnes fait souvent apparaître de nouvelles perspectives pouvant déboucher sur des directions complètement différentes. Il importe de garder à l'esprit que la corruption est rarement constituée d'une seule infraction, et que l'objectif poursuivi est d'aboutir à une coopération fructueuse dans l'avenir. Ceux qui n'oublient pas cela progresseront dans leurs enquêtes.

Le système de coopération évoqué plus haut doit être identifié dans le courant de l'enquête. Cela semble en premier lieu facile, mais malheureusement ce n'est pas le cas car si les parties coopéraient ouvertement, cela se verrait immédiatement et leur coopération cesserait. La corruption s'accompagne fréquemment de ruses et de dissimulation. Les enquêteurs doivent donc privilégier la recherche de nombreux faits individuels qui, mis côte à côte comme dans un grand puzzle, feront progressivement apparaître l'ensemble du tableau. Il est arrivé au cours de nos enquêtes de n'avoir qu'une ou deux pièces manquantes, mais nous savions que sans ces ultimes pièces nous ne pourrions prouver la culpabilité du délinquant.

Je vous donne un exemple : nous savions qu'une institution gouvernementale amenée à conclure fréquemment des contrats passaient ceux-ci avec telle personne spécifique de telle entreprise. Nous n'arrivions pas à découvrir quel décideur aidait cette personne car, grâce aux méthodes de dissimulation utilisées, il existait toujours des arguments objectifs expliquant la raison d'un tel traitement de faveur. Dans ce genre de cas, la patience, dont j'ai déjà dit un mot, est de rigueur. Il ne faut pas que les enquêteurs classent le dossier mais qu'au contraire ils attendent jusqu'à ce qu'ils trouvent les dernières pièces. Dans le cas dont je parle, nos recherches ont finalement abouti mais cela nous a pris un an, au cours duquel nous avons mené de nombreuses investigations sans rapport avec ce cas. Il a fallu un inexplicable coup de téléphone entre le décideur que nous cherchions à identifier et un autre suspect pour avoir "la dernière pièce". Durant cet appel téléphonique, le responsable a tenté d'influer sur l'attribution d'un contrat au profit d'un autre soumissionnaire. Le responsable a été identifié, le puzzle rassemblé, et le tableau était achevé. Les faits que nous avons recueillis au cours de nos investigations ont fourni la matière d'un acte d'accusation de 100 pages.

Cela indique que les enquêtes peuvent souvent se prolonger sur plusieurs années. Le cas cité permet de comprendre comment le réseau s'est construit. Cela a commencé par des services, lesquels se sont transformés en habitudes, pour aboutir à une coopération mûrement concertée. Pour qualifier le premier stade, un collègue a parlé de période « d'engraissement ».

Le premier stade est également une période d'essai visant à déterminer si la coopération pourra fonctionner. C'est la phase la plus difficile de la coopération car, tant que l'autre partie ne s'attend pas à recevoir systématiquement pots-de-vin et faveurs – ce qui est encore vrai en Allemagne –, le problème principal consiste à découvrir si le partenaire choisi acceptera ces cadeaux, si l'information obtenue est utile, et si les résultats escomptés seront au rendez-vous. Bien entendu, des décisions favorables sont fréquemment proposées par le décideur en échange de quelque chose.

La plupart du temps, la phase initiale d'accoutumance est suivie par une phase de dépendance, car les parties impliquées souhaitent jouir pleinement de leur succès et de leurs bénéfices financiers. Une fois ce stade atteint, il sera très difficile pour l'enquêteur de pénétrer dans le réseau car les règles du jeu, définies sur une longue période, sont dissimulées au reste du monde, et il faut beaucoup d'énergie pour entrer dans le système. Si les parties arrivent à maintenir celui-ci caché avec l'aide d'une tierce partie n'appartenant pas directement au réseau, le système n'en fonctionnera naturellement que mieux. C'est la raison pour laquelle les délinquants sont parfois incapables de donner des renseignements sur la totalité du système et ne peuvent que fournir une seule pièce d'importance.

Comme je l'ai déjà dit, la première difficulté consiste à pénétrer dans le réseau puis à identifier les parties impliquées. Au moins, au cours de nos enquêtes, n'avons-nous jamais découvert qu'une institution administrative coopérait dans sa totalité avec une ou plusieurs entreprises. La corruption repose généralement sur une coopération mûrement concertée entre un très petit groupe de personnes. C'est principalement une question de coût. Plus le nombre de personnes impliquées dans la conspiration est grand, plus l'effort financier est important, et plus l'avantage escompté par la partie qui cherche à obtenir un traitement de faveur est réduit. Cela se vérifie notamment lorsque la totalité d'une hiérarchie administrative doit être compromise pour que l'affaire marche. En Allemagne, cela est pratiquement impossible. Toutefois, on ne peut exclure la possibilité que plusieurs personnes entretiennent des liens avec un décideur et que celui-ci cherche à se préserver les bonnes grâces de toutes les personnes à qui il rend des services en équilibrant équitablement ses décisions.

Pour dissimuler ce genre de coopération, les personnes déploient des trésors d'inventivité, et l'on peut parfois avoir l'impression que davantage d'énergie et d'inventivité sont employées à des fins de ruse et de dissimulation que, par exemple, pour l'attribution ou la supervision de tel contrat de construction.

Bien souvent, les bénéficiaires des faveurs, les décideurs, se regroupent en cartels. Ces cartels passent des accords de non-concurrence au détriment des entrepreneurs. Ces ententes n'ont de chances de succès que si un décideur est du côté de l'entrepreneur, qui s'emploie à appliquer l'accord de non-concurrence dans cette entreprise. À cet effet, les parties utilisent habituellement les services d'un intermédiaire qui, généralement, est la seule personne du cartel à connaître la personne servant de contact. En remerciement de ses services, l'intermédiaire reçoit sa part du pot-de-vin ou bien est choisi préférentiellement lors de l'attribution de contrats. L'un de ces cartels a pu ainsi fonctionner avec succès pendant plus de quarante ans dans la région de Munich.

À propos de ce genre de cas, notamment, l'opinion se demande si tout cela est possible sans l'aide des partis politiques ou de leurs représentants. Les gens supposent que des fonds illégaux sont versés aux partis ou à leurs responsables afin de les inciter à prendre des décisions conformes à ce que souhaitent les donateurs.

En Allemagne, nous n'avons pas jusqu'à présent mis ce type de lien au jour lors de nos enquêtes. Nous avons cependant eu l'exemple, non d'un homme politique, mais d'un dirigeant sportif de renom, connu pour ses liens très étroits avec tous les partis politiques de la région et avec l'administration, qui a déclaré à ses prestataires qu'il était en mesure d'influer sur les décisions si certains versements étaient effectués à l'une de ses nombreuses entreprises, ou si des contrats étaient conclus avec celle-ci. Pour ses rencontres avec ses clients potentiels, il a eu pendant quelque temps une table réservée aux habitués dans un célèbre restaurant de Munich. D'après nos enquêtes, de nombreuses entreprises ont payé, mais il n'a pu être prouvé dans un seul cas que cet homme avait véritablement exercé une influence ni s'il était en mesure de le faire. Les enquêtes ont été interrompues à la mort de ce dirigeant sportif.

Parmi les nombreuses enquêtes préliminaires qui ont été menées – plus de 1 900 –, c'est le seul cas où nous avons découvert des versements non spécifiques. Dans tous les autres cas, les versements se faisaient en échange de services spécifiques illégaux. Les accusés qui ont été entendus dans le cadre de l'affaire concernant ce dirigeant sportif ont reconnu qu'ils avaient payé de très mauvaise grâce et que, les résultats escomptés ne venant pas, ils avaient rompu leurs relations avec cet homme en dépit du fait qu'ils risquaient de perdre des contrats ou autres avantages spéciaux, car, en dernière analyse, ils n'auraient pas tiré profit de leurs dépenses. Cet exemple illustre également le fait que même des hommes d'affaires équilibrés se sentent obligés, par crainte de pertes financières, de procéder à des paiements sans avoir la preuve formelle qu'ils en retirent des services. C'est là aussi une manière pour les partis politiques d'obtenir des fonds illégaux. La plupart des dons aux partis politiques reposent sur l'idée que cela peut aider à cultiver des liens et à influencer sur les décisions politiques.

S'il n'est pas possible d'établir un lien direct entre un don et une faveur, il est difficile pour les fonctionnaires chargés de l'enquête d'apporter une preuve

irréfutable. Les enquêtes en ce domaine dépendent donc souvent de découvertes et de témoins de hasard et ne sont pas, il faut le reconnaître, particulièrement couronnées de succès. Des barrières administratives doivent être mises en place. Même s'il est beaucoup moins nécessaire aujourd'hui d'établir l'existence d'un lien très étroit entre un don et l'acte illégal recherché, il demeure extrêmement difficile pour un enquêteur de prouver ce lien.

Nous comprenons dès lors que les mesures pénales, prises isolément, ne suffisent pas à combattre la corruption, et que celles-ci doivent s'accompagner de mesures administratives. Toutes les mesures visant à la transparence des décisions et à la stricte séparation des pouvoirs contribueront à empêcher la corruption de s'installer.

Naturellement, notre unité a également enquêté sur de nombreuses personnes actives politiquement. Cependant, nos investigations n'étaient pas tant tournées vers leurs fonctions politiques que vers leurs activités commerciales. Il importe, dans ce contexte, de souligner qu'à aucun moment ces enquêtes n'ont été entravées du fait de la situation politique d'une personne (immunité).

La question est bien entendu de savoir maintenant pourquoi les partis politiques et leurs candidats ne sont pas les premiers décideurs et pourquoi les décisions ne sont pas prises à ce niveau, comme on a toujours pu le penser.

Bien que nombre d'hommes politiques n'aiment pas se l'entendre dire, il faut savoir qu'en raison de la stricte séparation des pouvoirs, la plupart des décisions, en Allemagne tout au moins, sont préparées par les autorités administratives de façon tellement détaillées que le champ d'influence dont disposent les partis politiques en devient très réduit. Les décisions de politique générale sont naturellement prises au niveau politique. Le processus de décision politique se situe dans une marge en fait très étroite, et l'éventualité de manipulations est donc limité au minimum.

En outre, le champ de la décision est en grande partie délimité, si bien que le risque de manipulation est réduit au minimum. De plus, les décisions ne sont plus, désormais, prises par une seule personne. En conséquence, si quelqu'un cherche à instaurer des pratiques de corruption, il lui faut influencer de nombreuses personnes. Dans ces circonstances, le fait que la dépense n'est plus en rapport avec le résultat escompté et que l'existence de cette influence peut un jour être portée à la connaissance du public, ce qui entraînerait des risques incalculables, diminue le danger de voir des décisions influencées par des contributions illégales. Au cours de nos enquêtes, nous avons pris conscience du fait qu'il était bien plus efficace et, dans l'ensemble, moins onéreux de faire des dons et de tenter d'exercer une influence au niveau où les décisions se prennent véritablement, lequel se situe en dessous du niveau des prises de décisions politiques.

Dans un monde dominé par les réglementations légales et la technologie, la préparation et la mise en œuvre de décisions prennent beaucoup de temps. Il est fait appel à des spécialistes et, dans la plupart des

cas, leurs jugements sont déterminants. C'est là que l'influence peut intervenir le plus efficacement, car la manipulation aura le plus de chance de réussir si les décideurs ne sont pas directement impliqués. Il est presque toujours tenu compte, même par les hommes politiques, des raisons techniques avancées par un spécialiste à l'appui d'une décision. Les décideurs administratifs ont rarement la compétence technique suffisante pour évaluer la décision d'un spécialiste. Dans le même temps, cela signifie que les chefs des départements administratifs sont rarement impliqués dans des manipulations. Les décisions sont préparées et, pour autant que je puisse le constater à partir de nos enquêtes, prises au niveau des groupes de travail.

Nos investigations ont montré que dans les affaires de corruption internationales, là aussi, ce sont des services bien définis qui sont attendus en l'échange d'un paiement, et que celui-ci n'est effectué que lorsque le service a été rendu. En raison de l'absence de séparation entre les décisions politiques et administratives, cependant, le nombre des personnes politiquement actives faisant l'objet d'investigations est beaucoup plus important.

En résumé, les leçons que je tire de mes enquêtes à Munich sont les suivantes :

1. Les investigations en matière de corruption doivent avoir pour objectif de mettre au jour puis de détruire la structure dans son entier. Si nous ne réussissons pas à détruire un réseau au cours de notre enquête, nos résultats seront fortement sujets à caution et de peu de portée, car la corruption finira par réapparaître avec d'autres personnes et sous des structures différentes.

2. Enquêter sur la corruption nécessite temps et patience. Le rassemblement des preuves et l'agencement des faits établis déboucheront finalement sur la réussite.

3. Les investigations ne doivent pas être menées "en public". Pour atteindre le cœur du système, il faut qu'il y ait à tout le moins un élément de surprise. Vous ne pouvez vous attendre à trouver de nouveaux documents compromettants s'il a été annoncé que des investigations étaient en cours.

4. La pression qu'entraîne une enquête doit donner au délinquant l'impression que, tôt ou tard, il fera lui aussi l'objet d'investigations. Il faut dresser une barrière pour empêcher que des personnes se retrouvent impliquées dans ce type d'infractions. Le sentiment qu'on ne sera jamais poursuivi fait apparaître ce genre d'infractions sous un jour insignifiant.

5. Il faut, dans un but de prévention, que ce type d'infractions soient poursuivies comme des infractions pénales. Le tort causé à l'économie dans son ensemble et le préjudice qu'entraîne la perte de confiance dans les institutions gouvernementales sont si grands que toute tentative de légitimation doit être écartée.

6. Le processus de décision des institutions administratives et les décisions elles-mêmes doivent être marqués par la transparence. En supprimant la concentration des fonctions décisionnelles, on empêche les décisions d'être influencées isolément. Les autorités chargées des poursuites pénales doivent jouer un rôle important à cet égard. Les leçons qu'elles tirent de leurs erreurs doivent permettre d'amorcer des changements.

7. Pour éviter le financement illégal des partis politiques, nous avons besoin d'instituer la transparence et d'appliquer le principe des "poches transparentes". En outre, il convient d'instaurer une stricte séparation des pouvoirs législatif et exécutif de manière à prévenir toute influence directe sur les décisions administratives. Il faut faire en sorte que les contributions illégales deviennent parfaitement inintéressantes. En outre, il est nécessaire de trouver des mesures incitatives pour que les partis politiques puissent bénéficier de contributions légales.

8. Tant qu'il existera un lien étroit entre les dons politiques et un résultat escompté, les enquêtes continueront d'être difficiles, et il sera également très difficile, voire impossible, de prouver l'infraction pénale, notamment en matière de pratiques de corruption.

9. Ce qu'il faut, c'est que l'opinion publique exerce une forte pression. Il importe de ne pas considérer la corruption comme la conséquence inévitable de l'activité économique et politique. Seule une prise de conscience générale du problème ajoutée à des investigations approfondies permettra de combattre ce phénomène. L'Europe, notamment, a pendant des décennies reproché à d'autres continents ses pratiques de corruption, sans comprendre ou vouloir comprendre que ce phénomène était également fermement établi dans les pays européens.

II. Comme je l'ai annoncé auparavant, j'aimerais me livrer à quelques observations rapides sur le phénomène de la corruption en prenant pour point de départ le travail qui est actuellement le mien, dans le cadre de la reconstruction de la Bosnie et Herzégovine.

Les travaux de reconstruction des systèmes administratif et économique entamés à la fin de la guerre, conformément à l'accord de Dayton, sont coordonnés par le Bureau du Haut Représentant.

Comme dans tout pays subissant des transformations radicales sur la voie d'un nouveau système social, ce processus s'accompagne d'un phénomène massif de corruption et de criminalité organisée. La police, les institutions administratives et le système judiciaire sont insuffisamment préparés pour faire face à ce phénomène. L'Unité antifraude du Bureau du Haut Représentant, que je dirige, a pour mandat d'élaborer une stratégie globale de lutte contre la corruption et d'aider les autorités locales dans ses enquêtes et dans l'application de la loi. L'unité est également chargée de coordonner les efforts de la communauté internationale visant à mettre sur pied un système anticorruption qui soit efficace, et qui puisse continuer à fonctionner après son départ de Bosnie et Herzégovine.

La corruption empêche l'instauration d'une démocratie libérale et met en péril tout processus de démocratisation.

Dans mon préambule, j'ai fait allusion au très solide système des partis existant en Allemagne. La situation qui prévaut en Bosnie et Herzégovine est toutefois relativement différente. Plus de 83 formations politiques et factions se sont présentées aux élections de septembre 1998. Il y avait parmi elles quelques partis très importants représentant principalement des groupes ethniques (bosniaques, serbes et croates), ainsi que d'autres partis régionaux ou idéologiques. Dans leurs zones géographiques respectives, ces partis politiques ont une influence considérable. Ils forment tous une structure qu'il est très difficile de saisir dans son ensemble.

Non seulement le pays compte un grand nombre de partis politiques exerçant leur influence à différents niveaux, mais il est également doté d'une administration comprenant de nombreuses subdivisions, ce qui la rend tout sauf transparente. Cette administration, qui commence à peine à s'organiser, n'est pas en mesure d'échapper aux influences politiques – et donc aux partis politiques, à quelque niveau que ce soit. Certaines instances administratives ont été dédoublées de façon à garantir l'influence de tel ou tel parti politique. L'administration se trouve donc sous l'influence directe des partis et, selon moi, tout est subordonné à leurs injonctions. Il semble souvent que le concept de séparation des pouvoirs soit dénué de sens.

Avant la guerre, un seul parti politique exerçait une influence. Bien que le processus de démocratisation ait conduit à la formation de divers partis, l'influence dominante de la politique sur chaque décision n'a absolument pas changé. Il est regrettable de constater que la chose la plus importante à savoir avant de prendre contact avec un fonctionnaire de l'administration, c'est son origine ethnique et son appartenance politique.

Il n'existe pour l'instant en Bosnie et Herzégovine aucune loi sur le financement public des partis politiques, si bien que ceux-ci sont obligés de chercher (et, apparemment, trouvent) d'autres sources leur permettant de pourvoir à leurs dépenses. C'est cette absence de transparence dans le financement des partis ainsi que l'ingérence directe dans les structures administratives qui rendent difficile le processus de démocratisation dans son ensemble, car de tels phénomènes constituent un terrain fertile pour les suppositions les plus folles et ils ne renforcent pas la confiance de l'opinion publique dans le nouveau système de gouvernement.

J'ai l'espoir qu'à long terme les partis politiques et les institutions administratives seront strictement séparés et sainement financés. Je suis convaincu que la confiance dont la population a besoin avant de pouvoir accepter un régime démocratique ne peut s'édifier que si ces conditions sont réunies. C'est également un élément indiquant que le thème de ce congrès est important pour la continuation du processus de démocratisation.

Je ne souhaite pas m'étendre plus longuement sur le financement des partis en Bosnie et Herzégovine pour le moment car je ne dispose pas des précisions nécessaires, et je préfère m'abstenir de toute spéculation.

En ces temps de changements radicaux en Bosnie et Herzégovine, la corruption est certainement un phénomène inévitable. Jamais, dans l'histoire du pays, des fonds aussi importants que ceux destinés à la reconstruction n'ont été mis à disposition. Cela, naturellement, suscite la convoitise. Malheureusement, chacun sait que ceux qui ne tirent pas dès maintenant profit de ces fonds auront manqué l'occasion de leur vie.

Dans le même temps, tous les moyens connus de réglementation et de contrôle en sont toujours au stade de l'élaboration, si bien qu'il n'est pas possible de lutter de façon appropriée contre la corruption. Pour le moment, le seul mécanisme de défense est le contrôle exercé par les organisations donatrices. Ce contrôle s'exerce mais, à l'instar des mécanismes de contrôle gouvernementaux, ils doivent être renforcés. Toutefois, nombre d'organisations internationales ne sont tout simplement pas prêtes à affronter ce problème. Elles ont pour objectif principal d'apporter leur aide, mais elles oublient souvent le dicton de Lénine : « La confiance est une bonne chose, mais le contrôle est préférable » – ouvrant ainsi de nombreuses voies à une utilisation des fonds autre que celle à laquelle ils étaient destinés. Ni le système judiciaire ni la police ne sont suffisamment préparés à lutter contre la corruption en Bosnie et Herzégovine, et il reste encore beaucoup à faire. L'opinion publique n'a que très peu confiance en la police, et des rumeurs insistantes laissent à penser que la police fait partie intégrante du problème de corruption que connaît le pays.

Il faut à nouveau dire que, bien que chacun sache que les conditions idéales sont réunies pour voir se développer la corruption, l'existence de la corruption est souvent niée. Cette dénégation permanente rend notre travail extrêmement difficile.

Le trafic d'influence comme moyen de financement illégal des partis politiques

M. J.-M.LEQUESNE

Directeur *a.i.*
Office central pour la prévention de la corruption
(Belgique)

1. Introduction[®]

La mission dont vous m'avez chargé recèle quelques difficultés puisqu'elle mêle sociologie politique, éthique et droit pénal et que les définitions données aux partis politiques, à la corruption et au trafic d'influence varient d'un pays à l'autre et surtout d'un conti- l'autre.

Mon analyse se basera donc sur l'évolution des législations relatives au financement des partis politiques dans différentes démocraties occidentales et des techniques sans cesse renouvelées pour transgresser ces dispositions.

En outre, il faut considérer que le financement des partis politiques est intrinsèquement lié au financement de la vie politique en général, que ce soient les campagnes électorales de plus en plus coûteuses ou les associations fondées pour soutenir telle ou telle option politique (la publicité pour ou contre le tabac en est un exemple).

Nous examinerons les différents modes de financement, du plus transparent au plus sombre, et le rôle du trafic d'influence dans ceux-ci, puis quelques remèdes répressifs ou préventifs.

2. Essai de définition des partis politiques

Un parti politique est une association de personnes qui participe aux élections prévues par la constitution et la loi et y présente des candidats chargés de défendre sa philoso- phie, ses aspirations et les intérêts de ses associés. Ces partis règlent officiellement ou officieusement des pans entiers de la vie publique.

Certains pays soumettent les partis à des critères démocratiques pour en assurer le financement public.

[®] Les études relatives à ce sujet sont relativement récentes. Nous citons celles que nous avons consultées :

- P. KOENIG, Financement des partis politiques Doc. GMC (95) 3;
- Y.-M. DOUBLET, Le financement de la vie politique, Paris, PUF, 1990;
- A.J. HEIDENHEIMER, Political corruption: A Handbook, New Brunswick (NJ - USA), Transaction Publishers, 1989;
- Y. MENY, La corruption dans la vie publique, Paris, La documentation française, n° 779, 1997;
- La corruption : une approche comparative internationale, Bruxelles, De Boeck, 1997 (Revue internationale de politique vol. 4/2).

La complexification de la vie politique a rendu les partis indispensables comme média-teurs entre le gouvernement et les citoyens.

La plupart des Etats s'étaient désintéressés du fonctionnement et du financement des partis, parfois même jusqu'à ignorer quel est leur statut. Nous devons considérer d'une manière générale qu'il s'agit d'associations privées, qu'elles aient ou non la personnalité juridique. Nous reviendrons sur ce point important car généralement dans nos droits nationaux, on condamne encore des personnes physiques et non des personnes morales, ce qui peut poser un problème d'incrimination.

Une première mesure à prendre pour s'assurer du contrôle du financement des partis est de leur donner une structure juridique complète.

3. Le financement des partis politiques

3.1. Généralités

a) Recettes des partis:

- dotations publiques;
- argent des membres (cotisations);
- dons, versements et legs;
- revenus mobiliers et immobiliers;
- diverses prestations qui ont une valeur financière.

b) Dépenses:

- personnel;
- infrastructure: bâtiment et matériel;
- dotations aux groupes et aux élus;
- publications, publicité permanente;
- campagnes électorales.

3.2 Typologie

On distingue généralement le financement public du financement privé mais nous avons choisi de classer les différents modes de financement du plus transparent au plus répréhensible

a) Zone blanche:

- cotisation des membres et des élus du parti;
- financement public;
- dons et legs de personnes privées agissant à titre personnel sur leurs biens propres.

b) Zone grise:

- dons des entreprises, des associations de soutien des candidats ou de tiers mandatés par celles-ci;

- facturation d'études et d'autres prestations.

c) Zone noire:

- rgent de la corruption ou du trafic d'influence;
- avantages matériels procurés illégalement par les gouvernants aux partis qui sont au pouvoir ;
- versements anonymes ou d'origine étrangère non identifiée.

3.3 Commentaires et exemples

On observera qu'un mode de financement peut glisser d'une zone dans l'autre en fonction des circonstances. Seule la zone blanche donne une sécurité et le financement public des partis politiques est un des prix à payer pour vivre dans une société démocratique.

On ne peut laisser les partis politiques, viviers dans lesquels les futurs dirigeants d'un pays sont élevés, se contenter d'expédients et se « prostituer » pour faire élire leurs candidats. Cela représente un énorme danger, aggravé par le coût démesuré atteint par les campagnes électorales.

Les cotisations et dons « normaux » ne suffisent donc plus. Surtout que des partis sont apparus sur la scène politique, sans soutien financier et sans procéder à un vaste recrutement de membres (exemple: en 1982, le P.S.O.E. a recueilli 10 millions de voix en ayant environ 110.000 membres cotisants).

Sans une réglementation drastique du coût des campagnes électorales et un financement public au prorata du nombre d'élus, une telle distorsion ne peut que conduire à rechercher un financement alternatif.

Le financement non public des partis politiques mène à l'évidence à d'importants dangers de trafic d'influence et de corruption.

Un homme d'affaires n'investit pas des sommes d'argent dans des campagnes électorales à fonds perdus. Il espère un renvoi d'ascenseur, sinon immédiat, du moins à long ou moyen terme.

Pour contourner des législations en matière de financement de plus en plus contraignantes, une solution consiste à charger des personnes privées d'effectuer ces dons, comme prête-nom d'une société ou d'un groupe de pression. Ce phénomène encore rare en Europe est courant aux U.S.A.

Une autre technique, constatée au cours d'une enquête récente, consiste à imputer les ressources non justifiées d'un homme politique ou d'un parti politique à un héritage, sans doute artificiellement gonflé, d'un membre de la famille ou d'une brave admiratrice de l'homme politique en question.

Retrouver derrière ce paravent-c'est plus qu'un écran- le donateur réel et son influence sur l'activité du parti et de ses hommes politiques demande une longue et minutieuse enquête.

Les dons d'entreprises ou d'associations de soutien ou lobbyiste doivent - s'ils sont autorisés - être plafonnés et identifiables de manière transparente dans la comptabilité des partis.

Tout don anonyme au-delà d'un certain montant devrait être interdit.

Une autre technique pour financer les partis politiques et s'assurer d'une influence sur ceux-ci consiste à leur commander des études ou à leur acheter très cher une feuille d'information confidentielle qui se contente de recopier des dépêches d'agences de presse. La facilité de consultation d'INTERNET devrait rendre obsolète ce dernier mode de financement, qui avait pour l'enquêteur l'avantage de pouvoir saisir des listes d'abonnés, puis d'écouter les explications confuses des dirigeants d'entreprises sur l'utilité de ces coûteuses études qu'ils commandaient.

Avec la complicité de quelques scientifiques dévoyés ou simplement «distracts», il est aussi possible de mettre à contribution le secteur public dans le financement des partis politiques, mais nous quittons là le terrain du trafic d'influence pour celui du détournement. Le ministre commande une étude à un centre d'études, qui se recommande d'une université réputée; cette étude comporte un volet officiel et un volet utile au parti ou à des politiciens, par exemple des questions sur la popularité d'un député ou le charisme d'un ministre mixées à un sondage sur l'environnement ou les moyens de transport des navetteurs.

Ceci épargne donc le coût de quelques sondages.

Des exemples récents m'amènent à citer comme source illégale de financement des avantages matériels mis à disposition des partis par des dirigeants politiques au pouvoir. Le personnel est inscrit sur la liste des traitements payés par le Cabinet ministériel ou par la mairie mais travaille en réalité au siège du parti politique. En Belgique, un ancien président de parti a ainsi déclaré en substance à la télévision publique : « *il s'agit d'un contrat d'échange de services, les personnes qui travaillent au centre d'études du parti préparent des textes légaux qui facilitent le travail du gouvernement, etc.* ». On attend avec intérêt l'opinion de quelques magistrats à propos de ces déclarations. Il arrive aussi que l'état subventionne des associations qui sont des paravents pour une activité politique.

La communication institutionnelle est assurée par la même société qui s'occupe des campagnes électorales, sa compétence l'empêche d'être mise en concurrence.

Les exemples sont infinis.

4. Le trafic d'influence proprement dit

4.1. Définition

Il s'agit donc de l'usage par la personne qui exerce une fonction publique au sens large, de l'influence réelle ou supposée dont elle dispose du fait de sa fonction, afin d'obtenir un acte d'une autorité ou d'une administration publique ou de s'abstenir d'un tel acte.

On vise ainsi l'obtention de marchés, d'emplois, d'avantages quelconques, ainsi que d'actes d'une autorité, comme le vote d'un article de loi.

En général, la gravité des peines augmente si la proposition est acceptée et s'il est fait un usage réel de l'avantage obtenu.

La distinction avec la corruption réside dans le fait que le trafic d'influence implique une relation triangulaire, alors que la corruption présume une relation directe entre corrupteur et corrompu.

Selon les droits, les trois intervenants seront sanctionnés ou seulement le demandeur (celui qui paie) et le trafiqueur ou seulement l'homme public influencé.

Certains pays poursuivent aussi les ententes illicites.

D'aucuns souhaiteraient n'incriminer le trafic d'influence que s'il y a enrichissement personnel du trafiqueur ou de la personne influencée. Dans ces cas, le parti politique du trafiqueur, bénéficiaire des fonds ne serait pas impliqué.

Agir pour le plus grand bien de son parti, même si c'est au préjudice des finances publiques et de la communauté ne serait donc pas répréhensible.

Nous ne pouvons souscrire à cette analyse qui concourt à banaliser le trafic d'influence et à diluer les responsabilités, quand cela n'amène pas à placer un parti au dessus des lois.

Un des problèmes soulevés par le trafic d'influence comme mode de financement des partis politiques est l'imputation des faits à une personne bien déterminée.

Si le parti ne dispose pas de statuts déposés et si des documents signés par tel ou tel responsable ne sont pas tombés dans les mains des enquêteurs, trouver l'auteur moral des faits sera difficile, sauf dans les pays où les partis sont considérés comme personnes morales et où celles-ci sont poursuivies.

Nous n'avons pas pu vérifier si cette heureuse conjonction existait.

Fréquemment, les enquêtes visent le trésorier ou le secrétaire général du parti mis en cause.

4.2 Trafic d'influence et *lobbyisme*

En perquisition, chez un promoteur immobilier, il y a de nombreuses années, nous avons eu la surprise d'y trouver le texte d'un projet de loi en matière de blocage des loyers, qui avait donné lieu à bien des discussions au sein du gouvernement et, manifestement, ce texte avait été retravaillé par les juristes de ce promoteur, qui disposait donc des relais suffisants pour influencer sur la rédaction définitive de ce texte et le faire voter. Dans l'état de notre droit, ce n'était pas un délit mais donnait à réfléchir.

Il ne faut pas confondre lobbying et trafic d'influence, ce dernier étant mal intentionné, mais la frontière est parfois difficile à cerner.

Si le coût de l'énergie électrique dans un pays est particulièrement élevé pour le citoyen, faut-il en vouloir aux quelques députés qui doivent leur carrière politique et leur judicieux soutien électoral aux entreprises d'électricité?

La distribution d'eau pourrait être un autre exemple ou la gestion des déchets ménagers ou industriels.

Un degré de plus est atteint quand des investisseurs étrangers s'imaginent que la bienveillance des dirigeants de partis au pouvoir est indispensable pour obtenir un marché militaire ou un permis d'urbanisme par exemple.

Ils trouveront bien sur leur chemin des amateurs pour faire état de leur influence réelle ou supposée à l'égard des gouvernants. Soit, ces escrocs empocheront l'argent et contribueront à ternir la réputation du pays, soit le parti trouvera une source de financement nouvelle pour combler le déficit de sa dernière campagne électorale.

4.3 Influences diverses

Evidemment, le but principal du trafic d'influence demeure l'obtention de marchés publics. Le cas s'aggrave lorsque le trafiqueur devient le président du parti et qu'il désigne les ministres qui représentent son parti au gouvernement, ceux-ci, malgré leur rang, n'ayant pas forcément une grande marge de manoeuvre.

Des dirigeants de partis peuvent aussi proposer à une entreprise de soutenir une campagne électorale en lui donnant la perspective d'un traitement préférentiel, lorsque cette entreprise introduira des dossiers auprès du maire ou du ministre responsable.

La profession, ou l'ancienne profession de l'homme politique peut également jouer un rôle, celui-ci subissant alors des pressions de son secteur d'activité et les ré-percutant sur les décideurs.

Le trafic d'influence peut également servir à étouffer des affaires, notamment auprès de magistrats ou de policiers proches du parti concerné.

Le trafic d'influence peut se combiner au népotisme car la personne, à qui le président de parti a procuré un emploi, lui en sera redevable et se trouvera parfois dans une situation de dépendance qui influencera ses décisions.

4.4 Le trafic d'influence et clientélisme

Le trafic d'influence ne doit pas être confondu avec le clientélisme car dans ce cas, l'objectif n'est pas d'influencer la décision d'un mandataire public mais bien des électeurs potentiels qui sont l'objet du favoritisme du mandataire politique.

4.5 L'importance réelle du trafic d'influence

Il ne faut toutefois pas se tromper d'adversaire. Le financement illégal des partis politiques n'intervient que pour un quart du nombre des dossiers d'enrichissement personnel des élus et mandataires publics.

L'objectif primordial de notre action demeure donc la corruption, bien avant le trafic d'influence au bénéfice des partis politiques (cf. P. LASCUMES, *Elites irrégulières* Paris, Gallimard, 1997).

5. L'enquête en matière de trafic d'influence

L'enquête relative au trafic d'influence s'apparente à celle concernant la corruption, en plus compliquée, puisque les intervenants se multiplient. Nous n'avons pas de conseils à donner à nos éminents collègues. La réussite de quelques enquêtes récentes nous amène à souligner des points intéressants.

M. VAN RUYMBEKE a innové en 1992 en perquisitionnant pour la première fois le siège d'un parti politique français.

Nous l'avons suivi peu de temps après en Belgique et nous avons pu constater que les dirigeants politiques péchaient par orgueil. Se croyant intouchables, ils négligeraient des précautions élémentaires que l'entrepreneur du coin et l'adjoint au maire respectent scrupuleusement.

Les Cabinets ministériels suivent le même exemple, persuadés que personne n'examinera leur comptabilité et ils ont bien failli avoir raison, puisque nous étions les premiers à couper les ficelles de leurs comptes trimestriels, les fonctionnaires de la Cour des comptes étant sûrement occupés en d'autres lieux.

Plus sérieusement, suivre le chemin de l'argent (money tracing) demande toujours une grande dépense d'énergie en commissions rogatoires internationales, pour peu que le trafiqueur ait ouvert des comptes à l'étranger. Nos enquêtes n'auraient peut-être pas abouti sans quelques outils modernes informatiques. Scanner plusieurs mois de factures téléphoniques d'un Cabinet ministériel et plus spécialement les lignes privées de tel ministre ou haut fonctionnaire donne de précieuses indications chronologiques sur les relations entre décideurs politiques, corrupteurs et trafiqueurs. La ligne du temps devient plus claire.

Nous avons déjà insisté dans le passé sur le recrutement et la formation des policiers -et des magistrats- affectés à de telles enquêtes.

6. Mesures préventives de contrôle du financement

6.1 Introduction

L'Allemagne a fait œuvre de pionnier en 1967, en matière de financement des partis politiques, puis a complété sa législation en 1985 et l'a rendue plus stricte en 1993.

Le Fédéral Elections Campaign Act de 1974 (USA) mettait fin aux abus constatés lors de l'élection présidentielle et instaurait une agence spéciale de contrôle; le Lobbying Disclosure Act de 1995 réformait les règles sur les groupes de pression.

Un décret-loi royal de 1977 a institué un financement public pour les partis politiques espagnols. La loi organique de 1987 sur le financement des partis visait à plus de transparence, à distinguer l'origine privée et publique des fonds et à faire auditer les comptes des partis par un organisme indépendant.

«Il est bon, avait déclaré Félipe GONZALEZ en 1993, d'ouvrir des zones de lumière dans l'obscurité où nous aimons nous maintenir».

Avec retard, la France a suivi le même chemin, par une loi organique de 1988 sur la transparence financière de la vie politique, complétée par des lois limitant les dépenses électorales en 1990, le Président MITTERAND ayant déclaré « *une loi sévère qui aille loin pour imposer des règles compatibles avec la morale élémentaire, la morale financière* ».

La législation a été renforcée en 1995 et 1996.

La plupart de ces législations citées à titre d'exemple visent à réduire les dépenses électorales et à atténuer voire supprimer le financement par les entreprises.

Les lois n'ont malheureusement pas suffi à moraliser le vie publique de ces pays.

6.2. Une comptabilité ouverte.

La publication des comptes des partis politiques ou, à tout le moins leur transmission à un organe de contrôle indépendant permet de réduire les risques de financement illégal et aussi de donner une base juridique à une enquête éventuelle pour fausse comptabilité, les signataires desdits comptes pouvant alors être poursuivis.

6.3 Un contrôle indépendant.

Dans certains pays, c'est une commission parlementaire qui contrôle et approuve les comptes des partis. A l'expérience, on constate que les violations des règles légales récemment approuvées font fréquemment l'objet d'arrangements entre partis et que seuls les cas les plus graves font l'objet de sanctions comme par exemple une réduction du financement public du parti fautif. Il faut donc un contrôle réellement indépendant comme une chambre des comptes ayant un pouvoir juridictionnel.

6.4 Réactions contraires.

Force est de constater que des partis au pouvoir réagissent mal aux enquêtes dont ils font l'objet, notamment en s'auto-amnistiant si la législation le permet.

Les partis tiennent alors un double langage en votant des lois rigoureuses pour amnistier ensuite leurs collègues et amis faisant l'objet de poursuites.

L'opinion publique a donc un rôle important à jouer pour éviter ces dérives.

7. Conclusion

Le trafic d'influence appartient à ces « illégalismes de droit » que dénonçait le philosophe français Michel FOUCAULT comme un apanage des classes dirigeantes et singulièrement ici des partis politiques, dont les privilèges permettent de modifier les règles du jeu, d'amnistier des présumés coupables et de recourir à des solutions discrètes pour conserver leurs sources de financement.

Les hommes politiques se retrouvent donc dans le triple rôle de gardien de la morale sociale, de victime de l'acharnement des médias et d'accusé par le pouvoir judiciaire.

La médiatisation du personnel politique place le comportement des personnes chargées d'incarner la morale politique sous les feux des projecteurs et aura nécessairement une influence sur les conceptions que le public se fera du bien et du mal. Une image laxiste de la corruption et du trafic d'influence et une banalisation de ceux-ci amènent rapidement à une perte de confiance de la population dans sa classe politique et dans le système démocratique en général, puisque la légitimité d'un parti politique corrompu ou trafiquant est rapidement mise en doute.

La classe politique ne peut fermer les yeux sur ses propres agissements, ni attendre passivement les sanctions du pouvoir judiciaire, sans arriver à une «démocratie des juges» ou à plus de démocratie du tout.

Les sanctions et les voies de recours dans les affaires de financement illégal des partis politiques

M. G. COLOMBO

Procureur général adjoint au Tribunal de Milan
(Italie)

1. Financement illégal des partis politiques

a. Notes concernant le financement illégal des partis politiques (pourquoi est-il illégal?)

La question du financement des partis politiques peut s'aborder sous plusieurs angles et s'examiner de diverses manières. Certains de ses aspects peuvent toutefois emporter le consensus.

Il est évident, tout d'abord, que la gestion d'un parti entraîne des coûts, qui représentent souvent des montants tout à fait considérables. Si nous voulons éviter que la politique soit la chasse gardée de ceux qui sont à la tête de fortunes exceptionnelles, il faut permettre aux partis et aux hommes politiques de rassembler des fonds par la voie du financement. Par conséquent, le financement peut se justifier par la nécessité de garantir la démocratie.

Il faut toutefois, pour que la démocratie fonctionne, que ce financement respecte certaines caractéristiques de base. Il n'est, par essence, admissible que pour autant qu'il ne favorise pas la partie qui finance; celui qui finance entend, bien évidemment, retirer un avantage des dons qu'il consent, mais cet avantage doit se limiter aux conséquences générales qui résultent de la victoire d'une tendance politique sur une autre et de la réalisation des dispositions générales, abstraites et réglementaires de cette tendance.

Pour qu'il en soit ainsi, il faut fixer un plafond aux sommes que les partis et les hommes politiques peuvent recueillir. Le financement doit être transparent et, partant, contrôlable par l'opinion publique. Il ne peut provenir d'organisations publiques que pour autant qu'il soit accordé de manière totalement impartiale, ce qui implique qu'il ait lieu de manière telle que tous les intervenants de la scène politique puissent en bénéficier. Outre la fixation d'un délai valable en toute circonstance, le financement ne peut être accordé par des parties intéressées à l'adoption ou au rejet d'une disposition alors même que celle-ci est en cours d'examen au sein de l'organe compétent.

Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de s'attarder aux risques qu'implique un financement illégal: on peut les associer - et on les associe généralement - aux risques liés à l'obtention d'une faveur dans la mesure où,

dans certains cas, le financement peut s'assimiler à la corruption. En pratique, le financement illégal généralisé précède la corruption systématique; plus la contrepartie - autrement dit, la faveur - que l'administrateur public accorde en échange du financement par l'entreprise privée est importante en termes de valeur et de prestige, plus on s'écarte du simple financement pour se rapprocher de la corruption. Ce risque est particulièrement important lorsque les réglementations prévoient la possibilité du financement ouvert d'une formation ou d'un homme politiques. Lorsqu'il est possible, concrètement, de pratiquer un financement transparent, le recours au financement illégal ne peut s'expliquer que par son but qui, de toute évidence, consiste à obtenir une contrepartie qui ne peut être déclarée.

Si l'on examine ce phénomène sous l'angle de la partie qui finance, le financement illégal porte atteinte aux principes de la concurrence économique entre les entreprises puisqu'il est une source de privilèges pour son auteur et, par voie de conséquence, de discrimination à l'égard de ses concurrents. En outre, le financement illégal est une des causes de la constitution de réserves secrètes par les entreprises, dès lors que celles-ci ne peuvent évidemment mentionner des dépenses secrètes dans leur comptabilité.

Si l'on examine le phénomène sous l'angle du bénéficiaire, le financement secret met aussi en péril, à divers points de vue, les règles de la démocratie. En réalité, il fausse la concurrence entre les partis puisqu'il permet à l'un d'entre eux de disposer de ressources secrètes dont ne disposent pas les autres; il altère les politiques des partis, qui peuvent être conditionnées par les fonds obtenus et par la nécessité d'assurer une forme quelconque de contrepartie à l'auteur du don; il dilue l'action politique du parti, qui se trouve contraint de justifier un raisonnement incompatible avec son idéologie afin de dissimuler les motifs réels liés au financement; il altère les relations au sein du parti et est discriminatoire vis-à-vis de ceux qui ne peuvent compter sur les aides financières.

b. Comparaison de certaines mesures législatives. L'attitude de la communauté internationale.

De nombreux pays européens, s'inspirant des réflexions qui précèdent ou de réflexions similaires, ont adopté des dispositions qui tentent de garantir la transparence ou, plutôt, l'impartialité du financement des partis politiques. Parallèlement, ces pays ont opté pour l'instauration d'un système de financement public des partis, généralement proportionnel à leur force électorale. Pour ceux qui enfreignent ces dispositions, des sanctions, voire des peines, sont parfois prévues. J'énumère ci-après une série de remarques concernant la législation des Etats membres de l'Union européenne et celle des Etat-Unis.

En Belgique, la Chambre des représentants a, en juillet 1989, adopté un projet de loi sur la limitation et le contrôle des dépenses électorales ainsi que sur le financement et la comptabilité des partis politiques.

La loi vise à limiter les dépenses électorales et à mettre en place un système de contrôle et prévoit aussi d'assurer l'indépendance des partis politiques en leur accordant une dotation annuelle.

Au Danemark, les groupes politiques doivent indiquer chaque année, sous la forme d'un état de comptes, de quelle manière ils ont dépensé les fonds qui leur sont alloués par l'Etat.

En Finlande, l'article 9a de la loi 19/1969 (révisée plusieurs fois) énonce que tous les partis sont tenus de rendre compte de la manière dont ils ont utilisé les subventions.

En France, le législateur a imposé à certains députés l'obligation de déclarer leur état de fortune. Il a ensuite réglementé le financement de la vie politique et instauré un système d'aides de l'Etat. Ces dispositions ont été complétées et précisées dans les lois de 1995 et de 1996.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP) a été instituée en vue de garantir le respect de cette réglementation.

Le financement privé des partis est régi par la loi 227/88, révisée en 1990, 1993 et 1995.

Les fonds sont obligatoirement recueillis par un administrateur, qui verse tous les dons reçus sur un compte bancaire unique.

Les personnes physiques peuvent, si elles sont dûment identifiées, faire des dons à concurrence de 50 000 francs par an. Depuis 1995, le financement des partis par les personnes morales est interdit. Toute infraction aux règles de financement est passible de poursuites pénales.

En Allemagne, les lois régissant le fonctionnement des partis politiques prévoient l'établissement d'un relevé de compte précisant l'ensemble des recettes, dépenses et avoirs (y compris les biens immeubles de tous types détenus). En outre, ce relevé annuel doit indiquer les versements faits au parti dont le montant annuel est supérieur à un plafond prédéfini ainsi que l'identité du donateur et le montant total du don. Le non-respect de ces dispositions est sanctionné comme suit: si un parti a reçu des versements illégaux ou ne les a pas inscrits dans le relevé annuel, il perd le droit au versement du financement par l'Etat pour un montant égal au double de la somme obtenue illégalement ou passée sous silence. Les dons reçus illégalement sont confisqués.

En Grèce, chaque parti est obligé de tenir le relevé du financement reçu de son comité central. Les recettes et les dépenses doivent être mentionnées selon un modèle prédéfini. Pour les dons supérieurs à 200000 drachmes par an, il y a lieu de mentionner explicitement dans le relevé de compte le nom et l'adresse du donateur. Chaque parti transmet une copie du relevé au président du Parlement et au ministre de l'Intérieur.

Au Portugal, les organismes publics, les S.A.R.L. dont le capital-actions est exclusivement ou principalement d'origine publique, les concessionnaires de services publics, les personnes morales employées par les entreprises

d'utilité publique ou les personnes morales à caractère philanthropique ou religieux, les associations professionnelles, les syndicats ou les associations patronales, les fondations, les pouvoirs publics ou les personnes morales étrangères ne sont pas autorisés à financer les partis.

L'article 13 de la loi 72/93 stipule que les partis sont tenus de transmettre leurs relevés de compte de l'année précédente avant la fin du mois de mars, pour examen par le Tribunal constitutionnel. La loi 27/95 prévoit que le Tribunal constitutionnel charge un personnel technique de procéder à une vérification.

Les partis qui ne se conforment pas à ces dispositions se voient infliger une amende proportionnelle au salaire national minimum moyen. En cas de retard de soumission des relevés de compte, le financement par l'Etat est suspendu jusqu'à réception de ceux-ci.

En Espagne, la loi 3/87 sur les sociétés prévoit que les partis ne peuvent accepter, directement ou indirectement, des dons supérieurs à un montant défini; les dons provenant d'une même personne physique ou morale excédant 10000000 de pesetas par an; les dons provenant d'entreprises publiques ou d'entreprises ayant, avec une administration publique, un contrat de fourniture de services, de construction ou d'approvisionnement en cours d'exécution.

Toutefois, d'autres pays ont choisi de suivre des voies différentes.

En Suède, un des premiers pays à introduire le financement public des partis, il n'existe pas de contrôle public de l'utilisation des fonds que les organisations politiques reçoivent des pouvoirs publics.

Au Royaume-Uni, les partis n'ont aucune obligation de publication de la source des dons qu'ils reçoivent, mais les entreprises sont tenues de mentionner dans leurs comptes les dons de plus de 200 livres versés au cours de l'année. Il est intéressant de noter qu'en 1994, une commission constituée pour étudier le financement des partis a achevé ses travaux: le rapport minoritaire des membres travaillistes prônait l'interdiction de recevoir des dons provenant d'entreprises ou d'étrangers ainsi que l'obligation de publier la source de tout don de plus de 5000 livres.

En Irlande, les partis ne sont pas tenus de tenir des comptes ou de les publier, même si certains le font. Ils peuvent désigner des administrateurs pour gérer leurs avoirs et les représenter devant les tribunaux. Juridiquement, toutefois, rien ne les oblige à le faire et la désignation d'administrateurs ne fait pas pour autant d'un parti une fiducie au sens juridique du terme.

Les partis ne sont pas tenus de révéler les dons qu'ils ont reçus et la loi ne contient aucune disposition en matière d'allégement fiscal.

Au Luxembourg non plus, les partis ne sont pas obligés de tenir une comptabilité ou de publier leurs états financiers annuels. Les dons ne donnent pas lieu à des dégrèvements fiscaux et sont généralement divulgués.

Aux Pays-Bas, les dons en provenance d'entreprises privées donnent lieu à des abattements fiscaux. Toutefois, ces dons ne sont pas courants; c'est

la raison pour laquelle certains partis, pour éviter les problèmes, ont décidé de limiter le nombre et le type de dons qu'ils peuvent accepter.

Aux Etats-Unis, il existe une série de dispositions sur les infractions électorales, notamment sur le financement illégal des partis politiques. Comme le signale "Federal Prosecution of Election Offences" (6ème édition, 1995): "La plupart des lois fédérales actuelles sur le financement des campagnes électorales ont été adoptées dans le cadre de la loi fédérale sur les campagnes électorales, de 1971, telle que modifiée par 2 U.S.C. §§ 431-455 (FECA). D'une manière générale, cette loi s'applique uniquement aux transactions financières destinées à influencer sur les élections fédérales, c'est-à-dire aux campagnes pour l'élection aux fonctions de député des Etats-Unis, sénateur des Etats-Unis, Président ou Vice-Président.

La loi fédérale sur les campagnes électorales contient ses propres clauses pénales qui prévoient que les infractions à la loi commises sciemment et volontairement et portant sur un montant de 2000 dollars ou plus peuvent être poursuivies au même titre que des délits. (2U.S.C. § 437g(d). La plupart des infractions à la loi fédérale sur les campagnes électorales ne remplissent pas les conditions pour faire l'objet de poursuites pénales et font l'objet d'une procédure à caractère non pénal devant la Federal Election Commission (FEC) au titre de la disposition d'application civile de ladite loi (2 U.S.C. § 437g(a).

Les violations de la loi fédérale sur les campagnes électorales sont les plus susceptibles d'entraîner des poursuites pénales lorsqu'elles concernent des mécanismes visant à influencer sur l'élection d'un candidat aux élections fédérales en faisant des dons manifestement illégaux par des voies étudiées pour dissimuler le mécanisme à la Federal Election Commission et au public. Ces dernières années, les lois générales sur les fraudes, notamment la loi 18 U.S.C. §§ 371 et 1001, ont aussi été appliquées avec succès pour traiter les mécanismes de financement illégal qualifié de campagnes électorales."

Même la communauté internationale commence aujourd'hui à s'intéresser à la question du financement des partis politiques. Un exemple est l'étude commandée par le Groupe multidisciplinaire sur la corruption, du Conseil de l'Europe. Cette étude, réalisée par le professeur Koenig au début de 1995, est également consacrée aux méthodes de financement interdites et au contrôle du financement. En outre, le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, l'OCDE et d'autres institutions internationales s'intéressent aujourd'hui de près à la répression des relations entre les fonctionnaires et les hommes politiques, d'une part, et les fonds illégaux, d'autre part, et leur documentation, en particulier sur la question de la corruption, est particulièrement développée (je citerai encore le projet de Convention de droit pénal sur la corruption, du Conseil de l'Europe, vieille d'un mois).

2. Le système pénal italien

a. Motifs de l'introduction de l'infraction

Depuis 1958, des projets de loi d'initiative gouvernementale ont été déposés qui vont dans le sens de l'introduction du financement public des partis politiques, le but étant d'élever les normes de la vie publique dans le pays. La

première loi en la matière a toutefois été adoptée en 1974 seulement: elle visait à élever le niveau de la vie publique et à assurer plus de crédibilité aux partis. Comme c'est souvent le cas en Italie, ce sont les circonstances du moment qui ont incité le Parlement à prendre cette initiative. Peu avant, l'autorité judiciaire avait mis à jour un système massif de financement illégal des partis par les sociétés pétrolières, ce qui avait déclenché un scandale à l'échelle nationale. D'autres faits similaires, notamment une nouvelle proposition de financement illégal de grande ampleur par des sociétés pétrolières, ont à nouveau incité le législateur à intervenir en la matière en 1981.

b. Le droit actuel

En Italie, les partis politiques bénéficient d'un financement public: l'Etat attribue des fonds à tous les partis qui ont recueilli un certain pourcentage de voix. D'une manière générale, le financement des partis politiques, même par les chefs d'entreprises privées, est autorisé, sauf dans un nombre limité de cas.

En effet, toutes les formes de financement ou de dons au profit des partis politiques, de leurs fractions, de groupes parlementaires - c'est-à-dire de députés du parlement italien (s'ils sont italiens) et du Parlement européen -, de conseillers régionaux, provinciaux et municipaux, de candidats à ces fonctions, de chefs de partis sont interdites lorsqu'elles sont le fait:

- de simples citoyens, lorsque le financement ou le don est supérieur à un montant prédéfini (actuellement, 10 millions de liras environ) et n'est pas publié selon les méthodes appropriées;
- d'autorités de contrôle, d'organes publics, d'entreprises dans lesquelles la participation de l'Etat est supérieure à 20% ou de sociétés contrôlées par celles-ci;
- d'entreprises lorsque ce financement est interdit par la loi;
- d'entreprises lorsque:
- il n'y a pas eu de délibérations de l'organe compétent;
- le financement ou le don n'est pas inscrit au bilan.

C'est le dernier de ces trois cas qui crée le plus de problèmes par rapport aux autres réglementations: le versement de sommes d'argent par une partie qui est en mesure de le faire sans qu'il y ait eu de délibérations de l'organe compétent correspond à une affectation illicite (sanctionnée indépendamment par le code civil italien) et, en outre, puisqu'il constitue un paiement qui n'a pas été inscrit au budget, il entraîne une déclaration frauduleuse (également passible de sanctions distinctes, lorsque ces conditions sont réunies). Par essence, il s'ensuit que, si la disposition dont question n'existe pas, les actions qu'elle vise seraient punissables en tant que délits au titre d'autres dispositions légales.

Etant donné qu'il s'agit ici de la situation du point de vue juridique, je crois utile d'évoquer l'application des dispositions de droit qui traitent du financement illégal des partis politiques dans l'affaire pendante devant le Parquet de Milan.

3. Expériences judiciaires

a. Les conditions de financement dans la pratique

Ce que je vais relater ici découle de mon expérience judiciaire de ces dernières années dans le domaine des délits commis contre l'administration publique. Conjointement avec des collègues, je mène, depuis 1992, une série d'enquêtes qui ont fait et font encore apparaître des dizaines de milliers de cas de corruption, d'ententes délictueuses et de financement illégal de partis politiques. Ces enquêtes, qui concernent quelque 5000 personnes, ont impliqué quatre anciens Premiers ministres, plus de 150 députés sous les législatures antérieures et actuelle, divers ministres, une série d'administrateurs locaux dont des maires de villes importantes, des fonctionnaires, des fonctionnaires de la police fiscale, des magistrats et un grand nombre de chefs d'entreprises publiques et privées dont un grand nombre sont très connus. Le délit qui est apparu avec la plus grande fréquence est celui de corruption liée à des actes contraires aux devoirs de la charge. En résumé, au vu de ce qui est ressorti des enquêtes, nous nous sommes trouvés confrontés à un système dans lequel les relations entre les entreprises privées et l'administration publique étaient constamment marquées par un comportement contraire aux devoirs du fonctionnaire, par lequel celui-ci, en échange d'argent, favorise l'interlocuteur privé, s'agissant de stipuler les conditions d'une offre pour la réalisation de travaux publics ou d'une offre de fournitures, de favoriser l'intéressé dans ses relations avec l'administration fiscale, voire d'éviter certains contrôles, etc. Très souvent (et pratiquement toujours, si l'on exclut les cas de corruption mineurs), le fonctionnaire opérait en parfaite entente avec des hommes politiques susceptibles d'influer sur son pouvoir de décision et qui percevaient une partie de l'argent versé par l'entreprise privée. On a constaté, dans toutes ces affaires, l'existence d'une relation directe entre le comportement déloyal du fonctionnaire (à savoir la corruption) et le financement illégal de partis. Dans d'autres cas, il est apparu que de grandes entreprises finançaient directement des partis afin de bénéficier d'une sorte de bienveillance générale de la part de l'administration publique. Dans ces cas, la relation économique liait très souvent le chef d'entreprise et le secrétaire du parti, tandis que l'entente elle-même avait été généralement conclue avec des membres éminents du parti. Parfois, il était question d'une sorte de "droit" versé pour avoir accès au marché. Les entreprises étaient invitées à verser d'importantes sommes à un ou à plusieurs parti(s) pour être autorisées à participer aux négociations publiques.

Plus d'une fois, il a été constaté que différents partis politiques, certains au gouvernement, d'autres non, obtenaient conjointement et indépendamment de leur situation institutionnelle un financement qu'ils se répartissaient ensuite selon des pourcentages prédéfinis.

En règle générale, les fonds étaient offerts de deux manières: versements en espèces, ou transferts bancaires d'un compte bancaire étranger à un autre. Parfois même, des valeurs d'Etat étaient remises et un financement apparaissait qui se dissimulait sous un contrat apparemment légal conclu entre le pourvoyeur du financement et une entreprise commerciale associée au parti que celui-ci entendait financer. Si le pourvoyeur en question versait

effectivement la somme convenue, l'entreprise associée au parti, elle, n'exécutait pas entièrement le service ou une partie de celui-ci.

b. Destination de l'argent

Il est nécessaire d'établir une distinction entre le financement résultant de la coopération d'un fonctionnaire (généralement corrompu); le financement obtenu grâce à la coopération de figures politiques de rang moyen ou inférieur (présidents de sociétés municipales, conseillers ou conseillers municipaux, etc., eux aussi généralement corrompus); et le financement versé directement à des hommes politiques de haut niveau. Dans le premier cas, une partie de l'argent perçu était conservée par le fonctionnaire pour son enrichissement personnel; le reste était versé aux hommes politiques qui lui donnaient l'usage que nous examinerons plus loin. Dans le deuxième cas, une partie de l'argent était conservée par l'homme politique de rang inférieur ou moyen et utilisé de deux manières: à nouveau l'enrichissement personnel d'une part; d'autre part, l'utilisation de l'argent pour assurer sa promotion personnelle au sein du parti (s'attirer les faveurs d'hommes politiques de rang supérieur par des dons personnels d'argent; acquérir une certaine représentativité dans le parti par l'achat de cartes de membre). Dans le troisième cas, les hommes politiques utilisaient parfois l'argent qu'ils recevaient pour leur enrichissement personnel et, plus généralement, pour faire face à leurs dépenses électorales et à celles de leur parti ainsi qu'aux coûts de gestion de celui-ci. En outre, en affectant l'argent à la campagne électorale d'un candidat plutôt qu'un autre, en réservant des fonds pour les initiatives publiques d'un membre donné du parti, ils pouvaient choisir une entreprise et, au sein de celle-ci, une direction d'une fiabilité et d'une loyauté totales, sans se préoccuper de savoir si elle est compétente ou si elle correspond aux intérêts réels de l'électorat.

4. Quelques réflexions concernant les solutions possibles

Les nombreuses voies utilisées pour porter remède au financement illégal des partis et des hommes politiques ressortent des réglementations adoptées en la matière par les pays de l'Union européenne et par les Etats-Unis. Il en existe certes d'autres mais, quoi qu'il en soit, tant les voies déjà utilisées que les autres ne peuvent s'inscrire que dans le cadre des incitations et/ou des sanctions ci-dessous.

Si l'on admet, comme je l'ai indiqué au début de mon exposé, qu'il est impensable d'assurer le fonctionnement d'un parti politique sans faire appel au financement extérieur, les éléments suivants facilitent la transparence:

- financement public proportionnel au nombre d'électeurs que le parti représente
- allègement fiscal sur le financement

Les mesures susceptibles, d'une manière générale, de s'opposer directement au financement consistent à imposer des obligations qui soumettent la collecte et/ou l'utilisation de fonds à un contrôle. Parfois, il convient de prévoir un contrôle de la fortune des hommes politiques.

Les mesures répressives peuvent être de nature pénale ou administrative. Les premières pourraient consister en sanctions à caractère personnel (comme c'est le cas en Italie, où des peines d'emprisonnement sont prévues) ou des mesures frappant le patrimoine.

Le choix entre toutes les mesures possibles dépend de l'évaluation de la distorsion qu'entraîne le financement illégal. Si l'on considère celui-ci - comme j'estime que ce devrait être le cas, compte tenu des effets déjà évoqués du financement illégal - comme un fait particulièrement grave, des systèmes de dissuasion, de contrôle et de sanction apparaissent comme appropriés dans la mesure où ils sont proportionnels à l'effet négatif du financement illégal et au préjudice qu'il entraîne.

Allemagne

I. Historique

En Allemagne, de 1982 à 1990, les infractions liées au financement illégal des partis politiques ont donné lieu à bon nombre d'investigations et de poursuites pénales, investigations entreprises à la suite de découvertes faites par le fisc et le parquet de Bonn. Des formules comme «l'affaire des dons faits à des partis» ou «l'affaire Flick»¹, ainsi que les peines infligées à des politiciens², des chefs d'entreprise³ et des industriels, sont bien connus.

En ce temps-là, l'auteur travaillait comme procureur général à Stuttgart, dans le Bade-Wurtemberg, où il a dû procéder à 400 enquêtes accompagnées de perquisitions et d'interrogatoires dans de nombreuses entreprises. Il a soutenu l'accusation dans de nombreuses procédures pénales.

De telles procédures ont également eu lieu dans d'autres Länder en Allemagne⁴. Nous pouvons y trouver de nombreuses formes distinctes de financement illégal des partis politiques.

Les raisons de ce financement illégal des partis politiques sont diverses :

La première, qui est conforme aux propres opinions des donateurs, en est la volonté de soutenir les partis. Selon certains auteurs, les donateurs veulent ainsi exercer une influence sur les décisions fondamentales d'un parti ou sur certaines décisions politiques.

Ce financement satisfait aux énormes besoins d'argent des partis, qui allaient jusqu'à solliciter les dons d'entreprises industrielles.

Autre motif important du financement illégal des partis politiques: leur fournir un appui de la façon la plus rentable pour les donateurs, c'est-à-dire obtenir une déduction fiscale.

Il importe donc de connaître certains principes généraux régissant en Allemagne le financement des partis politiques.

II. Financement des partis politiques

Aux termes de l'article 21 de la Constitution (*Grundgesetz*), les partis politiques contribuent à la manifestation de la volonté politique de la nation.

¹. Voir Kilz-Preuss, Flick, *Die gekaufte Republik*, Hambourg, 1984.

². Leyendecker (publié sous la direction de), *Das Lambsdorff-Urteil*, Göttingen, 1988.

³. Voir, par exemple, le jugement du Tribunal de grande instance de Hambourg, rendu le 6 mars 1986, *Deutsche Steuerzeitung* 1986, p. 407; arrêt de la Cour fédérale de justice du 19 décembre 1990, 3 StR 90/90, *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 1991, p. 241.

⁴. Voir, par exemple, le jugement du Tribunal de grande instance de Hambourg, rendu le 6 mars 1986, *Deutsche Steuerzeitung* 1986, p. 407.

Des dispositions concernant leur financement figurent aussi dans la Constitution, la loi sur les partis politiques et la législation fiscale.

Comme les lois concernant ce financement enfreignaient diverses dispositions fondamentales de la Constitution, la Cour constitutionnelle fédérale a pris certaines décisions essentielles.

En 1958⁵, elle a décidé que les déductions fiscales au titre des commissions versées à un parti politique ne peuvent être illimitées.

En 1968⁶, elle a pris derechef une décision fondamentale: «...les dons d'un montant élevé faits à des partis politiques ne peuvent plus être déduits des impôts. Le parlement ne doit pas préjuger le droit d'un citoyen de participer à l'élaboration de la volonté politique. Le parlement ne doit pas privilégier les citoyens financièrement bien pourvus...»

Dans une décision de principe de 1979⁷, on peut lire:

«...Le financement indirect des partis politiques par des dons pouvant être déduits des impôts est limité. La déduction fiscale ne doit pas accroître l'inégalité entre les citoyens...»

La Cour constitutionnelle fédérale a rappelé ces principes en 1986⁸ et 1992⁹.

III. L'investigation de différentes formes de financement illégal des partis politiques

Le financement illégal des partis politiques est pratiqué sous différentes formes par les chefs d'entreprise, les industriels et les représentants de ces partis. Ces formes sont souvent utilisées simultanément.

Les violations de la législation fiscale et de la Loi fondamentale se traduisent chaque année par le versement à des partis politiques de millions de deutsche mark, raison pour laquelle environ 1 700 enquêtes sont faites en République fédérale d'Allemagne.

Certaines formes du financement illégal sont expliquées ci-après.

A. Associations professionnelles (Berufsverbände)

1. Situation juridique

Les commissions payées à un parti politique ne peuvent être déduites des impôts que dans d'étroites limites¹⁰. Les commissions aux associations professionnelles sont toutefois déductibles au titre des frais de fonctionnement.

⁵. Décisions de la Cour constitutionnelle fédérale, vol. 8, p. 51 et ss.

⁶. Décisions de la Cour constitutionnelle fédérale, vol. 24, p. 300 (360) et ss.

⁷. Décisions de la Cour constitutionnelle fédérale, vol. 52, p. 63 (88) et ss.

⁸. Décisions de la Cour constitutionnelle fédérale, vol. 73, p. 40 (83) et ss.

⁹. Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 9 avril 1992, 2 BvE 2/89, *Juristenzeitung* 1992, p. 794.

¹⁰. Loi relative à l'impôt sur le revenu: 600 deutsche mark ou 1 200 deutsche mark

Ces mêmes associations sont exonérées de l'impôt sur les sociétés¹¹. Elles ne peuvent donner qu'une faible partie de leur revenu à des partis politiques¹². Si elles leur en versaient une part importante, elles perdraient leur statut juridique et les commissions de leurs membres ne seraient plus déductibles des impôts.

2. Faits

Les industriels ont fondé depuis 1950 de nombreuses associations professionnelles¹³.

Les entreprises pouvaient ainsi payer à ces associations des commissions et des dons exceptionnels pouvant être déduits des impôts. Les montants versés étaient très élevés au moment des campagnes électorales.

Certaines de ces associations étaient branchées en série. La première payait 25 % de ses revenus à un parti politique et donnait le reste à une ou plusieurs autres associations professionnelles. L'une d'entre elles remettait ces 25 % à un parti politique et le reste à une autre association professionnelle, etc.

De cette façon, une large part des revenus de ces associations était attribuée aux partis politiques¹⁴. C'est pourquoi ces groupements n'étaient pas au départ des associations professionnelles, mais des groupes politiques¹⁵. Les cotisations à ces groupes ne pouvaient être déduites des impôts.

A leur création, les associations professionnelles devaient «...payer les missions politiques dans l'Etat».

La répartition de leurs revenus était décidée à la réunion annuelle d'un conseil de surveillance à laquelle prenaient part des industriels connus.

Au sein des partis politiques, les trésoriers étaient les seuls dont on pouvait prouver qu'ils étaient au courant de ce mode de financement.

3. Investigations

Dans ces cas, les enquêtes sur les fraudes fiscales étaient très compliquées.

Elles concernaient plusieurs centaines d'industriels et de représentants de partis politiques et d'associations professionnelles.

Comme le financement illégal des partis politiques était conçu dès le début pour dissimuler la vérité, il était très difficile d'enquêter sur les faits.

Il fallait mettre à l'abri et examiner de nombreux documents commerciaux et registres des banques.

(imposition commune des deux conjoints).

¹¹. Article 5, paragraphe 1, alinéa 5, de la loi relative à l'impôt sur les sociétés.

¹². Avis du 17 mai 1952 de la Cour fédérale des finances, BFHE 56, 591.

¹³. Weinmann, *Die Finanzierung politischer Parteien in steuerrechtlicher Betrachtung*, Tübingen, 1966, p. 90 et ss.

¹⁴. Arrêt du 19 décembre 1990 de la Cour fédérale de justice – 3 StR 90/90, *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 1991, p. 241.

¹⁵. Arrêt du 19 décembre 1990 de la Cour fédérale de justice – 3 StR 90/90, *op. cit.*

Il nous fallait chercher à l'administration fiscale – et même au ministère des Finances – des documents concernant les associations professionnelles.

Bon nombre d'avocats de la défense insistaient sur le fait que la situation juridique de ces associations était incertaine.

Au cours des enquêtes ont paru plus de 100 ouvrages dont les auteurs affirmaient que les commissions versées à un parti politique correspondaient à des frais de fonctionnement (pouvant être déduits des impôts).

Plusieurs présidents de la Cour fédérale des finances (Bundesfinanzhof) ont publié des expertises confirmant cette thèse^{16, 17}.

Il n'a pas été tenu compte des décisions fondamentales de la Cour constitutionnelle concernant le financement des partis politiques. Le débat devrait valoir au prévenu un verdict d'acquittement sur la base d'éléments de preuve pseudoscientifiques. Les auteurs ont cependant fait défaut.

La suspension de la procédure a souvent été demandée^{18, 19} en raison de l'incertitude de la situation juridique, mais ces demandes n'ont pas abouti.

La Cour fédérale des finances et la Cour fédérale de justice (Bundesgerichtshof) ont décidé en 1987²⁰ et 1990²¹ que les commissions payées à un parti politique ne pouvaient s'assimiler à des frais de fonctionnement déductibles de l'impôt. Un recours constitutionnel était voué à l'échec²².

4. Condamnations

De nombreux industriels, de même que les trésoriers de partis politiques et les représentants d'associations professionnelles, ont été condamnés pour fraude fiscale²³. Ils avaient utilisé des associations professionnelles branchées en série pour verser des commissions à un parti politique.

La corruption ne pouvait être prouvée. Les versements ont toutefois servi aux donateurs à acquérir de l'influence sur ce parti politique.

¹⁶. Par exemple, Heinrich List, ancien président de la Cour fédérale des finances, *Parteispenden in steuerrechtlicher Sicht*, dans *Wolfgang de Boor* (publié sous la direction de), *Parteispendenproblematik*, Cologne 1986, p. 14.

¹⁷. Von Wallis, *Können Spenden (insbesondere Parteispendingen) steuerrechtlich Betriebsausgaben oder Werbungskosten sein?*, *Deutsche Steuerzeitung* 1983, p. 135 et ss.

¹⁸. Arrêt de la Cour fédérale de justice du 13 janvier 1988 – 3 StR 450/87.

¹⁹. Le professeur Franz Klein, président de la Cour fédérale des finances, a réclamé dans le *Handelsblatt* du 8 novembre 1984 la suspension d'une procédure pénale.

²⁰. Arrêt de la Cour fédérale de justice du 28 janvier 1987 – 3 StR 373/86, annexe n° 5 de l'ingénieur-conseil 1987 = *Neue Juristische Wochenschrift* 1987, p. 1273.

²¹. Arrêt de la Cour fédérale de justice du 19 décembre 1990 – 3 StR 90/90. *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 1991, p. 241.

²². Décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 15 octobre 1990 – 2 BvR 385/87, *Neue Juristische Wochenschrift* 1992, p. 35.

²³. Arrêt de la Cour fédérale de justice du 19 décembre 1990 – 3 StR 90/90, *op. cit.*

B. Union civique (Staatsbürgerliche Vereinigung)

Une autre organisation, appelée «union civique», a elle aussi servi à transférer à des partis politiques²⁴ des commissions qui atteignaient des millions de deutsche mark. Elle prétendait soutenir des activités civiques et politiques, mais en réalité elle versait à un parti politique des commissions qu'elle encaissait. D'importants donateurs obtenaient à ce titre un dégrèvement fiscal. L'union civique était exonérée d'impôt sur les sociétés.

Les fonds transitaient en partie par des organisations étrangères avant de parvenir en Allemagne à des partis politiques. C'est seulement après un long examen des nombreux éléments de preuve qu'il a été possible de démontrer que l'«union civique» servait à transmettre les commissions aux partis politiques.

C. Fondations des partis politiques (Parteistiftungen)

La plupart des partis politiques ont créé chacun en Allemagne une fondation (politique) qui pouvait encaisser des commissions bénéficiant d'une déduction fiscale. Des entreprises faisaient souvent à ces fondations des dons destinés à des partis politiques²⁵ pour obtenir de cette façon une réduction d'impôt illicite. Ces fondations ont souvent servi à remettre de l'argent à tel ou tel politicien.

D. Blanchiment d'argent pour le financement illégal des partis politiques

Un groupe financier a donné à une œuvre de bienfaisance des millions de deutsche mark pouvant être déduits de l'impôt, mais 80 % de ces dons étaient rendus par l'œuvre de bienfaisance au groupe financier. En fraudant ainsi le fisc, ce groupe lui a causé un préjudice de quelque 5 millions de deutsche mark. Cet argent sale a servi à financer illégalement des partis politiques, notamment par le biais d'enveloppes bourrées d'argent remises à des politiciens²⁶.

E. Versements directs de fonds à des politiciens et groupes de politiciens

Les politiciens touchent souvent directement de l'argent.

- Législation sur les médicaments

Entre 1975 et 1979, l'industrie pharmaceutique a payé à des politiciens des sommes pouvant atteindre 100 000 deutsche mark. Un membre de l'association nationale de cette industrie a déclaré que c'était là un usage normal²⁷. Une bonne partie de ces fonds est allée à des membres de la sous-

²⁴. Jugement rendu le 6 mars 1986 par le Tribunal de grande instance de Hambourg, *Deutsche Steuerzeitung* 1986, p. 407.

²⁵. Voir, par exemple, Landfried, Ch.: *Eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA*, Baden-Baden, 1990, p. 194.

²⁶. Landfried, Ch., *op. cit.*, p. 194, p. 193.

²⁷. Citation de l'hebdomadaire *Der Spiegel*, n° 27, 1985, p. 30.

commission parlementaire «législation sur les médicaments»²⁸. Une nouvelle loi sur les médicaments a été promulguée en 1996. Tels sont les faits.

- Exonération fiscale dans l'affaire Flick (Steuerbefreiung)

De nombreux versements directs d'espèces à des politiciens de tous les partis importants ont été mis au jour au cours de la procédure pénale engagée contre von Brauchitsch, le comte Lambsdorff et d'autres²⁹. Les versements étaient prélevés sur l'argent sale d'un groupe financier. Le tribunal de Bonn était sûr que cet argent était destiné à des fins politiques concrètes.

- Versements de fonds à des associations professionnelles

Les fonds versés à des associations professionnelles l'étaient souvent au nom d'un politicien particulier. Un industriel célèbre a déclaré que les fonds étaient «affectés».

F. Frais de fonctionnement fictifs

De 1975 à 1980 déjà, des procédures pénales de peu de gravité ont été engagées en Allemagne du chef de financement illégal des partis politiques. Des industriels avaient payé 10 000 à 20 000 deutsche mark pour l'insertion d'annonces fictives dans des périodiques des partis ou à des consultants en organisation de l'étranger qui fournissaient des rapports d'experts sans aucune valeur³⁰. Cet argent atterrissait rapidement dans les poches des partis. Les industriels en question ont été condamnés pour fraude fiscale.

Au cours des années qui ont suivi, nous avons souvent pu découvrir des affaires de financement illégal des partis politiques.

Les dépenses afférentes à une campagne électorale, par exemple, ont été payées par des industriels qui étaient en bons termes avec certains partis. Ils ont déclaré illégalement que la somme couvrait des frais de fonctionnement. Ils ont été condamnés pour fraude fiscale, et les politiciens, pour complicité.

G. Octroi d'un prêt non remboursable (prêt cadeau)

Les associations professionnelles ont souvent accordé aux partis politiques des prêts qui n'étaient pas remboursés. Ces prêts constituaient en réalité des commissions³¹.

IV. Tentatives d'amnistie

Entre 1981 et 1984, des politiciens ont tenté d'échapper aux poursuites pénales engagées du chef du financement illégal des partis politiques. Ils

²⁸. *Idem*, n° 26, 1985, p. 83.

²⁹. Citation du jugement du Tribunal de grande instance de Bonn, rendu le 16 février 1987, dans: Landfried, Ch.: *Parteifinanz und politische Macht: eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA*, Baden-Baden, 1990, p. 149-150.

³⁰. Landfried, Ch.: *op. cit.*, p. 225.

³¹. Voir, par exemple, Leyendecker (publié sous la direction de), *Das Lambsdorff-Urteil*, Göttingen 1988, p. 114.

essayaient d'obtenir l'adoption de lois sur l'amnistie³². A cause de la virulence des critiques parues dans la presse libre et à la suite des déclarations de quelques politiciens et de l'un des partis, ces lois n'ont pas été adoptées.

V. Corruption

Le financement aussi bien illégal que privé des partis politiques implique le risque de corruption.

Le parquet de Bonn a dressé un acte d'accusation contre quelques politiciens et industriels. Le tribunal n'a cependant pas pu faire la preuve de la corruption dont ils étaient accusés, ce qui leur a valu un verdict d'acquiescement³³.

Les indices de corruption sont cependant nombreux.

Les membres de l'industrie qui fondaient des œuvres charitables (politiques) et des associations professionnelles le faisaient pour arriver à influencer la composition d'un parti et avoir leur mot à dire dans les décisions politiques. Par la suite, lorsque des commissions étaient versées à un parti politique, les termes suivants étaient utilisés: l'argent servait à «soigner le climat» («*Klimapflege*»); un groupe industriel le qualifiait de «convoi» («*Geleitzug*») vers Bonn.

Une association professionnelle a interrompu une fois pendant quelque temps ses versements à un parti politique à cause des décisions politiques prises par lui.

Une commission d'enquête du Parlement fédéral (Bundestag) s'intéressant au financement illégal des partis politiques a entendu de nombreux témoins. Une évaluation scientifique de ces témoignages a abouti au résultat suivant: «Les dons faits en espèces aux politiciens et les commissions versées à un parti politique servent essentiellement à s'assurer le bon vouloir de la classe politique»³⁴. Un industriel a déclaré pour sa part: «Mes dispositions amicales envers Bonn ne m'ont encore été d'aucun secours»³⁵.

Un autre industriel s'est exprimé ainsi: «Les politiciens ne prêtent pas l'oreille à des ordres, mais uniquement aux envois de fonds»³⁶.

VI. Condamnations

L'industriel von Brauchitsch a été condamné pour fraude fiscale, le comte Lambsdorff pour fraude fiscale et complicité, l'ancien ministre des Affaires économiques, pour complicité.

³². Voir Schünemann, Amnestie und Grundgesetz, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1984, p. 134.

³³. Leyendecker (publié sous la direction de), *Das Lambsdorff-Urteil*, Göttingen 1988, p. 25, 31.

³⁴. Landfried, *op. cit.*, p. 200.

³⁵. Landfried, *op. cit.*, p. 201.

³⁶. Dialogue d'une émission radiophonique.

Le trésorier fédéral (*Bundesschaftzmeister*) d'un parti³⁷ et plusieurs trésoriers de partis politiques des «Länder» ont été condamnés pour complicité en fraude fiscale.

Beaucoup d'autres industriels et chefs d'entreprise ont également été condamnés. On a cependant critiqué le fait que les politiciens condamnés étaient peu nombreux. La raison en est les règles régissant la preuve dans le Code de procédure pénale.

VII. Nouvelles règles pour le financement des partis politiques

Une nouvelle loi relative au financement des partis politiques a été adoptée à la suite des enquêtes sur le financement illégal des partis politiques et des décisions de la Cour constitutionnelle fédérale. Une faible partie seulement des commissions versées à un parti politique peut être déduite de l'impôt sur le revenu. L'aide financière accordée par l'Etat aux partis politiques a été réglementée sous une nouvelle forme.

Aux termes de la nouvelle loi, les partis doivent rendre publiquement des comptes, dans lesquels doivent figurer de nombreuses précisions et qui doivent être vérifiés par le président du parlement (articles 23 et 24 de la loi sur les partis). Les partis peuvent accepter des commissions (article 25), mais pas de la part d'une fondation politique, d'un groupe parlementaire ou d'une œuvre de bienfaisance politique.

Les partis ne doivent pas accepter de commissions de la part d'une association professionnelle qui a reçu l'argent pour le transmettre à un parti politique. Les associations professionnelles ne sont pas autorisées à remettre plus de 10 % de leur revenu à des partis politiques, faute de quoi elles ne peuvent plus bénéficier de l'exonération de l'impôt sur les sociétés³⁸.

Les partis politiques ne doivent pas accepter de commissions venant de l'étranger. Toutes les commissions de plus de 20 000 deutsche mark doivent figurer dans la comptabilité publique.

VIII. Conclusions

Le financement illégal des partis n'est possible qu'avec l'existence d'un réseau formé de donateurs, de partis politiques, de politiciens et d'industriels³⁹. En Allemagne, nous l'appelons «Filz» (feutre)⁴⁰. Les politiciens de tous partis et les industriels confondaient à tort leurs propres intérêts et ceux des partis avec le bien public. Pendant des années, ils ont fait fi de la Constitution, de la loi et des décisions fondamentales de la Cour constitutionnelle fédérale concernant ce financement. L'illégalité risquait donc de devenir la normalité, ce qui fait que la classe politique aurait eu le droit exorbitant d'agir impunément en toute illégalité⁴¹.

³⁷. Jugement du 30 septembre 1992 – 5 StR 169/92, *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 1993, p. 33, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht* 1993, p. 19.

³⁸. Article 5, paragraphe 1, alinéa 5, de la loi sur l'impôt des sociétés.

³⁹. Noack, Pau: *Korruption – die andere Seite der Macht*, Munich 1985, p. 175.

⁴⁰. Voir, par exemple Wagner, *Tatort Finanzministerium*, p. 87 et ss.

⁴¹. Landfried, Ch.: *op. cit.*, p. 233.

Certains auteurs pensent que le versement de millions de deutsche mark à des partis politiques signifie transformer l'argent en pouvoir politique. Les agissements des politiciens et des industriels portent atteinte à la loyauté des citoyens envers la loi.

Les conclusions qui s'en dégagent sont indiquées ci-dessous.

- Le financement des partis politiques doit être réglementé clairement. Tous les citoyens doivent avoir des chances égales de participer à la manifestation de la volonté politique. De bonnes raisons militent en faveur de l'octroi par l'Etat d'une aide financière aux partis politiques.
- La loi doit être aussi précise que possible (la formulation imprécise concernant les associations professionnelles a incité l'accusé à agir illégalement; dans l'affaire Flick, la loi sur l'exonération d'impôt était imprécise).
- Les revenus des partis politiques doivent être constamment contrôlés.
- Les partis doivent divulguer leurs revenus.
- Les politiciens doivent dévoiler les dons politiques.
- Si le financement d'un parti est suspect, il sera nécessaire d'enquêter à fond.
- Les faits de la cause sont compliqués parce qu'ils ont été conçus pour permettre la dissimulation; il faut s'attendre à l'existence à l'étranger de sociétés «taxis».
- La liberté de la presse est d'une très grande importance. Dans bon nombre d'affaires de financement illégal des partis politiques et de corruption, la presse s'est attachée à dévoiler et à expliquer les faits.
- Les parlements doivent avoir la possibilité de mettre sur pied des commissions d'enquête. La loi devrait également accorder aux minorités le droit de créer des commissions et de proposer de recueillir des éléments de preuve.

Bibliographie

- von Arnim, Hans Herbert: Parteienfinanzierung, 1982
- Dübber, Ulrich: Geld und Politik, Bonn 1970
- Kulitz, Peter: Unternehmenspenden an politische Parteien, Berlin, Duncker & Humblot, 1983
- Landfried, Christine: Parteifinzen und politische Macht: eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA, Baden - Baden, 1990
- Leyendecker, Hans (Herausgeber): Das Lambsdorff - Urteil, Göttingen 1988
- Noack, Paul: Korruption - die andere Seite der Macht, München 1985
- Wagner, Joachim: Tatort Finanzministerium, Hamburg 1986
- Weinmann, Roland: Die Finanzierung politischer Parteien in steuerrechtlicher Betrachtung, Tübingen 1966

Géorgie

Projet de loi de la Géorgie sur le Service présidentiel spécialisé de lutte contre la corruption

Un groupe de travail dirigé par le secrétaire du Conseil national de sécurité, M. Nugzar Sajaia, a été créé au sein de l'administration du Conseil national pour élaborer une législation anticorruption, en prenant en considération l'expérience de différents pays.

La situation actuelle en Géorgie nous incite à créer un service présidentiel spécialisé de lutte contre la corruption qui aura les compétences d'un organe de police.

Nous allons indiquer certaines caractéristiques du service: son personnel se composera de membres impartiaux et non corrompus, qui seront soustraits à toute influence institutionnelle ou politique. Le service sera uniquement chargé de combattre la corruption.

Le projet de loi, élaboré par l'administration du Conseil national, a été soumis au parlement pour examen, à l'initiative du Président.

Le service, qui est, selon le projet, un organe relevant du pouvoir exécutif de la Géorgie, aura trois priorités:

- procéder à une analyse pour dénoncer et éliminer les moyens de corruption utilisés;
- mener des enquêtes administratives sur les délits de corruption qui ne peuvent être considérés comme des infractions pénales ou administratives;
- mener des enquêtes et rechercher des informations sur les infractions de corruption qualifiées⁴².

Au sens du projet de loi, l'enquête administrative doit permettre à l'Etat de prévenir la corruption.

Le service mène les enquêtes sur les infractions de corruption conformément au Code de procédure pénale (CPP), mais d'autres organes habilités à le faire conservent le droit de mener une enquête sur ce type d'infractions selon les dispositions du CPP.

Les activités du service (enquêtes et recherche administrative d'informations) concernent les personnes visées par la loi sur les conflits d'intérêt et la corruption dans la fonction publique comme les hauts fonctionnaires, les

⁴². La différence entre ces deux dernières catégories tient à l'inscription ou non de l'infraction concernée dans le Code des infractions administratives (passibles de deux ans de prison maximum) ou dans le Code pénal (infractions passibles de deux ans ou plus. (N.d.T.)

dirigeants des républiques autonomes, les membres du gouvernement, les députés, les juges, les chefs d'organes de police, etc. Le service fait rapport deux fois par an au Parlement de Géorgie.

Le Président de la République nomme et relève de ses fonctions le chef du service. Des garanties légales et sociales sont attribuées à son personnel par la loi.

La détention, l'arrestation ou la fouille d'un membre du personnel du service est interdite, sauf s'il est surpris alors qu'il commet une infraction pénale. Si tel est le cas, le chef de la Cour suprême doit en être informé immédiatement, et autoriser l'arrestation. Le personnel du service bénéficie d'un statut équivalent à celui des forces armées, de la police et des organes de sécurité. Il ne peut se livrer à des activités politiques.

Le chef du service a le droit de limoger un de ses subordonnés pour méfiance, afin de garantir l'intégrité de ceux-ci.

Un groupe de consultants près le Président sera formé avec la participation de représentants de l'exécutif, du législatif et du judiciaire, de la société et des médias, pour exercer un contrôle sur les activités du service.

Des modifications seront apportées au Code pénal géorgien pour renforcer la responsabilité encourue en cas de corruption par les membres du service.

Enfin, il convient de dire que le service jouira de droits relativement étendus pour combattre la corruption. Les auteurs du projet de loi se sont efforcés d'éviter qu'il n'oblige à apporter un trop grand nombre de modifications au Code pénal et au Code de procédure pénale.

France

Introduction

Dans quelle mesure le financement illégal des partis politiques a-t-il partie liée avec la corruption et les "autres délits assimilés" ?

Répondre à la question posée invite à ne pas se borner à un argumentaire sur les règles de financement des partis politiques, assorti d'un exposé de droit administratif et de droit pénal pour décrire les sanctions en cas de manquements. C'est le problème plus complexe et plus vaste de la transparence qu'il convient d'aborder, de manière à détecter les subterfuges destinés à faire passer l'opacité pour la transparence elle-même, un tel camouflage offrant aux financements illégaux l'apparence, - et jusqu'à la caution -, de la légalité.

En effet, le financement illégal des partis politiques peut, en la forme, ne pas contrevenir à la législation concernée tout en usant de circuits clandestins pour recueillir des fonds occultes. En dehors de toute atteinte formelle à la légalité (conçue au sens strict comme l'ensemble des lois et règlements afférents au financement de la vie politique), il peut y avoir atteinte substantielle et réelle à la transparence. L'occulte, le fictif, le clandestin, le biaisé, - si l'on peut dire -, concourent à un subtil habillage pour contourner, voire pervertir, une disposition législative qui n'est dès lors respectée qu'en apparence.

Ainsi, il ne suffit pas d'égrèner une série de dispositions juridiques visant à encadrer le financement des partis. Toute démarche purement descriptive, recensant des normes et énumérant des garde-fous, ne permet pas de détecter les ressorts faussés des techniques de transparence, devenue trompe-l'œil. Il apparaît donc utile de mettre en perspective la législation sur le financement des partis politiques en procédant en deux temps :

I - Définir ce qu'est le financement illégal par référence à la loi. "Financement illégal" ne doit pas renvoyer à une nébuleuse, à des notions vagues englobant tous et chacun dans le même opprobre du "tous pourris". Précision et rigueur des définitions sont indispensables pour qu'il ne soit pas argué de l'ignorance ou de la bonne foi amenant à prétendre que l'on a commis une faute involontairement.

La norme juridique, en la matière, est suffisamment fouillée, détaillée, pour que la règle du jeu apparaisse clairement et que "nul ne soit censé ignorer la loi".

II - Détecter les financements illégaux des partis politiques ou plutôt, - puisque l'on ne "détecte" pas un financement à proprement parler, mais une source de fonds occultes et des mécanismes corrupteurs -, tenter de décrypter "l'environnement" procédural et économique de ces financements.

La France a poursuivi un double effort visant à la fois à compléter l'arsenal législatif encadrant le financement des partis et à progresser, de

manière plus générale et "pluridisciplinaire", pour affiner les techniques de transparence de la vie économique. Ce n'est pas le fait du hasard si la loi du 29 janvier 1993, qui crée le Service Central de Prévention de la Corruption, contient des dispositions touchant au financement des partis politiques, tout en étant intitulée de façon éloquente : "*loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*".

I - Un arsenal législatif permettant de faire ressortir a contrario ce qu'est un financement illégal

Plus le dispositif législatif est précis et fouillé et plus claire est la limite juridique entre le légal et l'illégal. Ainsi se réduit peu à peu la zone grise du "toléré sans être vraiment légal". Affirmer sans ambages, grâce à la loi, qu'une pratique est interdite amène à en conclure que s'y livrer est illégal.

Or, c'est à tout un ensemble de dispositions qu'il peut être contrevenu. Nous ne rappellerons ici que les principales et très succinctement :

a) Pour le financement des campagnes électorales

- les ressources des candidats

En France, le financement public recouvre les dépenses de propagande et les dépenses de campagne.

S'agissant du financement privé, celui des personnes morales de droit privé est écarté de manière à conforter l'indépendance des candidats (et par extension logique, des formations) à l'égard des personnes morales en général et des entreprises en particulier.

Des procédures de transparence fort strictes sont prévues. Par exemple, les dons de plus de 1000 francs consentis à un candidat en vue de sa campagne doivent être versés par chèque. Les dons des personnes physiques consentis aux candidats ouvrant droit à une réduction d'impôt, chaque donateur doit produire un reçu détaché d'un carnet à souches numérotées, édité par la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CCPF). En outre, les dons sont plafonnés.

Les avantages en nature sont également contrôlés : l'absence de versement en numéraire ne prive pas la CCPF de la possibilité de les évaluer pour les intégrer dans le compte de campagne. Un avantage en nature acquis illicitement entraîne le rejet du compte de campagne et l'inéligibilité du candidat. C'est ce que le Conseil Constitutionnel a jugé, s'agissant d'un rabais sur une facture établie par une entreprise à raison de prestations effectuées en vue de la campagne électorale, qui n'avait fait l'objet d'aucun engagement antérieur à l'élection.

Les ressources des candidats peuvent également englober les apports personnels et ceux des formations politiques.

- les dépenses des candidats

Rappelons simplement qu'elles sont plafonnées. Or, si toute action sur les ressources des candidats est inséparable d'une réglementation de leurs dépenses, dans la mesure où des disproportions de frais de campagne

électorale peuvent retirer toute portée à l'égalité des chances des candidats, en corollaire une limitation des dépenses électorales tend à faire diminuer le volume des recettes électorales.

- le compte de campagne

Le candidat est tenu d'établir un compte de campagne retraçant, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées, en vue de l'élection, par lui-même ou pour son compte, pendant l'année précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où l'élection a été acquise.

Les candidats sont astreints d'avoir recours à un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés pour présenter leurs comptes. L'expert-comptable ne peut exercer les fonctions de président ou de trésorier de l'association de financement électorale ou de mandataire.

- le mandataire

La réception des fonds et le règlement des dépenses pendant l'année précédant l'élection ne peuvent être effectués que par l'intermédiaire d'un mandataire choisi par le candidat, qui est soit une association de financement électorale, soit une personne physique dénommée "le mandataire financier".

Un même mandataire ne peut être commun à plusieurs candidats ; le candidat ne peut être membre de sa propre association de financement électorale. Il ne peut davantage être son propre mandataire financier. La conduite de la campagne est ainsi nettement séparée de son financement.

- le contrôle du financement des campagnes électorales

- la CCFP donne l'agrément aux associations de financement des partis politiques, publie les comptes de ces derniers, fait instruire les comptes de campagne, prend des décisions en matière contentieuse ;

- le juge électoral : dans le contentieux du financement des élections municipales, cantonales, régionales, législatives et européennes, le juge électoral peut être saisi soit par la CCFP, soit par un électeur. Le contentieux du financement des élections, qu'elles soient locales ou nationales, occupe une place de plus en plus importante par rapport au contentieux électoral classique.

- les sanctions : la sanction par le juge électoral peut aller jusqu'à l'inéligibilité. Des sanctions pécuniaires sont également prévues.

S'agissant des sanctions pénales : est puni d'une amende et/ou d'un emprisonnement, tout candidat qui a recueilli des fonds sans recourir à l'intermédiaire d'un mandataire ; a méconnu les règles régissant les dons ; a dépassé le plafond des dépenses électorales ; n'a pas respecté les formalités d'établissement du compte de campagne ; a fait état, dans son compte de campagne, d'éléments comptables sciemment minorés ; a bénéficié d'affichages, de publicité commerciale, de la diffusion auprès du public d'un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit...

b) Pour le financement des partis politiques

Ils sont astreints à recourir à un mandataire financier pour bénéficier de fonds publics et de déductions fiscales.

L'aide publique comprend deux clés de répartition (l'une proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour, l'autre liée à la représentation parlementaire de ces partis).

Le financement privé se décompose en dons et cotisations. Ceux-ci ne peuvent émaner que de personnes physiques et ne peuvent être consentis qu'à une ou plusieurs associations agréées en qualité d'association de financement ou à un ou plusieurs mandataires financiers d'un même parti politique.

Les partis politiques qui reçoivent soit un financement public, soit un financement privé bénéficiant d'une réduction d'impôt, doivent tenir une comptabilité. Celle-ci doit retracer tant les comptes du parti ou groupement politique, que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou de gestion. Ces comptes sont arrêtés chaque année, certifiés par deux commissaires aux comptes et déposés à la CCFP dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice, la commission assurant leur publicité sommaire.

Définir *a contrario* (par référence à la légalité) ce qu'est un financement illégal est une première étape indispensable dans la voie de la transparence. Il convient néanmoins de la compléter par des procédures de détection des pratiques corruptrices.

La sévérité intrinsèque des textes n'est pas suffisante pour lutter efficacement contre les infractions. Doivent s'y ajouter une application sans faille de la norme et l'exemplarité de la sanction.

II - Du financement illegal des partis politiques aux circuits occultes : les techniques de transparence a l'épreuve des pratiques corruptrices

- a) La transparence est limitée lorsqu'elle est considérée purement sous l'angle de la législation afférente à la vie politique
- Le souci de rompre le lien de dépendance des partis politiques vis-à-vis des entreprises en interdisant le financement par des personnes morales de droit privé peut avoir des effets pervers par l'incitation à un financement clandestin. En outre, les "sociétés en participation", dans la mesure où elles n'ont pas le statut de personne morale, peuvent légitimement consentir des dons aux candidats. Rien ne permet d'assurer non plus que les comptes courants détenus par les présidents-directeurs généraux ne soient pas utilisés pour effectuer des dons "déguisés" de personnes morales.
 - Il existe une ambiguïté quant à la différence entre financement des activités courantes d'un parti et financement de la campagne électorale, puisque les campagnes électorales sont souvent préparées par les partis politiques bien avant les dates officielles.

- Malgré les progrès réalisés pour imposer un modèle normalisé de présentation des comptes, les opérations locales des formations politiques ne sont pas retracées systématiquement, soit parce que ces groupements tiennent une comptabilité distincte et ne souhaitent aucun rattachement au siège central, soit parce qu'elles ne tiennent aucune comptabilité. Par ailleurs, les comptes produits ne mentionnent que très rarement l'existence d'organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels les partis exerceraient un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Le développement de fondations dans la mouvance de partis politiques pose problème ; il reste, en effet, à préciser le statut de ces fondations. Or, aucun texte ne détermine le montant de leur dotation, qui peut varier selon le but affiché, c'est-à-dire sans plancher ni plafond. L'une des ambiguïtés tient au choix du régime juridique, les fondations de droit commun étant habilitées à percevoir des dons des personnes morales, - (possibilité refusée aux partis politiques). On peut difficilement concevoir des flux financiers en provenance de personnes morales au bénéfice des fondations proches des partis politiques.

- L'imprécision du statut des partis politiques favorise l'opacité de leurs finances. Nombreux sont les partis qui, ne pouvant prétendre à l'aide publique et ne satisfaisant pas aux conditions requises pour déposer leurs comptes... sont exonérés de cette obligation. Ainsi, dans son rapport d'activité 1993-1994 la CCFP remarque:

"Il est à craindre que cette qualification de "formation politique" si elle est abusive ou frauduleuse cache, en réalité, une entité financée à l'aide de fonds d'origine douteuse ou bien encore provenant d'un donateur non autorisé légalement à consentir des dons. Il peut s'agir aussi d'un candidat recevant ainsi des dons au-delà des limites légales et qui a recours à ce subterfuge pour masquer l'illégalité commise".

L'absence de déclaration, fût-ce concernant la cessation d'activité, - l'absence de dépôt de statuts et de coordonnées mettent les formations politiques à l'abri de toute investigation.

- La comptabilité peut se révéler pour le moins confuse lorsque, par exemple, les cotisations et les recettes commerciales sont regroupées en une seule ligne très éloignée de la nature réelle de la recette. Or l'opacité des comptes entretient l'opacité des financements. Le brouillage s'accroît lorsqu'il s'agit de sommes remises illicitement au parti pour obtenir une décision favorable de la part du pouvoir politique. Par définition, de tels flux financiers ne sont pas retracés dans la comptabilité des partis. De telles ressources occultes permettent de présenter des comptes officiels sous-estimés, de rémunérer des collaborateurs, des élus et des prestataires de services "au noir".

Lorsqu'une entreprise remet une somme illégalement à un représentant d'un parti politique, il y a toutes les chances que le donateur ne connaisse pas le destinataire final de ce don. Il va de soi que l'entreprise n'exige pas un reçu décrivant l'utilisation de ce financement illicite.

- Le statut constitutionnel des partis politiques limite la compétence des organes de contrôle. Ce dernier, - le contrôle donc -, n'est qu'un contrôle d'existence et non de sincérité. Ainsi, la CCFP n'est pas autorisée à saisir, comme pour les comptes de campagne, les officiers de police judiciaire lors même qu'elle soupçonne une infraction. Elle est seulement habilitée, comme toute autorité administrative, à saisir le Procureur de la République de tout délit dont elle a connaissance, sur le fondement de l'article 40 du Code de procédure pénale.
- La publicité des comptes des partis ne saurait s'identifier à la transparence. Une information tronquée, parée d'un "brevet d'authenticité" peut décourager toute recherche approfondie de la part du citoyen.
- La déclaration de patrimoine, élément de transparence, n'en garantit pas la plénitude. Cinq catégories de personnalités sont soumises par la loi à l'obligation de déclaration de patrimoine : les candidats à l'élection du président de la République, les membres du gouvernement, les parlementaires, d'autres élus, les personnes exerçant des responsabilités dans le secteur public ou parapublic. La Commission pour la Transparence Financière de la Vie Politique apprécie la variation des déclarations de patrimoine qui lui sont adressées, - (variation entre le début et la fin du mandat) -.

Or, la Commission (rapport 1995) observe que :

"elle ne saurait certifier l'exactitude et encore moins garantir l'exhaustivité des déclarations qu'elle a enregistrées, compte tenu des missions, des pouvoirs et des moyens de contrôle que la loi lui a conférés..."

La déclaration de patrimoine, - en étant "déclaratoire" justement -, n'a de sens que si les indications fournies sont sincères et peuvent être recoupées. En outre, elle ne couvre également le patrimoine du conjoint du déclarant que si celui-ci est marié sous le régime de la communauté des biens.

De plus, le patrimoine ne saurait être considéré comme le seul critère d'enrichissement. L'obstacle de la territorialité peut facilement être contourné par des transferts de fonds à l'étranger. Par ailleurs, l'attribution clandestine d'avantages en nature échappe aux investigations de la commission pour la transparence financière de la vie politique.

C'est dire que la transparence financière de la vie politique doit être complétée par des instruments de transparence financière de la vie économique.

- b) La transparence doit être le fruit d'un recoupement d'informations et d'une appréhension pluridisciplinaire des mécanismes corrupteurs qui entretiennent l'opacité

Le financement illégal des partis politiques ne saurait être combattu à l'aide de règles concernant le seul financement des partis. C'est l'environnement de ce dernier qu'il importe d'assainir, environnement où peuvent se tisser réseaux des clandestins, se nouer des liens, s'esquisser des connivences. Pour éviter que la norme régissant le financement des partis ne soit qu'une façade, il convient d'avoir une vue globale de l'édifice. Tel est le rôle d'un "organe spécialisé" (pour reprendre la terminologie du Conseil de l'Europe) comme le Service Central de Prévention de la Corruption. Il revient à ce dernier d'examiner la manière dont les mécanismes corrupteurs peuvent favoriser les flux occultes tout en conservant une apparence de régularité comptable, purement formelle.

Le SCPC s'attache ainsi à décrypter les voies et moyens permettant de tourner, de pervertir la loi. Les financements illégaux de partis politiques sont alors situés dans le contexte plus large du dévoiement des procédures touchant notamment aux participations financières d'urbanisme, à l'urbanisme commercial, aux marchés publics, aux délégations de service public, à l'utilisation de sociétés d'économie mixte locales, aux associations parapubliques.

Le champ est donc vaste, qui impose cependant une appréhension rapide et globale grâce à des techniques "anti-corruption" spécifiques.

Spécialisation dans le domaine de la lutte contre la corruption, valeur ajoutée technique permettant de recouper une information jusque-là cloisonnée, tels sont les axes qui guident l'action du SCPC. Le problème classique du financement des partis politiques doit être éclairé de façon inédite. Une telle ambition invite à être modeste en rappelant qu'il n'existe pas de loi parfaite qui serait un garde-fou irréfragable. Le progrès tient moins à l'élaboration d'une recette législative qu'en l'inlassable effort de recoupement, d'approfondissement et d'intelligence de mécanismes souvent complexes.

La complexité des systèmes de réseaux visant à masquer les auteurs des infractions est particulièrement marquée dans le trafic d'influence.

Celui-ci est réprimé en France depuis la loi du 4 juillet 1889 (loi adoptée à l'occasion de trafic sur des décorations). Infraction qualifiée de délit dont la pénalité est fixée à dix années d'emprisonnement maximum lorsqu'il implique un personnage public (élu, fonctionnaire ou personne chargée d'une mission de service public).

Comme pour l'infraction de corruption, il y a un auteur actif qui est celui qui sollicite et rémunère les services d'une personne se disant avoir une influence réelle (ou supposée) sur un décideur public ; la personne qui use de son influence étant un auteur dit passif.

Mais le trafic d'influence se distingue de la corruption en ce qu'il repose non sur un rapport bilatéral entre corrupteur et corrompu mais sur un rapport trilatéral. Aussi contrairement à la corruption, le coupable (dit passif) trafique

non de sa fonction mais de sa qualité. Si l'on devait résumer à grands traits, on pourrait remarquer que le trafic d'influence est une forme subtile de corruption qui implique donc trois acteurs. On comprend dès lors que les financements illégaux de partis politiques jouent de ce triple ressort.

Ainsi, par exemple, un personnage de poids au sein d'une organisation politique, usera de son influence auprès d'un élu local de sa mouvance politique, pour qu'à l'occasion d'un marché public, telle entreprise soit retenue comme titulaire du marché. Aucune rémunération ne sera alors octroyée au décideur local, celle-ci sera versée par l'entreprise bénéficiaire du marché à celui qui a fait usage de son influence. Cette déconnection entre payeur et décideur rend particulièrement difficile la détection du mécanisme déviant d'autant que cette rémunération le plus souvent est "versée" dans un pays étranger ayant statut de paradis fiscal.

Dans la mesure où le financement illégal des partis politiques met en jeu, par le biais de leur perversion, des procédures relevant de plusieurs régimes juridiques, dans plusieurs secteurs de la vie économique, une pluridisciplinarité aussi fine s'impose, de la part des "organes spécialisés", pour faire échec à ces manoeuvres.

L'arsenal législatif français met de nombreuses "armes" aux mains des pouvoirs publics. Leur utilisation peut être "optimisée", leur efficacité accrue si l'on ne se borne pas à y voir une succession de normes, offrant un paysage "émietté". Un traitement "synoptique" du problème s'impose, associant les compétences de plusieurs administrations.

Royaume-Uni

La situation en Angleterre et au Pays de Galles

Ce bref document présente :

- des précisions sur le système de partis politiques existant au Royaume-Uni ;
- un panorama de la législation pertinente applicable aux comportements abusifs des membres des partis politiques en Angleterre et au Pays de Galles ;
- un aperçu des lacunes de la législation en vigueur ; et
- les grandes lignes des propositions de réforme.

1. Le système de partis politiques au Royaume-Uni

a. L'importance du système de partis politiques

Au Royaume-Uni, le gouvernement parlementaire est un gouvernement *de partis*. Malgré l'importance que leur accorde la Constitution, les partis politiques sont en fait de simples associations privées qui, en vertu de la législation, n'ont pas plus de droits ni de devoirs que les autres associations privées. Le droit constitutionnel ne régit pas les partis politiques, mais le fonctionnement de notre Constitution dépend de leur existence. Les partis politiques sont une composante essentielle de notre démocratie.

Une citation du *Rapport du Comité sur le soutien financier des partis politiques* (Cmnd 6601/1976 – Rapport Houghton, paragraphe 9.1 ci-dessous) souligne l'importance du système de partis :

L'existence de partis politiques efficaces constitue la clé de voûte du gouvernement démocratique. Sans eux, la démocratie s'atrophie et disparaît. Leur rôle s'exerce dans tous les domaines. C'est d'eux que proviennent les hommes et les femmes que l'on retrouve à tous les niveaux de gouvernement – du conseil municipal au Parlement européen. Les partis de l'opposition sont chargés d'examiner et de contrôler l'ensemble des actions de l'Exécutif. Les partis sont le chien de garde du peuple, le gardien de nos libertés. En période électorale, ce sont eux qui mènent campagne et ont pour mission de présenter aux électeurs un choix net entre les différents hommes et les différentes mesures. A tout instant, ils constituent le lien vital entre le gouvernement et les gouvernés. Leur fonction consiste à maximiser la participation du peuple au processus de décision, à tous les échelons du gouvernement. En résumé, ils constituent le ressort principal de tous les processus démocratiques. Si les partis échouent, par manque de ressources ou de clairvoyance, la démocratie elle-même échouera.

b. L'organisation des partis politiques

Au Royaume-Uni, les partis politiques s'organisent de trois façons différentes :

Premièrement, les partis conservateur, travailliste, et libéral-démocrate disposent d'un réseau de structures qui couvre toute la Grande-Bretagne. Le Parti national écossais, le parti gallois *Plaid Cymru*, et les partis d'Irlande du Nord sont organisés dans les limites de leurs secteurs géographiques respectifs. D'autres petits partis politiques peuvent également limiter leurs activités à une zone plus restreinte que le pays tout entier.

Deuxièmement, les partis sont organisés au niveau local au sein des circonscriptions électorales. La masse des adhérents des partis politiques est organisée au sein d'associations locales qui constituent, à travers tout le pays, des centres locaux d'activité politique. Ces associations, qui disposent d'antennes dans les sections et circonscriptions électorales, effectuent la majeure partie du travail des partis, en période électorale comme en-dehors de ces périodes. Les associations locales sont responsables de la sélection des candidats aux élections législatives et locales. La structure des associations locales dépend de chaque parti.

Troisièmement, les membres des partis représentés à la Chambre des Communes sont organisés au sein du Parlement. Chaque parti représenté au Parlement s'articule selon quatre niveaux : la direction, le corps des membres du parti, un organe exécutif, et des comités de partis.

Le système de partis remonte au XIX^e siècle. Cependant, le droit électoral britannique ne traite quasiment pas de l'existence des partis politiques. La législation régit les élections sous l'angle des candidats individuels. De fait, ce n'est que depuis 1970 que les partis politiques auxquels appartiennent les candidats peuvent figurer sur les bulletins de vote. Cette situation contraste fortement avec celle d'autres Etats européens, et même d'autres pays du Commonwealth tels que l'Australie ou la Nouvelle-Zélande, qui disposent de Constitutions basées sur le modèle britannique, contraignant les partis politiques à se faire enregistrer.

c. Ressources financières

Le gouvernement de partis repose sur des partis politiques forts et bien organisés, capables de mener les études et les recherches nécessaires à la formulation de politiques réalistes, et de les présenter d'une manière efficace au grand public. Les partis tirent leur revenu de contributions individuelles et des cotisations des adhérents, de collectes de fonds locales et de donations. Si les revenus du Parti conservateur proviennent pour une grande part des donations des entreprises, le Parti travailliste tire une partie importante de son revenu des « contributions politiques » prélevées sur les cotisations syndicales. Bien que l'examen de la question du financement des partis politiques remonte à 1976 et au Rapport Houghton, lequel recommandait l'instauration, au Royaume-Uni, d'un système d'aide publique aux partis politiques comparable à ceux existant en Europe, et bien que le sujet fasse de temps à autre l'objet de discussions, aucun changement n'a été apporté à cet égard.

d. Trafic d'influence

Les partis sont libres de rendre ou non publique la source de leurs donations. Ce manque de transparence explique que des craintes soient de temps en temps exprimées quant à la possibilité que des donations secrètes soient accordées à des partis politiques par de riches particuliers, entreprises ou fondations, voire par des gouvernements étrangers, dans l'espoir de bénéficier, en contrepartie, de faveurs politiques. La loi prévoit des contrôles rigoureux en matière de dépenses de campagne, mais pour le reste, les finances des partis politiques ne sont pas davantage réglementées que celles de toute autre association. Rien ne prouve que ce défaut de réglementation des partis politiques ait donné lieu à des abus systématiques, mais il est arrivé au grand public de s'émouvoir d'importantes donations reçues par des partis politiques.

Au niveau individuel, on peut relever plusieurs affaires de corruption, très solidement documentées, impliquant des conseillers locaux et, très rarement, des députés. Certaines de ces accusations ont été prouvées. Plusieurs de ces affaires étaient suffisamment graves pour aboutir devant une Commission royale – l'Affaire Poulson s'est achevée devant la *Commission royale sur les règles de conduite dans la vie publique 1974-1976*, présidée par Lord Salmon.

Les abus de pouvoir commis par des membres de partis politiques, en particulier par des conseillers locaux et des députés, sont traités, en fonction du comportement dénoncé, conformément à nos lois en vigueur sur la corruption par rétribution (« *bribery* ») ou sur la corruption (« *corruption* »). D'aucuns se sont dits préoccupés par le manque de clarté et les lacunes manifestes de notre législation en vigueur ; la réforme de la législation sur la corruption et les abus de fonctions publiques suscite donc à l'heure actuelle un vif intérêt.

2. Un panorama de la législation pertinente applicable aux comportements abusifs des membres des partis politiques en Angleterre et au Pays de Galles

Les activités des partis politiques ne sont nullement réglementées sur le plan financier. Notre droit pénal s'applique au comportement des individus. A titre d'exemple, si un conseiller travailliste accepte un pot-de-vin en échange d'une promesse de permis de construire, c'est l'individu qui sera poursuivi, à moins, bien entendu, que plusieurs élus ne soient impliqués, auquel cas les intéressés pourraient être poursuivis pour association de malfaiteurs.

a. Législation en vigueur en matière de corruption et d'infractions apparentées en Angleterre et au Pays de Galles

Notre législation actuelle sur la corruption se compose :

- d'infractions au common law⁴³, essentiellement :

1. Le "common law" est un terme utilisé pour décrire la partie du droit anglais qui ne figure pas dans des lois, par opposition au droit écrit, constitué par les lois adoptées par le Parlement et la législation subordonnée. Le common law est un droit qui n'est pas écrit mais déclaré dans les décisions de justice. Une loi adoptée par le Parlement peut abroger des règles bien établies du common law.

- corruption par rétribution ; et
- abus de fonctions publiques.
- un certain nombre d'infractions au droit écrit, en particulier :
 - les infractions à la loi de 1889 sur la corruption des organismes publics ;
 - les infractions à la loi de 1906 sur la prévention de la corruption ;
 - les infractions à la loi de 1916 sur la prévention de la corruption ;
 - des infractions spécifiques relatives à la corruption électorale.

b. Infractions au common law

L'infraction de corruption par rétribution, par exemple (qui inclut la corruption active) s'applique aux personnes mandatées pour exercer une fonction publique et qui se laissent corrompre en échange d'un comportement déterminé dans l'exercice de cette fonction publique. (Une infraction de corruption de fonctionnaires des douanes est également prévue à l'article 15 de la loi de 1979 sur les douanes.) Le champ d'application de l'infraction au common law est assez large pour s'appliquer à une gamme étendue de personnes. L'achat et la vente de charges publiques sont également contraires aux dispositions du common law relatives à la corruption par rétribution.

c. Droit écrit

Des extraits des lois pertinentes figurent en Annexe A au présent document. En fait, il existe au moins onze lois couvrant les différents aspects des infractions de corruption, mais les principales sont les trois lois énumérées plus haut. Vous trouverez ci-dessous quelques indications sur le champ d'application de ces lois.

d. La loi de 1889

La loi de 1889 porte sur la corruption dans l'administration locale et les autres organismes publics. Dans sa version initiale, elle concernait uniquement les organismes publics de l'administration locale, mais la définition des « organismes publics » a été étendue par la loi de 1916 à « l'ensemble des administrations locales et publiques ».

e. La loi de 1906

La loi de 1906 a fait suite à des demandes visant à étendre la législation au secteur privé. Cette loi s'appliquait aux « agents » du secteur public ou privé. Un « agent » est défini comme « toute personne employée par autrui ou qui le représente ». Il peut également s'agir de fonctionnaires de la Couronne ou de toute autre administration locale ou publique.

Ces deux lois exigent que le pot-de-vin supposé soit donné ou reçu à des fins de corruption. Le terme n'est pas défini dans la législation ; il a par conséquent été interprété par la jurisprudence.

f. La loi de 1916

La loi de 1916 a été adoptée en réponse aux scandales qui ont éclaté pendant la guerre au sujet de contrats passés avec le ministère de la Guerre. Cette mesure a été adoptée selon une procédure d'urgence. En plus d'alourdir les peines infligées pour corruption par rétribution dans le cadre de contrats conclus avec le Gouvernement ou d'autres organismes publics et d'élargir la définition des organismes publics, elle a introduit la « présomption de corruption », qui figure dans l'article 2 de la loi.

En règle générale, la charge de la preuve dans une affaire pénale incombe au ministère public. La loi stipulait toutefois que dans certaines affaires impliquant des employés, il existait une présomption de corruption et qu'il appartenait à la défense de prouver qu'un paiement, présent ou autre rémunération n'avait pas été donné ou reçu à des fins de corruption (article 2). La présomption ne s'applique qu'aux paiements versés aux employés des organismes publics, et seulement lorsque des contrats sont en jeu. Même dans ce type d'affaires, le ministère public doit prouver que le paiement (etc.) a été effectué ou offert et que la personne qui l'a offert sollicitait un contrat en contrepartie. Ce n'est que lorsque le ministère public a convaincu le tribunal sur ces éléments que la charge revient à la défense. La présomption ne peut être invoquée lorsqu'un agent particulier ne peut être qualifié d'employé.

g. Les lois de 1983 et 1985 sur la représentation populaire

Ces lois créent notamment des infractions relatives à la corruption électorale. Les infractions les plus fréquentes sont :

- l'utilisation de documents sans mention des imprimeurs ni des éditeurs ;
- l'engagement de dépenses de campagne non autorisées ;
- le défaut d'envoi de déclaration des dépenses de campagne ;
- les fausses déclarations quant à la moralité ou à la conduite du candidat.

3. Les lacunes de la législation en vigueur

a. Application pratique de la législation en vigueur

Il ressort clairement des dates des lois pertinentes qu'un grand nombre d'entre elles ont été adoptées il y a de nombreuses années. Depuis lors, la vie publique, les institutions publiques et les moyens de communication ont considérablement évolué.

Même à l'époque de l'adoption, par le Parlement, de certaines des premières lois sur la corruption, l'on reconnaissait qu'il s'agissait d'une réponse précipitée à un problème particulier. La conséquence en est une législation qui a évolué au coup par coup, et qui n'est ni complète, ni claire, ni cohérente.

b. Applicabilité aux députés de la législation sur la corruption

Un vif débat s'est ouvert en Angleterre sur la question de savoir si la législation sur la corruption s'appliquait aux députés. La *Commission royale*

dirigée par Lord Salmon a déclaré, en 1976, que ni le droit écrit ni le common law relatifs à la corruption par rétribution n'étaient applicables aux députés. Selon cette Commission :

- aucune des Chambres du Parlement ne constitue un organisme public aux fins de la loi de 1889 sur la corruption des organismes publics ; et
- un député ne peut être considéré comme un agent aux fins de la loi de 1906 sur la prévention de la corruption ; et
- la qualité de député ne constitue pas, en soi, une fonction publique sous l'angle de l'infraction d'abus de fonctions publiques prévue par le common law.

Dans son premier rapport, la Commission Nolan sur les règles de la vie publique ne partageait pas cette analyse, mais demandait toutefois une clarification de la législation pour dissiper ces doutes, lesquels doutes ont conduit le ministère de l'Intérieur à publier une note d'information invitant à formuler des commentaires sur les possibilités de clarifier la législation à cet égard.

c. Administration locale et surtaxe

Les élus locaux et les fonctionnaires employés par les collectivités locales peuvent encourir une peine de surtaxe si l'on constate qu'ils ont coûté de l'argent au contribuable en engageant des dépenses illégales ou en commettant une faute délibérée. Ce type de situations n'implique pas nécessairement que l'élu ou le fonctionnaire ait personnellement tiré profit de la proposition ni qu'il y ait eu corruption. Ils peuvent toutefois être contraints de rembourser la totalité des pertes subies par la collectivité.

4. Propositions de réforme

a. Le rapport de la Commission de réforme du droit sur la réforme de la législation relative à la corruption

En réponse aux appels à la réforme de la législation sur la corruption lancés à la fois par la *Commission royale* de Lord Salmon et la Commission Nolan, la Commission de réforme du droit a procédé à un examen approfondi de cette législation. Elle a d'abord publié un document de consultation en 1997, puis son rapport détaillé (Rapport n° 248 de la Commission de réforme du droit – Code pénal : législation sur la corruption).

Le rapport identifie les difficultés posées par la législation en vigueur – « elle est obscure, complexe, incohérente et lacunaire ». Il conclut que :

- la définition des « organismes publics » donnée par la loi pose problème – de nombreuses organisations autrefois publiques sont désormais privatisées ; et
- la présomption de corruption n'est probablement plus justifiable.

Il recommande de substituer à la législation en vigueur une loi moderne créant quatre infractions :

- le fait d'accorder, d'offrir ou de convenir d'offrir un avantage à des fins de corruption ;

- le fait d'obtenir, de solliciter ou de convenir d'obtenir un avantage à des fins de corruption ;
- le fait, pour un agent, d'exercer des fonctions relevant de sa charge à des fins de corruption ;
- le fait, pour un agent, de recevoir un bénéfice consistant en un avantage ou tiré d'un avantage dont il sait ou soupçonne qu'il a été obtenu à des fins de corruption.

Les délibérations de la Commission de réforme du droit ne portaient pas sur la situation des députés, celle-ci étant examinée séparément par le ministère de l'Intérieur. Le Gouvernement a donné son accord de principe à la proposition de la Commission de réforme du droit consistant à établir une infraction unique de corruption.

b. Résumé des initiatives actuelles

Il est manifeste que la législation en vigueur en matière de corruption n'est pas jugée adéquate et que nous sommes entrés dans une ère de réforme. Un extrait du compte rendu officiel des débats de la Chambre des Communes présentant la réponse du ministre de l'Intérieur à une question sur ses projets de réforme de la législation sur la corruption figure en Annexe B au présent document. Le Gouvernement propose de publier un document contenant des propositions détaillées de refonte et de modification de cette législation, une fois que le Groupe interservice sur la corruption aura achevé ses travaux.

Le Groupe interservice sur la proposition de nouvelle infraction d'abus de fonctions publiques doit également achever ses travaux d'ici la fin de l'année. Il a été proposé que le principe de surtaxe soit remplacé par des sanctions de réparation et d'interdiction d'exercer une fonction publique.

Le Comité mixte sur l'immunité parlementaire a commencé son enquête sur l'immunité parlementaire, notamment sur la législation relative à la corruption pour autant qu'elle concerne les députés, et le ministre de l'Intérieur a indiqué qu'il tiendrait compte, dans son rapport, de l'avis du Comité.

La rédaction de codes de bonne conduite a en outre été entreprise. Ces codes s'adressent aux conseillers locaux et, suivant une recommandation de la Commission Nolan, aux députés. Ils couvrent des domaines tels que l'enregistrement et la déclaration des biens des députés, et prévoient l'interdiction, pour les députés, de faire rémunérer leurs interventions à la Chambre.

Annexe A

EXTRAITS DE LA LEGISLATION PERTINENTE

Loi de 1889 sur la corruption des organismes publics

1. Le délit de corruption dans l'exercice d'une fonction publique

- (1) Constitue un délit le fait, pour tout membre ou fonctionnaire d'un organisme public tel qu'il est défini dans la présente loi, de solliciter, recevoir ou convenir de recevoir à titre individuel ou conjointement avec toute autre personne, pour lui-même ou toute autre personne, un présent, un prêt, des honoraires, une récompense, ou un avantage quelconque, à titre d'incitation ou de récompense pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir une démarche ou transaction quelconque, réelle ou proposée, impliquant l'organisme public en question.
- (2) Constitue un délit le fait de donner, promettre, ou offrir à quiconque, à titre individuel ou conjointement avec toute autre personne, un présent, un prêt, des honoraires, une récompense, ou un avantage quelconque, au profit de cette personne ou de toute autre, pour inciter un membre ou un fonctionnaire d'un organisme public tel qu'il est défini dans la présente loi à accomplir ou s'abstenir d'accomplir une démarche ou transaction quelconque, réelle ou proposée, impliquant l'organisme public en question, ou pour le récompenser à ce titre.

2. Peines encourues

Quiconque est reconnu coupable d'une des infractions précitées peut, à la discrétion du tribunal le condamnant :

- a. être puni
 - i. en cas de condamnation correctionnelle, d'une peine d'emprisonnement ne dépassant pas six mois et/ou d'une peine d'amende ne dépassant pas le maximum fixé par la loi ; et
 - ii. en cas de condamnation à la suite d'une inculpation pour délit, d'une peine d'emprisonnement ne dépassant pas sept ans et/ou d'une peine d'amende ; et
- b. être en outre condamné à payer à cet organisme, selon le mode décidé par le tribunal, la totalité ou une partie du montant ou de la valeur de tous présent, prêt, honoraires, ou récompense reçus par l'intéressé ; et
- c. être déclaré inéligible et inapte à occuper une fonction publique attribuée par nomination pendant cinq ans à partir de la date de sa condamnation, et être condamné à renoncer à la fonction exercée au moment de la condamnation ; et

- d. en cas de deuxième condamnation pour une infraction similaire, être frappé, en plus des sanctions précitées, d'une interdiction à vie d'exercer une fonction publique, et d'une interdiction, valable sept ans, de se faire inscrire sur les listes électorales et de voter lors des élections législatives ou locales, et les dispositions réglementaires interdisant le vote et l'inscription sur les listes électorales des personnes privées du droit de vote pour corruption doivent être appliquées aux personnes déclarées inaptes à voter en application de cet article ; et
- e. si l'auteur du délit est un fonctionnaire employé par un organisme public quel qu'il soit, l'intéressé peut, à la discrétion du tribunal, être déchu du droit et de sa prétention à toute réparation ou pension dont il aurait pu, le cas échéant, se prévaloir.

3. Clause de sauvegarde

- (1) Lorsqu'une infraction à la présente loi est également punie au titre d'autres dispositions réglementaires, ou du common law, cette infraction peut être poursuivie et punie soit en vertu de la présente loi soit en vertu de l'autre disposition du droit écrit ou du common law, dans le respect, toutefois, du principe selon lequel nul ne doit être puni deux fois pour le même délit.
- (2) Nul ne peut être soustrait à la peine prévue par la présente loi au motif de la nullité de sa nomination ou de son élection à une fonction publique.

4. Limitation des poursuites

- (1) Il n'est possible d'engager des poursuites pour infraction à la présente loi qu'avec l'autorisation de l'*Attorney-General*.
- (2) Dans le présent article, le terme « *Attorney-General* » désigne en Angleterre l'*Attorney-General* ou le *Solicitor-General* pour l'Angleterre, en Ecosse le *Lord Advocate*, et en Irlande l'*Attorney-General* ou le *Solicitor-General* pour l'Irlande.

5. Frais de procédure

Les frais induits par les poursuites d'une infraction à la présente loi seront remboursés au même titre que dans les affaires de crime.

6. Compétence des tribunaux

Les tribunaux siégeant en permanence ou tous les trimestres (*Courts of general or quarter sessions*) sont compétents, en Angleterre, pour enquêter et statuer sur une infraction à la présente loi.

7. Interprétation

Dans la présente loi :

Le terme « organisme public » désigne tout conseil de comté ou d'arrondissement, tout conseil municipal et tout comité, commission, conseil

paroissial ou autre organisme habilité à agir en vertu et aux fins de toute loi relative à l'administration locale ou à la santé publique et des lois sur l'assistance publique, ou à administrer des impôts conformément à toute loi d'application générale ; elle ne désigne cependant pas les organismes publics répondant à cette définition mais situés hors du Royaume-Uni.

Le terme « fonction publique » désigne toute fonction ou tout emploi d'une personne comme membre ou fonctionnaire de cet organisme.

Le terme « personne » désigne les personnes physiques ou morales.

Le terme « avantage » désigne toute fonction ou dignité et le fait de ne pas réclamer une somme d'argent ou un objet de valeur, et inclut les aides, votes, autorisations ou influences, réels ou présumés, ainsi que toute promesse, obtention, tentative d'obtention ou offre d'un présent, d'un prêt, d'honoraires, d'une récompense ou d'un avantage, tels qu'ils sont définis plus haut.

Loi de 1906 sur la prévention de la corruption

1. Sanction des transactions effectuées avec des agents à des fins de corruption

(1) Le fait, pour un agent, d'accepter ou d'obtenir, ou de convenir d'accepter ou de tenter d'obtenir d'autrui, pour lui-même ou toute autre personne, un présent ou une rémunération à titre d'incitation ou de récompense pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir, ou pour avoir accompli ou s'être abstenu d'accomplir, après l'adoption de la présente loi, un acte relevant de sa fonction principale, ou pour favoriser ou s'abstenir de favoriser autrui dans le cadre de sa fonction principale ; ou

Le fait, pour quiconque, de donner, de convenir de donner, ou d'offrir à un agent - ou de lui avoir donné, d'être convenu de lui donner, ou de lui avoir offert, après l'adoption de la présente loi - un présent ou une rémunération pour l'inciter à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte relevant de sa fonction principale, ou pour l'inciter à favoriser ou à s'abstenir de favoriser toute personne dans le cadre de sa fonction principale, ou pour le récompenser à ce titre ; ou

Le fait, pour quiconque, de donner sciemment à un agent une quittance, un compte rendu, ou tout autre document intéressant le commettant de cet agent, et contenant des déclarations calomnieuses, dénaturées ou irrégulières ou le fait, pour cet agent, d'utiliser sciemment ce document dans l'intention de tromper son commettant, en sachant que ce document vise à l'induire en erreur ; constitue un délit passible :

- a. en cas de condamnation correctionnelle, d'une peine d'emprisonnement ne dépassant pas six mois et/ou d'une peine d'amende ne dépassant pas le maximum prévu par la loi ; et
- b. en cas de condamnation à la suite d'une inculpation pour délit, d'une peine d'emprisonnement ne dépassant pas sept ans et/ou d'une peine d'amende.

(2) Aux fins de la présente loi, le terme « rémunération » désigne toute rémunération de valeur ; le terme « agent » désigne toute personne

employée par autrui ou agissant en son nom ; et le terme « commettant » désigne l'employeur.

- (3) Un fonctionnaire d'une municipalité, d'un arrondissement, d'un comté, d'un conseil général, ou d'un conseil de tutelle, est un agent au sens de la présente loi.

2. Poursuite des infractions

- (1) Il n'est possible d'engager des poursuites pour infraction à la présente loi qu'avec l'autorisation, en Angleterre, de l'*Attorney-General* ou du *Solicitor-General*, et en Irlande, de l'*Attorney-General* ou du *Solicitor-General* pour l'Irlande.

Loi de 1916 sur la prévention de la corruption

2. Présomption de corruption dans certains cas

Lorsqu'il est prouvé, dans le cadre de poursuites pour infraction à la loi de 1906 sur la prévention de la corruption ou à la loi de 1889 sur la corruption des organismes publics, qu'une somme d'argent, un présent ou toute autre rémunération ont été versés ou offerts à une personne employée par Sa Majesté, un ministère ou un organisme public par une personne ou son représentant, dans le but d'obtenir un contrat de [Sa] Majesté, d'un ministère ou d'un organisme public, la somme d'argent, le présent ou la rémunération en question seront, sauf preuve du contraire, considérés comme ayant été versés ou offerts, et reçus à des fins de corruption, à titre d'incitation ou de récompense au sens de la loi en question.

4. Titre abrégé et interprétation

- (1) La présente loi peut être citée ainsi : loi de 1916 sur la prévention de la corruption ; la loi de 1889 sur la corruption des organismes publics, la loi de 1906 sur la prévention de la corruption et la présente loi peuvent être citées conjointement comme suit : lois de 1889 à 1916 sur la prévention de la corruption.
- (2) Dans la présente loi ainsi que dans la loi de 1889 sur la corruption des organismes publics, le terme « organisme public » désigne, outre les organismes mentionnés dans la dernière loi citée, les administrations locales et publiques de tous ordres.
- (3) Une personne servant dans un organisme public ci-dessus défini est un agent au sens de la loi de 1906 sur la prévention de la corruption, et les termes « agent » et « rémunération » figurant dans la présente loi revêtent la même signification que dans la loi de 1906 sur la prévention de la corruption, dans sa teneur modifiée par la présente loi.

Annexe B

EXTRAITS DE REPONSES ECRITES

Corruption

Mme Angela Smith

Je souhaite interroger le ministre de l'Intérieur sur les mesures qu'il compte prendre pour réformer et refondre la législation sur la corruption et sur les progrès réalisés depuis les recommandations de la Commission sur les règles de la vie publique, lesquelles conseillaient i) de clarifier la législation sur la corruption relative aux députés et ii) d'introduire une nouvelle infraction d'abus de fonctions publiques.

M. Straw

En tant que Gouvernement, nous nous sommes engagés à instaurer des règles strictes dans la vie publique comme privée. Le 9 juin de l'année dernière, j'ai publié un document de consultation sur la réforme des lois anti-corruption intitulé « Prévention de la corruption : refonte et modification des lois de 1889 à 1916 sur la prévention de la corruption : déclaration du Gouvernement », dont un exemplaire se trouve à la Bibliothèque. Ce document avait été précédé par la publication, en décembre 1996, d'une note d'information du ministère de l'Intérieur intitulée « Clarification de la législation relative à la corruption des députés », thème sur lequel la Commission sur les règles de la vie publique avait précédemment présenté un rapport. En novembre dernier, le Comité mixte sur l'immunité parlementaire a entamé son enquête sur l'immunité parlementaire, notamment sur la législation anti-corruption pour autant qu'elle concerne les députés ; en mars, la Commission de réforme du droit pour l'Angleterre et le Pays de Galles a eu l'obligeance de publier ses propositions dans son rapport n° 248 : « Code pénal : législation sur la corruption ». Nous nous sommes également engagés à soutenir et à mettre en application les efforts déployés sur le plan international par l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) pour traiter les aspects internationaux de la corruption. Nous nous sommes notamment engagés à appliquer la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales. Ces initiatives internes et internationales nous donnent une base solide sur laquelle nous appuyer pour revoir et moderniser la législation sur la corruption.

Bien que nous attendions toujours les recommandations du Comité mixte sur l'immunité parlementaire, nous avons (comme je l'ai annoncé le 24 juin 1998 [*Rapport officiel*, colonne 520]) mis en place deux groupes interservices chargés d'examiner i) le rapport de la Commission de réforme du droit sur la corruption et ii) la possibilité d'instaurer une nouvelle infraction d'abus de fonctions publiques. Il ressort clairement des nombreuses déclarations reçues que les recommandations de la Commission de réforme du droit, qui visent à

énoncer dans une même loi l'infraction de corruption par rétribution relevant du common law et les infractions de corruption actuellement régies par le droit écrit, reçoivent un écho très favorable. Cette nouvelle loi définirait clairement la notion de corruption. A ce stade, nous acceptons également, en principe, la proposition de la Commission de réforme du droit relative à l'instauration d'une seule infraction de corruption, qui couvrirait à la fois les secteurs public et privé, ce qui serait le reflet d'une réalité : certaines fonctions qui auraient, par le passé, été exercées par le secteur public sont désormais remplies en partenariat public/privé ou par des sociétés privées. Cette nouvelle loi refléterait également l'importance du respect de règles strictes de probité dans tous les domaines de la vie, que ce soit dans le secteur public ou privé. Le groupe de travail interservice sur la corruption prévoit d'achever ses travaux d'ici la fin de l'année. Je propose de publier, à ce moment-là, un document détaillant les propositions du Gouvernement pour la refonte et la modification de la législation sur la corruption. Lorsqu'il sera disponible, je tiendrai également compte de l'avis du Comité mixte sur l'immunité parlementaire.

Le taux de réponses au document de consultation relatif à une éventuelle nouvelle infraction d'abus de fonctions publiques et la qualité des réponses démontrent l'importance de la probité dans la vie publique et l'intérêt suscité par cette question. La Commission sur les règles de la vie publique a recommandé, dans son troisième rapport, que toutes les personnes investies d'une fonction publique relèvent au même titre d'une infraction d'abus de fonctions publiques inscrite dans la loi écrite, qui permette de les poursuivre en cas de faute grave mais n'implique pas nécessairement d'infraction de corruption. Il s'agit d'un domaine complexe. Avec l'aide du Commissaire au droit pénal – conformément aux recommandations de la Commission sur les règles de la vie publique –, le groupe de travail interservice mis sur pied pour examiner la recommandation de la Commission sur les règles de la vie publique en la matière, examine attentivement les corrélations entre une éventuelle nouvelle infraction, les infractions existantes, les recours civils et les règles disciplinaires. Il tient également compte des propositions formulées par mon cher collègue, le vice-Premier ministre et ministre de l'Environnement, des Transports et des Régions concernant la création d'une nouvelle commission chargée de définir des règles d'administration locale et d'un nouveau code de conduite destiné aux conseillers locaux. Comme le Groupe de travail sur la corruption, ce groupe de travail interservice prévoit d'achever ses travaux d'ici la fin de l'année.

Lettonie

Le financement des partis politiques en République de Lettonie est régi par une loi sur le financement des organisations politiques du 19 juillet 1995.

Le principal but de cette loi est d'apporter transparence, légalité et un fonctionnement conforme à la démocratie parlementaire en matière de financement des partis politiques.

La loi permet le financement des organisations politiques (partis) par des contributions des membres des partis, des donations ou des dons provenant de personnes physiques et de personnes morales, revenus provenant d'activités économiques aussi bien que d'autres sources de financement, exceptées celles qui sont exclues par la loi.

Les limites des contributions des membres des partis ne sont pas fixées par la loi mais devront être déterminées dans le statut de chaque parti.

Les partis politiques peuvent accepter des donations ou des dons provenant de citoyens lettons, de résidents permanents de Lettonie aussi bien que de personnes morales enregistrées en Lettonie. La somme de la donation ou le montant du don d'une personne physique ou morale ne doit pas excéder 25 000 LS (approximativement 250 000 francs français). Les donations ne sont pas imposables.

Le financement direct des partis politiques par l'Etat ou par les collectivités locales est interdit. La donation ou le présent doit être fait de manière directe. Il est interdit d'utiliser une tierce personne dans le financement des partis politiques. Les donations anonymes sont aussi interdites. S'il y a des donations anonymes les partis politiques ont l'obligation de transférer l'argent à une fondation spéciale du Ministère de la Justice. Cet argent est réparti six mois après une élection proportionnellement à la représentation parlementaire.

Les partis politiques doivent soumettre chaque année une déclaration au Ministère de la Justice et au Service du Revenu de l'Etat. Sur la déclaration les partis politiques sont obligés de présenter tous ses revenus et ses dépenses courantes. L'accès à ces déclarations est libre et elles peuvent être publiées.

Un audit indépendant devrait être mis en place chaque année pour un examen financier et économique du parti politique

Les conclusions de cet audit devront être jointes à la déclaration.

Actuellement un groupe de travail spécial a été établi au sein du Ministère de la Justice pour rédiger une nouvelle loi sur le financement des partis politiques qui prévoiera d'accorder un financement public aux partis politiques.

Chypre

Les partis politiques jouent un rôle important dans les sociétés démocratiques. Le développement des partis politiques et leur participation à diverses activités ont entraîné un accroissement de leurs besoins financiers; d'où la nécessité de disposer de ressources adaptées à ces besoins.

A Chypre, comme dans certains autres pays, il existe un système de financement public des partis politiques. Depuis 1991, il y a chaque année dans le budget, au titre de la «Chambre des représentants», un article intitulé «Subventions aux partis politiques». La loi prévoit que cette subvention versée aux partis politiques ou coalitions de partis qui, lors des élections législatives précédentes ont obtenu, sur tout le territoire de la république, 3 % au moins des suffrages valablement exprimés, est attribuée comme suit:

a. pour 40 % de son montant, l'enveloppe est répartie également entre les partis politiques ou coalitions de partis ci-dessus mentionnés;

b. pour 60 % de son montant, l'enveloppe est répartie entre les mêmes partis ou coalitions de partis proportionnellement au pourcentage de suffrages valablement exprimés qu'ils ont obtenu sur tout le territoire de la république lors des élections législatives précitées.

Le financement privé des partis politiques est autorisé mais n'est pas réglementé par la loi. Les dons de personnes privées interviennent plus particulièrement au cours des campagnes électorales.

Il n'existe pas d'infraction pénale spécifique visant le financement illégal des partis politiques. Toutefois, de tels faits étant liés à la corruption, ils tombent sous le coup des dispositions pénales en vigueur concernant les délits de corruption, lesquels visent les faits de corruption commis tant dans le secteur public que dans le secteur privé, entre des particuliers.

Ces dispositions figurent dans le Code pénal, qui vise la corruption dans le secteur public, et dans une loi particulière, la loi relative à la prévention de la corruption, qui vise tant le secteur public que le secteur privé.

Bien qu'il n'y ait eu, jusqu'à présent, aucune affaire mettant en cause des allégations de financement illégal de partis politiques, nous pensons qu'il faudrait envisager la possibilité de faire adopter une législation réglementant le financement des partis politiques par des fonds ou des dons privés, le financement des partis politiques par des sources autres que publiques pouvant ouvrir la voie à des activités délictueuses, y compris la corruption. Cette législation viserait à supprimer toute possibilité d'activité délictueuse.

A cet égard, la législation devrait avant tout viser à garantir la transparence exigée de part et d'autre, tant du parti bénéficiaire que de l'auteur du don, qui doivent tenir une comptabilité exacte de leurs transactions financières.

Ainsi que cela est bien établi et reconnu à l'échelon international, la transparence est une exigence absolue de la lutte contre la corruption.

En conclusion, je tiens à dire que Chypre a la volonté sincère de faire le nécessaire pour que soient adoptées, en plus des dispositions législatives déjà en vigueur dans ce domaine, toutes les mesures propres à lutter contre la corruption, y compris l'incrimination du financement illégal des partis politiques, en tant qu'infraction spécifique.

Grèce

C'est la loi 2429/96 qui traite, en Grèce, les questions relatives au financement illicite des partis politiques. Elle n'a pas été intégrée au Code pénal et constitue une norme spéciale, liée à la loi sur le trafic d'influence en général qui est appliquée dans notre pays depuis 1931 (loi 5297).

D'après ce texte, l'attribution de crédits publics aux partis politiques vise trois objectifs: répondre aux besoins fonctionnels desdits partis (financement ordinaire), les aider à préparer les élections et soutenir les projets de recherche ou de formation dont ils inspirent la mise en œuvre (article 1.4).

Les partis politiques peuvent en outre légalement percevoir des recettes venant de leurs membres, de parlementaires, d'amis, ou d'entreprises relevant de leur activité économique (article 5, paragraphe 1). Toutefois, la loi interdit le financement par des personnes juridiques du secteur public, des entreprises publiques, ou des personnes juridiques du secteur privé comportant une participation de l'Etat ou de personnes juridiques publiques. Toute violation de cette interdiction est passible d'une peine de prison allant jusqu'à deux ans et d'une amende d'au moins 10 millions de drachmes. Les gestionnaires des partis politiques, les parlementaires ou les candidats impliqués sont également passibles de sanctions, s'ils ont accepté la contribution ou le don (articles 7, 13, paragraphe 1). Si la somme attribuée légalement aux partis politiques par une même personne ou entité dépasse un certain seuil au cours d'une année (10 millions de drachmes ou 1 million de drachmes pour les candidats), la peine encourue est d'un an de prison au maximum ou d'une amende qui ne peut être inférieure à 5 millions de drachmes (article 8). Les partis politiques ont pour obligation:

- de tenir une comptabilité;
- d'analyser leurs recettes et dépenses et de les rendre publiques dans la presse quotidienne;
- d'indiquer les personnes ou entités leur ayant fait don d'un montant supérieur à 300 000 drachmes au ministre de l'Intérieur et à une commission de contrôle parlementaire (articles 14 à 17).

Cette commission fait vérifier la légalité du financement par des enquêteurs sous serment. Au cours des recherches, le secret fiscal ou bancaire est suspendu. Toute personne faisant obstacle par des moyens quelconques à cette procédure de contrôle ou refusant de communiquer aux enquêteurs ou à la commission des informations qui lui ont été demandées encourt une peine de prison d'au moins six mois. A l'issue du processus de contrôle, la commission soumet un rapport détaillé au président du parlement et au ministre de l'Intérieur (article 19).

Des amendes administratives sont infligées aux partis politiques par décision motivée du président du parlement pour toute violation de la loi. Généralement, les partis sont privés du financement suivant, ou un remboursement intervient (article 21, paragraphes 1 à 3).

La deuxième partie de la loi fait obligation au Premier ministre, aux chefs des partis politiques, aux ministres, secrétaires d'Etat, titulaires de fonctions publiques de responsabilité, conseillers, directeurs d'institutions de crédit, juges, propriétaires d'entreprises de presse, journalistes et autres, d'adresser une déclaration concernant leur situation financière à la commission que prévoit l'article 19 de la loi et au vice-procureur de la Cour suprême, lesquels enquêtent par tous les moyens disponibles sur la légalité de cette situation, le secret bancaire ou fiscal étant suspendu (articles 24 à 26). Toute personne contrôlée ayant abusé de sa position afin d'en tirer des profits pour elle-même ou un tiers est passible d'une peine de prison qui ne peut être inférieure à trois ans et d'une amende. La même conduite peut entraîner la déchéance des droits politiques pendant une durée d'un à cinq ans et l'application de sanctions aux membres de la famille de la personne contrôlée. Les profits doivent être confisqués, dans la mesure où un enrichissement personnel peut être établi (article 27, paragraphes 1 et 2).

S'agissant de la phase préalable à ces gains illicites, l'omission de la déclaration ou une fausse déclaration, si elle est intentionnelle, est incriminée également. Les peines encourues sont la prison pendant au moins deux ans, plus une amende et la privation des droits politiques. Les négligences sont elles aussi sanctionnées par une peine de prison de trois mois à deux ans (article 27, paragraphe 3).

Toute tierce personne refusant de fournir des informations ou entravant de manière quelconque le processus de contrôle est passible d'une peine de prison d'au moins six mois (article 27, paragraphe 4).

La procédure pénale relative aux personnes contrôlées stipule, à moins que la loi sur la responsabilité pénale des ministres ou des dispositions constitutionnelles sur les immunités n'en disposent autrement, que:

- l'instruction pénale après mise en examen est confiée à un juge de la cour d'appel;
- la décision du conseil judiciaire au cours de la procédure intermédiaire ne peut fait l'objet d'un appel;
- seuls les tribunaux d'appel sont compétents en première et deuxième instances (article 28).

Enfin, selon l'article 29, tout profit illégal de la personne contrôlée ou de sa famille est considéré comme propriété publique, même s'il n'est pas confisqué.

Roumanie

Le pluripartisme représente une condition essentielle pour l'existence de l'Etat de droit et d'une démocratie authentique.

Ainsi, la Constitution de la Roumanie de 1991 prévoit, dans l'article 37 alinéa 1er, le droit des citoyens de s'associer librement dans des partis politiques et aussi dans d'autres formes d'association.

Le deuxième alinéa de cet article consacre la règle stipulant que les partis politiques ou les organisations qui, par leurs objectifs ou par leur activité, militent contre le pluralisme politique, contre les principes de l'Etat de droit ou contre la souveraineté, l'intégrité ou l'indépendance de la Roumanie sont inconstitutionnels. Les associations à caractère secret sont également interdites.

Le cadre juridique d'organisation et de fonctionnement des partis et des groupements politiques, ainsi que leur financement, est réglementé par la Loi des partis politiques n°27/1996.

Conformément à cette loi, les partis politiques sont des personnes juridiques de droit public. Elles sont définies comme des associations de citoyens roumains ayant le droit de vote qui participent librement à la formation et à l'exercice de leur volonté politique.

Chaque parti politique doit avoir un statut propre et un programme politique propre. L'enregistrement des partis politiques se fait conformément à la procédure réglementée par cette loi.

Le chapitre VI (art. 32 – 45) de la loi, intitulé « Les finances des partis politiques », réglemente les modalités de financement des partis politiques, tout en essayant de respecter le principe de la transparence en ce qui concerne la provenance et l'utilisation de ces sources, ainsi que le principe de l'égalité des partis politiques devant leurs sources de financement (ce qui, par définition, fait référence aux subventions offertes par l'Etat).

La loi roumaine classe les sources de financement d'un parti politique en trois catégories :

1. sources publiques de financement, c'est-à-dire des subventions du budget de l'Etat, établies conformément à la loi budgétaire annuelle ;
2. sources privées de financement, c'est-à-dire les cotisations des membres du parti et les dons ou les legs ;
3. revenus provenant des activités du parti. Ces derniers sont mentionnés expressément par la loi sur les partis politiques et peuvent être : la location des espaces propres pour des conférences et des activités socioculturelles, des intérêts bancaires, la vente de biens du patrimoine, à l'exception de biens reçus comme don de l'étranger (cette limitation a pour but d'empêcher un financement par des sources illicites).

1. Le financement public

En ce qui concerne les sources de financement public, l'article 39 de la Loi n°27/1996 prévoit que les partis politiques reçoivent annuellement des subventions du budget de l'Etat. La subvention est versée tous les mois sur le compte de chaque parti politique, par le budget du Secrétariat Général du Gouvernement. La somme allouée annuellement aux partis politiques ne peut pas dépasser 0,04% des revenus du budget de l'Etat.

Les partis politiques qui, au début de la législature, sont représentés par un groupe parlementaire au moins dans une Chambre du Parlement, reçoivent une subvention de base. Le total de ces subventions représente un tiers des subventions budgétaires allouées aux partis politiques.

Les partis représentés dans le Parlement reçoivent aussi une subvention proportionnelle au nombre de mandats obtenus. La subvention due pour un mandat s'établit par la division du reste des deux tiers des subventions du budget de l'Etat pour les partis politiques par le nombre total des parlementaires.

Ces subventions sont limitées, c'est pourquoi la subvention totale provenant du budget de l'Etat pour un parti politique après ces opérations ne doit pas dépasser cinq fois la subvention de base.

En ce qui concerne les partis politiques qui n'ont pas de mandats parlementaires, ils reçoivent des subventions égales, établies par la division de la somme qui reste après l'opération susmentionnée par le nombre des partis en cause.

Les sommes qui ne sont pas utilisées à la fin de l'année financière sont reportées à l'année suivante.

Un autre problème est celui de la destination des sommes reçues de l'Etat. La loi roumaine des partis politiques prévoit expressément, dans l'article 40, quelles sont ces destinations : des dépenses matérielles pour l'entretien et le fonctionnement des bureaux, des dépenses de personnel pour la presse et la propagande, pour l'organisation des activités politiques, des dépenses de transport, des dépenses pour les télécommunications, des dépenses pour les délégations étrangères et les investissements dans des biens mobiliers et immobiliers nécessaires à l'activité des partis.

2. Le financement privé

Les cotisations des membres du parti représentent une forme d'adhésion des citoyens au parti politique dont ils sont membres. Le quantum de ces cotisations, leur répartition et leur utilisation sont établies par le parti politique.

Le revenu total obtenu des cotisations n'est pas plafonné, mais la somme des cotisations payées sur un an par une personne ne peut pas dépasser 50 salaires minimum de base au niveau du pays (ce critère a été choisi à cause de l'inflation).

En ce qui concerne les dons, on peut les distinguer selon leur provenance : personnes physiques ou personnes juridiques. Les dons reçus de

la part d'une personne physique pendant un an ne peuvent pas dépasser 100 salaires minimum de base au niveau du pays dans l'année en cause. Les dons reçus de la part d'une personne juridique pendant un an ne peuvent pas dépasser 500 salaires minimum de base au niveau du pays dans l'année en cause.

Quel que soit le donataire, quand on reçoit le don, il faut vérifier et enregistrer l'identité du donataire. Elle peut être confidentielle, mais pas dans le cas d'une somme annuelle qui dépasse dix salaires minimum de base au niveau du pays. La liste des donataires de sommes plus importantes que dix salaires minimum de base au niveau du pays est publiée dans le Moniteur Officiel de la Roumanie jusqu'au 31 mars de l'année suivante.

Pour empêcher la politisation des activités de certaines institutions, la Loi des partis politiques interdit de recevoir des dons de la part des institutions publiques, des sociétés commerciales ou bancaires au capital majoritaire d'Etat (art. 36, alinéa 1). Une autre interdiction pour empêcher la corruption et le trafic d'influence est de faire des dons de biens matériels ou de sommes d'argent qui ont pour but d'obtenir un avantage économique ou politique (art. 35, alinéa 7).

Ainsi, la totalité des dons reçus par un parti politique pendant un an ne peut pas dépasser 0,005% des revenus du budget de l'Etat pour l'année en cause.

Une autre restriction est déterminée par l'interdiction de dons de la part des Etats ou des organisations étrangères, à l'exception des dons consistant en biens matériels nécessaires à l'activité politique, reçus des organisations politiques internationales auxquelles le parti politique en question est affilié ou des partis avec lesquels il est en relation de collaboration politique. Ces dons sont publiés dans le Moniteur Officiel de la Roumanie (Art. 36, alinéa 2).

Le contrôle des sources de financement

Les normes légales concernant le financement des partis politiques doivent être complétées par des dispositions relatives au contrôle des sources de financement et de leur utilisation.

Les Etats qui ont une longue expérience démocratique ont offert des exemples sur la grande tentation d'éluder ces dispositions législatives.

La loi n° 27/1996 prévoit que l'organisme habilité pour contrôler le respect des dispositions légales concernant le financement des partis politiques est la Cour des Comptes.

La Cour des Comptes est seule compétente pour décider de la décharge de la gestion, après la vérification des comptes. Elle rédige des rapports examinés par la section juridictionnelle de cette Cour en séance plénière. Si l'on constate des faits qui, selon la loi pénale, constituent des infractions, cette dernière décide de la saisine des organes de poursuite pénale compétents.

Les partis politiques doivent tenir leur comptabilité selon la Loi de la comptabilité n° 82/1991 et doivent rédiger une balance comptable qui sera

déposée aux organes de l'administration financière. Cela permet la vérification de la transparence du financement.

Le financement des partis politiques ne peut pas être isolé du financement de la vie politique en générale. Ainsi, la Loi des élections pour la Chambre des Députés et le Sénat et la Loi des élections du Président de la Roumanie prévoient, elles aussi, la possibilité pour les partis et les formations politiques qui participent à la campagne électorale de recevoir, par la loi spéciale, des subventions du budget de l'Etat. Ces subventions ne peuvent être reçues que par un mandataire financier désigné par la direction du parti.

En ce qui concerne les subventions reçues de la part des personnes physiques ou juridiques après l'ouverture de la campagne électorale, elles ne peuvent être utilisées qu'après leur déclaration publique.

Une autre manière d'assurer le financement légal des partis politiques est fondé sur le fait que les dispositions du projet de loi pour la prévention et le sanctionnement des actes de corruption sont appliquées aussi aux personnes qui ont une fonction dirigeante dans un parti politique.

Ce projet est conçu comme une réglementation-cadre dans le domaine de la prévention, du combat et de la sanction des faits de corruption, qui ne tient pas compte de leur nature et de leur gravité, des modalités et des domaines où ils sont accomplis ou de l'acte normatif qui les prévoit.

Le cadre juridique susmentionné a comme but d'assurer le financement légal des partis politiques et, par cela, de limiter la corruption et le trafic d'influence dans ce domaine.

«L'ex-République yougoslave de Macédoine»

L'intérêt de cette présentation est de montrer les efforts qui se font dans l'ex-république yougoslave de Macédoine dans la lutte contre la corruption des partis politiques.

Une projet de loi est actuellement en cours d'élaboration.

Une commission d'experts, avec la participation de représentants de l'ONU, et de l'UNPREDEP, de représentants de l'Ambassade des Etats-Unis d'Amérique en Macédoine, a préparé un projet de loi contre la corruption.

Un chapitre de ce projet se rapporte à la prévention de la corruption en politique, et plus concrètement au financement des partis politiques et associations. Il prévoit ainsi :

- de défendre l'exercice d'activités lucratives de la part de sociétés liées aux partis politiques,
- l'interdiction de se servir de fonds publics pour financer l'activité d'un parti politique de façon illégale,
- l'interdiction de nouveaux investissements et de paiements exceptionnels dans un délai déterminé avant les élections,
- l'interdiction d'utiliser des ressources illégales, de corrompre les électeurs, de donner des privilèges ou de faire des discriminations après les élections, d'influencer la nomination à un poste dirigeant d'une personne qui se présente au nom d'un parti politique.

Cette loi prévoit la mise en place d'une commission d'enquête et d'une commission nationale avec des pouvoirs considérables.

I'O.I.P.C. Interpol

L'O.I.P.C.-Interpol, qui constitue la seule organisation internationale de coopération policière, joue un rôle clé dans la lutte contre la criminalité économique et financière internationale. Interpol offre les services suivants à ses 177 Etats membres :

i. Service des renseignements criminels (« *Criminal Intelligence* »)

Le Secrétariat général d'Interpol supervise l'échange de renseignements entre ses Etats membres et archive les affaires principales et les personnes concernées dans sa base de données (ICIS). Les services de police des Etats membres peuvent accéder à la base de données en temps réel, depuis le pays où ils sont situés, grâce au [Système de recherche automatique \(ASF\)](#). Ce système offre différents instruments permettant d'identifier l'intéressé, parmi lesquels les notices d'Interpol. La notice rouge est délivrée pour demander l'arrestation de l'intéressé en vue de son extradition. Le Secrétariat général propose également un service à valeur ajoutée : un service d'analyse criminelle assuré par des analystes spécialement formés à cet effet.

ii. Fonction de liaison et de coordination

Afin d'éviter les chevauchements inutiles, le Secrétariat général coordonne les efforts déployés par ses Etats membres. Cette fonction est assurée par l'intermédiaire de ses agents de liaison ou des divers types de conférences et de réunions qu'il organise. Nous avons pu avoir, récemment, un exemple réussi de cette activité, dans le cas d'une enquête sur le réseau de la pornographie infantile sur Internet, laquelle avait pour nom de code « Opération Cathédrale ».

iii. Assistance technique et formation

Afin de faciliter la communication entre les Etats membres, Interpol gère et développe son propre réseau, indépendant et sûr, de télécommunications, accessible uniquement aux services de police. Différents stages de formation sont conçus spécialement à l'intention des agents de ces services afin de développer leurs aptitudes à l'investigation et de maintenir le niveau au sein des Etats membres.

Depuis quelques années, le Secrétariat général s'intéresse tout particulièrement à la corruption, qui constitue toujours l'un de ses domaines prioritaires d'action, dans le cadre des réunions internationales ou régionales qu'il organise sur la criminalité économique. La corruption a également constitué l'un des thèmes principaux d'une conférence internationale sur les techniques d'enquête appliquées à la criminalité économique. Lorsque des études et des projets sont menés sur le blanchiment d'argent, la corruption est considérée comme une forme connexe de délinquance.

Outre les activités susmentionnées, le Secrétariat Général a organisé en avril dernier la 1^o Conférence internationale sur la corruption, qui a débouché sur une

recommandation visant à créer un groupe d'experts en vue de développer à long terme notre plan d'action et nos objectifs stratégiques. Les experts seront notamment amenés à mettre au point des techniques d'enquête avec le meilleur modèle d'application et à créer un code de conduite type qui serait ensuite adopté par les services de police. Le groupe étudiera par ailleurs les problèmes de droit/de procédure rencontrés par la communauté policière. Les activités du groupe d'experts devraient commencer au début de l'année prochaine.

Grâce à une série de réunions et de conférences et à notre correspondance quotidienne avec les Etats membres, nous avons pu identifier un certain nombre de problèmes qui empêchaient le déroulement sans heurts de la coopération internationale, parmi lesquels les points suivants sont à souligner :

i. Législation

Les différences de législation d'un pays à l'autre peuvent être considérées comme d'importants obstacles à la coopération internationale, non seulement dans le domaine de la corruption, mais également en matière de lutte contre d'autres formes de criminalité économique et financière, telles que le blanchiment d'argent. Il est fréquent que la condition de double incrimination ne puisse être remplie à cause des différences entre les législations.

ii. Systèmes judiciaires

Même lorsque la condition de double incrimination est remplie, la diversité des systèmes de justice pénale ne facilite guère la mise en œuvre pratique de la coopération. Si les voies diplomatiques officielles semblent exiger un temps considérable, comme le rapport du Rapporteur général le souligne, les voies rapides telles qu'Interpol ne semblent pas être pleinement exploitées en raison des différences entre systèmes de police et entre systèmes judiciaires.

iii. Insuffisance d'informations financières

Ayant supervisé quotidiennement l'échange d'informations, je dois préciser qu'en vertu des systèmes en vigueur, il n'est pas aisé d'échanger rapidement des informations de nature financière, notamment celles qui portent sur les flux financiers, essentiellement à cause du secret bancaire. Certes, nous comprenons parfaitement la nécessité de protéger la confidentialité des données, mais il convient de trouver un point d'équilibre entre confidentialité et intérêt général.

Nous avons récemment organisé deux conférences internationales : l'une avait pour thème la coopération entre la police et les institutions bancaires, et l'autre le blanchiment d'argent. Parmi les divers points discutés, un sujet de préoccupation commun s'est détaché : l'existence de centres offshore, dont il est extrêmement difficile d'obtenir des informations. Dans ce contexte, je tiens à saluer le rapport du Rapporteur général dans lequel ce problème est présenté comme un obstacle considérable aux enquêtes et aux poursuites.

Concernant les activités de financement des partis politiques, je souhaiterais recommander l'examen, par cette instance, des points suivants :

- i. Les contributions financières des entreprises devraient (au-delà d'un montant préétabli) être déclarées aux autorités compétentes et enregistrées.
- ii. Les fausses déclarations devraient faire l'objet d'une enquête judiciaire et de poursuites pénales.
- iii. Les voies permettant des échanges rapides devraient être pleinement exploitées.

Si l'étude très complète effectuée par le Rapporteur général est indubitablement impressionnante et informative, je tiens à rappeler l'importance de la coopération entre services de police, le rapport ne mentionnant que les contacts entre magistrats. Interpol existe dans ce but, et reste toujours à votre disposition.

**Conclusions
de la Troisième Conférence européenne
des services spécialisés dans la lutte contre la corruption**

Les partis politiques occupent une place fondamentale au sein des démocraties. Leur fonctionnement exige des moyens appropriés et les campagnes électorales sont devenues onéreuses. Face à des dépenses croissantes, les partis politiques n'arrivent plus à se satisfaire des cotisations de leurs membres et sont donc conduits à solliciter ou accepter des dons. Le trafic d'influence s'est ainsi développé. Afin de remédier à cette situation fortement préjudiciable à l'Etat de droit et à la démocratie, il devient impératif d'assurer le financement des partis politiques dans la plus grande transparence. La maîtrise des dépenses et leur financement par des fonds publics constituent le préalable nécessaire dans la lutte contre le trafic d'influence.

Cependant, la corruption ayant pris des dimensions internationales, la seule adoption par les Etats de mesures internes est insuffisante. Les acteurs de la corruption ont de plus en plus fréquemment recours à des sociétés écrans dont les statuts sont établis dans des îles ou territoires lointains et dont les comptes fonctionnent dans des paradis bancaires et fiscaux souvent situés en Europe. L'argent circule d'un paradis bancaire à l'autre avant d'être recyclé ou utilisé à des fins illicites. Ces refuges traditionnels canalisent et font fructifier l'argent de la corruption dans des méandres où l'économie criminelle se fond dans l'économie légale.

Alors que l'argent et les délinquants circulent de plus en plus librement, les magistrats et les autorités chargées des enquêtes se heurtent aux barrières nationales. Les difficultés qu'ils rencontrent peuvent devenir insurmontables en raison de législations protectrices, de la durée excessive des procédures et du secret bancaire en vigueur au sein des paradis bancaires.

Il est donc également nécessaire de prendre des mesures à l'échelle européenne, afin d'assurer la transparence des transactions et des mouvements de fonds et de permettre aux magistrats de poursuivre leurs investigations au delà de leurs frontières, sans que leurs enquêtes soient paralysées par des recours internes de l'Etat requis et sans que le secret bancaire puisse leur être opposé.

Les participants prennent acte avec satisfaction de l'adoption imminente par le Conseil de l'Europe de la Convention pénale sur la Corruption qui prévoit une définition commune du trafic d'influence, de la corruption et des infractions voisines.

Au vu de ce qui précède,

sur le plan national, les participants ont conclu qu'il est nécessaire de :

1. Plafonner les dépenses liées au fonctionnement des partis politiques et aux campagnes électorales.
2. Assurer, dans des proportions raisonnables, le financement public des partis politiques en tenant compte de leur représentativité.
3. Réglementer strictement, voire interdire, les dons des entreprises aux partis politiques.
4. Interdire les dons de source non-identifiée sans porter préjudice au droit au respect de la vie privée, tel que garanti par la Convention européenne des Droits de l'Homme.
5. Assurer la transparence des ressources et des dépenses des partis politiques et publier leurs comptes.
6. Assujettir tout titulaire d'un mandat électif national ou régional à l'obligation de faire une déclaration de patrimoine auprès d'une autorité indépendante lors de sa prise de fonction et à l'expiration de son mandat.
7. Instituer une ou plusieurs autorité(s) indépendante(s), disposant de réels moyens d'investigation, chargée(s) d'une part de contrôler efficacement les comptes des partis politiques, les dépenses électorales et le patrimoine des élus, et d'autre part de prononcer, en cas de manquements, des sanctions adéquates (financières, annulation des élections, etc.) ou de déclencher la procédure pour que de telles sanctions soient prononcées.
8. Incriminer le financement illégal des partis politiques.
9. Examiner la possibilité d'incriminer l'enrichissement personnel d'un élu, durant l'exercice de son mandat électif, dès lors qu'il ne peut justifier de son origine.
10. Supprimer la déductibilité fiscale des commissions illicites versées par les entreprises sur des marchés à l'exportation.
11. Limiter le cumul des mandats à caractère politique.
12. Réglementer le cumul de mandats électifs et de fonctions dans le secteur privé, de manière à prévenir les conflits d'intérêt.
13. Contraindre les établissements financiers à dénoncer à l'autorité publique les remises ou retraits d'argent en espèces suspects et tous virements bancaires suspects en provenance ou à destination de sociétés ou de comptes domiciliés dans un paradis bancaire.
14. Faire un usage optimal des canaux existants en vue d'échanger des informations entre les autorités compétentes en matière d'enquête et de poursuite des Etats européens.

Sur le plan européen, les participants invitent le Conseil de l'Europe à :

15. Analyser d'un point de vue comparatif les différents systèmes de financement des partis politiques et des campagnes électorales et établir une corbeille de bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption dans ce domaine.

16. Elaborer des règles communes en vue de l'établissement de systèmes transparents de financement des partis politiques qui soient de nature à prévenir la corruption.
17. Adopter sans tarder un Code de conduite modèle pour les agents publics.
18. Promouvoir l'adoption de Codes de conduite pour les élus.
19. Compléter la Convention pénale sur la Corruption par un Protocole prévoyant l'incrimination coordonnée du financement illégal des partis politiques et de l'enrichissement personnel et non justifié des élus durant l'exercice de leur mandat.
20. Développer la coopération internationale entre autorités judiciaires et autres autorités compétentes, notamment :
 - en complétant la Convention européenne d'entraide en matière pénale par un Protocole prévoyant des communications plus rapides et directes entre les magistrats européens et l'octroi sans délai des mesures de coopération demandées ;
 - en complétant la Convention européenne relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime par un Protocole permettant la saisie immédiate dans un autre Etat des produits provenant, notamment, des infractions de corruption ;
 - en mettant en oeuvre sans tarder l'Accord établissant le « Groupe d'Etats contre la corruption - GRECO » qui sera chargé d'évaluer l'application des principes directeurs dans la lutte contre la corruption et le respect des engagements découlant des instruments juridiques adoptés en exécution du Programme d'action contre la corruption et notamment de la Convention pénale sur la corruption ;
 - en portant son attention sur les obstacles à la coopération internationale contre la corruption résultant de l'existence de législations protectrices et du secret bancaire en vigueur dans certains paradis bancaires.

Par ailleurs, les participants ont encouragé les efforts entrepris au sein de l'Union européenne en vue de :

21. Créer, notamment en exploitant à fond, dès son entrée en vigueur, toutes les possibilités offertes par le Traité d'Amsterdam, un espace judiciaire européen au sein duquel les autorités judiciaires et autres autorités compétentes en matière d'enquête et poursuite, pourront opérer directement, en appliquant leurs propres règles de procédure, dans le territoire d'un autre Etat membre, en liaison et avec le concours des autorités de cet Etat:

22. Développer, au sein de cet espace judiciaire européen, la correspondance directe et sans entraves entre autorités judiciaires européennes et autres autorités compétentes et faciliter l'accès des magistrats européens aux comptes bancaires de toute personne physique et morale, de quelque nationalité qu'elle soit, sans que l'Etat requis ne puisse opposer l'existence de recours de droit interne,

23. Compléter l'harmonisation du droit des sociétés, notamment en prévoyant la création d'un registre européen des sociétés accessible à tous et des normes communes destinées à assurer la transparence des comptes sociaux et des organes de direction et empêcher l'anonymat des bénéficiaires économiques réels de ces sociétés.

Programme de la Conférence

Mercredi, 28 octobre 1998

Enregistrement des participants

Séance d'ouverture

- Présidence: M. L. López Guerra, Vice-président du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire
- M^{me} M. Mariscal de Gante, Ministre de la Justice
- M. Daniel Tarschys, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

Introduction du Rapporteur général de la Conférence

- M. R. Van Ruymbeke, Juge à la Cour d'Appel, Rennes (France)

Typologie pénale du financement illégal des partis politiques

- Présidence: Mme. A. De Palacio, membre du Parlement européen
- *Rapport introductif*, M. C. Jiménez Villarejo, Procureur spécial pour la lutte contre les crimes économiques (Espagne)
- Rapports nationaux

L'investigation du financement illégal des partis politiques

- Présidence: M. J. Aparicio Calvo- Rubio, Procureur chef au Tribunal Suprême
- *Rapport introductif*, M. F. Brüner, Office du Procureur de Munich 1 (Allemagne)

Jeudi, 29 octobre 1998

Le trafic d'influence comme moyen de financement illégal des partis politiques

- Présidence: M. F. Bueno Arús, Secrétaire général du Ministère de la justice
- *Rapport introductif*, M. J.-M. Lequesne, Office central pour la prévention de la corruption (Belgique)
- Organisations internationales
- Rapports nationaux

Les sanctions et les voies de recours dans les cas de financement illégal des partis politiques

- Présidence: M. R. Fernández, Valverde, membre du Conseil Général du Pouvoir judiciaire

- *Rapport introductif*, M. G. Colombo, Procureur général adjoint au Tribunal de Milan (Italie)
- Organisations internationales
- Rapports nationaux

Vendredi, 30 octobre 1998

Présentation du projet de conclusions par le Rapporteur Général et adoption

Clôture de la Conférence

- Président: M. J. Cardenal Fernández, Procureur général de l'Espagne
- M. G. De Vel, Directeur des affaires juridiques du Conseil de l'Europe
- M. R. García Mena, Sous-secrétaire d'Etat à la justice
- M. L. Salazar, Président du *Groupe multidisciplinaire sur la corruption* (GMC) du Conseil de l'Europe

Liste des participants

ALBANIA / ALBANIE

Mr Edmond HAXHINASTO, Head of Coordination Department, Ministry of Foreign Affairs, TIRANA

BELGIUM / BELGIQUE

M. Jean-Marie LEQUESNE, (**Rapporteur**), Directeur a.i. de l'Office central pour la répression de la corruption, 11, rue Guimard, 1040 BRUXELLES

Mme Claire HUBERTS, Conseiller adjoint, Direction Générale de la législation pénale, Ministère de la Justice, Boulevard de Waterloo, n° 115, B-1000 BRUXELLES

BULGARIA / BULGARIE

Mr Dimitar KÜMURDJIEV, Adviser, National Assembly, 69, "Shipchewski prohod", 1000 SOFIA

CROATIA / CROATIE

Mr Mato BLAZANOVIC, Criminal Officer, Department for the Prevention of Organized Crime Division, Ministry of Interior, Ilica 335, 1000 ZAGREB

CYPRUS / CHYPRE

Mrs Eva ROSSIDOU-PAPAKYRIACOU, Counsel of the Republic, Attorney General's Office, 1 Apelli Street, NICOSIA

CZECH REPUBLIC / REPUBLIQUE TCHEQUE

Mr Stanislav POTOČEK, State Prosecutor, Supreme State Prosecutor's Office of the Czech Republic, Jezuitská 4, 66055 BRNO

Mr Tomáš VESELKA, Police of the Czech Republic, Service for Combatting Corruption and Major Economic Crime, P.O. Box 62, Stadjnická 27, 17089 PRAHA 7

DENMARK / DANEMARK

Mr Flemming DENKER, Deputy Director, the Public Prosecutor for Serious Economic Crime, Anker Heegaardsgade 5, 1572 COPENHAGEN

FRANCE

M. Renaud Van RUYMBEKE, (**General Rapporteur**), Conseiller à la Cour d'appel de Rennes, 19, rue de Chatillon, 35031 RENNES

M. Pierre MERAND, Procureur Général, Chef du Service central de prévention de la corruption, 37, avenue Pierre 1er de Serbie, 75008 PARIS

M. François BADIE, Magistrat de liaison auprès du Ministère de la justice espagnol, Ambassade de France, Calle de Salustiano Olazaga 3, 28001 MADRID

GERMANY/ALLEMAGNE

Mr Franz BRÜNER, (**Rapporteur**), Senior Prosecutor Legal and Economic Adviser, Office of the High Representative, Marsala Tita 28, 71000-SARAJEVO

Mr Edgar RADZIWILL, Deputy Head of Section, Federal Ministry of Justice, Heinemannstr. 6, 53175 BONN

Mr Wolfgang SCHMID, Senior Public Prosecutor, Neckarstr. 145, 70190 STUTTGART

GREECE/GRECE

M. Haralambos PAPAHRALAMBOUS, Special Legal Advisor to the Minister of Justice, Mesogeion 96, 11527 ATHÈNES

ICELAND/ISLANDE

Mr Jon SNORRASON, Public Prosecutor, Audbrekka 6, 200 KOPAVOGÜR

ITALY/ITALIE

M. Gherardo COLOMBO, (**Rapporteur**), Substitut du Procureur de la République auprès du Tribunal de Milan, Via Freguglia 1, 20100-MILAN

Dott.ssa Giovanna ICHINO, Substitut du Procureur de la République auprès du Tribunal de Milan, Via Bel Fiore 10, 20145 MILAN

M. Lorenzo SALAZAR, Président du GMC, Magistrat, Représentation Permanente de l'Italie auprès de l'Union Européenne, 9, rue du Marteau, 1000 BRUXELLES

LATVIA/LETTONIE

Mr Dzintars RASNACS, Minister of Justice, Brivibas bulv. 36, 1536 RIGA

Mr Aivars MALDUPS, State Secretary, Ministry of Justice, Brivibas bulv. 36, 1536 RIGA

Ms Baiba SEJANE, Adviser to the Minister of Justice, Ministry of Justice, Brivibas bulv. 36, 1536 RIGA

Ms Jautrīte BRIEDE, Consultant to the Corruption Prevention Council, Ministry of Justice, Brivibas bulv. 36, 1536 RIGA

LITHUANIA/LITUANIE

Mrs Aušra BERNOTIENE, Chief Expert, Department of International Law and European Integration, Ministry of Justice, Gedimino 30/1, 2600 VILNIUS

MOLDOVA/MOLDAVIE

Mr Stanislav PAVLOVSCHI, Deputy Head of Department, Prosecutor General's Office, 26, Bănulescu-Bodoni str., CHISINĂU

NORWAY/NORVEGE

Mr Gunnar FJOERA, Special Investigator, C.J. Hambros plass. 2B, 0164 OSLO

Mr Ingstad TERSE, Special Investigator, National Authority for Investigation and Prosecution of Economic and Environmental, Crime in Norway, PG 8193 Dep., 0034 OSLO

POLAND/POLOGNE

Mr Jacek GARSTKA, Judge, Ministry of Justice, Az-Ujazdowskie 11, 00950 WARSZAWA

PORTUGAL

M. Manuel Afonso MATOS, Inspecteur, Rua Alexandre Herculano 42-A, 1250 LISBONNE

M. José Antonio Nunes PENÊDA, Inspecteur, Rua Alexandre Mercuriano 42-A, 1250 LISBONNE

ROMANIA/ROUMANIE

M. Victoria STANCU, Chef des Relations internationales, Brigade pour la répression de la corruption, Ministère de l'Intérieur, 7, Calea Victoriei - Sector 3, BUCAREST

Mme Carmen BARSAN, Conseillère juridique, Ministère de la Justice, 33, boulevard Elisabeta, Sector 5, BUCAREST

SLOVAKIA/SLOVAQUIE

Mr Marcel GÄBOR, Investigator of Financial Police of Branch Office of Bratislava, Sbrska 23, SK-81484 BRATISLAVA

SLOVENIA/SLOVENIE

Mrs Barbara BREZIGAR, Supreme State Prosecutor, Head of the Group for Special Matters, Office of the General State Prosecutor, Dunajska 22, SLO-1511 LJUBLJANA

Mr Klaudijo STROLIGO, Director of the Office for Money, Laundering Prevention, Ministry of Finance, Cankarjeva 5, SLO-1502 LJUBLJANA

SPAIN/ESPAGNE

M. José APARICIO CALVO-RUBIO, **Chair of the 3rd session**, Procureur chef au Tribunal Suprême, Fortuni, 4, 28071 MADRID

M. Francisco BUENO ARÚS, **Chair of the 4th session**, Secrétaire Général du Ministère de la Justice, C/ San Bernardo, 62
28015 MADRID

M. Jesús CARDENAL FERNÁNDEZ, Chair of the closing session, Procureur général de l'Espagne

Mme Ana DE PALACIO, **Chair of the 2nd session**, Membre du Parlement européen, 97-113, rue Belliard, 1000 BRUXELLES

M. Valentin DUEÑAS, Sous-Directeur général adjoint, Direction de la codification et de la Coopération internationale, Ministère de la Justice, C/San Bernardo, 62, Despacho 217, E – 28015, MADRID

M. Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE, **Chair of the 5th session**, Membre du Conseil Général du Pouvoir judiciaire, Calle Marques de la Ensenada, n^o8, E - MADRID

Mme Maria Jesus FIGA LOPEZ-PALLOP, Conseillère pour le Conseil de l'Europe Ministère des affaires étrangères, Plaza de la Provincia, 1, E - 28071 MADRID

M. Rogelio GOMEZ GUILLAMON, Procureur, Cour de Cassation, Fortuni, 4, E - 28071 MADRID

M. Carlos JIMENEZ VILLAREJO, **(Rapporteur)**, Procureur spécial pour la lutte contre, les crimes économiques,

Ambassadeur Guillermo KIRKPATRICK, Représentant Permanent de l'Espagne auprès du Conseil de l'Europe, 24, allée de la Robertsau, 67000 Strasbourg

M. Luis LÓPEZ-GUERRA, Président de la séance d'ouverture/Chair of the opening session, Vice-Président du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire, Calle Marques de la Ensenada, n^o8, MADRID

Mme Cristina VALOR, Conseillère juridique, Sous-direction générale de coopération juridique internationale, Ministère de la Justice, C/ San Bernardo, 62, Despacho 217

SWEDEN/SUEDE

Mr Christer Van der KWAST, Director of the Public Prosecution Authority In Stockholm, PO Box: 70296, S-10722 STOCKHOLM

**"THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA"/
"L'EX-REPUBLIQUE YOUGOSLAVEDE MACEDOINE"**

M. Stevan CIGARIDOV, Inspecteur général contre la corruption, Ministère de l'Intérieur, MK-91000 SKOPJE

TURKEY/TURQUIE

Apologised/Excusé

UKRAINE

Mr Igor GRYNENKO, Section Chief, Security Service of Ukraine, Volodymyrska 33, UA-KIYV

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

Mrs Jane MARTIN, Principal Crown Prosecutor, Crown Prosecution Service, 50 Ludgate Hill, UK-LONDON EC4M 7EX

EUROPEAN COMMISSION/COMMISSION EUROPEENNE

Mrs Yolanda GALLEGO-CASILDA, Administrateur adjoint, 200, rue de la Loi, B-1049 BRUXELLES

OBSERVERS/OBSERVATEURS

CANADA

Apologised/Excusé

GEORGIA/GEORGIE

Apologised/Excusé

JAPAN/JAPON

Apologised/Excusé

MEXICO/MEXIQUE

M. Manuel MADRAZO BOLIVAR, Ambassade des Etats Unis du Mexique, Carrera de San Jeronimo, 46, 28014 MADRID

M. José Luis CERVANTES, Attaché Juridique du Bureau du Procureur Général pour l'Union Européenne et la Suisse, C/Luchana, 23 – 2º, 28010 MADRID

INTERPOL

Mr Hiroaki TAKIZAWA, Assistant Director, Interpol General Secretariat, Economic and Financial Crime, 200, Quai Charles de Gaulle, 69006 LYON

**SOCIAL DEVELOPMENT FUND OF THE COUNCIL OF EUROPE/
FONDS DE DEVELOPPEMENT SOCIAL DU CONSEIL DE L'EUROPE**

M. Ignacio GARRIDO, Vice Gouverneur, 55 avenue Kléber, 75116 PARIS

OECD/OCDE

M. Frédéric WEHRLE, Administrateur, 2 rue André Pascal, F-75775 PARIS Cedex 16

NATIONS UNIES/UNITED NATIONS

Mr Fernand BATARD, Expert, Centre for International Crime Prevention, Office for Drug Control and Crime Prevention, Vienna International Centre, Room E1206, P.O. Box 500, A-1400 VIENNA

EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT/ BANQUE EUROPEENNE DE RECONSTRUCTION ET DE DEVELOPPEMENT

Mr Daud ILYAS, Senior Legal Adviser, EBRD-European Bank for Recon. 1 Dev One Exchange Square, LONDON EC2A 2EH

CONSULTANT

Mr Bertrand DE SPEVILLE, Scientific Expert of the GMC, 55 the Avenue, UK-RICHMOND TW9 2AL

COUNCIL OF EUROPE/CONSEIL DE L'EUROPE

Mr Daniel TARSCHYS, Secretary General

M. Guy DE VEL, Directeur des Affaires Juridiques

Mr Bosse HEDBERG, Special Adviser to Secretary General

M. Manuel LEZERTUA, Secrétaire du GMC, Direction des Affaires Juridiques, Division des Problèmes criminels

M. Rafael BENITEZ, Secrétaire de la Conférence, Direction des Affaires Juridiques, Division du droit public et international

Mme Francine NAAS, Assistante, Direction des Affaires Juridiques, Division du droit public et international

SERVICE DE LA PRESSE

Mme Christiane DENNEMEYER, Attachée de Presse,

M. Felix ANTOS DELGRADO, Correspondant de presse du Conseil de l'Europe à Madrid

INTERPRETES

Mme Beth GELB, c/ de la Ragalada 7, 1^o, 28007 MADRID

M. Claude LORD, General Aranaz 60, n°21, 28027 MADRID

Mme Viviane PARRA-IDREOS, Calle Yucatan n° 26, Colonia Veracruz/Las Rozas, 28230 MADRID

Mme Isabel OZORES

Mme Liliana PIASTRA

M. Alain PLUCKERS