



Adoption: 18 octobre 2017
Publication: 1^{er} mars 2018

Public
GrecoRC3(2017)14

Troisième Cycle d'Évaluation

Réévaluation de la Conformité de la Grèce avec la

Recommandation ii(i)

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 77^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 16-18 octobre 2017)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'évaluation du Troisième Cycle sur la Grèce ([Thème I](#) et [Thème II](#)) a été adopté par le GRECO lors de sa 47^e réunion plénière (11 juin 2010) et rendu public le 7 juillet 2010 suite à l'autorisation donnée par la Grèce. Après le compte rendu des autorités grecques sur la situation, le GRECO a adopté, lors de sa 56^e réunion plénière (22 juin 2012,) le [Rapport de Conformité](#), rendu public le 2 juillet 2012, un premier [Rapport de Conformité intérimaire](#) à sa 60^e réunion plénière (21 juin 2013), rendu public le 26 août 2013, un [Deuxième Rapport de conformité intérimaire](#) à sa 64^e réunion plénière (20 juin 2014), rendu public le 7 août 2014, un [Troisième Rapport de Conformité intérimaire](#) à la 68^e réunion plénière (19 juin 2015), rendu public le 22 octobre 2015, et, enfin un [Deuxième Rapport de Conformité](#) à sa 74^e réunion plénière (2 décembre 2016), rendu public le 13 décembre 2016.
2. Dans ce dernier rapport, le GRECO a mis fin à la procédure de conformité, mais s'est réservé la possibilité de réexaminer son évaluation concernant la recommandation ii du Thème II, si la Grèce devait adopter une loi qui légaliserait en partie les dons anonymes sur la base de coupons, une pratique qui avait fait l'objet de ladite recommandation et à laquelle la Grèce avait mis un terme en transposant cette recommandation. Le GRECO en avait été avisé directement par la Grèce en relation avec un projet de loi que le pays avait soumis au GRECO dans le cadre de la soumission d'informations relatives à la mise en œuvre de recommandations encore pendantes, examinées dans le Second Rapport de Conformité. Ces amendements ayant finalement été adoptés, le GRECO a décidé lors de sa 76^e réunion plénière (19-23 juin 2017) de demander un complément d'informations sur cette question. Les informations demandées ont été soumises par les autorités grecques le 13 septembre 2017 et dans leur correspondance ultérieure.
3. Le GRECO avait chargé les États-Unis d'Amérique de désigner un rapporteur pour la procédure de conformité concernant le thème II. La rapporteure, Mme Jane LEY, et un expert ad hoc, M. Stéphane GAUVIN, France, ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans l'élaboration du présent rapport.

II. ANALYSE

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

Recommandation ii (i).

4. *Le GRECO avait recommandé i) de supprimer la possibilité d'utilisation de coupons anonymes pour les dons aux partis, aux coalitions politiques et aux candidats [...].*
5. Le GRECO rappelle que cette recommandation, qui comprend deux parties, avait été considérée comme mise en œuvre de façon satisfaisante dans le Troisième Rapport intérimaire de conformité de juin 2015. La seule question à réévaluer dans le présent rapport concerne la première partie de la recommandation.
6. En outre, le GRECO rappelle qu'en 2014, l'article 7 de la loi 3023/2002 avait été modifié par l'article 5, paragraphe 4 de la loi 4304/2014 de telle manière que l'émission des coupons n'est autorisée que si ces derniers (qui sont numérotés et approuvés par la Commission d'audit) indiquent systématiquement le nom et le numéro d'identification fiscale ou de la carte d'identité du donateur. Cependant, au moment de l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité en

décembre 2016, qui mettait fin à la procédure de conformité, le GRECO était confronté à des dispositions du projet de loi envisagé en Grèce qui visaient à permettre l'achat anonyme de coupons d'une valeur égale ou inférieure à 50 euros, ce qui constituait un renversement clair des mesures qui avaient été prises pour mettre en œuvre la recommandation ii partie (i). Ces nouvelles dispositions ont finalement été adoptées par la loi 4472/2017 (Gazette du gouvernement A 74 / 19.05.2017). Il en résulte qu'à compter du 19 mai 2017, les coupons ne doivent porter les informations sur le donateur que lorsque sa contribution dépasse 50 euros (article 7, par. 4 de la loi 3023/2002 tel que modifié).

7. Les autorités grecques donnent des explications sur le contenu et les implications de l'article 7, paragraphe 4 de la loi 3023/2002¹. Elles indiquent que les coupons sont toujours émis par la Commission d'audit avec une valeur prédéfinie (imprimée) qui ne peut excéder 20 000 euros. En ce qui concerne les petits coupons d'une valeur inférieure à 50 euros, les montants types sont généralement de l'ordre de 2, 5 ou 10 euros. La loi prévoit des garde-fous importants sous la forme d'un plafond obligatoire en ce qui concerne le montant total des coupons anonymes qui peuvent être vendus par tout parti ou coalition de partis (100 000 euros ou l'équivalent de 5% de l'aide publique accordée l'année précédente). Dans la pratique, la Commission d'audit n'émet pas de coupons d'un volume total qui dépasserait ce qu'un parti ou une coalition est autorisé à vendre (et déclarerait dès lors dans les états financiers annuels).
8. Bien que les coupons soient en principe gérés de manière centralisée par le responsable financier du parti, dans la pratique ils peuvent être vendus par toute section du parti ou membre du parti. Les autorités confirment par ailleurs que les règles relatives aux coupons sont également applicables au financement des candidats mais les coupons anonymes (inférieurs à 50 euros) sont totalement interdits dans ce contexte (sauf en ce qui concerne les élections municipales qui ne sont pas réglementées par la loi 3023/2002). Les autorités reconnaissent également qu'à ce jour, la Commission d'audit n'a pas adopté les mesures d'application prévues à l'article 7, paragraphe 4, de la loi susmentionnée – concernant sa décision sur le montant pour lequel chaque parti peut mettre en circulation des coupons, ou encore la procédure de retour des coupons « invendus » à la Commission d'audit, ainsi que les modalités de leur destruction et autres aspects pratiques.
9. Enfin, les autorités soulignent que par rapport à la réglementation sur les petits coupons, l'encadrement juridique des emprunts (conformément à la deuxième partie de la recommandation

¹ Article 7 (...)

4. L'émission de coupons, dont l'achat constitue un moyen de financement, n'est autorisée que si les coupons sont numérotés et approuvés par la Commission d'audit.

Ils doivent aussi indiquer le nom et le numéro d'identification fiscale ou de la carte d'identité de l'acheteur – bailleur de fonds lorsque le montant de la somme dépasse (50) euros.

Le montant total maximum des coupons de cinquante (50) euros et de moins, numérotés et approuvés par la Commission d'audit ne peut être supérieur à cinq pour cent (5%) du financement par l'Etat de l'année précédente par parti ou coalition de partis, ni dépasser cent mille (100 000) euros par an par parti ou coalition de partis.

Le montant exact de ces coupons pour chaque parti ou coalition de partis est déterminé par une loi indicative du président de la commission d'audit, qui est émise au cours des 10 premiers jours de chaque année.

Le montant, pour les parties et les coalitions de partis qui ne reçoivent pas un financement régulier de l'État, ne peut dépasser vingt mille (20 000) euros par an.

A la fin de chaque année, la Commission d'audit est également tenue de vérifier par recoupement si le solde résultant de l'écart avec les bons numérotés et vendus par le parti ou la coalition de partis correspond au nombre de coupons inutilisés, qui doivent lui être retournés par les utilisateurs.

Une décision émanant du Président de la Commission d'audit prévue par la présente loi, décrit la procédure permettant de renvoyer les coupons invendus, les moyens et les organes habilités à confirmer leur destruction et toute autre information utile.

du GRECO) a joué un rôle déterminant dans l'amélioration du cadre juridique relatif aux dons. Elles réaffirment également que la réintroduction de coupons anonymes pour les petits dons a été motivée par la nécessité de maintenir le lien nécessaire entre la société et les institutions représentatives et que l'absence d'une identification formelle pour de très faibles niveaux de soutien financier simplifie le traitement des petites dons.

10. Le GRECO rappelle que tout au long du Troisième Cycle d'Évaluation, en insistant sur l'importance de la transparence du financement politique, il a mis l'accent sur l'importance pour les pays d'interdire les dons anonymes excepté pour des contributions extrêmement faibles. Les bénéficiaires de dons devraient effectivement être en mesure de tenir des registres des donateurs afin de : a) se conformer à des exigences légales telles que la divulgation publique des grands donateurs versant en une année des contributions qui dépassent un certain seuil (en Grèce, ce seuil est de 5 000 euros) ; b) limiter les risques de contournement des règles existantes sur l'identification des donateurs ou de structuration des dons (les sommes collectées dans le cadre d'événements de collecte de fonds n'impliquent par nature aucune identification des donateurs).
11. La préoccupation initiale du GRECO était qu'à peine deux ans après avoir complètement interdit les dons anonymes, la Grèce avait réintroduit un certain degré d'anonymat pour les dons (pour les montants plus faibles) avec des modifications effectives au 19 mai 2017 en vertu de la loi 4472/2017. L'introduction d'un certain degré d'anonymat était toutefois assortie d'une série de garanties, en particulier des plafonds sur le volume global de coupons/dons anonymes pouvant être collectés. En outre, les dons sont prétendument contrôlés par la Commission d'audit, qui ne met pas en circulation plus que le volume et la valeur maximale des bordereaux de coupons que chaque parti est en droit de recevoir. Cet arrangement dans la loi prévoit une limite au nombre total des dons anonymes pouvant être reçus par un parti (100 000 euros), ce qui rend plus difficile la manipulation des états financiers pour les partis qui chercheraient à dissimuler l'origine et/ou le volume réel de fonds collectés.
12. Si cela était resté en l'état, la remise en cause de mesures prises antérieurement pour mettre en œuvre une recommandation aurait probablement débouché sur une observation sommaire de la part du GRECO quant à savoir si la nouvelle réglementation et ses garde-fous restaient conformes à l'esprit initial de la recommandation. Toutefois, au cours du processus de collecte d'informations aux fins de la présente analyse, les informations de sources publiques disponibles montrent que la Grèce a amendé à nouveau sa législation en juillet afin d'abolir à nouveau les coupons anonymes jusqu'au 1^{er} janvier 2018.²
13. Parallèlement, toutefois, l'article 7, paragraphe 8 de la loi 3023/2002 qui est devenu applicable lorsque les coupons anonymes ont à l'origine été mis hors-la-loi, prévoit la possibilité (alternative) d'organiser des événements pour la levée de fonds. Même si cette disposition est devenue effective après l'évaluation initiale par le GRECO et n'a donc pas fait l'objet d'une recommandation, il est important de souligner néanmoins ce qui suit, dans la mesure où ces règles restent en vigueur au cours de 2017 et cesseront de s'appliquer au 1^{er} janvier 2018. Il est

² Les dispositions modifiées (mentionnées ci-dessus) concernant les coupons ont été modifiées le 31 juillet 2017 (effectivement suspendues), par la loi 4483/2017 entrée en vigueur le 1^{er} août 2017, soit peu de temps après que le GRECO ait décidé de réexaminer la situation avec la présente mise à jour. Dans leurs dernières informations, les autorités indiquent que cela était destiné à corriger la situation introduite au mois de mai dans la mesure où les règles en matière de coupons dans la législation sur le financement politique ne peuvent être changées au milieu d'une année fiscale. Avec ces derniers changements, la Grèce est revenue à la situation antérieure à la loi 4472/2017 en interdisant de nouveau les coupons anonymes indépendamment de leur montant. Et il est prévu revenir de nouveau à la situation antérieure à compter du 1^{er} janvier 2018 conformément à l'article 160 de la loi 4483/2017.

facile d'interpréter les textes dans un sens qui voudrait que les fonds levés lors de tels événements, en sus ou alternativement à la vente de coupons (en fonction de l'interprétation des changements législatifs – voir ci-après), ne sont pas assujettis aux exigences importantes en matière de transparence et de supervision posées par l'article 7 paragraphes 1 à 4. Ces exigences comprennent le recours à des comptes bancaires spécifiques et la conservation d'une liste des donateurs³. Ces levées de fonds sont également plafonnées pour chaque parti ou coalition à 150 000 euros. Encore une fois, même si elles ne font pas l'objet d'une recommandation, les levées de fonds sont en lien étroit avec l'interdiction de la vente de coupons anonymes, contribuant aux préoccupations du GRECO au moins du point de vue de la transparence de cette méthode de financement.

14. À la lumière des multiples changements juridiques mentionnés ci-dessus, le GRECO doit examiner autant la situation actuelle qui prévaut au moment de l'adoption du présent rapport en octobre 2017 (interdiction des dons anonymes) et la situation telle qu'elle sera au 1^{er} janvier 2018 (suite à des modifications législatives adoptées en 2017, dons anonymes permis pour de faibles montants jusqu'à 50 euros et plafonnés à 100 000 euros).
15. D'emblée, le GRECO note que l'approche adoptée en Grèce, avec de multiples et souvent divergentes modifications légales sur de courtes périodes, créent un environnement juridique incertain susceptible de déboucher sur des problèmes d'effectivité normative et sur un manque de transparence significatif. Cela met en péril la sécurité juridique et remet en question la crédibilité du système. Par exemple, vu les multiples amendements législatif en 2017, le *reporting* financier des partis politiques et les contrôles ultérieurs de la Commission d'audit pour 2017 constitueront un défi particulier Il convient également de garder à l'esprit que la Commission d'audit n'aurait toujours pas adopté les mesures et décisions d'application relativement aux coupons (en particulier pour la collecte et la destruction des coupons non utilisés).
16. De plus, les actions de levée de fonds peuvent ajouter en 2017 une strate financière supplémentaire de dons anonymes pour un montant même supérieur⁴ à celui autorisé pour les coupons anonymes. Dans le même temps, ces levées de fonds ne sont pas soumises au même niveau de garanties. Alors que la Commission d'audit peut toujours limiter, à la source, le volume de coupons émis, elle ne dispose pas de cette faculté en ce qui concerne les actions de levée de fonds. Les sommes collectées dans ce cadre pourraient dépasser le plafond autorisé sans que nul ne le remarque, par exemple si diverses actions sont organisées dans le pays, dans un même laps de temps et par diverses sections de parti.
17. Enfin et ce n'est pas le moindre, il apparaîtrait que le mécanisme de sanction des articles 23 à 27 de la loi 3023 n'ait jamais été adapté aux évolutions ci-dessus. On peut douter de l'applicabilité des sanctions en cas de manquement aux exigences de l'article 7 paragraphes 2 à 8 – ce qui concerne aussi notamment les coupons et levées de fonds : en effet, l'article 24 ne fait pas une référence générale aux diverses dispositions et exigences de l'article 7 mais uniquement à celles du paragraphe 1. De plus, l'article 24 est libellé d'une manière qui est incohérente en elle-même (même les dons légitimes d'une personne physique effectués en accord avec le para. 1 sont potentiellement passibles de sanctions).

³ Cela dit, pour ajouter à la confusion, l'article 8 para. 1 ne dispose pas que les financements privés destinés à un parti ou coalition de partis par une même personne au cours d'une même année donnée ne peuvent excéder le montant total de 20 000 euros et l'article 16 para.3 exige que les livres de compte tenus par les partis et coalitions doivent garder une trace de l'identité et du numéro fiscal de toute personne qui apporte un soutien, sous quelque forme que ce soit, à un parti ou une coalition. Cette dernière disposition paraît en contradiction avec les règles autorisant les coupons anonymes.

⁴ 150 000 euros

18. Dans les circonstances précitées, le GRECO ne peut pas maintenir sa précédente conclusion concernant la mise en œuvre de la recommandation ii. (partie i), dans la mesure où la possibilité de vendre des coupons inférieurs à 50 euros sans garder des informations sur le donateur redeviendra effective le 1^{er} janvier 2018. Le GRECO demande instamment au pays de mettre en place une interdiction claire et cohérente des dons anonymes, étant entendu que les actions de levée de fonds seront abolies définitivement à compter de la date ci-dessus. Si les autorités devaient juger nécessaire d'aménager la pratique de collecte de petits dons sans identification du donateur (s'il devait réellement s'agir d'une condition essentielle à l'apport de soutiens aux partis par les petits donateurs), cela devrait se faire sur la base de coupons à faible valeur. Par ailleurs, le plafond au montant total des coupons anonymes pouvant être vendus par un parti ou une coalition de partis (100 000 euros) s'appliquera à compter du 1^{er} janvier 2018 lorsque les coupons anonymes de moins de 50 euros seront de nouveau autorisés. Ce plafond mériterait d'être réexaminé à la lumière du contexte économique du pays⁵ et de l'intention déclarée de simplifier le traitement des petits dons. Dans tous les cas, le GRECO invite instamment le pays à remédier aux confusions et incohérences créées par ces changements rapides de la loi.

III. CONCLUSION

19. A vu de ce qui précède, le GRECO met fin à la réévaluation de la Recommandation ii (i). Les autorités grecques sont invitées à tenir le GRECO informé des futurs développements concernant les questions traitées ci-dessus à l'une de ses prochaines réunions en 2018.
20. Le GRECO invite les autorités grecques à traduire le présent rapport dans la langue nationale et à rendre la traduction publique.

⁵ Le salaire moyen annuel en Grèce se situait à 17 347 euro en 2016.
Source : OECD https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV_AN_WAGE