

Rapport du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) sur la France Mars 2015

Les incriminations et le financement des partis politiques

Il s'agit d'un rapport intermédiaire qui fait suite au deuxième Rapport de conformité publié en novembre 2013. Ce dernier, publié avant l'adoption des lois post-Cahuzac, ne prenait pas en compte les évolutions législatives de 2013. A ce jour, **la France a mis en œuvre (ou traité) de façon satisfaisante, seulement 5 des 17 recommandations du GRECO**. S'agissant des 12 recommandations restantes, 10 ont été partiellement mises en œuvre et 2 n'ont pas été mises en œuvre. Le GRECO conclut que le niveau actuel de mise en œuvre reste "globalement insatisfaisant".

S'agissant des **incriminations**, le GRECO note une **avancée partielle sur la question de la prescription** de par une décision jurisprudentielle importante rendue en novembre 2014. Mais globalement, il regrette une nouvelle fois l'absence de toute avancée significative.

S'agissant de la **transparence du financement politique**, le GRECO note avec satisfaction que la HATVP est entrée en existence au cours du premier semestre 2014 et que le nouveau dispositif génère d'ores et déjà quelques « mises au point » dans des cas individuels d'élus. **Il s'agit là du seul progrès tangible qui permette de noter un progrès dans la mise en œuvre d'une des recommandations**. Pour le reste, le GRECO regrette qu'aucune autre mesure ni réforme d'envergure n'ait été prise pour répondre aux attentes des recommandations encore pendantes (notamment dans les moyens de contrôle de la CNCCFP).

Ce rapport se présente comme un « carnet des échanges » entre le GRECO et les autorités françaises : le GRECO rappelle sa recommandation, les explications apportées par les autorités françaises (souvent, les mêmes que celles apportées pour le rapport 2013) et sa conclusion/recommandation.

I. Incriminations : corruption et trafic d'influence (niveau national – international)

Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 6 recommandations à la France. A ce jour, 2 recommandations (les ii et iv) ont été mises en œuvre ou traitée de façon satisfaisante (dès lors non mentionnées dans ce rapport). Trois recommandations (i, v et vi) ont été partiellement mises en œuvre. Seule la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre (concernant le trafic d'influence commis en relation avec un agent public étranger).

- Recommandation i : partiellement mise en œuvre

→ Abandonner la notion de pacte de corruption

Le GRECO souligne un double problème : la question de l'antériorité du pacte d'une part, le pacte en lui-même d'autre part.

Les autorités françaises ont répondu que la loi du 17 mai 2011 (article 154) et la jurisprudence attestent du caractère indifférent de l'existence d'un « *pacte* » entre les protagonistes. Il n'est pas nécessaire de prouver l'existence d'un pacte pour incriminer le seul comportement de celui, corrupteur passif ou actif, qui est à l'initiative de la corruption. Il suffit pour cela de prouver, par exemple, qu'il a été demandé le versement d'une somme d'argent en échange de l'accomplissement d'un acte.

Les autorités françaises ont également indiqué que des formations (ainsi que le rapport 2013 du SCPC) ont été organisées à destination des magistrats pour leur demander d'abandonner la notion de « pacte de corruption » en raison des confusions qu'elle suscite.

→ Pour le GRECO, ces avancées n'ont fait que consacrer la suppression de la condition d'antériorité de la sollicitation par rapport aux faits, sans pour autant se pencher sur la question de l'existence ou non d'un pacte. Il relève que la jurisprudence a tendance à ne pas retenir les qualifications de corruption et de trafic d'influence en l'absence d'un pacte préalable (car difficultés de preuve).

→ **Ajouter dans les éléments constitutifs de la corruption et du trafic d'influence le fait de « recevoir » pour être conformes à la convention pénale**

Les autorités françaises soutiennent que la législation pénale va au-delà de ces exigences car les textes d'incrimination sont très larges (« solliciter », « agréer »).

→ Le Greco considère que cet argument n'est pas pertinent.

- **Recommandation iii : non mise en œuvre**

→ **Incriminer le trafic d'influence commis en relation avec un agent public étranger** et envisager l'abandon de la réserve consignée à l'article 12 de la convention pénale sur la corruption concernant cette infraction

Les autorités françaises ont annoncé à plusieurs reprises une réflexion interministérielle sur une éventuelle pénalisation, mais qui n'a jamais été engagée.

Un amendement a été déposé lors de l'examen du projet de loi fraude fiscale, tendant à incriminer le trafic d'influence commis en relation avec un agent public étranger. Un rapport publié en octobre 2012 par l'OCDE faisait état du système français qui consacre l'impunité du trafic d'influence visant les plus hauts responsables dont le rôle et l'autorité sont pourtant déterminants. **Cet amendement a été retiré.**

→ Le GRECO regrette que malgré la multitude d'annonces faites depuis 2011, aucune suite n'ait été donnée à cette recommandation. Le GRECO souligne l'isolement de la France sur ce point par rapport aux autres Pays signataires de la Convention.

- Recommandation v : partiellement mise en œuvre

→ **Allonger le délai de prescription pour les délits de corruption et de trafic d'influence**

Les autorités françaises font référence aux théories jurisprudentielles qui permettent de s'écarter du délai légal de prescription applicable aux délits : les juridictions reportent le point de départ du délai (qui reste de trois ans) au jour où l'infraction est découverte. **La Cour de Cassation a récemment confirmé cette jurisprudence dans un arrêt n°613 du 7 novembre 2014 rendu dans une affaire d'infanticides.**

Il était prévu dans le projet de loi fraude fiscale de consacrer dans la loi le report du point de départ du délai de prescription mais la disposition n'a pas été adoptée

→ Les dernières confirmations jurisprudentielles de novembre 2014 émanant de la plus haute juridiction pénale française, le **GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre**. Il juge néanmoins préférable de clarifier la situation avec toute la sécurité juridique requise pour les dossiers de corruption et de trafic d'influence en inscrivant dans les textes législatifs cette évolution.

- Recommandation vi : partiellement mise en œuvre

→ **Supprimer l'exigence d'une plainte de la victime ou d'une dénonciation des autorités étrangères** pour la poursuite d'infractions pénales commises à l'étranger par un ressortissant français

→ **Supprimer la condition d'une décision définitive des juridictions étrangères** constatant une infraction commise sur leur sol pour la poursuite du complice en France

→ **Abandonner la réserve des autorités françaises concernant l'article 17 de la convention** (la France se réserve le droit de n'établir sa compétence que lorsque l'auteur de l'infraction est l'un de ses ressortissants et que les faits sont punis par la législation du pays où ils ont été commis).

La loi adoptée le 6 décembre 2013 a abrogé les articles 435-6 et 435-11 10 du code pénal qui réservait au parquet le monopole des poursuites pour les faits commis à l'étranger, y compris lorsqu'une partie des faits ont été commis sur le territoire français.

Concernant la 2^{ème} mesure, les autorités françaises indiquent que la France n'a pas, à l'heure actuelle, modifié son cadre légal dans ce domaine mais que la réflexion se poursuit.

Sur la dernière mesure, le principal argument des autorités françaises repose sur le principe de double incrimination et le respect de la justice du Pays où l'infraction a été commise. Cependant, dans la pratique, cette réserve ne pose pas de difficultés réelles dans la mesure où l'incrimination des faits de corruption d'agent public étranger est imposée par la Convention des Nations Unies contre la Corruption, ratifiée par 169 pays. Pour le GRECO, cela justifie d'autant plus l'abolition par la France de cette réserve devenue inutile.

II. Transparence du financement des partis politiques

Sur 11 recommandations, seules deux ont été pleinement mises en œuvre, 8 partiellement et 1 n'a toujours pas été mise en œuvre.

- Recommandation i : partiellement mise en œuvre

→ **Étendre le dispositif sur le financement des partis et des campagnes pour prendre en compte :**

(1) les candidats menant campagne mais décidant de ne pas participer à l'élection

(2) les élections sénatoriales

(1) Candidats qui se désistent (par exemple, Christine Boutin lors des dernières présidentielles qui, en retour, a reçu la promesse d'un financement de l'UMP pour son parti à hauteur de 800 000€) :

Les autorités soulignent le caractère marginal qui s'attache à ces candidats et précisent que la dévolution de l'actif net des sommes collectées par ces candidats est réglée par des règles précises et encadrées (article L 52-5 § 5 du code électoral). Elles rappellent aussi qu'un désistement, qui donnerait lieu à un accord de nature financière, est légal dans la mesure où le choix d'un parti de soutenir financièrement un autre parti relève de sa liberté d'organisation, protégée par l'article 4 de la Constitution française.

(2) Élections sénatoriales :

Le dispositif a été étendu à ces élections par la loi du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique : les candidats aux sénatoriales se soumettent désormais aux règles relatives au financement des campagnes électorales. Ce texte s'appliquera à compter des sénatoriales de septembre 2014.

→ Le GRECO regrette qu'aucune suite n'ait été donnée à la première recommandation. Le phénomène des candidats qui se désistent, aussi rare soit-il, peut mener à des spéculations sur les aspects financiers de désistements négociés.

- Recommandation ii : partiellement mise en œuvre

→ **Étendre le périmètre comptable des partis et formations politiques aux structures liées (par exemple aux sections territoriales) et identifier les moyens matériels des groupes parlementaires**

→ Procéder à des consultations sur l'opportunité de réglementer la prise en compte de l'action des tierces parties, en fonction de leur importance en pratique

Les autorités françaises rappellent le principe de liberté d'organisation des partis. Ceux-ci disposent d'une marge de manœuvre pour consolider et faire certifier leurs comptes. Elles conviennent toutefois qu'une réflexion visant un contrôle plus approfondi des structures locales des partis politiques pourrait être bénéfique à une plus grande transparence de la vie politique.

→ Le GRECO apprécie que la France propose qu'une réflexion soit menée.

→ Concernant les groupes parlementaires, le GRECO relève que ce domaine a commencé à faire l'objet de réformes importantes suite à des polémiques intervenues entre les mois de juin et septembre 2014. En effet, suite aux soupçons de détournement de fonds des comptes du groupe parlementaire UMP au Sénat, les deux assemblées exigent désormais que les groupes politiques se constituent en associations, les obligeant à faire certifier leurs comptes et à les publier.

- Recommandation iii : non mise en œuvre

→ **Demander aux partis** qui ont financé la campagne d'un candidat ou ont utilisé les médias aux fins de le soutenir soient tenus de **déposer auprès de la CNCCFP un état de leur intervention financière ou autre**

→ Faire en sorte que cette déclaration soit **contrôlée par la CNCCFP** et **rendue publique**

Sur le premier point, les autorités françaises rappellent que les contributions des formations politiques à la campagne électorale d'un candidat sont retracées dans le compte de campagne de celui-ci. Cela permet déjà un contrôle de ce soutien par la CNCCFP, ce qui rendrait redondante une déclaration du parti concerné.

Sur le second point, elles rappellent qu'il existe déjà des procédures de contrôle des comptes de campagne par des experts-comptables qui s'assurent de la présence des pièces justificatives requises.

→ Le GRECO regrette l'absence de mise en œuvre de cette recommandation. C'est insuffisant au regard du principe de transparence des partis politiques car **la CNCCFP et le public n'ont pas un aperçu global de l'intervention financière des partis politiques lors des campagnes électorales**. Cela limite aussi la portée du contrôle en ne permettant pas des recoupements entre comptes de campagne des candidats et des partis.

Pour rappel : le rapport Nadal recommande de publier les dépenses des candidats, à intervalles réguliers, et pendant le temps de la campagne.

- Recommandation iv : partiellement mise en œuvre

→ **Faire en sorte que les flux entrants passent plus largement par le mandataire ou l'association de financement**

→ Faire en sorte que les candidats désignent leur mandataire au plus tôt.

La 2^{ème} mesure a été mise en œuvre suite à des amendements du Code électoral en 2011 précisant que les candidats doivent déclarer leur mandataire lors du dépôt de candidature.

Concernant la 1^{ère} mesure, le GRECO rappelle que, **dans le cas des campagnes**, les mandataires/associations de financement interviennent pour la collecte de tous les flux entrants et sortants (à l'exception des menues dépenses). Mais **dans le cas des partis**, ils ne sont chargés que de collecter les dons de personnes physiques et de délivrer les reçus. L'ensemble des autres recettes (cotisations des adhérents, dons de partis ou groupements politiques – les seules personnes morales autorisées à faire des dons) peuvent être encaissées directement par le parti. Pour le GRECO, **cela rend difficile voire illusoire un contrôle de l'ensemble des flux alimentant la trésorerie des partis**. D'autant plus que la CNCCFP se concentre sur la vérification des dons transitant par le mandataire financier tandis que les autres flux entrants font uniquement l'objet d'une certification par les commissaires aux comptes.

→ Le GRECO en conclut qu'une bonne partie des ressources des partis politiques n'est pas contrôlée en pratique par la CNCCFP. Les soupçons de fausses factures dans l'affaire Bygmalion témoignent d'ailleurs des problèmes posés par les flux qui échappent aux mandataires.

Pour remédier à ces lacunes, l'ordre des experts-comptables propose d'imposer la canalisation de l'ensemble des flux « entrants » par le mandataire du parti, qui devrait obligatoirement prendre la forme juridique d'une association de financement. »

- **Recommandation v : partiellement mise en œuvre**

→ **Améliorer la publicité/publication des comptes de campagne**, y compris sur une base régulière au cours de celle-ci

→ Inscrire les conditions de leur consultation au code électoral

→ Rendre la procédure devant le juge de l'élection plus efficace (par exemple en ouvrant un nouveau délai de consultation et de protestation après le dépôt des comptes de campagne)

Seule la 3^{ème} mesure a été mise en œuvre avec le renforcement du contrôle du contentieux électoral par la loi organique du 14 avril 2011.

Le GRECO rappelle que la publication des comptes simplifiés (après contrôle) prend plus d'un an et aucun délai n'est prévu pour cette publication. Par ailleurs, la consultation des comptes dès leur dépôt – avant vérification – ne peut se faire qu'à Paris, au siège de la CNCCFP.

Les autorités répondent qu'une publication intermédiaire des comptes de campagne pourrait donner une image erronée de la campagne conduite par un candidat, ces comptes n'étant ni stabilisés, ni certifiés.

→ Le GRECO regrette l'absence de tout nouveau développement, y compris sur des simples mesures comme un délai pour la publication, ou pour faciliter en pratique la consultation des comptes de campagne ailleurs qu'au siège de la CNCCFP.

- **Recommandation vii : partiellement mise en œuvre**

→ **Examiner l'articulation entre les deux systèmes de dons applicables au financement des partis et à celui des campagnes** et, notamment, la question du cumul des dons

→ **Examiner l'introduction d'un seuil adéquat au-dessus duquel l'identité du donateur doit être divulguée**

La 1^{ère} mesure a été mise en œuvre par la loi sur la transparence de 2013 qui plafonne les dons des personnes physiques aux partis à 7500 € quel que soit le nombre de partis bénéficiaires (à l'exception des cotisations des élus à leur parti). Les associations de financement et les mandataires financiers doivent par ailleurs communiquer chaque année à la CNCCFP la liste des personnes ayant consenti des dons d'au moins 3 000 euros à un parti politique.

Concernant les dons aux candidats à une élection, les autorités françaises rappellent qu'ils ne peuvent être supérieurs à 4 600 euros par donateur et par élection. Les coordonnées des donateurs et le montant du don ne sont pas rendus publics, mais les dons reçus sont retracés au moyen des « feuillets de carnets de reçus-dons » délivrés par le mandataire financier au donateur.

Concernant la seconde mesure, les autorités soulignent que la publicité porterait une atteinte excessive au principe de liberté des opinions politiques¹.

→ Le GRECO regrette l'absence de suite donnée à la seconde mesure et rappelle que de nombreux pays – garantissant le droit au respect de la vie privée – possèdent un dispositif pour connaître l'identité des donateurs au-delà d'un certain montant. Le retard de la France démontre un manque de transparence qui peut ouvrir la voie à la spéculation de l'opinion publique.

- **Recommandation ix : partiellement mise en œuvre**

→ **Renforcer la fonction de contrôle de la CNCCFP en ce qui concerne le financement des partis politiques**

Dans son précédent rapport, le GRECO avait constaté que la CNCCFP :

- ne disposait pas de la totalité des pièces comptables relatives aux comptes des partis
- que son contrôle ne portait pas sur les dépenses des partis
- ne pouvait exiger la production de pièces
- ne disposait pas de pouvoir de contrôle sur place à l'égard des partis
- ne pouvait faire appel aux services d'enquête judiciaire en cas de doute sérieux.

→ Le GRECO note que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre par la loi sur la transparence de 2013 qui inscrit, dans la loi, **la faculté pour la CNCCFP de demander aux partis politiques la communication des justificatifs et pièces comptables** (ce qui donne davantage d'autorité à la CNCCFP dans ses demandes).

Le GRECO regrette qu'aucun nouveau développement ne soit intervenu. **La CNCCFP est en effet réduite à vérifier le respect des obligations formelles et ses pouvoirs de contrôle restent eux-mêmes limités.**

→ Pour rappel, François Logerot insiste sur la nécessité que la CNCCFP ait accès aux comptes des partis en temps réel : pour pouvoir contrôler les comptes de campagne, la commission doit avoir accès à tous les justificatifs, pendant le temps de la campagne, afin de pouvoir faire le lien entre ce qui est déclaré dans les comptes de campagnes (recettes) et ce qui est déclaré dans les comptes des partis (dépenses). Aujourd'hui, seuls les commissaires aux comptes ont accès à ces informations.

- **Recommandation x : mise en œuvre**

→ **Renforcer l'efficacité du dispositif de déclaration de patrimoine des élus** et en particulier renforcer la fonction de contrôle de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, étendre les informations qui doivent lui être fournies, introduire si nécessaire un mécanisme permettant de sanctionner les déclarations mensongères.

Les lois sur la transparence ont répondu à cette recommandation.

¹ Pour rappel, François Logerot n'est pas non plus favorable à la publication du nom des grands donateurs. Selon lui, un don à un parti fait partie de l'expression d'une opinion politique qui doit rester de l'ordre de la vie privée.

→ Dans l'ensemble, il apparaît que des améliorations sensibles ont été introduites dans le sens voulu par la recommandation et que le nouveau dispositif est à présent opérationnel. Le GRECO invite néanmoins la France à remédier à certaines insuffisances, par exemple le fait que les déclarations soient remplies manuellement et de façon parfois négligée.

→ Voir aussi sur ce sujet, le [rapport de JL Nadal](#).

- **Recommandation xi : partiellement mise en œuvre**

→ **Harmoniser et moduler les sanctions** sans que celle de l'inéligibilité ne soit abrogée et améliorer le mécanisme de publication des décisions.

Les autorités indiquent que les amendements d'avril 2011 donnent un nouveau pouvoir à la CNCCFP, celui de « *moduler* » ses décisions. La même possibilité est donnée au juge de l'élection. La sanction d'inéligibilité a été maintenue.

→ Le GRECO note toutefois que certaines lacunes n'ont pas été prises en compte, comme la perte du financement public qui n'est pas modulable pour ce qui est des partis politiques ou la nécessité d'améliorer le mécanisme de publication des décisions.