

**Le Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC),
organe français de prévention de la corruption (art. 6 CNUCC)**

Le Service central de prévention de la corruption est un service à composition interministérielle placé auprès du garde des sceaux, ministre de la justice ; il a été créé par la loi 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, et ses modalités d'application ont été fixées par le décret 93-232 du 22 février 1993.

Il joue un rôle essentiellement préventif, sans pouvoirs d'investigation ni de poursuite, qui sont de la compétence des organes de poursuite (procureurs de la République).

Il s'agit d'une structure interministérielle autonome, placée auprès du ministre de la justice, dirigée par un magistrat de l'ordre judiciaire de haut rang, nommé pour 4 ans par décret du président de la République et irrévocable au cours de son mandat.

Le Service dispose en 2014 d'un effectif d'une quinzaine de personnes, dont environ 10 conseillers magistrats (des ordres judiciaire, financier et administratif), agents publics (administrateurs civils ou autres fonctionnaires) provenant de différents ministères (intérieur, finances, mais aussi éducation nationale par exemple).

Tous les membres du Service sont soumis au secret professionnel.

Si le SCPC bénéficie d'une très large autonomie fonctionnelle (choix de ses priorités d'action, définition de ses orientations, des propositions de réforme qu'il considère pertinentes, etc.), il ne jouit pas d'une indépendance financière propre, ses charges (locaux, équipement) étant payées et son budget (déplacements, documentation, téléphonie, etc.) établi par les services administratifs du ministère de la justice.

MISSIONS DU SCPC :

Le Service central de prévention de la corruption a été conçu comme une cellule d'experts, en matière de renseignement et d'expertise, au profit des autorités administratives et judiciaires, auxquelles il ne peut toutefois se substituer en aucun cas.

C'est ainsi que le SCPC est partie prenante dans tous les débats qui, en France, portent sur la corruption au sens le plus large, et sa prévention en amont (conflits d'intérêts, corruption dans le secteur économique, celui de la santé, dans les collectivités locale, etc.).



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA JUSTICE



Il est chargé de :

- **centraliser les informations** nécessaires à la détection et à la prévention des faits de corruption active ou passive et de corruption de directeur ou d'employé d'entreprise privée, de prise illégale d'intérêt, de concussion, de favoritisme et de trafic d'influence ;
- **prêter son concours**, sur leur demande, aux autorités judiciaires saisies de faits de cette nature ;
- **donner des avis** sur les mesures susceptibles de prévenir de tels faits, à diverses autorités limitativement énumérées par le décret, qui en font la demande :
 - ministres ;
 - présidents d'exécutifs locaux (maires, présidents de conseils généraux et régionaux, président de l'exécutif de Corse, présidents de groupements de collectivités territoriales et des établissements publics des collectivités territoriales) ;
 - chefs de juridictions financières (Cour des comptes, cour de discipline budgétaire, chambres régionales et territoriales des comptes) ; – certains services administratifs de l'État (préfets, administrateur des finances publiques, autres comptables publics, présidents et directeurs des établissements publics de l'État) ;
 - diverses commissions administratives (commission des comptes de campagne et des financements politiques, commission relative à la transparence financière de la vie politique, conseil de la concurrence, autorité des marchés financiers, TRACFIN, mission interministérielle d'enquête sur les marchés) ;
 - organismes ou services d'inspection ou de contrôle relevant de l'État ;
 - dirigeants des organismes privés chargés d'une mission de service public.
- depuis la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, il est en outre chargé de la **protection des lanceurs d'alertes**.
- Par ailleurs, le SCPC développe une politique de **sensibilisation en direction des grandes entreprises** des secteurs public et privé, des **collectivités territoriales**, notamment dans le cadre de groupes de travail qu'il anime et qui nourrissent sa réflexion. Il conçoit et met en œuvre des **actions de formation** en faveur de divers organismes, grandes écoles et universités.
- Enfin, le service assure une **mission internationale** grandissante dans le domaine de la lutte contre la corruption, des délits assimilés et de leur prévention :
 - soit dans un cadre multilatéral en participant aux réunions de suivi de la mise en œuvre des grandes conventions internationales et aux différents groupes de travail anticorruption de l'ONU, du Conseil de l'Europe, de l'OCDE, de l'Union Européenne, du G 20,
 - soit dans le cadre de relations bilatérales avec des pays ou des organismes étrangers désireux de bénéficier de ses compétences en ce domaine.

D) Centraliser les informations nécessaires à la détection et à la prévention des faits de corruption.

La mission première du Service consiste à centraliser et à exploiter les informations (provenant de sources ouvertes ou fermées) destinées à la prévention de la corruption. Il travaille, à cette fin, avec l'ensemble des ministères concernés par la lutte contre la corruption (Justice, Intérieur, Economie et Finances,...).

Dès que les informations recueillies par le Service mettent en évidence des faits susceptibles de constituer une infraction, il en saisit le procureur de la République compétent, en application des dispositions de l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale français qui dispose que *« toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs »*.

La synthèse des informations recueillies par le SCPC, leur analyse et la typologie des mécanismes de fraudes qui en résultent, sont publiées dans le rapport annuel d'activité du Service, adressé au Premier ministre et au ministre de la justice, puis rendu public et largement diffusé.

Ce document peut également contenir des propositions de réforme adressées au gouvernement, notamment de réforme législative, en matière de politique de prévention de la corruption.

Parmi les récentes propositions faites par le SCPC, on soulignera :

- la proposition d'autoriser les associations régulièrement déclarées depuis moins de cinq ans à la date des faits, se proposant dans leurs statuts de combattre les faits de corruption et manquement à la probité, à exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions visées ci-dessus ou assimilés (Rapport 2010 du SCPC).

Cette proposition a été suivie d'effet puisque la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière permet désormais à ces associations d'ester en justice.

- la proposition d'adopter des dispositions prévoyant de manière explicite la protection du lanceur d'alerte (Rapport 2011 du SCPC).

A la suite de cette proposition, on note, d'une part, que la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique protège les lanceurs d'alerte signalant de bonne foi des faits relatifs à une situation de conflit d'intérêts dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction ; d'autre part, la loi du 6 décembre 2013, relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière est venue compléter le dispositif de protection des lanceurs d'alerte en protégeant le lanceur d'alerte qui a *« relaté ou témoigné, de bonne foi, de faits constitutifs d'un délit ou d'un crime dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions »*. De plus, la loi du 6 décembre 2013 renverse la charge de la preuve, au profit du lanceur d'alerte. Ainsi, si celui-ci présente des éléments de fait qui permettent de présumer qu'il a relaté ou témoigné de bonne foi de faits constitutifs d'un délit ou d'un crime, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à la déclaration ou au témoignage de l'intéressé.

II. Assister et conseiller, à leur demande, diverses autorités politiques, administratives ou judiciaires

Outre la collecte d'informations relatives à la corruption, le SCPC :

- prête son concours, sur leur demande, aux autorités judiciaires saisies de faits de corruption, de prise illégale d'intérêts, de concussion, de favoritisme, de trafic d'influence et de tous cas d'atteinte à la probité au sens large ;
- donne des avis sur les mesures susceptibles de prévenir de tels faits à diverses autorités limitativement énumérées qui en font la demande.

Les concours et avis, présentés généralement sous la forme de notes techniques, respectent scrupuleusement le principe de confidentialité auquel sont soumis les membres du Service. Les délais de réponse sont en général assez courts, sous réserve de la complexité du dossier. Il arrive parfois que le service ne soit pas en mesure de rendre un avis à la seule vue des pièces apportées par l'autorité de saisine, ce qui le conduit à demander que la requête soit complétée. En 2012, le service a été saisi de trente-huit demandes de concours, deux émanant d'autorités administratives, huit d'autorités judiciaires et vingt-huit de particuliers, associations et conseillers municipaux.

L'absence de pouvoir propre d'investigation du SCPC relevé plus haut se trouve ainsi partiellement compensé, la limite principale étant l'absence de pouvoir de saisine d'initiative du SCPC.

III. Conduire des actions de sensibilisation et de formation à la prévention de la corruption

A) Secteur privé

Le SCPC participe à la sensibilisation des acteurs économiques, directement concernés par les risques liés à la corruption. Le service apporte à ce titre son concours aux entreprises et organisations représentatives du secteur privé, désireuses d'élaborer des codes déontologiques internes et de mettre en place des systèmes d'alerte éthique. Dans ce cadre, les domaines d'intervention du SCPC, dans son expertise de prévention de la corruption, concernent principalement la prévention des risques.

Les actions du SCPC sont menées autour du renforcement des règles de conformité, la mise en place et la gestion effective des procédures d'alertes, l'aide à l'élaboration de codes déontologiques synthétisant et explicitant les normes existantes, la mise en place d'échanges de savoir-faire et de bonnes pratiques professionnelles en matière de détection des faits de corruption internes et externes.

Dans un souci d'accroissement de la visibilité de ce processus de travail, des réunions de travail ou des rencontres sous différentes formes sont organisées par le SCPC avec ses partenaires institutionnels (MEDEF, Confédération générale des petites et moyennes entreprises [CGPME], chambre de commerce et d'industrie [CCI]), ministères intéressés (justice, ministère de l'économie et des finances, ministère des affaires étrangères).

B) Secteur public

- Le SCPC a également développé des liens avec différentes administrations. On notera notamment les liens entretenus entre le SCPC et TRACFIN. Ce dernier service du ministère de l'économie et des finances a été créé en 1990. S'agissant d'une cellule de renseignement financier au sens du GAFI et de l'UE, TRACFIN chargé de lutter contre les circuits financiers clandestins, en recevant et traitant les déclarations de soupçon que la loi française impose à une liste de professionnels de la finance ou non (banques et établissements financiers, mais aussi notaires, avocats, commissaires-priseurs responsables de cercles de jeux, loteries, paris, etc.) qui relèvent des mouvements financiers suspects, laissant soupçonner un blanchiment de capitaux provenant d'une infraction pénale punie d'au moins un an d'emprisonnement, et notamment, de la corruption.

Le SCPC et TRACFIN ont rédigé en 2008 un manuel commun, intitulé « Guide d'aide à la détection des opérations financières susceptibles d'être liées à la corruption », qui entend informer et former, les professionnels concernés par les déclarations de soupçons aux risques de blanchiment en France, notamment par intégration de fonds provenant de la corruption extranationale (en particulier de personnes politiquement exposées, PPE). Une nouvelle édition, actualisée, de ce manuel est parue en 2014.

- Le SCPC entretient des relations avec les grandes écoles, les universités françaises, les écoles de formation ou d'application (ENA, ENM, Ecole de Police, universités, etc.) ou par le biais de missions de sensibilisation, ou d'actions de formation auprès de corps de contrôle ou d'inspections de l'administration, de services de police spécialisés (IGPN) afin d'établir des cartographies des risques et de mettre en place des mécanismes de détection et de prévention des fraudes et pratiques de corruption (ministères de la défense, de l'intérieur, etc.).

- Le SCPC s'intéresse également à la problématique, récurrente, de la prévention de la corruption dans les collectivités territoriales. Un groupe de travail ad hoc a été constitué pour nourrir la réflexion du SCPC à cet égard, en s'appuyant notamment sur la connaissance du phénomène par les acteurs de terrain. Le groupe de travail s'est donné pour mission d'envisager, sur la base d'une analyse participative, des propositions concrètes en vue de renforcer le dispositif de la prévention de la corruption dans les collectivités territoriales.

IV. L'action internationale du Service central de prévention de la corruption

A) Les actions multilatérales

À la faveur du mouvement qui, à la fin des années 1990, a conduit la communauté internationale à adopter plusieurs conventions en matière de prévention et de lutte contre la corruption, le SCPC a été amené à développer des actions internationales, bilatérales ou multilatérales.

En sa qualité de membre de la délégation française, le SCPC participe ainsi activement aux travaux des principales institutions internationales, aux côtés d'autres partenaires (ministère de la justice, ministère des affaires étrangères, ministère de l'économie et des finances).

A cet égard, le SCPC est en effet statutairement présent dans plusieurs enceintes internationales, dont les principales :

- l'ONUDC : en étroite collaboration avec le ministère des affaires étrangères et européennes, le SCPC suit la mise en œuvre, au sein des groupes intergouvernementaux de travail, du mécanisme de suivi et de la restitution des avoirs provenant de la corruption qui découlent de la convention contre la corruption de l'ONU du 31 octobre 2003). Le Service participe, avec ses partenaires institutionnels, aux Conférences et sessions organisées par l'ONUDC dans le cadre de la lutte contre la corruption.

La France a désigné, dans le corps de cette convention, le SCPC comme autorité française habilitée à assister techniquement les Etats Parties qui le demandent (art. 6-3 convention) ; le SCPC pouvant être considéré par ailleurs comme étant l'un des « organes spécialisés dans la lutte contre la corruption par la détection et la répression » prévu par l'article 36 de la convention, organes qui «se voient accorder l'indépendance nécessaire, pour pouvoir exercer leurs fonctions efficacement et à l'abri de toute influence indue » ;

- L'OCDE : le SCPC participe activement aux travaux de l'OCDE, et en particulier ceux du groupe corruption et ceux du comité de la gouvernance publique. Le Service effectue des missions à l'étranger (évaluation, expertise) dans le cadre du programme SIGMA, programme conjoint entre l'OCDE et l'Union européenne pour développer des programmes de coopération dans les Balkans ;

- le Conseil de l'Europe : le SCPC fait partie de la délégation française au sein du GRECO, le groupe de travail chargé de veiller à l'application des conventions pénale et civile du Conseil de l'Europe, dont il est de plus le point de contact français (réseau d'agences contre la corruption) ;

- Le SCPC est associé aux travaux de la Banque mondiale dans le cadre du projet «StAR », consacré au recouvrement des avoirs issus, notamment, de la corruption, dont la vocation est de prévenir le blanchiment des produits provenant d'activités illicites et à accélérer la restitution systématique des avoirs volés ;

- Dans le cadre du G20, le SCPC participe, depuis sa création en 2010, avec des représentants du MINEFI et du MAEE, au groupe de travail du G20 contre la corruption. Le premier rapport du groupe de travail a été approuvé par les chefs d'Etats au sommet de Cannes (3-4/11/2011). Le groupe de travail anticorruption, qui a élaboré en octobre 2012 un nouveau plan d'action pour les années 2013-2014, se consacre notamment au « refus d'entrée » sur le territoire d'un Etat des officiels (politiques et hauts fonctionnaires) corrompus; à la protection des donneurs d'alerte; aux marchés publics; aux déclarations de patrimoine, et conflits d'intérêts; au recouvrement des avoirs (notamment en l'absence de condamnation); à la coopération internationale; aux rapports avec le secteur privé (B20); et au développement des autorités anticorruption ;

- Le réseau de lutte contre la corruption (EACN) institué par décision du Conseil de l'Union Européenne du 24 octobre 2008 (groupe EPAC, European Partners Against Corruption) : le SCPC a été désigné en qualité de point de contact français.



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA JUSTICE



B) Les actions de coopération avec d'autres autorités anticorruption

Le SCPC, qui est l'autorité anticorruption désignée par la France conformément aux dispositions de l'article 6-3 de la CNUCC, est sollicité par d'autres autorités anticorruption pour conduire des actions de formation. A cette fin, des protocoles bilatéraux de coopération ont été signés et mis en œuvre entre le SCPC et différentes autres agences.

A titre d'exemples :

- Dans le cadre du protocole de coopération signé le 13 décembre 2011 entre le SCPC et la Commission Nationale Anticorruption du Cameroun (CONAC), un conseiller au SCPC a effectué, en 2012, une mission de formation aux techniques d'investigation à Yaoundé (Cameroun). Plus récemment, en avril 2014, des membres du SCPC se sont rendus à Douala dans le cadre d'une formation consacrée à l' « *Ethique et lutte contre la corruption dans les entreprises et les multinationales* ».

- Un protocole de coopération avec l'Office Anti-fraude de Catalogne (OAC) a été signé à Barcelone le 14 septembre 2012, pour une durée reconductible de deux ans. Ce protocole a pour objet d'élargir et renforcer la coopération entre les deux agences anticorruption à travers un partage mutuel de l'information sur les mesures et bonnes pratiques de prévention de la corruption.

D'autres actions sont également engagées par le SCPC.

A titre d'exemples :

- Dans le cadre de l'appui à l'introduction de règles internes concernant le statut du personnel, le rôle, la gestion et le traitement interne des dossiers de l'Instance Nationale de Lutte contre la Corruption tunisienne, ainsi que la garantie de leur confidentialité et sécurité, le Conseil de l'Europe a demandé, en 2013, à un conseiller au SCPC d'animer auprès de l'Instance cinq ateliers et de fournir une assistance méthodologique et un accompagnement à la mise en place de l'Instance nationale et de la lutte contre la corruption.

- Dans le cadre d'un séminaire consacré à la « Prévention et répression de la corruption, pour une stratégie d'actions de la Brigade de Lutte contre la corruption concertée avec les autres acteurs ivoiriens », qui s'est tenu en Côte d'Ivoire, à Abidjan, en septembre 2013, deux conseillers du SCPC sont intervenus lors des sessions plénières et ateliers de travail sur, notamment, la prévention et la détection de la corruption.

- A la demande du Gouvernement de la République de Saint-Domingue, l'OCDE a conduit du 1^{er} au 5 juillet 2013 une mission d'évaluation de la fonction publique et des services publics de ce pays. Un conseiller au SCPC a participé, en qualité d'expert d'un Etat membre de l'OCDE à cette mission qui a abouti à la rédaction d'un rapport à la fin de l'année 2013.

- Dans le cadre d'un programme de coopération romano-suisse (2013-2015), à l'initiative de l'Institut de Bâle, consacré au « Renforcement des capacités des juges et procureurs roumains dans la lutte contre la corruption et la criminalité financière », un conseiller du SCPC intervient régulièrement lors de séminaires portant, notamment, sur les techniques d'investigation, les techniques spéciales d'enquêtes, ainsi que sur le cyber-crime financier ; le thème du dernier séminaire qui a eu lieu en avril 2014 portait sur la corruption dans les marchés publics.



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA JUSTICE



CONCLUSION

Le SCPC, autorité anticorruption au sens de l'article 6 de la CNUCC, est une structure de prévention complétant le système plus large de lutte contre la corruption. En ce sens, le SCPC ne nécessite pas d'assistance technique pour appliquer la CNUCC ; à l'opposé, le SCPC offre aux Etats qui le souhaitent son expertise et sa coopération pour augmenter l'efficacité des dispositifs internationaux de prévention et de lutte contre la corruption, qui demeure l'un des objectifs majeurs de la communauté internationale.

Organisation des Nations Unies contre la Drogue et le Crime

Informations en vue de la quatrième réunion intersessions du Groupe de travail sur la prévention de la corruption (8-10 septembre 2014)

Informations concernant les mesures législatives et administratives relatives au secteur public, y compris les mesures visant à accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif, et, le cas échéant, du financement des partis politiques

1) Mesures législatives et administratives prises pour prévenir la corruption dans le secteur public – informations sur les mesures prises pour accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et du financement des partis politiques

Plusieurs lois, dont deux très récentes, ont œuvré en faveur de la prévention de la corruption en France, en particulier dans le domaine de la transparence de la vie publique.

- D'abord, la loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ;

- La loi n°90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques modifie l'article 11, et crée les articles 11-1, 11-2, 11-3, 11-4, 11-5, 11-6, 11-7, 11-8, de la loi du 11 mars 1988, détaillés par la suite.

- La loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique vient elle aussi modifier la loi du 11 mars 1988 et apporte des précisions dans une section consacrée au financement de la vie politique.

- La loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière apporte, enfin, une meilleure protection des lanceurs d'alerte en matière de corruption comme indiqué par la suite.

En matière de **prévention**, la loi du 6 décembre 2013 apporte une protection similaire aux lanceurs d'alertes dans le secteur public que dans le secteur privé. En vertu de **l'article 6 ter A** de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, *« aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut-être prise à l'égard d'un fonctionnaire pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, de faits constitutifs d'un délit ou d'un crime dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions »*.

Par ailleurs, des mesures ont été prises aux fins suivantes :

- **Elaborer une définition juridique de ce qui constitue un don ou une contribution ;**

Depuis longtemps, le droit français considère que lorsqu'elle est faite dans une intention libérale la transmission d'un bien ou d'un droit que consent une personne au profit d'une autre, constitue un don ou encore une donation.

- **Exiger la divulgation publique des dons reçus par les candidats à un mandat public et par les partis politiques, y compris de l'identité des donateurs (personnes physiques et morales) ;**

La divulgation des dons reçus par les candidats à un mandat public et par les partis politiques n'est pas publique. Mais l'**article 11-4** de la loi du 11 mars 1988, modifié par la loi du 11 octobre 2013, exige que l'association de financement ou le mandataire financier du candidat délivre au donateur un reçu, dont un décret à venir en Conseil d'Etat fixera les conditions d'établissement, d'utilisation et de transmission à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Ce décret déterminera également les modalités selon lesquelles les reçus délivrés pour les dons d'un montant égal ou inférieur à 3 000 euros, consentis par les personnes physiques ne mentionneront pas la dénomination du parti ou groupement bénéficiaire. Dans des conditions toujours fixées par décret, les partis politiques communiquent chaque année à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques la liste des personnes ayant consenti annuellement à verser un ou plusieurs dons ou cotisations.

- **Instaurer des plafonds ou des limites concernant les dons pouvant être faits à des candidats ou à des partis politiques ;**

Le financement privé des partis politiques est régi par les articles 11 à 11-8 de la loi du 11 mars 1988.

Il est interdit aux personnes morales de participer au financement des partis et groupements politiques (article 11-4 de la loi du 11 mars 1988). Cette interdiction concerne toutes les personnes morales à l'exception des partis et groupements politiques (un parti peut donc contribuer au financement d'un autre parti) et des associations de financement de candidats à une élection de droit français. Sont aussi interdites les contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'un parti politique étranger.

Par ailleurs, les dons consentis aux partis et groupements politiques par des personnes physiques sont soumis à des restrictions particulières :

- Tout don en espèce ne peut excéder 150 euros ;
- Tout don de plus de 150 euros doit donc être versé soit par chèque, soit par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire ;
- Une même personne physique ne peut effectuer annuellement des versements excédant 7500 euros au profit d'un même parti politique et des organisations territoriales ou spécialisées qui en dépendent.

Le recours à un mandataire financier (association de financement ou personne physique) permet au parti politique d'encaisser des dons de la part de personnes physiques ouvrant droit à réduction de l'impôt sur le revenu au profit du donateur dans des conditions identiques aux dons consentis aux candidats pour le financement de leur campagne électorale (art. 200 du code général des impôts).

Une cotisation versée à un parti politique n'est pas assimilable à un don, celui-ci étant accordé sans contrepartie. Le montant de la cotisation est fixé librement par le parti et peut donc être



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA JUSTICE



modulé selon les catégories d'adhérents, en tenant compte notamment de la qualité d'élu. Les cotisations ne sont pas plafonnées. Toutefois, la cotisation versée, selon les modalités définies par le parti, doit correspondre à celle figurant dans les statuts ou à une décision de l'assemblée générale. Ainsi, dans le cas d'une cotisation versée supérieure à la cotisation appelée, la différence doit être considérée comme un don et, en ce cas, soumise au plafond de 7500 euros.

Par ailleurs, une cotisation ne peut ouvrir droit à avantage fiscal au titre de l'article 200 du code général des impôts que si elle a été versée directement entre les mains du mandataire financier.

Enfin, les versements ouvrant droit à une réduction d'impôt sur le revenu mentionnés à l'article 200 du code général des impôts, effectués par les différentes personnes membres d'un même foyer fiscal, ne sont pris en compte que dans la limite de 20 % du revenu imposable.

- **Clarifier les autorisations et les limites applicables aux dons faits par des donateurs étrangers ou des personnes morales dont l'Etat est totalement ou partiellement propriétaire ;**

L'article 11-4 de la loi n°88-227 du 11 mars 1988 modifié par la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 précise qu' « aucune association de financement ou aucun mandataire financier d'un parti politique ne peut recevoir, directement ou indirectement, des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger. »

Aussi, comme il l'a été mentionné ci-dessus, les personnes morales ne peuvent participer au financement des partis politiques à l'exception des partis et groupements politiques.

- **Exiger des candidats et des partis politiques qu'ils présentent régulièrement des rapports financiers concernant les dons et les dépenses, y compris avant et après les élections ;**

Les partis ou groupements bénéficiaires de tout ou partie des dispositions des articles 8 à 11-4 de la loi du 11 mars 1988 ont l'obligation de tenir une comptabilité au titre de l'article 11-7 de cette même loi. Cette comptabilité doit retracer tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou il exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Ces comptes sont arrêtés chaque année et sont certifiés par deux commissaires aux comptes. Ils doivent être déposés dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Celle-ci assure leur **publication sommaire** au Journal officiel de la République française.

« Si la commission constate un manquement aux obligations prévues au présent article, le parti ou groupement politique perd le droit, pour l'année suivante, au bénéfice des dispositions des articles 8 à 10 de la présente loi et les dons et cotisations à son profit ne peuvent, à compter de l'année suivante, ouvrir droit à la réduction d'impôt prévue au 3 de l'article 200 du code général des impôts. »

- **Appliquer aux candidats ou aux partis politiques des sanctions en cas d'infraction à la loi, aux règles et à la réglementation applicables ;**

L'alinéa 1^{er} de l'article 11-5 de la loi n°88-227 du 11 mars 1988 prévoit que *« ceux qui ont versé des dons à plusieurs partis politiques en violation de l'article 11-4 sont punis d'une amende de 3 750 € et d'un an d'emprisonnement ou de l'une de ces deux peines seulement »*.
« Quand des dons sont consentis par une même personne physique à un seul parti politique en violation du même article 11-4, le bénéficiaire des dons est également soumis aux sanctions prévues au premier alinéa du présent article. »

- **Prévoir la surveillance indépendante du financement des candidats ou partis politiques.**

La commission nationale des comptes de campagne et financement des partis politiques (CNCCFP) est une autorité administrative indépendante qui a plusieurs rôles. Elle doit, d'abord, vérifier le respect par les partis de leurs obligations comptables et financières, et communiquer chaque année au gouvernement la liste des partis qui ne sont pas soumis à ces règles, ces derniers perdant alors l'aide publique pour l'année suivante. Elle assure la publication sommaire des comptes des partis au Journal officiel, donne ou retire l'agrément aux associations de financement des partis et gère les formules de demande de reçus-dons. Elle vérifie, ensuite, lors de l'examen des souches des formules de reçus-dons, l'absence d'irrégularité au regard de la loi du 11 mars 1988. Elle assure, également, le contrôle du respect de leurs obligations spécifiques par les mandataires financiers (personne physique ou association de financement) et, éventuellement, les sanctionne en refusant de leur délivrer des formules de reçus-dons. Enfin, elle saisit le procureur de la République si un fait susceptible de constituer une infraction pénale est constaté.

L'élection à la présidence de la République est soumise à un régime de vérification particulier. En effet, les comptes des candidats sont, d'abord, examinés par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Puis, ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil constitutionnel par le candidat concerné, dans le mois suivant leur notification.

Le Conseil veille alors au respect des règles de financement des campagnes, notamment celui des plafonds des dépenses et des sources de financement. Après avoir mis en œuvre une procédure contradictoire, il approuve, avec d'éventuelles modifications, ou rejette les comptes des candidats. En cas de défaut de dépôt du compte, de dépassement du plafond légal des dépenses ou de rejet du compte par le Conseil constitutionnel, le candidat n'est pas déclaré inéligible, mais il perd le droit ouvert par la loi au remboursement des dépenses qu'il a personnellement engagées.

2) Illustrations de l'application des mesures décrites ci-dessus

- Déclarations faites par les candidats à un mandat public ou par des partis politiques

- Le conseil constitutionnel est avant l'élection consulté sur le memento relatif aux modalités de financement établi par la CNCCFP.

- Tous les candidats officiels à la présidence de la République ont soumis leurs comptes de campagne à la CNCCFP.
- Le conseil constitutionnel est juge des éventuels recours formés par les candidats contestant les décisions rendues sur leurs comptes de campagnes par la CNCCFP.

Cependant, dans le passé, le financement des campagnes électorales présentait certaines difficultés :

- les recettes en espèce pouvaient être très importantes. Pour pallier ce danger, l'article 12 du décret 2001-213 du 8 mars 2001 fixe désormais les conditions précises de délivrance des dons ainsi que des justificatifs ;
- la création des multiples comités de soutien à un candidat dont les activités n'avaient pas nécessairement été exposées par ce candidat. Le conseil constitutionnel recommandait que les comptes de ces comités soient transmis à la CNCCFP, mais sans pouvoir les y contraindre. Aujourd'hui, les candidats ne font plus appel à ces structures car leurs dépenses peuvent être intégrées dans leurs comptes de campagne.
- Il n'est pas toujours aisé de déterminer l'origine personnelle ou non des dépenses exposées par les candidats.

- Exemples d'infractions en matière de financements politiques ou statistiques sur le sujet, y compris le cas échéant, sanctions appliquées ou poursuites pénales engagées

- Par une décision n°2013-156 PDR du 4 juillet 2013, le Conseil constitutionnel a rejeté les comptes de campagne pour l'élection présidentielle d'un candidat, arrivé deuxième à l'élection, estimant qu'il avait dépassé de plus de 300 000 euros le plafond des dépenses autorisées. Il en est résulté que le parti politique du candidat n'a pas été autorisé à recevoir une subvention publique de 10 691 775 euros pour couvrir ses frais de campagnes.

- Concernant des frais de mandat irréguliers, dans un avis publié mercredi 22 janvier 2014, la CNCCFP a relevé qu'un député, pour rétablir la trésorerie de son micro-parti, a prélevé mensuellement la somme de 3.000 euros sur la somme de 5.700 euros mensuels qui lui était versée par l'Assemblée nationale afin de couvrir les charges liées à l'exercice de son mandat. La justice enquête actuellement sur de possibles faits de «détournements de fonds publics».

- Trafic d'influence et financement illicite de parti politique : en février 2014, une procédure judiciaire a été ouverte à la suite des déclarations de l'ex-comptable d'une personnalité portant sur des sommes d'argent qui auraient été reçues par un ancien ministre. La procédure concerne de possibles délits de *"trafic d'influence actif commis par un particulier, trafic d'influence passif commis par une personne investie d'un mandat électif public, financement illicite de parti politique ou de campagne électorale"*.

- Principales conclusions et recommandations émanant de rapports élaborés par les organismes publics chargés du contrôle du système applicable au financement des candidats à des élections et des partis politiques

Application des lois du 14 avril 2011

La grande majorité des réformes introduites par les lois du 14 avril 2011 sont désormais appliquées. Ainsi, l'exonération de l'obligation de déposer un compte de campagne dont bénéficient les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés, et n'ayant pas reçu de dons, a été appliqué dès les élections cantonales générales de 2011. Il en est de même du pouvoir de modulation du remboursement des dépenses électorales reconnu à la CNCCFP.

En revanche, au cours des élections législatives de 2012, certaines autres dispositions nouvelles n'ont pas pu recevoir d'application, comme la déclaration du mandataire préalablement à l'enregistrement de la candidature, l'instauration d'un « droit au compte bancaire » ou la définition de la mission de l'expert-comptable chargé de présenter le compte de campagne.

De plus, très peu de candidats ont mis en œuvre les dispositions particulières prévues par le législateur pour tenir compte des caractéristiques des circonscriptions (possibilité de désigner des délégués du mandataire autorisés à faire l'avance des dépenses et, dans certains pays, à ouvrir un compte bancaire pour recueillir des fonds et les utiliser). Un nombre non négligeable des candidats ont aussi mal compris, voire méconnu, les règles applicables : taux à appliquer pour la conversion en euros des opérations réalisées en monnaie locale, interdiction d'ouvrir un compte bancaire en dehors de l'exception prévue, interdiction pour le candidat de payer lui-même les dépenses en dehors de la marge de tolérance définie par la jurisprudence.

Tout en s'efforçant de prendre en considération les circonstances particulières et nouvelles de la campagne pour ces candidats, la CNCCFP n'a pu éviter de rejeter près de 20 % des comptes présentés, dont ceux de deux candidates élues que le Conseil constitutionnel a déclarées inéligibles et dont il a en conséquence annulé l'élection.

La CNCCFP estime, par ailleurs, que le législateur devrait se saisir à nouveau de la question posée par l'adaptation des règles posées par le code électoral au cas très particulier des circonscriptions de l'étranger.

Durée de la campagne électorale

La CNCCFP a suggéré que soit étudiée la possibilité de réduire la durée de la campagne, au sens de la comptabilisation des dépenses électorales, qui pourrait être fixée à six ou huit mois, au lieu d'un an. Corrélativement, il pourrait être envisagé d'avancer d'un ou deux mois la date de dépôt des parrainages, et donc l'obligation de se déclarer candidat. Ainsi, la période active de la campagne électorale, qui de toute façon excède largement les deux semaines de la campagne « officielle », et pendant laquelle les obligations des candidats seraient les mêmes, se rapprocherait de la réalité de la vie politique telle qu'elle a pu être observée lors de la dernière élection présidentielle.

Concernant les élections autres que présidentielles, la CNCCFP déploie son activité importante d'information, de préparation et d'examen des comptes.

Pour les élections législatives de 2012, 6603 candidats se sont présentés dans les 577 circonscriptions, mais seuls 4382 ont déposé leur compte en application de la loi n°2011-412 de 2011 qui dispose du dépôt des candidats ayant obtenus moins de 1% des voix et n'ayant bénéficié de dons.

Dans les décisions de la commission, la part des absences de dépôt ou dépôts hors délais varie peu (3,2 % en 2012, contre 4,1 % en 2007), de même que la part des rejets.

- Statistiques sur l'idée que se fait le public de l'intégrité de la transparence du financement des candidats à des élections et des partis politiques

A défaut d'avoir des statistiques sur l'idée que se fait le public de l'intégrité de la transparence du financement des candidats, il existe des statistiques sur la confiance du public dans ces partis politiques.

Ainsi, selon le baromètre de la confiance politique (CEVIPOF CNRS), à la question « Avez-vous très confiance, plutôt confiance, plutôt pas confiance ou pas confiance du tout dans les partis politiques ? », le pourcentage d'interrogés très confiants ou plutôt confiants était le suivant :

- 2009 : 14%
- 2010 : 13%
- 2011 : 13%
- 2012 : 11%

(enquête menée sur 1803 personnes)

En 2009, seuls 12% des interrogés estimaient que militer dans un parti politique permet d'exercer une influence ; ils étaient 11% en 2010, 9% en 2011, et 7 % en 2012.

Quand l'échantillon d'individus pense à la politique :

- en 2010 et 2011, 39% ont éprouvé de la méfiance ;
- en 2012, 38%,
- en 2013, 36%.

Source : Le baromètre de la confiance politique (source : CEVIPOF CNRS)

3) Mesures à prendre pour renforcer ou améliorer les mesures décrites ci-dessus, et les difficultés particulières et les difficultés particulières

- Sensibilisation difficile des candidats à un mandat électif public et des partis politiques aux obligations qui leur incombent en vertu des règles et réglementations applicables ;
- Difficultés liées aux ressources humaines, matérielles et techniques des organismes chargés de faire appliquer les règles de financement des partis politiques et qui ont du mal à s'acquitter efficacement de leur tâche.

Les nouvelles législations cherchent à prendre ces difficultés en compte comme il a été expliqué plus haut.