

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Avis sur la probité de la vie publique

(Assemblée plénière du 27 juin 2013)

1. Après les aveux et la démission du ministre du Budget, soupçonné de blanchiment de fraude fiscale, le Président de la République a annoncé une série de réformes ambitieuses en matière de probité de la vie publique. Le Gouvernement a rapidement déposé à l'Assemblée nationale plusieurs projets de loi dits de « moralisation » : le projet de loi relatif à la transparence de la vie publique, le projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique, le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, rapidement complété par une lettre rectificative et le projet de loi organique relatif au procureur de la République financier. Parallèlement, ces réformes ont rendu nécessaire d'accélérer l'adoption du projet de loi constitutionnelle relatif au statut du Conseil supérieur de la magistrature et du projet de loi relatif aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et d'action publique.
2. La CNCDH se limitera à l'analyse des dispositions entrant dans son champ de compétence. A cette occasion, la CNCDH rappelle que la vertu et l'exemplarité des responsables publics est une condition de la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques et l'Etat de droit¹. La CNCDH s'inquiète que de nombreuses études d'opinion montrent aujourd'hui un très haut niveau de défiance des citoyens à l'égard de leurs dirigeants², notamment en raison de la multiplication d'affaires mettant en cause leur honnêteté. A l'instar de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la CNCDH considère ainsi que la corruption est une menace pour la prééminence du droit, perturbe le processus législatif, porte atteinte aux principes de légalité et de sécurité juridique, introduit une part d'arbitraire dans le processus décisionnel et a un effet dévastateur sur les droits de l'homme. Les atteintes à la confiance et la probité publique, comme la corruption, les trafics d'influences, la fraude fiscale ou les conflits d'intérêts traduisent une rupture d'égalité de traitement des citoyens par les autorités publiques. Comme l'Assemblée générale des Nations-unies, la CNCDH considère ainsi comme essentiel pour la démocratie et les droits de l'homme une « *bonne gestion des affaires publiques* ». Celle-ci passe par une plus grande transparence des « *institutions publiques et des procédures de décision* » et une exemplarité des agents publics³. Ces agents doivent être rendus responsables de leurs actes et sanctionnés très sévèrement en cas de manquement.
3. A cet égard, la CNCDH estime, à l'appui de nombreuses études, que les atteintes à la probité publique et la grande délinquance économique sont aujourd'hui insuffisamment poursuivies et sanctionnées en France⁴. Comme l'ont montré de multiples travaux scientifiques⁵, notamment ceux de Edwin Sutherland, fondateur de la sociologie criminelle américaine, la criminalité en « col blanc » est soumise, *de facto*, à une répression étatique moins sévère que la criminalité de droit commun. Compte tenu des moyens d'organisation, de dissuasion et de défense très importants dont, par définition, peuvent bénéficier les décideurs publics et économiques, la CNCDH reconnaît que cette forme de délinquance doit être

¹ APCE, [La corruption : une menace pour la prééminence du droit](#), résolution adoptée 05/2013

² Voir par exemple [« Le regard des Français sur la représentation politique »](#) Sondage Harris Interactive pour l'émission « Place aux idées » - Enquête réalisée en ligne du 12 au 14 mars 2013.

³ Résolution de la Commission des droits de l'homme 2000/47, Promotion et consolidation de la démocratie

⁴ Voir notamment OCDE, *Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la France de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption*, Octobre 2012. Selon le rapport annuel 2012 de l'organisation Transparency International, la France se situe seulement au 22e rang mondial mais surtout au 9e rang européen des États perçus comme les moins corrompus.

⁵ Edwin Sutherland., "White collar criminality", *American sociological review*, 1940, 5 (1), 1-12; E. Sutherland, « Is White collar criminality a crime ? », *American Sociological Review*, 1945, 10, p. 132-39 ; traduit et introduit par P. Lascoumes dans les Cahiers de la sécurité intérieure, 1999, n°36. P. Lascoumes, *Une démocratie corruptible : arrangements, favoritisme et conflits d'intérêts*, Seuil, La République des Idées, 2011 ; *Favoritisme et corruption à la française : petits arrangements avec la probité*, Presses de Sciences Po, 2010.

soumise à des peines plus dissuasives, notamment au moyen de circonstances aggravantes relatives à la qualité de l'auteur de l'infraction, mais aussi à des dispositifs d'investigations renforcés.

4. Toutefois, si la lutte contre les atteintes à la probité publique et la grande délinquance économique nécessite des outils juridiques et des moyens renforcés, il est nécessaire de garder une approche équilibrée. Comme l'affirme la Cour européenne des droits de l'homme, si « *la défense de l'ordre et de la prévention des infractions pénales* » telles que « *le blanchiment de capitaux et les infractions pénales associées* » sont des buts légitimes dans une société démocratique au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, les moyens mis au service de ces buts ne doivent pas porter une atteinte disproportionnée aux droits et libertés fondamentaux⁶. Les atteintes aux objectifs constitutionnels de justice fiscale et de lutte contre la fraude⁷ doivent être sanctionnées et l'exercice des libertés et droits individuels ne saurait en rien excuser la fraude fiscale, ni en entraver la légitime répression⁸. Cependant, la répression contre celle-ci ne doit pas avoir pour effet de « *justifier, en matière de liberté, le recours à l'arbitraire* »⁹.
5. De la même manière, la transparence sur la situation des agents publics aujourd'hui proposée est un objectif parfaitement légitime et largement partagé dans les démocraties européennes, mais il ne doit pas justifier des atteintes disproportionnées aux droits de l'homme. Les libertés individuelles ont besoin du respect de la vie privée et ce serait une régression que de penser que tout doit être vu, que tout peut être dit. L'objectif de transparence ne doit pas courir le risque d'une hyper transparence – c'est-à-dire un monde où la vie privée, la pudeur, la confiance seraient des valeurs oubliées.

Impératif de qualité de la Loi et de cohérence des politiques en matière de probité publique

6. Les affaires récentes ne doivent pas occulter le fait que la France dispose d'un arsenal juridique développé et multiforme pour lutter contre les différentes atteintes à la probité. Notamment, il existe en France une tradition bien ancrée de légalité et d'impartialité de l'action publique, ainsi qu'une forte culture déontologique de la fonction publique qui sont des garanties importantes contre les risques d'agissements illicites. Néanmoins, dans un contexte de valorisation du profit individuel et de dévalorisation du service public, des phénomènes récents comme l'internationalisation et la décentralisation des marchés publics, le rétrécissement du périmètre de l'Etat et le développement des phénomènes de pantouflage, sont autant de sources potentielles d'atteinte à la probité de la vie publique et économique.
7. Certes l'ampleur et la nature des accusations portées à l'encontre du ministre du Budget justifiaient une réponse forte et rapide des autorités publiques. Toutefois, les réformes ambitieuses de la justice économique et financière et de promotion de la probité publique annoncées par le Président de la République sont des sujets trop importants et trop complexes pour être traités dans l'urgence. La qualité de la loi suppose qu'elle ne soit pas instrumentalisée, au jour le jour, en fonction de l'actualité, mais qu'elle soit le produit d'une réflexion démocratique et d'une délibération éclairée dans l'espace public et au Parlement. La CNCDH considère qu'il aurait été intéressant de procéder à des comparaisons internationales et de faire un bilan approfondi des très nombreux lois et décrets adoptés sur le sujet depuis une vingtaine d'années¹⁰ afin notamment d'en identifier les lacunes et les défaillances. Or, le gouvernement a préféré répondre dans le feu de l'évènement - dont elle ne sous-estime pas l'importance en soi - plutôt que prendre le temps de l'évaluation et de la réflexion. La CNCDH est opposée aux lois de « réaction » dictées par un fait divers, qui aboutissent à un empilement de dispositifs sans bilan d'ensemble et sans mesures de suivi. Une telle méthode est propice à l'inflation législative, constitue une menace pour la sécurité juridique, et plus généralement pour l'effectivité et la force de la loi.
8. La précipitation avec laquelle ces projets de loi, déposés à l'Assemblée nationale moins d'un mois après les aveux du ministre du Budget, ont été élaborés aboutit à un empilement peu lisible de dispositifs

⁶ Cour européenne des droits de l'homme, 6 décembre 2012, [Michaud c. France](#), requête n° 12323/11.

⁷ Décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, Loi de finances pour 1984 ; Voir également, [Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant l'impôt](#) (il manque une référence...)

⁸ C.C. Décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, Loi de finances pour 1984.

⁹ Cour européenne des droits de l'homme, 23 février 2012, [Creanga c. Roumanie](#), requête no [29226/03](#).

¹⁰ Depuis 1988, il y a eu 14 lois et décrets concernant la probité, chacun de ces textes succédant à un scandale.

juridiques de sources diverses, voire à quelques incohérences. Elle conduit à la multiplication d'instances aux compétences concurrentes, a priori sans moyens supplémentaires, et parfois à l'adoption de mesures symboliques sans portée normative. Cette précipitation du gouvernement est d'autant plus dangereuse que ces projets de loi seront examinés en procédure accélérée. Comme elle a eu à plusieurs reprises l'occasion de le faire¹¹, la CNCDH s'élève contre une telle procédure dès lors qu'elle ne permet pas à la loi d'être élaborée dans de bonnes conditions et ne devrait être justifiée que par des circonstances vraiment exceptionnelles. Elle souligne également l'importance, une fois la loi entrée en vigueur, de prendre l'ensemble des mesures d'application nécessaires et de donner de véritables moyens aux autorités d'application et de contrôle : moyens juridiques, évidemment ; moyens financiers également. Ce point est un important motif d'inquiétude pour la CNCDH : ces dernières années, la rigueur budgétaire a eu pour effet de neutraliser des pans entiers de l'action de certaines institutions, notamment certaines administrations et autorités de contrôle¹², qui ont été contraintes de se concentrer sur certaines missions - en général les moins complexes. Ce phénomène risque d'entraîner des dérives en matière de gestion publique, susceptibles d'entraîner un accroissement structurel des atteintes à la confiance et à la probité publiques.

I. Prévention des atteintes à la probité

9. La CNCDH regrette que les projets de loi en cours de discussion ne prévoient pas un net renforcement de la dimension préventive, éducative et culturelle de la lutte contre les atteintes à la confiance et la probité publiques. A titre d'exemple, elle regrette l'absence d'évaluation préalable du fonctionnement des organes de prévention, comme le Service central de prévention de la corruption (SCPC), ainsi que l'absence de régimes de coordination entre les aspects préventifs et répressifs de cette lutte.
10. Deux types de techniques de prévention peuvent être distingués : les règles d'incompatibilité d'une part, et les règles de transparence d'autre part. Si la CNCDH approuve la volonté du législateur d'étendre ses mécanismes et d'assurer leur effectivité, elle identifie certaines lacunes ou incohérences dans les projets de loi déposés.

I.I. Haute autorité de la transparence de la vie publique

11. Les deux projets de loi relatifs à la transparence créent une Haute autorité de la transparence de la vie publique qui se voit reconnaître une place centrale dans ce dispositif : elle est chargée de contrôler l'exactitude de la déclaration de la situation patrimoniale de l'élu et de la déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de son élection et dans les cinq années précédant cette date, ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver. Elle peut également adresser des injonctions à l'élu qui n'aurait pas communiqué l'ensemble des éléments demandés, ou qui n'aurait pas fait cesser un conflit d'intérêt.
12. La Haute autorité remplace la Commission pour la transparence financière, qui avait été créée en 1998, et vient s'ajouter à différentes instances compétentes en matière de probité publique et de lutte contre la corruption, comme la Commission nationale des comptes de campagne et du financement politique (1990), TRACFIN (1990), le Service central de prévention de la corruption (1993), la Commission de déontologie de la fonction publique (1995), et la Commission consultative des marchés publics (créée en 2006 et supprimée en 2013). Ces différentes instances viennent compléter différentes formes plus traditionnelles de contrôle de l'action de l'Etat, des collectivités et des agents publics au premier rang desquels le contrôle de légalité, le contrôle des comptes, ainsi que le contrôle judiciaire.

La CNCDH recommande que, concomitamment à la création de la Haute autorité, un bilan de l'activité des différentes autorités et des moyens financiers et juridiques dont elles disposent soit réalisé. Une éventuelle intégration de ces institutions ou, le cas échéant de certaines de leurs missions dans la nouvelle Haute autorité devrait être davantage envisagée. En tout état de cause, des principes clairs de

¹¹ Voir notamment l'[avis de la CNCDH sur l'élaboration des lois](#), 15/04/201.

¹² M. Jacques MÉZARD, « [Prendre acte de la décentralisation : pour une rénovation indispensable des contrôles de l'État sur les collectivités territoriales](#) », *Rapport d'information n° 300 (2011-2012) fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales* 25 janvier 2012, Documentation française : Prendre acte de la décentralisation : pour une rénovation indispensable des contrôles de l'État sur les collectivités territoriales.

coordination des différents acteurs de la prévention et de la lutte contre les atteintes à la confiance et la probité publique devraient être mis en place.

13. La composition de la Haute autorité doit lui garantir une indépendance à l'égard du pouvoir politique et une légitimité suffisante. Selon l'article 4 du projet de loi organique, le président est nommé par décret après avis de la commission chargée des lois constitutionnelles, conformément à la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution¹³. Les six autres membres sont élus par des magistrats. La Commission des lois de l'Assemblée nationale a adjoint à ces membres quatre personnalités qualifiées n'appartenant pas au monde politique ; celles-ci sont désignées par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat après avis des commissions compétentes. Il est cependant à craindre que ceux-ci ne puissent participer réellement à la Haute autorité, puisque leur fonction n'est pas rémunérée.

La CNCDH recommande qu'une telle entité de contrôle de la probité de la vie publique et des décideurs politiques, au cœur du système démocratique français, dont la mission n'est que partiellement technique et juridique, ait une composition pluraliste et plus représentative de la diversité de la société française. En outre la CNCDH estime que, pour pouvoir assurer sa mission, la Haute autorité de la transparence doit être composée de membres dont c'est l'activité principale et doit disposer de services administratifs conséquents.

I.II. Régulation de certaines pratiques

14. Dans une large mesure, les atteintes à la probité sont induites par le fonctionnement actuel du monde politique français en ce qu'il repose sur le cumul des mandats et l'absence de règles régissant *a priori* les liens des élus et les décideurs avec les groupes de pression et intérêts économiques. Le cumul de mandats crée, par lui-même, une situation de conflits d'intérêts entre les intérêts des deux ou plusieurs mandats détenus. Il est contraire à l'impératif de désintéressement et d'engagement plein et entier de l'élu au service de ces mandants. Il contrarie l'exigence de pluralisme et de renouvellement de la représentation.

La CNCDH recommande de mettre fin de manière stricte au cumul des mandats. Une telle réforme devrait être plus ambitieuse et plus large que le projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et le projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

15. Le projet de loi relatif à la transparence marque une avancée très intéressante concernant la reconnaissance et la définition de la notion de conflit d'intérêts en droit français, qui avait fait l'objet du rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, remis au Président de la République le 26 janvier 2011¹⁴. Chaque élu sera désormais tenu de faire une déclaration d'intérêts, contrôlée par la Haute autorité. En cas de conflit d'intérêts, celle-ci pourrait enjoindre à cette personne de faire cesser cette situation. Dans le cas où cette personne n'y met pas fin, elle s'exposerait alors à des sanctions pénales. La solution retenue permet une certaine marge d'appréciation, puisque le conflit d'intérêts n'est pas pénalisé en tant que tel. Il est vrai que la simple situation de conflit d'intérêts est, en elle-même, trop imprécise et trop multiforme pour être érigée en infraction claire et prévisible. Il est néanmoins nécessaire de mettre la Haute autorité en capacité de contrôler réellement les déclarations d'intérêts des personnes visées.

La CNCDH se félicite que le conflit d'intérêts soit reconnu dans la législation française et insiste sur la nécessité de mettre la Haute autorité en capacité de mener à bien sa mission de lutte contre les conflits d'intérêts, sans quoi la notion resterait sans contenu et ineffective.

16. Le projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique prévoit une incompatibilité pour les députés, qui ne peuvent plus exercer d'activité de conseil. Cette prohibition se veut une réponse à la fois

¹³ L'article 13 de la Constitution prévoit notamment que « Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions ».

¹⁴ Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, « Pour une nouvelle déontologie de la vie publique », Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, remis au Président de la République le 26 janvier 2011

à la pratique de certains élus qui valorisent ainsi leur réseau et leur influence d'élu en devenant consultant ou avocat et à la pratique de certains lobbyistes qui chercheraient parfois à sensibiliser les élus à leur cause en leur demandant des conseils rémunérés.

17. Si de telles pratiques doivent être combattues, l'interdiction de toute activité de conseil, laquelle n'est pas définie en droit français, semble disproportionnée en ce qu'elle revient, *de facto*, à empêcher à une profession centrale de l'Etat de droit, l'avocat, d'être parlementaire et d'élaborer la loi – à rebours d'une longue et fructueuse tradition de la vie politique française. Est-il besoin de rappeler que l'avocat a une connaissance du droit et une expérience de la défense des libertés individuelles et droits fondamentaux qui enrichissent et améliorent le processus législatif. La CNCDH s'oppose donc à une prohibition trop générale qui aurait, en pratique, un tel effet restrictif.

La CNCDH recommande qu'il soit interdit à l'ensemble des parlementaires de créer une activité de conseil en cours de mandat. Concernant les parlementaires qui exerçaient une activité de conseil avant leur élection, une distinction s'impose entre ceux qui exercent cette activité au sein d'une profession réglementée, et les autres ; seuls ces derniers devraient se voir interdire, le temps de leur mandat, l'exercice de leur activité.

Concernant la profession d'avocat, elle rappelle qu'il est déjà interdit aux parlementaires exerçant la profession d'avocat de plaider contre l'Etat, les sociétés nationales, les collectivités ou établissements publics, et que cette interdiction pourrait s'étendre aux activités de conseil les impliquant. En outre, si l'activité de conseil devait être largement prohibée, ce devrait être uniquement dans l'hypothèse d'un conflit d'intérêts. L'existence d'un conflit d'intérêts dans le cadre d'une activité de conseil relèverait de la surveillance étroite de la Haute autorité de la transparence qui a en charge de recevoir et contrôler toutes les déclarations d'activités et d'intérêts.

En outre, la CNCDH recommande que tous les parlementaires soient assujettis à un même plafond de rémunération pendant la durée de leur mandat dans l'hypothèse d'un cumul de mandats ou de fonctions.

I.III. Transparence de la vie publique

18. Une plus grande transparence doit contribuer au rétablissement de la confiance des citoyens dans la vie publique surtout dans des moments de crise politique et sociale. Il convient donc de mettre en place des procédures et des voies de recours permettant la manifestation de la vérité et de garantir le droit à l'information. Si la CNCDH ne considère pas que les citoyens disposent d'un droit absolu à l'information concernant le patrimoine et les ressources des élus et de leurs proches, elle estime néanmoins, que dans les périodes de défiance démocratique, le désintéressement attendu de l'élu peut justifier qu'il doive se soumettre à des procédures exceptionnelles de transparence patrimoniale.

I.III.I Renforcer le droit à l'information

19. Les lanceurs d'alertes ou *Whistleblowers* ne disposent pas de véritable statut protecteur en droit français. Certes, les officiers publics ou les fonctionnaires sont, aux termes de l'article 40 du code de procédure pénale, dans l'obligation de donner avis au procureur de la République de tout fait délictueux ou criminel dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Cependant, ces agents ne peuvent se revendiquer d'un dispositif qui les protégerait contre d'éventuelles sanctions notamment disciplinaires pour violation de leur obligation de secret et discrétion professionnels. De plus, les salariés du privé ne disposent d'aucune protection. Le projet de loi relatif à la transparence apporte une protection aux lanceurs d'alerte en matière de conflit d'intérêts. Aux termes de l'article 17 du projet de loi relatif à la transparence, une personne ne peut être sanctionnée « pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, soit à son employeur, soit aux autorités judiciaires ou administratives de faits relatifs à une situation de conflit d'intérêts, telle que définie à l'article 1er de la présente loi, concernant l'une des personnes mentionnées aux articles 3 et 10 dont elle aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions ». Cette protection est plus restreinte que celle reconnue par la Cour européenne des droits de l'homme, qui a, dans son arrêt de Grande chambre *Guja c/ Moldova*¹⁵, a émis quelques recommandations strictes concernant le statut des lanceurs d'alertes. Le législateur et les autorités d'application doivent toutefois veiller à ce que la protection des lanceurs d'alerte n'offre pas l'impunité

¹⁵ Cour européenne des droits de l'homme 12 décembre 2008, [Guja c/ République de Moldova](#) n°.

aux personnes commettant des dénonciations mensongères et ne favorise pas la multiplication des pratiques de délation.

La CNCDH considère nécessaire « dans certains cas spécifiques, de protéger les personnes qui ont délibérément violé le secret auquel elles étaient astreintes »¹⁶. Les personnes qui « divulguent, de bonne foi, des informations authentiques d'intérêt public qui ne pourraient être divulguées par d'autre moyen faute d'autres vecteurs de divulgation de l'information »¹⁷ doivent donc se voir reconnaître une protection. Elle recommande que soit mis en place un véritable encadrement pour les lanceurs d'alerte¹⁸.

20. Dans un certain nombre d'affaires concernant la probité des élus, le secret défense a été utilisé pour faire obstacle à la connaissance de la vérité. Or, la notion de secret défense est relativement floue, et peut justifier certains abus. Les conditions de connaissance des éléments couverts par le secret défense (l'habilitation et l'intérêt à connaître) peuvent aboutir à des conséquences dangereuses pour l'Etat de droit. En effet, ces faits peuvent rester inconnus du grand public, mais également de la justice. Lorsque les juges souhaitent obtenir la communication de ces éléments, la juridiction adresse une demande motivée de déclassification à l'autorité administrative responsable de la classification. Celle-ci doit transmettre cette demande dans les plus brefs délais à la Commission consultative du secret de la défense nationale, commission composée de hauts magistrats, d'un député et d'un sénateur. La CCSDN rend alors un avis qui ne lie pas l'administration. Celle-ci est néanmoins tenue de communiquer le sens de l'avis en même temps que le sens de sa décision.

La CNCDH recommande que soit entamée une réflexion pour permettre l'habilitation d'un certain nombre de magistrats, qui pourraient avoir directement connaissance des documents couverts par le secret défense.

I.III.II Transparence du patrimoine

21. Le projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique et le projet de loi qui l'accompagne renforcent le contrôle du patrimoine des élus. Une liste d'élus et de dirigeants¹⁹ sont tenus de transmettre à la Haute autorité de la transparence une déclaration de situation patrimoniale, qui fait le point sur leur patrimoine à plusieurs dates déterminées, et une déclaration d'intérêts qui porte sur les différentes activités, rémunérées ou non, annexes. L'exactitude de ces deux déclarations est contrôlée par la Haute autorité. Un tel dispositif déclaratoire existe d'ores et déjà, mais des observateurs soulignent qu'il a été souvent contourné. La généralisation de la technique déclaratoire a donc fait l'objet de critiques quant à son efficacité, et donc son utilité. Sont notamment dénoncés les risques d'avoir recours à des prête-noms, à des sociétés, ou à des dissimulations de sommes grâce à des comptes détenus à l'étranger.

La CNCDH souligne que la prévention des atteintes à la probité publique dépendra largement des moyens effectivement mis au service de la Haute autorité. Elle souligne le progrès que constitue l'accès de la Haute autorité aux déclarations fiscales des élus et décideurs. Néanmoins la CNCDH considère que la question des pouvoirs d'investigation de la Haute autorité reste posée : la faculté d'émettre des demandes auprès des élus et le simple accès au dossier fiscal, sans véritable pouvoir hiérarchique sur des services disposant de moyens d'investigations, risque de ne conférer qu'une capacité limitée de contrôle à la Haute autorité.

¹⁶ Avis de la CNCDH sur la protection du secret des sources (date ?)

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ L'Assemblée nationale a modifié le projet de loi relatif à la fraude fiscale pour aller dans ce sens. Cela pourrait également se faire dans le cadre du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Voir notamment Bertrand Bissuel « [Fonction publique : vers un système de dénonciation des conflits d'intérêts](#) » *Le Monde* | 21.05.2013.

¹⁹ La liste des personnes concernée est particulièrement large, et comprend notamment les députés, les sénateurs, les titulaires d'un mandat de représentant français au Parlement européen, d'une fonction de président de conseil régional, de président de conseil général, de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants ou de président élu d'un groupement de communes doté d'une fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants, les conseillers régionaux, les conseillers généraux et les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants dans certains cas, les membres des cabinets ministériels, les collaborateurs du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat, les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, et toute autre personne exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels elle a été nommée en conseil des ministres.

22. Au regard des pratiques européennes générales, la CNCDH considère que la meilleure garantie d'efficacité des dispositifs déclaratoires est donc la publication. Dans la période actuelle, caractérisée par une défiance des citoyens à l'égard de leurs dirigeants, la déclaration de patrimoine et la déclaration d'intérêts des élus, le cas échéant expurgés par la Haute autorité des éléments les plus intrusifs pour le droit au respect de la vie privée des proches des élus ou décideurs devraient donc être publiés. Un tel exercice marquerait une rupture importante dans l'histoire des institutions françaises pour la transparence de la vie publique. Suffisamment encadrée, une telle publication générale différerait sensiblement de l'exercice de communication politique de publication volontaire de son patrimoine auquel se sont pliées certaines personnalités politiques. Il est vrai que la publication de ce patrimoine et de ces intérêts peut révéler un certain nombre d'éléments constitutifs de la personnalité et de l'histoire personnelle de ces élus. Toutefois, être investi d'une fonction d'élu, de décideur public ou d'une importante mission publique implique de rechercher et d'avoir la confiance des citoyens dans un esprit désintéressée, ce qui peut passer par la soumission à des mesures exceptionnelles de transparence. Le droit au respect de la vie privée n'est pas absolu : il peut y être porté atteinte pour permettre notamment le respect du droit de la société de demander des comptes à ses élus, ainsi que reconnu par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. S'agissant spécifiquement de personnes ayant fait le choix d'exercer des responsabilités publiques au service des citoyens, sur le fondement d'un mandat de confiance, une déclaration publique d'activités, d'intérêts et de patrimoine n'apparaît pas comme une atteinte disproportionnée au respect de la vie privée.
23. Le projet de loi relatif à la transparence déposé par le gouvernement à l'Assemblée nationale prévoyait la publication de la déclaration de patrimoine et de la déclaration d'intérêt. A la suite d'un débat en Commission des lois, les députés ont restreint, pour les députés et les titulaires de fonctions exécutives locales, la publicité de la seule déclaration de patrimoine, qui est consultable dans la préfecture du département d'élection de la personne concernée. Concernant la déclaration d'intérêt, la loi renvoie à un décret pour déterminer les modalités exactes selon lesquelles elle sera rendue publique. Le fait de divulguer tout ou partie des déclarations est puni d'un an d'emprisonnement et de 45000 euros. S'il est compréhensible que les députés aient souhaité protéger leur droit au respect de la vie privée, la restriction à la seule préfecture du département d'élection de la personne concernée vide de son contenu l'obligation de transparence. Elle semble par ailleurs particulièrement inappropriée concernant les députés, qui sont élus de la nation, et non de leur circonscription. La CNCDH déplore qu'en créant une nouvelle infraction sanctionnant le fait de divulguer tout ou partie des déclarations, punie d'un an d'emprisonnement et de 45000 € d'amende, le projet de loi porte atteinte à la liberté des médias d'informer le public sur des questions d'intérêt général. Ce projet contrevient ainsi à la jurisprudence de la CEDH et à celle de la Cour de cassation pour qui les informations patrimoniales ne bénéficient pas de la protection de la vie privée.

La CNCDH recommande que les conditions de publication des déclarations de patrimoine des élus soient élargies. Elle recommande que l'ensemble de ces déclarations soient consultables par tous au siège de la Haute autorité de la transparence et qu'elles puissent être diffusées auprès du public sans encourir de sanctions judiciaires.

24. La CNCDH estime nécessaire de mettre fin à certaines pratiques qui semblent néfastes, et notamment la réserve parlementaire, dont les conditions d'attribution et l'opacité ont été dénoncées. Elle souligne aussi la nécessité d'assurer un financement transparent et pérenne de la vie politique. A cet égard, elle souhaite la suppression des micro-partis qui permettent d'accroître frauduleusement le financement des campagnes électorales.

I.III.II. Transparence de la vie économique

25. Les atteintes à la probité publique ont, parfois, pu s'appuyer sur l'opacité de certains nouveaux outils juridiques ayant une dimension transnationale, en ayant recours, par exemple, à des sociétés écrans et aux structures des paradis fiscaux qui permettent, on le sait, de contourner aisément les règles nationales, même celles d'ordre public. Or, les différents projets de loi ne traitent pas de ces questions essentielles. La CNCDH rappelle que l'OCDE a, récemment interpellé les gouvernements pour que soit mise en place une réelle transparence concernant les bénéficiaires des comptes bancaires, le droit des sociétés et la coopération judiciaire entre Etats dans les domaines économiques et fiscaux.

II. Répression des atteintes à la probité publique

26. Les insuffisances de la lutte contre les atteintes à la probité révèlent également les insuffisances actuelles du système judiciaire français. Dans un domaine où les plaintes restent rares, les services d'enquêtes peinent aujourd'hui à déceler les infractions. S'agissant d'une délinquance astucieuse et dissimulée, il convient de doter les autorités de poursuites et d'investigations de moyens humains, matériels, et juridiques à la hauteur des difficultés rencontrées. En outre, le poids de la structure hiérarchique du ministère public est, ici, un handicap certain : entre soupçon injustifié et instrumentalisation avérée par le pouvoir politique, le parquet est en permanence soumis aux critiques des médias et de l'opinion publique. Certains soulignent que la lutte contre les atteintes à la probité publique et la délinquance économique et financière doit être l'occasion de repenser en profondeur les règles traditionnelles de la procédure pénale.
27. La volonté d'améliorer la répression des atteintes à la probité doit évidemment être approuvée. Cependant, pour atteindre cet objectif, la CNCDH considère que les différents projets de loi présentent des insuffisances, notamment sur deux points : l'indépendance de la justice, et le monopole du ministère du Budget concernant le déclenchement des poursuites pénales en matière de fraude fiscale. La CNCDH appelle à la mise en place d'une justice forte et réellement indépendante, qui soit apte à lutter avec efficacité contre ce type de comportement tout en respectant strictement les droits et libertés fondamentaux, notamment les droits de la défense et le principe d'individualisation et de nécessité des peines.

II.1. Indépendance de la Justice

28. La CNCDH a adopté un avis sur l'indépendance de la justice, et notamment sur le projet de loi constitutionnelle sur le Conseil Supérieur de la Magistrature²⁰. Elle se contente donc de renvoyer, pour l'essentiel, vers cet avis. Néanmoins, elle souligne, ici, l'importance que revêt la question de l'indépendance de la justice dès lors qu'il s'agit d'atteintes à la probité, ainsi que l'a souligné récemment l'OCDE²¹ ; or, alors que la réforme du CSM s'annonce difficile, les différents projets de loi relatifs à la moralisation de la vie publique ne garantissent pas une meilleure indépendance du Parquet.
29. Pire, ces différents projets concentrent dans les mains d'une seule personne, particulièrement exposée aux pressions de toute part, l'intégralité des pouvoirs actuellement confiés à différents procureurs. En effet, le projet de loi organique relatif au procureur de la République financier et le projet de loi relatif à la fraude fiscale créent un procureur de la République financier, à compétence nationale, placé sous l'autorité hiérarchique du procureur général de Paris. Le procureur de la République financier ne dispose donc d'aucune garantie particulière d'indépendance, alors qu'il sera particulièrement soumis à toutes formes d'influences et pourrait être fréquemment soupçonné de partialité faute d'un mode de nomination incontestable. En cas d'échec de la réforme du CSM, ce dernier n'émettrait ainsi qu'un avis simple concernant la nomination du procureur de la République financier. Même en cas de succès de cette réforme, le procureur financier serait proposé par le garde des Sceaux, avec un avis conforme du CSM, et nommé par le Président de la République. Autrement dit, le pouvoir exécutif interviendrait largement dans sa désignation. En outre, il serait soumis au procureur général de Paris, lui-même soumis hiérarchiquement au ministre de la Justice, alors qu'il est chargé de lutter contre les atteintes à la probité qui peuvent concerner des élus proches du garde des Sceaux ou de son gouvernement.
30. Pourtant, d'un point de vue purement organisationnel, la création d'un procureur de la République financier répond à plusieurs préoccupations qui sont partagées par la CNCDH. La complexité et le caractère dissimulé des infractions économiques et d'atteintes à la probité nécessitent, sans aucun

²⁰ Voir l'avis de la CNCDH sur l'indépendance de la justice.

²¹ Les examinateurs de l'OCDE ont ainsi souligné « le quasi-monopole dont jouit le parquet dans le déclenchement des enquêtes et des poursuites de cas de corruption d'agent public étranger ainsi que le rôle important qui lui est dévolu quant à la définition du champ des enquêtes, y compris dans le cadre des informations judiciaires. Dans ces circonstances, et étant donné le nombre important d'allégations de corruption d'agent public étranger qui n'ont donné lieu à l'ouverture d'aucune enquête, même préliminaire, ils s'inquiètent vivement du manque d'indépendance du parquet sur lequel la Cour Européenne des Droits de l'Homme s'est clairement prononcée et sur lequel la Cour de cassation française a également pris position » Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la France de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, Octobre 2012.

doute, leur traitement par de vastes équipes d'investigation structurées et flexibles ainsi qu'une certaine spécialisation des autorités chargées de l'action publique et de l'instruction. Il peut être également indispensable de faire des liens entre différents faits parfois connexes qui peuvent avoir été commis en plusieurs lieux du territoire national. Enfin, la création d'un procureur de la République financier identifiable aurait pour effet de soumettre celui-ci à une forme de publicité, et donc au regard des médias et de l'opinion publique ce qui pourrait garantir, dans une certaine mesure, l'impartialité et l'efficacité de son action.

31. A ce stade, il est difficile de présager ce qu'il adviendra de cette autorité de poursuite nationale, qui est relativement inconnue dans notre droit. Il lui appartiendra de trouver progressivement sa place dans une architecture complexe. Si la CNCDH peut admettre la nécessité d'instaurer des institutions et des procédures spécifiques pour traiter de problèmes spécifiques, elle met en garde le législateur contre le risque d'éclatement et de complexification à outrance de la procédure pénale que peut engendrer la multiplication des procédures dérogatoires. Les règles applicables aux justiciables risquent de devenir illisibles et de porter atteinte au principe d'égalité devant la loi pénale. Le procureur de la République financier national, les juges d'instruction de Paris et tribunal correctionnel de Paris exerceraient une compétence concurrente à celle des autorités normalement compétentes - sauf pour certains délits du code monétaire et financier où ils seraient seuls compétents - et cela, sans régime de règlement des conflits. Il serait à cet égard important de prévoir, qu'en cas de désaccord entre procureurs, il appartiendrait au procureur financier de saisir la Cour de cassation. Cette saisine serait d'autant plus justifiée que la compétence du procureur entraîne celle des juridictions d'instruction et de jugement. Le procureur de la République financier devra en outre collaborer avec les juridictions interrégionales spécialisées, les autres procureurs de la République, ou le ministère du budget. Dans le respect d'une organisation judiciaire unifiée et égale sur tout le territoire, la CNCDH considère qu'il aurait été plus intelligible et moins problématique de renforcer le dispositif existant à partir des pôles économiques et financiers ou des juridictions interrégionales spécialisées qui sont amenées à les remplacer.

La CNCDH est donc opposée à la création d'un procureur de la République financier qui ne bénéficie pas de suffisamment de garanties d'indépendance. Si le Gouvernement insistait dans cette voie, il serait absolument indispensable de lui accorder davantage de garanties d'indépendance.

32. Parmi ces différents dispositifs dérogatoires, l'un mérite une attention particulière : l'article 1^{er} du projet de loi relatif à la fraude fiscale reconnaît un droit pour les associations déclarées depuis 5 ans et luttant contre la corruption d'exercer les droits reconnus à la partie civile. Cette faculté des associations de déclencher la procédure pénale constitue une avancée importante, susceptible de palier partiellement le manque d'indépendance du ministère public dans certaines affaires délicates. Le risque de multiplication des procédures abusives est faible car la procédure pénale comprend déjà de multiples règles pour l'éviter (dépôt de plainte préalable auprès du procureur de la République, consignation, amendes civiles et poursuites pénales possibles en cas de plainte abusive). Or, par crainte de constitutions de partie civile abusives, le projet de loi renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser lesquelles des associations seront agréées. Pour la CNCDH, cette condition supplémentaire est inutile, voire elle pourrait limiter, en pratique, l'avancée que constitue l'article 1^{er} de ce projet de loi. Elle manifeste, une nouvelle fois, une méfiance regrettable à l'égard du rôle des victimes, des associations et, d'une certaine manière, des avocats dans le fonctionnement de la justice pénale.

La CNCDH demande que soit supprimée la condition d'agrément préalable au droit des associations luttant contre la corruption d'exercer les droits reconnus à la partie civile.

- Sur la lutte contre la fraude fiscale

33. La CNCDH considère comme essentiel de rétablir le rôle central de la justice pénale en matière de fraude fiscale. L'impossibilité pour le parquet de poursuivre les faits de fraude fiscale sans plainte préalable de l'administration fiscale, après avis conforme de la Commission des infractions fiscales, est la source de phénomènes contraires aux exigences fondamentales de l'Etat de droit. Elle permet des arrangements opaques et en opportunité contraires au principe d'égalité devant l'impôt. Selon ses partisans, le monopole de l'administration fiscale sur le déclenchement des poursuites permettrait de négocier avec les fraudeurs, en utilisant la menace de sanctions pénales, pour obtenir le paiement

maximum des sommes dues. Mais pour autant que cette rationalité financière soit exacte, elle ne peut à elle-seule, résumer l'ensemble des enjeux de la fraude fiscale et fonder l'organisation de sa répression. Rien dans le contenu et la gravité des infractions de fraude fiscale - aussi bien en ce qui concerne l'agissement fautif que le préjudice causé - ne justifie que soit mis en place un système excluant l'intervention de ministère public et du juge pénal selon le bon vouloir du ministère du Budget. La fraude fiscale, qui constitue pourtant une atteinte dangereuse au pacte social, apparaît ainsi comme une infraction moins grave et moins illégitime dès lors qu'elle peut « se régler à l'amiable »²². Ce faisant, l'infraction de fraude fiscale est peu dissuasive. Cette procédure dénuée de toute transparence explique le faible nombre de condamnations au pénal pour fraude fiscale²³. Un tel système aboutit même à des solutions discriminatoires, l'administration fiscale ne saisissant le parquet que des cas peu intéressants économiquement²⁴.

34. La suppression de l'exigence de plainte préalable s'impose également pour le bon fonctionnement de la justice. En effet, le parquet peut contourner cette exigence en poursuivant sur le fondement du blanchiment de fraude fiscale : afin de contourner le « verrou de Bercy », la Cour de cassation a en effet considéré que le blanchiment de fraude fiscale était une infraction autonome de la fraude fiscale, et qu'elle ne nécessitait donc pas de plainte préalable de Bercy²⁵. Or, le blanchiment de fraude fiscale est caractérisé dans la plupart des cas de fraude fiscale. Afin de mener une politique efficace et coordonnée de lutte contre la fraude fiscale, les relations entre le ministère public et l'administration fiscale doivent sortir de la défiance réciproque et être améliorées pour permettre au ministère public d'avoir connaissance des cas de fraude fiscale décelés par l'administration fiscale et pour permettre à celle-ci d'être informée des éléments pertinents découverts par les parquets au cours d'enquêtes.

La CNCDH recommande la suppression de la condition de plainte préalable en matière de fraude fiscale, et à une amélioration des transmissions d'informations mutuelles entre le parquet et l'administration fiscale.

- Sur le respect des droits de la défense

35. Le projet de loi relatif à la fraude fiscale permet l'extension à la fraude fiscale et au blanchiment de fraude fiscale lorsque ces délits sont commis en bande organisée ou lorsqu'il existe des présomptions caractérisées que ces délits ont été réalisés notamment grâce à des comptes ouverts à l'étranger ou via une domiciliation fictive à l'étranger, des ressources procédurales existantes en matière de criminalité organisée : surveillance (article 706-80 du code de procédure pénale), l'infiltration (articles 706-81 à 706-87 du code de procédure pénale), la garde à vue de quatre jours (article 706-88 du code de procédure pénale), les interceptions de correspondances téléphoniques au stade de l'enquête (article 706-95 du code de procédure pénale), les sonorisations et fixations d'images de certains lieux et véhicules (articles 706-96 à 706-102 du code de procédure pénale), les captations des données informatiques (articles 706-102-1 à 706-102-9) et les saisies conservatoires (article 706-103), à l'exclusion des perquisitions de nuit (articles 706-89 à 706-94 du code de procédure pénale). La Commission des lois de l'Assemblée nationale a également étendu au blanchiment le dispositif de « repentis », dont la mise en œuvre devrait être strictement encadrée afin d'éviter les manipulations possibles²⁶. La CNCDH s'est toujours montrée réservée sur les procédures dérogatoires et les justices d'exception, celles-ci étant généralement attentatoires aux libertés. D'un champ restreint, elles se sont

²² -Article L228 du livre des procédures fiscales : « *Sous peine d'irrecevabilité, les plaintes tendant à l'application de sanctions pénales en matière d'impôts directs, de taxe sur la valeur ajoutée et autres taxes sur le chiffre d'affaires, de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière et de droits de timbre sont déposées par l'administration sur avis conforme de la commission des infractions fiscales. La commission examine les affaires qui lui sont soumises par le ministre chargé du Budget* ».

²³ Données statistiques relatives aux sanctions pénales pour fraude à l'impôt : 838 condamnations toutes juridictions confondues en 2011. Durée moyenne de la procédure : 69,7 mois : beaucoup plus long que la durée moyenne (12,4 mois), 582 condamnations à une peine d'emprisonnement, dont 87 fermes. [Ministère de la Justice : Les condamnations Année 2011](#).

²⁴ Ainsi, à l'occasion de son rapport annuel 2010, la Cour de comptes a « *publié les résultats d'une enquête menée dans les services locaux de la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui recouvrent 88 % des recettes fiscales de l'Etat et des collectivités locales* ». Elle a constaté une inégalité de traitement importante. Elle a ainsi souligné que, « *Les plaintes pour fraude fiscale déposées par l'administration auprès des juridictions pénales sont passées de 860 en 2000 à 992 en 2008. Cependant, cette progression résulte entièrement de l'augmentation des plaintes visant des entrepreneurs du bâtiment (319 en 2008 contre 112 en 2000), qui représentent près du tiers des plaintes en 2008. Une part très élevée de ces plaintes concerne des maçons originaires d'un même pays méditerranéen dont la surreprésentation peut avoir deux causes : ils mettent en œuvre des schémas de fraude simples et, de fait, ils se défendent peu.* »

²⁵ [Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 20 février 2008, 07-82.977, Bulletin criminel 2008 n°43](#).

²⁶ Sur le sujet, voir : « [Les repentis face à la justice pénale](#) », Les documents de travail du sénat, série législation comparée, juin 2003.

progressivement étendues à un nombre de plus en plus grand d'infractions. Ces projets de loi poursuivent ce mouvement. La CNCDH demande le renforcement des droits et libertés de l'accusé et de la défense dans ces procédures dérogatoires.

36. Parmi ces différents dispositifs, la possibilité d'avoir recours à une garde à vue prolongée, et l'assistance de l'avocat différée pendant les premières 48h pose le plus de difficultés. La CNCDH rappelle son avis sur la réforme de la garde à vue, dans lequel elle avait regretté ainsi à nouveau « *le maintien des régimes dérogatoires en matière de garde-à-voir, considérant que plus l'infraction est grave, plus une protection du suspect "préssumé innocent" s'impose* »²⁷. D'autant plus que dans le cadre du contrôle de conventionalité effectué par le juge interne, une décision du 19 octobre 2010 de la chambre criminelle de la Cour de cassation a jugé ces régimes non conformes à la Convention européenne au motif que « *la restriction au droit, pour une personne gardée à vue, d'être assistée dès le début de la mesure par un avocat, en application de l'article 706-88 du code de procédure pénale instituant un régime spécial à certaines infractions, doit répondre à l'exigence d'une raison impérieuse, laquelle ne peut découler de la seule nature de l'infraction* »²⁸. Ces constats restent, pour l'essentiel, d'actualité, et de ce point de vue, l'extension de ces procédures à de nouvelles infractions n'est pas admissible.
37. Par ailleurs, l'article 10 du même projet de loi énonce de manière ambiguë que « *ne peuvent être écartés au seul motif de leur origine, les documents, pièces ou informations que l'administration utilise et qui sont régulièrement portés à sa connaissance dans les conditions prévues aux articles L. 82 C, L. 101, L. 114 et L. 114 A ou, en application des dispositions relatives à l'assistance administrative, par les autorités compétentes des États étrangers* ». La CNCDH recommande que ce texte soit strictement précisé et délimité ; elle rappelle que les principes de licéité et de loyauté de l'obtention des preuves sont applicables et opposables aux autorités publiques et qu'ils constituent une condition essentielle de l'Etat de droit.
38. La CNCDH critique enfin l'ajout d'une disposition isolée dans le projet de loi sur la délinquance économique et financière selon laquelle en cas de recours contre une saisie d'un bien d'une personne non mise en cause dans une procédure pénale, il ne serait plus possible à l'avocat concerné d'accéder à l'entier dossier pénal mais seulement aux pièces se rapportant à ladite saisie contestée. La CNCDH regrette cette disposition qui marque un recul non justifié des droits de la défense et une nouvelle manifestation de défiance du législateur français à l'égard de l'avocat.

- **Nécessité et individualisation des peines**

39. Alors que le code pénal prévoit des peines d'emprisonnement relativement longues, les juridictions hésitent à les prononcer, notamment à l'encontre des élus²⁹ ; ceux qui sont effectivement condamnés voient généralement leur peine aménagée. Néanmoins, à l'instar de ce qu'elle recommande concernant les autres personnes condamnées, la CNCDH encourage la mise en place de peines alternatives à l'emprisonnement réellement dissuasives. L'article 19 du projet de loi relatif à la transparence de la vie financière déposé par le gouvernement prévoyait, la possibilité de sanctionner d'inéligibilité définitive certains comportements. La Commission des lois de l'Assemblée nationale a modifié cet article pour limiter cette inéligibilité à dix ans. La CNCDH est opposée par principe aux peines perpétuelles qui ne sont admissibles que si elles peuvent faire l'objet d'un relèvement. En effet, une justice pénale humaniste doit également avoir pour finalité l'amendement et la réinsertion du condamné, ce qui est contraire à l'idée même d'une peine perpétuelle. Néanmoins, compte tenu des délais de la justice et du temps de l'action politique, il convient de se demander si la peine de 10 ans d'inéligibilité est

²⁷ Avis de la CNCDH sur la réforme de la procédure pénale – Voir également l'avis de la CNCDH sur la réforme de la garde à vue.

²⁸ [Cass. crim. 19 octobre 2010 \(10-85.051\), bulletin criminel 2010, n°165.](#)

²⁹ Ainsi, le GAFI note : « *Dans l'échelle des sanctions applicables aux délits, la sanction pénale prévue pour le délit de blanchiment s'inscrit dans la moyenne supérieure (5 ans) et est équivalente à d'autres infractions financières comparables (recel, abus de bien social, escroquerie, fraude fiscale simple, non-justification des ressources). Par contre, après analyse des peines d'emprisonnement prononcées, les évaluateurs ne sont pas convaincus du caractère efficace et dissuasif des peines pour blanchiment de capitaux prononcées par les tribunaux français à l'encontre des personnes morales, et dans une moindre mesure, des personnes physiques* » - Groupe d'action financier, [« Rapport d'évaluation mutuelle - Synthèse du rapport - Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme »](#), France, 25 février 2011- A titre d'illustration, selon les statistiques du ministère de la justice, 245 personnes ont été condamnées en 2011 ; le durée moyenne de la procédure était de 54 mois ; ces condamnations ont abouti à une condamnation pour une peine de prison ferme pour 40 personnes ; 19 ont été condamnées à un sursis partiel, et 123 à un sursis complet. [Ministère de la justice : Les condamnations Année 2011.](#)

effectivement suffisante. Des condamnations pour des périodes brèves peuvent en effet être relativement indolores pour l'élu dès lors qu'il conserve ses attaches et réseaux politiques, et peut donc conserver pendant ce temps son influence *de facto* et se représenter une fois sa période d'inéligibilité terminée.

La CNCDH recommande que les peines d'inéligibilité ne soient pas perpétuelles mais allongées à des périodes significatives (20 ans, 25 ans ou 30 ans).

(Résultat du vote : 42 voix pour)