



8 février 2017 [Audition au Sénat](#)

Démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider légitimement et efficacement en France en 2017?

Anticor a été créée pour porter et transmettre la conviction que l'on ne doit pas renoncer à réhabiliter l'honnêteté en politique, même si une poignée d'élus confondent leurs intérêts privés et l'intérêt général. Sauvegarder le pacte républicain signifie pour Anticor exiger cette probité, condition première pour établir le rapport de confiance qui devrait exister entre les citoyens et leurs représentants, politiques et administratifs.

Anticor plaide pour une culture de l'intervention citoyenne : un pouvoir citoyen qui doit s'exprimer dans l'élaboration de la loi, dans la décision publique -notamment sur les grands projets et dans une association plus étroite à la démocratie locale. Cette intervention complète utilement une démocratie représentative qui doit se renouveler dans une culture de l'exemplarité, condition de sa crédibilité et de sa légitimité.

Anticor défend une culture de la transparence : celle-ci doit être la règle, et le secret l'exception.

L'effectivité de la loi complète ce plaidoyer : Anticor appelle à une culture du contrôle, sans laquelle la transparence serait vaine. Le contrôle constitutionnel doit être rénové. Plus encore, l'association soutient un ensemble de propositions visant une plus grande effectivité dans le contrôle de la décision locale, notamment en matière de marchés publics, de la décision en matière budgétaire et financière. Enfin, Anticor reprend un ensemble de propositions déjà dans le débat public pour un renforcement du contrôle des financements politiques.

Enfin, il n'est pas de démocratie sans une justice égale pour tous et la garantie des

droits. Au regard d'une situation dégradée, c'est à une entreprise de refondation de la justice au service de la démocratie que nous appelons, dont nous ne donnerons que quelques pistes, en rapport étroit avec le thème de cette audition : renforcement du parquet, suppression des privilèges de juridiction, limitation de l'inviolabilité.

1. Une culture de l'intervention citoyenne.

L'article 2 de la Constitution dispose que "le principe de la République est: gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple." Pourtant cette même constitution définit une architecture des pouvoirs qui ne reflète pas ce principe. Elle permet à un gouvernement d'imposer sa volonté quelle que soit sa légitimité. La réforme du droit du travail sans examen par l'Assemblée est emblématique de cette situation. Les institutions de la démocratie fonctionnent toujours, mais il semble qu'elles tournent à vide. Chantal Mouffe, la souveraineté populaire est devenue une "catégorie zombie". L'enjeu est aujourd'hui pour les citoyens de reconquérir un pouvoir dont ils ont été dépossédés.

1.1. Un plus grand rôle citoyen dans l'élaboration de la loi.

Il faut rendre son effectivité à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme : *La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation.*

La consultation des citoyens sur les projets de loi ou en amont de leur préparation peut permettre de bâtir une décision publique et une législation efficace et de revitaliser la démocratie.

Des expériences dessinent un évolution possible : la consultation nationale coordonnée par le Conseil national du numérique pour le projet de loi sur le numérique, la plate forme citoyen-parlement, la participation des ONG aux études d'impact des lois.

[Un projet de loi constitutionnelle sur la démocratie sociale](#) du 14 mars 2013 prévoyait aussi que *tout projet de loi ou d'ordonnance ou toute proposition de loi qui procède à une réforme en matière de relations individuelles et collectives du travail, d'emploi ou de formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle ne peut, sauf en cas d'urgence, être délibéré en conseil des ministres ou inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ou du Sénat sans que les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives aient été mises en mesure de négocier, si elles le souhaitent, sur l'objet de cette réforme...*

La participation des ONG à la fabrique de la loi doit être valorisée. Anticor et d'autres associations ont été invitées à faire des propositions dans la perspective de ce qui allait

devenir la loi Sapin II. Mais seule la mention du nom des associations consultées est mentionnée dans l'étude d'impact.

La Commission "[Refaire la démocratie](#)" dessine des possibilités qui méritent d'être approfondies, par exemple le développement d'ateliers législatifs citoyens permettant à un député de porter un proposition qui a fait l'objet d'un débat en amont de son élaboration.

Il faut évidemment organiser ces processus de la manière la plus transparente. A défaut le système dériverait encore plus au profit des lobbies : il faut permettre de connaître en sources ouvertes qui a rencontré qui, quand et à quel sujet, dans un délai bref. Il faut notamment permettre aux élus d'obtenir la liste des financements des études transmises et des méthodologies utilisées sans que le secret ne leur soit opposable. Anticor s'était jointe [à une pétition](#) en ce sens.

Enfin, la Constitution de 1958 rappelle que *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par voie de référendum*. [Le référendum d'initiative citoyenne](#) existe dans de nombreux Etats américains, notamment en Californie ainsi qu'en Suisse. En Italie, des lois peuvent être abrogées par un référendum d'initiative populaire -cela a notamment été le cas de la loi dite "*d'empêchement légitime*" qui autorisait le président du Conseil à se soustraire à la justice. Il se substituerait avantageusement au référendum d'initiative partagée, qui admet le principe d'une initiative populaire, mais l'encadre d'une telle façon que ce principe reste sans effectivité.

Propositions:

- Organiser la consultation des ONG en amont des projets et propositions
- Organiser la publicité en sources ouvertes des projets de lois, des propositions en rapport avec ces projets et des acteurs qui sont intervenus.
- développer la participation des citoyens à l'élaboration de la loi
- Mettre en place un référendum d'initiative populaire.

1.2. Un rapport plus étroit des citoyens à la décision publique.

Anticor a choisi de distinguer par un prix éthique pour 2016 des figures emblématiques de la lutte contre Notre Dame des Landes et contre le tunnel Lyon-Turin. L'association n'a pas de position sur ces projets, mais elle a considéré que la prise de décision publique qui les accompagnait révélait des dysfonctionnements institutionnels majeurs, ouvrant la porte à toutes les dérives.

À Notre Dame des Landes, aux Chambarans, à Sivens ou ailleurs, les oppositions révèlent surtout les failles du débat public «à la française». Ces dysfonctionnements concernent presque tous les projets, petits ou grands,

Pour y remédier, le premier temps de la concertation doit porter sur l'expertise du besoin justifiant le projet. Cela suppose des lieux de débat le plus en amont possible de la décision.

L'examen public de solutions alternatives doit être possible. Il faut admettre que des solutions puissent venir des citoyens. Il faut aussi faciliter la consultation d'experts indépendants. Ces experts et les commissaires enquêteurs devraient notamment être assujettis à une déclaration d'intérêts.

Enfin, une évaluation d'ensemble des projets doit permettre une réelle appropriation des dossiers par le public.

Ces propositions sont développés dans [le projet de modernisation de la démocratie participative](#), plate forme proposée par les mouvements d'opposition aux grands projets inutiles imposés.

Propositions :

- Revoir les procédures de débat public et d'enquête publique pour une participation effective des citoyens à la décision sur les grands projets.
- Garantir l'indépendance de l'expertise
- Développer la votation citoyenne, dans le périmètre approprié.

1.3. Une association plus étroite à la décision locale

Les chartes Anticor visent la promotion d'une démocratie locale innovante. Comme le proclamait Pierre Mendès-France, *« la démocratie ne consiste pas à mettre épisodiquement un bulletin dans l'urne, à déléguer les pouvoirs à un élu puis à se taire. Elle est action continue du citoyen. Car la démocratie n'est pas un choix entre des offres, c'est un pouvoir d'agir. »*

Anticor entend ainsi promouvoir la participation citoyenne, [dans ses chartes éthiques](#) proposées à la signature des candidats aux élections locales :

- par la prise en compte effective des avis de la Commission consultative des services publics locaux et la prise en compte effective de ses avis (Art. L1413-1 CGCT) ; le candidat s'engageait à donner à cette commission les moyens pour contrôler l'exécution des délégations de services publics et les partenariats public-privé : la commission consultative des services publics locaux doit disposer de

l'information nécessaire à la surveillance des coûts, des prix et de la qualité du service rendu et que ses membres bénéficient d'une formation pour l'exercice de leur mission.

- par la mise en place d'une Commission de contrôle financier à laquelle pourront participer des élus de l'opposition et des citoyens volontaires tirés au sort ; le rapport annuel de cette Commission doit être rendu public[1];
- par la mise en place d'une commission chargée de l'attribution des subventions versées à laquelle participeront des élus des groupes minoritaires et des citoyens volontaires tirés au sort.

Il s'agissait aussi de permettre aux citoyens d'accéder en données ouvertes à l'information locale, en mettant en ligne, notamment :

- les indemnités des élus : par la publication des tableaux des indemnités des élus en euros [2] ;
- la liste des membres du cabinet ;
- par la publicité du nombre et de la justification des emplois contractuels;
- les comptes rendus des réunions des commissions locales, dans le respect des obligations légales de confidentialité pour les commissions d'appels d'offres des marchés publics
- la liste détaillée des subventions attribuées ;
- les décisions de la juridiction administrative concernant l'administration locale ;
- les rapports de la Chambres régionales des Comptes sur la gestion des collectivités locales ;
- les rapports annuels des délégataires de services publics locaux;
- le montant des sommes dépensées pour la communication avec un rappel des montants des années précédentes ;
- les budgets et comptes administratifs des collectivités -y compris des intercommunalités- comprenant notamment des ratios de gestion permettant la comparaison avec ceux des années précédentes ;
- les dépenses pour frais de bouche, réceptions et communication; faudrait revoir le dispositif d'alerte (administrateur général des finances publiques/Préfet) qui est très en deçà de ce qui est prescrit aux commissaires aux comptes en matière commerciale.
- les emprunts contractés et les organismes créanciers.

Proposition : généraliser ces expériences encore limitées.

1.4. Une exemplarité de la représentation politique

Une culture de l'exemplarité doit être développée, qui va de pair avec [une culture de la prévention des conflits d'intérêts](#), qui devrait notamment se traduire par les propositions suivantes :

- Le mandat parlementaire doit être incompatible avec tout autre mandat électif. Si le parlementaire continue d'exercer une profession, ses revenus annexes doivent être plafonnés à hauteur de sa rémunération de député;
- Le cumul des mandats dans le temps doit être limité à deux : la politique n'est pas un métier;
- L'indemnité représentative des frais de mandats doit être contrôlée, comme tous les frais professionnels;
- La réserve parlementaire doit être supprimée : un législateur n'est pas élu pour distribuer des subsides;
- Toute candidature à une élection politique doit être subordonnée à la production d'un casier judiciaire vierge d'infraction à la probité.

2. Une culture de transparence

La transparence doit être la règle, et le secret l'exception. La transparence est une vertu démocratique. C'est un moyen d'instaurer de l'éthique dans la vie publique. La transparence est, alors, constitutive du droit. La déclaration des droits de l'homme de 1789 prévoit ainsi le droit pour la société de demander compte à tout agent public de son administration, le droit pour les citoyens de constater la nécessité de la contribution publique et surtout la libre communication des pensées et des opinions.

2.1. Mettre un terme aux abus du secret défense.

La déclassification résulte aujourd'hui entièrement d'une décision politique, non soumise à contrôle. Quand l'autorité judiciaire estime qu'une pièce classifiée est nécessaire à l'avancement d'une enquête, elle doit saisir le ministre compétent. Celui-ci saisit la Commission consultative du secret de défense nationale (CCSDN), puis prend sa décision. L'avis étant consultatif, le ministre a toute latitude pour refuser, d'autant plus que sa décision n'a pas à être motivée.

La situation de la France est singulière. Elle se distingue, par son opacité, de ses principaux voisins européens, comme le montrait déjà en 1998 une [étude de législation comparée du Sénat](#)

Au Royaume-Uni, les juges reconnaissent à l'administration un large privilège de rétention des informations, mais ils en contrôlent l'utilisation. Depuis 1968, la jurisprudence considère que les ministres ne sont pas les seuls juges de l'intérêt public, et qu'il

appartient au tribunal d'arbitrer entre l'intérêt public allégué par le ministre et celui de la justice. Si la diffusion de l'information n'est pas de nature à occasionner un dommage substantiel, l'intérêt de la justice doit l'emporter.

En Allemagne, l'exécutif peut aussi refuser la production de documents dont la publicité pourrait porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat, par un certificat d'immunité au nom de l'intérêt public. Mais cette décision peut être contestée devant les juridictions administratives ou pénales. Le tribunal contrôle la décision de refus de communiquer les informations classifiées et, s'il juge ce refus infondé, requiert la communication de ces documents.

En Italie, le Président du conseil des ministres détermine si le secret défense peut être invoqué pour refuser à un juge la transmission d'une information classée secret d'État ou pour laisser un juge pénétrer dans un lieu couvert par le secret d'État. Toutefois, si le juge souhaite disposer de documents pour lesquels le secret d'État lui est opposé et s'il veut contester ce refus de transmission, le conflit est tranché par la Cour constitutionnelle, qui ne peut se voir opposer le secret.

En Espagne, la Cour suprême, depuis 1997, contrôle le refus du Conseil des ministres de déclassifier des documents au cours d'une procédure judiciaire. Elle a affirmé à cette occasion la supériorité du principe de garantie effective des droits par la justice, accordé à tout citoyen par la Constitution, sur le principe de la sécurité de l'État.

Propositions alternatives :

- réformer la Commission nationale du secret défense et lui donner les moyens de décider en toute indépendance de ce qui doit être déclassifié;
- confier à de Hauts magistrats habilités le pouvoir de décision en ce domaine.

2.2. Le secret fiscal, renforcé par le "verrou de Bercy".

Aujourd'hui, seul le ministère en charge du budget peut décider de saisir la justice des dossiers de fraude fiscale.

Il transmet environ 1000 dossiers par an aux parquets. Il est paradoxal d'avoir créé un parquet financier avec une compétence fiscale sans donner au procureur la compétence pour mettre en oeuvre l'action publique en ce domaine. Il est encore plus paradoxal de reconnaître l'infraction de fraude fiscale en bande organisée, et de conserver un pouvoir qui permettrait au ministre en charge du budget de négocier avec de tels interlocuteurs.

De plus, la faculté de poursuite du procureur pourrait s'exercer concurremment avec l'action de l'administration fiscale. Le risque pénal s'ajouterait au risque administratif et les dispositifs de saisie conservatoire sur les biens et les avoirs et l'obligation de verser une caution permettraient à une administration des finances qui se porterait partie civile

d'obtenir rapidement des dommages et intérêts.

Enfin l'opacité des transactions sur les amendes fiscales nourrit le soupçon.

C'est pourquoi l'exigence d'une plainte préalable de l'administration en matière de fraude fiscale, qui rejoint une proposition de la Cour des comptes doit être supprimée.

La Cour des comptes, [dans un référé du 10 octobre 2013](#), estimait aussi nécessaire d'ouvrir aux parquets le droit de poursuivre, sans dépôt de plainte préalable par l'administration fiscale, certaines fraudes complexes, afin de traiter un plus grand nombre de dossiers, d'intervenir plus rapidement et de mieux assurer le recouvrement des sommes dues. Cette possibilité nouvelle donnée aux parquets, qui compléterait utilement la possibilité de poursuivre les faits de blanchiment de fraude fiscale, serait de nature à améliorer significativement l'efficacité de l'action de l'État au prix de risques limités.

Proposition : supprimer le monopole du ministre du budget en matière de poursuite des infractions fiscales.

2.3. Le secret des affaires

Anticor s'est engagée aux [côtés de nombreuses autres organisations](#) contre la directive sur le secret des affaires,.

La directive sur le secret des affaires fait du secret la règle et de la transparence l'exception. Le secret d'affaires est défini de manière très large, de même que l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites d'une information relevant de ce secret. Sont ainsi protégés les informations *qui ont une valeur commerciale parce qu'elles sont secrètes* ou *parce qu'elles ont fait l'objet de dispositions raisonnables destinées à les garder secrètes*. Sont sanctionnés les *comportements contraires aux usages honnêtes en matière commerciale*. Certes, l'article 5 prévoit que les mesures de sanctions sont rejetées quand la révélation des faits est justifiée *par l'exercice de la liberté d'expression et d'information, pour protéger l'intérêt public général, ou aux fins de protection d'un intérêt légitime reconnu par le droit de l'Union*. Mais cela devra être démontré au cas par cas. Journalistes et lanceurs d'alerte seront donc toujours défenseurs et ce n'est pas une position confortable.

Proposition : conditionner la transposition de la directive sur le secret des affaires à l'adoption d'un statut européen pour les lanceurs d'alerte.

2.4 L'accès à l'information

La diffusion en ligne et en source ouverte de l'information publique devrait être la règle et tout mettre en oeuvre pour faire du numérique un *outil de démocratie augmentée*. Il est à cet égard regrettable que le gouvernement n'ait pas mis en place un environnement

donnant un minimum de crédibilité et de légitimité à l'initiative d'un partenariat pour un gouvernement ouvert, ce qui conduit [les associations à décliner l'invitation en décembre 2016](#).

Au service du droit de savoir, la transparence autorise les citoyens à accéder aux documents administratifs. La Commission d'accès aux documents administratifs définit un équilibre entre le droit d'obtenir une information et la nécessité de préserver certains secrets. Le problème tient au parcours d'obstacles qu'il faut surmonter pour obtenir un document face à l'inertie ou à la mauvaise foi de l'administration;

Certains pratiques confinent à l'omerta administrative : un adhérent d'Anticor est actuellement devant la cour administrative d'appel pour obtenir [la communication des contrats de concessions d'autoroute](#). La possibilité de saisir le tribunal administratif, la cour administrative d'appel, le Conseil d'Etat, ralentissent d'autant l'obtention de l'information. Ces pratiques ne sont pas acceptables.

Proposition :

- Développer l'accès en sources ouvertes des données publiques
- Donner un caractère exécutoire aux décisions de la CADA .

3. Une culture du contrôle et de l'effectivité de la loi

La transparence ne peut constituer à elle seule une réponse satisfaisante. Elle est un moyen pour l'opinion d'être informée. Mais elle ne donne aucun moyen de lutter contre la corruption. Ainsi, la publicité des patrimoines ne permet pas à elle seule de lutter contre la corruption. Seul un contrôle de l'évolution du patrimoine et la possibilité d'enquêter sur les facteurs explicatifs de l'enrichissement est utile. De même, la transparence de la réserve parlementaire n'a pas mis fin aux mauvaises pratiques dans l'allocation des fonds.

La transparence est un commencement. Elle n'est pertinente que si elle est complétée par un contrôle approprié.

3.1. Le contrôle de la décision législative

Dans sa composition de 2011, il est présidé par un ancien président de l'Assemblée nationale et comprend, sur neuf membres, deux anciens présidents de la République et deux anciens ministres. La fonction de juge constitutionnel est sans doute plus politique que les autres fonctions juridictionnelles, mais la plupart des autres pays européens imposent une distance minimum entre la politique et le droit. En Allemagne, les juges constitutionnels doivent être choisis parmi ceux des cours fédérales supérieures. En

Espagne, ils doivent être des juristes de compétence reconnue avec plus de quinze ans d'expérience professionnelle. En Italie, la Cour constitutionnelle est composée de quinze juges, dont un tiers est nommé par le Président de la République, un tiers par le Parlement siégeant en chambres réunies et un tiers par les cours suprêmes de l'ordre judiciaire et administratif. Même au Royaume-Uni, la chambre des Lords a récemment perdu sa fonction juridictionnelle.

Proposition : confier le contrôle de constitutionnalité à une Cour constitutionnelle composée de juristes reconnus.

3.2. Le contrôle de la décision administrative locale -le cas des marchés publics

Dans son [rapport anticorruption de février 2014](#), la Commission européenne considère que lutter contre la corruption *contribue à la compétitivité de l'UE dans l'économie mondiale*. En effet, la corruption contredit les principes de libre concurrence des opérateurs sur un marché économique, et participe au manque de transparence d'accès et d'égalité devant la commande publique.

Pour la Commission, la valeur des appels d'offres publiés au Journal officiel en pourcentage des dépenses totales en travaux, biens et services publics s'élevait 18,5% du PIB de la France en 2011 soit 380 milliards d'euros.

Le rapport 2014 du Service central de prévention de la corruption décrit le droit des marchés publics comme mouvant et facilement contourné: l'acheteur public dispose de nombreuses possibilités de détourner les règles pour avantager certaines entreprises à des fins d'enrichissement personnel, ou pour soutenir des proches, ou encore pour financer l'action politique.

[Le rapport d'information du Sénat, publié le 25 janvier 2012](#) (n°300) constatait que le contrôle de légalité était devenu *une passoire à géométrie variable* : la situation et les perspectives d'évolution de ces contrôles suscitent souvent, chez les acteurs de la décentralisation, pessimisme, découragement, voire désarroi : élus et fonctionnaires territoriaux contestent l'effectivité, l'efficacité, l'utilité d'un contrôle de légalité en déliquescence qui, pour nombre d'entre eux, représente au mieux une fiction, au pire une contrainte plutôt qu'une forme d'assistance ; la portée de l'examen de la gestion n'est à la hauteur ni des enjeux, ni de la qualité des membres des chambres régionales et territoriales des comptes"

Par ailleurs, la Cour des comptes a dressé [un bilan critique des partenariats publics-privé](#), qui ont tendance à aggraver l'endettement des collectivités. Elle relève également l'opacité dans l'attribution des contrats et un suivi problématique. Si la possibilité de conclure de tels partenariats devait être maintenue -ce qui apparaît discutable après la lecture du rapport, il convient au minimum de mettre un terme au rôle ambigu de la Mission d'appui aux partenariats publics -privé. Cet organisme expert « a constitué un outil essentiel de promotion des contrats de partenariat » en plus de ses fonctions de conseil. Résultats : les avis qu'elle a rendu étaient *systématiquement favorables à l'option du contrat de*

partenariat, à l'exception de cinq d'entre eux, relève la Cour. Certains avis ont même été remis en cause par le juge administratif.

Anticor a publié un [rapport sur les marchés publics](#), donnant l'alerte sur ces dérives, liées notamment aux conflits d'intérêts, aux pratiques d'influence, et surtout à la démission des autorités de contrôle.

Propositions :

- Renforcer les Commissions d'appels d'offres locales en créant des jurys tirés au sort et en rendant obligatoire la convocation d'un représentant de l'État;
- Rénover le contrôle de légalité en confiant ce contrôle à une nouvelle institution;
- Imposer aux collectivités de rendre public, un an après un rapport d'observation de la Chambre régionale des comptes, le bilan des mesures prises;

3.3. Le contrôle de la décision budgétaire et financière

Juridiction administrative liée à la Cour des comptes, mais distincte et indépendante de celle-ci, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) sanctionne, par le prononcé d'amendes, la violation, par les gestionnaires des organismes considérés, des règles régissant les finances de l'État, des diverses collectivités publiques et des organismes publics et privés financés sur fonds publics.

La CDBF sanctionne les fautes personnelles des fonctionnaires qui engagent des dépenses en infraction avec les règles applicables. L'activité de cette juridiction est modeste. Elle a rendu en moyenne trois arrêts par an depuis sa création.

L'irresponsabilité des ministres et des élus a donné lieu à des abus, qui devraient relever de la compétence de cette juridiction..

La possibilité d'infliger des sanctions dans ce cadre constituerait une voie médiane entre l'absence de sanction, peu acceptable en cas de fautes de gestion ou d'irrégularités graves, et la sanction pénale qui doit être réservée à la répression des comportements les plus graves. Ces propositions sont développées dans le rapport pour [Renouer la confiance publique](#).

Plus généralement, il faudrait revoir le dispositif d'alerte (administrateur général des finances publiques/Préfet) qui est très en deçà de ce qui est prescrit aux commissaires aux comptes en matière commerciale.

Le développement de l'audit interne pourrait avoir un aspect préventif par la réactivité et la bonne connaissance de l'organisation et des moyens de l'améliorer.

Enfin, une expérimentation, consécutive à la Loi Notre, a été lancée en août 2016 pour promouvoir la certification des comptes par appel d'offre auprès de commissaires aux comptes inscrits dans les Cours d'appel. Elle doit être développée par des formations adéquates[3].

Propositions:

- Généraliser la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière
- Développer les outils d'audit et de certification.

3.4. Le contrôle du financement de la vie politique

Il ne saurait y avoir d'exemplarité du personnel politique sans transparence et contrôle des financements politiques. Malgré une importante série de textes adoptés depuis 1988, l'objectif d'une réduction du poids de l'argent dans la vie politique et de lutte contre les dérives qui en résultent doit encore être poursuivi.

Au regard de la situation actuelle, la législation doit être renforcée :

- en sanctionnant les abus liés aux micro partis. 400 formations politiques ont déposé des comptes pour l'exercice comptable 2014. La plupart de ces partis ne présentent aucun candidat et ne servent qu'à détourner l'esprit des lois sur le financement de la vie politique;
- en définissant le périmètre d'activité et de consolidation des comptes des partis, qui ont tout pouvoir pour établir des liens avec une fondation, une société, une section locale, qui parfois financent des sondages, des dépenses de propagande, voire les salariés du parti lui-même. Des groupes d'intérêts sans lien juridique avec un parti peuvent agir comme des paravents et augmenter les moyens d'une campagne;
- en renforçant les pouvoirs de l'autorité en charge du contrôle des comptes de campagne et de financement de la vie politique. Aujourd'hui, la Commission ne dispose pas des pièces comptables des partis et ne peut exercer de contrôle concret par des investigations. Elle ne peut faire appel aux services de police judiciaire. Elle doit s'appuyer sur le travail des commissaires aux comptes des partis, liés par le secret professionnel y compris à l'égard de la Commission. En fait, ce contrôle formel ne permet que la détection d'infractions flagrantes. Les comptes sont vérifiés essentiellement dans leur équilibre entre recettes et dépenses. Les dépassements sont difficilement détectables- sauf si les circonstances appellent une enquête pénale;
- en permettant un contrôle simultané des comptes d'un parti et de la campagne des candidats de ce parti. La participation à une élection n'est pas juridiquement le fait d'un parti, mais toujours d'un citoyen. Les dépenses qu'un parti engage dans une campagne sont imputées au candidat : les partis ne sont donc pas tenus de déposer de comptes de campagne. De ce fait, la Commission et le public n'ont pas

un aperçu global de l'intervention financière des partis politiques lors des campagnes électorales, ce qui limite la portée des dispositions en matière de transparence et aussi de contrôle, en ne permettant pas de recoupements entre comptes de campagne des candidats et des partis;

- en permettant aux citoyens d'exercer leur vigilance sur le financement des campagnes et des partis politiques, en assurant une publication plus détaillée des comptes de campagne et des partis politiques, en consacrant le droit à la consultation des documents reçus ou émis par la Commission.
- en confiant à la Cour des comptes la certification des comptes des formations politiques bénéficiant de financements publics.

Proposition : inscrire dans la loi les recommandations du [rapport de l'Assemblée nationale](#), qui constitue une base minimale de propositions qu'il serait regrettable de ne pas valoriser.

4. Une justice égale pour tous

Selon [l'étude 2016](#) de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (Cepej), publiée jeudi 6 octobre, la France consacrait à la justice 64,10 euros par habitant en 2014. Certes, c'est une hausse par rapport aux 61,20 euros de 2012 (l'étude de la Cepej est réalisée tous les deux ans), mais cela reste très éloigné de la pratique de nos voisins, comme l'Allemagne (108,90 euros) ou l'Espagne (88 euros). Alors que la plupart des pays d'Europe occidentale ont infligé à la suite de la crise financière de 2008 des cures d'austérité budgétaire à leur système judiciaire. Si, au contraire, la France a augmenté son effort, le système français reste parmi les plus mal dotés des 28 pays de l'Union européenne, laissant derrière lui des pays comme le Portugal (52 euros), l'Irlande (48 euros) ou la Grèce (44 euros).

L'impunité de la grande corruption exacerbe la crise de légitimité et de crédibilité de l'Etat. Elle entretient le soupçon, la rumeur et le discrédit des dirigeants. La justice, rendue incapable de remplir sa mission, est elle aussi contaminée par ce discrédit.

Le principe d'égalité devant la loi serait illusoire sans un juge pour garantir l'effectivité du droit. Au regard d'une situation dégradée, c'est à une entreprise de refondation de la justice au service de la démocratie que nous appelons. Les développements suivants sont limités à trois points emblématiques.

4.1. Refonder le ministère public.

Anticor s'associe aux 67 propositions du [rapport sur la refondation du ministère public](#), visant à donner de la légitimité et de la crédibilité au parquet, notamment par une réforme

de son statut.

Anticor souligne aussi l'importance des officiers de police judiciaire. Le problème tient au fait que les O.P.J. subissent une double tutelle : celle du ministère de l'Intérieur et celle du parquet ou du juge d'instruction qui les requiert pour les besoins d'une enquête préliminaire ou d'une instruction.

La réforme pourrait s'inspirer de l'exemple italien, où, pour chaque substitut, trois officiers de police judiciaire sont détachés auprès de la juridiction. Ces officiers ne dépendent que de l'autorité judiciaire pour leur carrière.

Proposition : mettre en oeuvre les proposition du rapport "Refonder le ministère public"

4.2. Supprimer la Cour de justice de la République.

La Cour de justice de la République offre ainsi un privilège de juridiction aux membres du gouvernement. Créée par une loi de constitutionnelle en 1993 à la suite de l'affaire dite du sang contaminé, elle connaît des infractions commises par les ministres pendant l'exercice de leurs fonctions. Elle comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée Nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la cour de justice de la République. Le soupçon d'un jugement fondé sur des affinités politiques naît d'une telle situation. Il a été exacerbé par le procès de Mme Lagarde.

Ce privilège de juridiction est aussi une exception française. En Allemagne, comme l'ensemble des ministres, le chancelier fédéral est soumis aux règles de droit commun de la responsabilité pénale des fonctionnaires et encourt les mêmes sanctions. En Espagne, la responsabilité pénale du premier ministre et des autres membres du gouvernement peut être engagée, s'il y a lieu, devant la chambre pénale de la Cour suprême. En Italie, le président du Conseil des ministres et les ministres sont soumis, pour les délits et pour les crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, à la juridiction ordinaire, après autorisation du Sénat de la République ou de la Chambre des députés, selon les règles établies par la loi constitutionnelle.

Proposition : [supprimer la Cour de justice de la République.](#)

4.3. Supprimer l'immunité parlementaire pour les actes détachables des fonctions.

Seule l'irresponsabilité apparaît comme un véritable corollaire du mandat représentatif car, en soustrayant l'exercice des fonctions parlementaires à l'appréciation d'un pouvoir concurrent, elle protège le libre exercice du mandat. Témoigne de l'importance de la protection, la relative uniformité des régimes juridiques des immunités ou privilèges qui, quel que soit le pays considéré, visent à soustraire le représentant aux conséquences des

infractions commises dans l'exercice de ses fonctions.

En revanche, la quasi absence d'inviolabilité en droit anglais et américain illustre la capacité du régime représentatif à fonctionner de manière satisfaisante, tout en soumettant au droit commun les infractions détachables de l'exercice des fonctions parlementaires. Parce que le caractère représentatif du mandat permet à l'assemblée de fonctionner régulièrement, même en présence d'une Chambre incomplète, il ne saurait fonder l'existence d'une inviolabilité dont la vocation première est de garantir la présence, sinon effective du moins potentielle, des parlementaires en séance[4].

Proposition : supprimer l'inviolabilité parlementaire pour les actes détachables des fonctions.

Pour Montesquieu, le principe de la République est la vertu. Le temps presse au regard d'une situation très dégradée, même si quelques réformes récentes ont ralenti les dérives.

Les principes mêmes qui fondent la République sont atteints. Le préambule de la déclaration des droits de l'homme de 1789 proclame que "*l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements*". L'égalité devant la loi, la liberté d'expression, le droit pour les citoyens de demander compte aux agents publics de leur administration, leur égale admissibilité aux emplois publics, la séparation des pouvoirs sont autant d'obstacles aux abus de pouvoir et à la corruption. Ces principes sont devenus vulnérables, comme les droits économiques et sociaux proclamés par la Constitution française de 1946.

C'est pourquoi les propositions énoncées dans ce rapport n'ont de portée que si elles s'inscrivent dans une culture politique visant à redonner à ces principes, inscrits au coeur de la République, une pleine et entière effectivité.

6 février 2017

[1] à rapprocher de l'art. [R2222-1 à R2222-6](#) CGCT

[2] à rapprocher des [articles L3123-15 à L3123-19-3](#) du CGCT

[3] Voir par ex [L'institut français de l'audit et du contrôle interne](#).

[4] Voir la thèse de Cécile Guérin Bargues, *Immunités parlementaires et régime représentatif, l'apport du droit constitutionnel comparé*. LGDJ, 2011, prix de la thèse 2008 de l'Assemblée nationale

