

Adoption : 10 octobre 2014
Publication : 28 janvier 2015

Public
Greco RC-III (2014) 19F
Troisième Rapport intérimaire

Troisième Cycle d'Évaluation

Troisième Rapport de Conformité *intérimaire* sur l'Allemagne

« Incriminations (STE n° 173 et n° 191, PDC 2) »

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 65^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 6-10 octobre 2014)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur l'Allemagne a été adopté lors de la 45^e réunion plénière du GRECO (4 décembre 2009) et rendu public le 4 décembre 2009, à la suite de l'autorisation de l'Allemagne (Greco Eval III Rep (2009) 3F [Thème I](#) / [Thème II](#)).
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, l'Allemagne a présenté un rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO a retenu l'Autriche et la Fédération de Russie pour désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité.
3. Dans son [Rapport de Conformité](#), adopté lors de sa 53^e réunion plénière (Strasbourg, du 5 au 9 décembre 2011), le GRECO concluait que l'Allemagne avait mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de façon satisfaisante quatre seulement des vingt recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. Au vu de ces résultats, le GRECO avait jugé le très faible niveau de conformité « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 ; paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Le GRECO avait donc décidé d'appliquer l'article 32 concernant les membres ne respectant pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation.
4. Dans son [Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté lors de sa 57^e réunion plénière (Strasbourg, du 15 au 19 octobre 2012), le GRECO concluait que le niveau de conformité avec les recommandations demeurait « globalement insatisfaisant », étant donné que l'Allemagne n'avait marqué aucun progrès tangible pour ce qui est de la mise en œuvre des recommandations signalées dans le Rapport de Conformité comme non ou partiellement mises en œuvre. Le GRECO a donc, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii), chargé son président de transmettre une lettre au chef de la délégation de l'Allemagne attirant son attention sur la non-conformité avec les recommandations visées et sur la nécessité d'agir avec détermination pour marquer des progrès concrets dès que possible. En outre, le GRECO a demandé au chef de la délégation de l'Allemagne de soumettre un rapport concernant les actions entreprises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir les recommandations i et iii-x concernant le thème I, et les recommandations ii-v, vii, viii et x concernant le thème II) pour le 31 juillet 2013. Ce rapport, soumis le 23 juillet 2013, a servi de base pour le deuxième Rapport de Conformité intérimaire.
5. Dans son [deuxième Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté lors de sa 61^e réunion plénière (Strasbourg, du 14 au 18 octobre 2013), le GRECO concluait qu'aucun progrès n'avait été fait par l'Allemagne en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations qui avaient été jugées partiellement ou non mises en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le niveau de conformité de l'Allemagne a donc été maintenu à « globalement insatisfaisant » et, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) c), le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, à l'invitation du GRECO, a envoyé une lettre au ministre des Affaires étrangères de l'Allemagne, attirant son attention sur le non-respect des recommandations par son pays¹. En outre, le GRECO a demandé au chef de la délégation allemande de soumettre un rapport concernant les actions entreprises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens avant le 31 juillet 2014. Ce rapport, soumis le 30 juillet 2014, a servi de base pour le troisième Rapport de Conformité intérimaire.

¹ Cette lettre a été signée par le Secrétaire Général le 27 novembre 2013.

6. Le présent troisième Rapport de Conformité intérimaire a été élaboré par M. Aslan YUSUFOV, au nom de la Fédération de Russie, et M. Christian MANQUET, au nom de l'Autriche, avec l'assistance du secrétariat du GRECO. Il évalue les mesures supplémentaires prises par les autorités pour respecter les recommandations en suspens et souligne les progrès accomplis depuis l'adoption du deuxième Rapport de Conformité intérimaire.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

7. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 10 recommandations à l'Allemagne concernant le Thème I. L'une d'entre elles (la recommandation ii) avait été considérée comme mise en œuvre de façon satisfaisante dans le Rapport de Conformité ; les recommandations restantes avaient été considérées comme non mises en œuvre dans le Rapport de Conformité et dans les premier et deuxième Rapports de Conformité intérimaires.

Recommandation i.

8. *Le GRECO avait recommandé de ratifier dans les meilleurs délais la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et son Protocole additionnel (STE 191).*
9. Les autorités allemandes ont rappelé, comme il était indiqué dans le Rapport de Conformité et dans les premier et deuxième Rapports de Conformité intérimaires, que le gouvernement fédéral a toujours pour objectif la ratification de la Convention pénale sur la corruption et de son Protocole additionnel, une fois que les modifications nécessaires auront été apportées aux dispositions du Code pénal allemand relatives à la lutte contre la corruption. Les autorités ont indiqué qu'entretemps, plusieurs mesures ont été engagées afin d'atteindre ce but. Le 21 février 2014, le Bundestag a adopté une loi modifiant notamment l'article 108e du Code pénal (CP) en vue d'élargir l'incrimination de la corruption active et passive de membres d'assemblées². Un projet de loi visant à mettre en œuvre les recommandations du GRECO relatives aux dispositions de la Convention pénale sur la corruption et de son Protocole additionnel a été présenté pour une consultation publique par le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs le 9 juin 2014.³ Les autorités ont souligné que le ministère a approuvé le projet de loi qu'il a publié sur son site web⁴, démontrant ainsi qu'il en fait une priorité. Il est envisagé que le gouvernement fédéral adopte ce projet de loi et le soumette ensuite aux organes législatifs. Enfin, un projet de loi autorisant le gouvernement fédéral à ratifier la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel est en cours d'élaboration par le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs. Il est prévu qu'il soit présenté d'ici à la fin de l'année et que l'Allemagne procède à la ratification au début de l'année prochaine.
10. Le GRECO se félicite vivement que l'Allemagne ait engagé des mesures visant à ratifier la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel. Toutefois, étant donné que le projet de loi autorisant le gouvernement fédéral à ratifier ces instruments est seulement en cours d'élaboration et que son adoption dépendra des modifications préalables apportées à la

² Voir la recommandation iii ci-après.

³ Voir les recommandations v à viii et x ci-après.

⁴ Projet de loi de lutte contre la corruption (*Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption*), voir le lien http://www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Gesetze/RefE_KorrBekG.pdf;jsessionid=06163CDC3E6485551FD49D0BFA4BB692.1_cid334?_blob=publicationFile

législation pénale, le GRECO ne peut pas conclure à ce stade que la recommandation a été ne serait-ce que partiellement mise en œuvre. Le GRECO encourage les autorités à poursuivre leurs efforts et à ratifier ces deux instruments juridiques dans les meilleurs délais, comme l'exige la recommandation.

11. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

12. *Le GRECO avait recommandé d'élargir de façon significative l'incrimination de la corruption active et passive de membres d'assemblées telle que visée à l'article 108e du code pénal, sur la base de l'article 4 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
13. Les autorités ont signalé que, le 21 février 2014, le Bundestag a adopté une loi modifiant notamment l'article 108e du Code pénal en vue d'élargir l'incrimination de la corruption active et passive de membres d'assemblées, comme indiqué dans le **paragraphe 9** ci-dessus. La nouvelle loi est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2014. Les nouvelles dispositions de l'article 108e du Code pénal sont formulées comme suit :

Article 108e Code pénal : corruption active et passive d'élus

(1) *Quiconque, en qualité de membre d'une assemblée publique de la Fédération ou des Länder, demande, permet que lui soit promis ou accepte, pour lui-même ou pour un tiers, un avantage indu en échange d'un acte accompli ou d'un acte qu'il s'abstient d'accomplir sur demande ou instruction dans l'exercice de son mandat est passible d'une peine de prison de cinq ans maximum ou d'une amende.*

(2) *Quiconque offre, promet ou accorde à un membre d'une assemblée publique de la Fédération ou des Länder, pour le membre lui-même ou pour un tiers, un avantage indu en échange d'un acte accompli ou d'un acte que le membre s'abstient d'accomplir sur demande ou instruction dans l'exercice de son mandat est passible de la même sanction.*

(3) *Les membres appartenant :*

1. *à une assemblée publique d'une collectivité locale,*
2. *à un organe, élu au suffrage universel direct, d'une unité administrative instituée pour une zone territoriale d'un Land ou d'une collectivité locale,*
3. *à l'Assemblée fédérale,*
4. *au Parlement européen,*
5. *à une assemblée Parlementaire d'une organisation internationale, ou*
6. *à un organe législatif d'un Etat étranger*

sont considérés au même titre que les membres visés aux alinéas (1) et (2).

(4) *Un avantage indu n'est pas réputé exister en particulier dans le cas où l'acceptation de l'avantage est conforme aux dispositions applicables relatives à la situation juridique du membre. Ne sont pas considérés comme avantages indus les éléments suivants :*

1. *un mandat politique ou une fonction politique, ou*
2. *un don autorisé par la loi sur les partis politiques ou toute autre loi pertinente.*

(5) *Outre une condamnation à une peine d'emprisonnement minimale de six mois, le tribunal peut priver la personne concernée de sa capacité d'exercer ses droits électoraux et de son droit à prendre part à des élections ou à des votes publics.*

14. Les autorités ont rappelé qu'avant la réforme, l'infraction de « corruption de Parlementaires » (article 108e du Code pénal⁵) se limitait à l'achat ou à la vente de voix lors d'élections ou de scrutins divers. En vertu de la nouvelle loi, la responsabilité pénale ne dépend plus du fait de donner ou de recevoir un avantage en échange d'un vote. En effet, l'article 108e du Code pénal modifié s'applique à tout acte accompli dans l'exercice du mandat du membre d'une assemblée. Outre le fait de voter, l'article vise tout acte effectué dans l'exercice des fonctions de l'élu, comme le dépôt de projets de lois ou d'amendements, les discours devant le Parlement ou le lobbying auprès d'autres élus. Les nouvelles dispositions visent également les activités des séances plénières de l'assemblée ainsi que des commissions ou des groupes Parlementaires.
15. Les autorités ont souligné que les nouvelles dispositions sont applicables non seulement aux membres du Parlement fédéral (Bundestag) mais aussi aux membres des assemblées publiques des Länder, aux membres de l'Assemblée fédérale (qui élit le Président fédéral), aux membres d'une assemblée publique d'une collectivité locale, aux membres, élus au suffrage universel direct, d'un organe d'une unité administrative instituée pour une zone territoriale d'un Land ou d'une collectivité locale, aux membres du Parlement européen, aux membres d'une assemblée Parlementaire d'une organisation internationale et aux membres d'un organe législatif d'un Etat étranger.
16. En ce qui concerne le point « sur demande ou instruction » figurant dans les dispositions de l'article 108e du Code pénal, les autorités expliquent qu'il a pour objectif de rendre compte du lien de causalité (ou du moins de celui qui est recherché) entre l'avantage et l'acte dans l'exercice du mandat de l'élu. Si ce lien existe, le membre n'exerce plus son mandat librement au sens de l'article 38 de la Loi fondamentale, mais se soumet aux intérêts du corrupteur au lieu d'être guidé par ses propres convictions et sa conscience. D'après l'exposé des motifs de la loi, la notion de « demande ou instruction » doit être interprétée au sens large pour s'appliquer à tout comportement par lequel le membre se soumet aux intérêts du corrupteur. Il n'est pas nécessaire que soit établie une demande contractuelle ou une instruction formelle. L'élu corrompu ne peut pas se défendre en invoquant que l'acte dans l'exercice de son mandat n'aurait pas été motivé par l'avantage offert et qu'il était de toute façon conforme à ses propres convictions (secrètes), ou que le membre n'avait en réalité pas l'intention d'agir selon la demande ou les instructions données. Pour que l'infraction soit caractérisée, il suffit que l'élu corrompu se comporte d'une façon indiquant, pour un observateur objectif, sa volonté de servir les intérêts du corrupteur, c'est-à-dire en agissant selon la demande ou les instructions reçues et non selon sa conscience⁶.
17. Enfin, les autorités ont fait remarquer que les nouvelles dispositions ne s'appliquent pas aux avantages pour lesquels l'acceptation est conforme aux dispositions pertinentes relatives à la situation juridique de l'élu. En particulier, un mandat ou une fonction politique ou un don autorisé par la loi sur les partis politiques ou toute autre loi applicable ne sont pas considérés comme des avantages indus. Les autorités ont expliqué que ces exceptions se fondent sur l'idée que dans le cas où les avantages sont conformes aux règles applicables, il n'y a pas d'atteinte aux principes de transparence, d'équité et d'impartialité du processus décisionnel des assemblées publiques nationales et de leurs membres, que la Convention pénale sur la corruption vise à protéger.
18. Le GRECO se félicite vivement que l'Allemagne ait considérablement élargi l'incrimination des membres des assemblées publiques nationales, conformément aux exigences de la recommandation. Il convient de noter que la nouvelle loi s'applique aux avantages offerts ou acceptés pour tout acte dans l'exercice du mandat du membre (alors qu'avant la réforme, seuls

⁵ Pour la version anglaise, voir le lien http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html#p0023

⁶ Voir l'exposé des motifs (p.8) : <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/004/1800476.pdf> (uniquement en allemand).

l'achat et la vente de voix pour une élection ou un autre scrutin étaient incriminés), et que ces nouvelles dispositions sont applicables non seulement aux membres du Parlement fédéral (Bundestag) mais aussi aux membres d'autres assemblées publiques comme les Länder et les assemblées locales. Cela étant, le GRECO se déclare préoccupé par le fait que la nouvelle infraction se limite à l'accomplissement ou à l'omission d'un acte « sur demande ou instruction », ce qui pourrait représenter un élément restrictif et rendre plus difficile les poursuites pour cette infraction. Bien que le GRECO constate que d'après l'exposé des motifs de la loi, la notion de « demande ou instruction » doit être interprétée au sens large pour s'appliquer à tout comportement par lequel le membre se soumet aux intérêts du corrupteur, il invite les autorités à surveiller l'application pratique de l'infraction en vue de vérifier si cet élément entrave la mise en œuvre effective de la loi et s'il est nécessaire de le supprimer ou de le modifier.

19. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

20. *Le GRECO avait recommandé d'incriminer plus largement la corruption active et passive de membres d'assemblées publiques.*

21. Les autorités ont indiqué que l'article 108e modifié du Code pénal sur la corruption active et passive d'élus (voir ci-dessus la partie recommandation iii) s'applique de la même façon aux membres d'un organe législatif d'un Etat étranger, comme énoncé dans le paragraphe 3 alinéa 6 de ce même article.

22. Le GRECO constate qu'à la suite de la réforme juridique, la corruption active et la corruption passive de membres d'assemblées publiques étrangères sont incriminées plus largement, de la même façon que la corruption de membres d'assemblées publiques nationales. Le GRECO renvoie donc à ses observations concernant les nouvelles infractions établies par l'article 108e du Code pénal formulées ci-dessus dans la recommandation iii.

23. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

24. *Le GRECO avait recommandé d'incriminer la corruption active et passive d'agents publics étrangers plus largement, selon les règles de l'article 5 de la Convention pénale sur la corruption.*

25. Les autorités ont indiqué que le projet de loi approuvé par le ministère de la Justice et la Protection des consommateurs, qui a été publié sur son site web et qui fait l'une des priorités du ministère (voir ci-dessus recommandation i), incrimine plus largement la corruption active et passive d'agents publics étrangers. En particulier, les infractions de corruption ne se limiteraient plus à la corruption active ou à la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales. Les dispositions de ce projet de loi sont formulées comme suit :

Projet d'article 335a du Code pénal : agents publics étrangers et internationaux

(1) *Aux fins de l'application des articles 332 et 334, en conjonction avec l'article 335⁷, dans chaque cas d'infraction relative à un futur acte judiciaire ou un futur acte officiel,*

⁷ Pour la version anglaise de ces articles, voir le lien www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html#p0023.

1. *les personnes ci-après sont assimilées à un juge :*
les membres d'un tribunal étranger ou international ;
2. *les personnes ci-après sont assimilées à des agents publics :*
 - a) *les agents d'un Etat étranger et les personnes chargées d'exercer une fonction publique pour un Etat étranger ;*
 - b) *les agents d'une organisation internationale et les personnes chargées d'exercer des fonctions pour une organisation internationale ;*
 - c) *les militaires d'un Etat étranger et les militaires chargés d'exercer des fonctions pour une organisation internationale ;*

[...]

26. Les autorités ont précisé que le projet prévoit que le nouvel article 335a du Code pénal conserve la condition d'existence d'un lien entre l'acte de corruption et une violation des devoirs de l'agent public. D'après l'exposé des motifs du projet de loi, l'Allemagne a l'intention de faire une déclaration, conformément à l'article 36 de la Convention pénale sur la corruption, indiquant qu'elle érige en infraction pénale la corruption active et passive d'agents publics étrangers au sens de l'article 5 uniquement dans la mesure où l'agent public accomplit ou s'abstient d'accomplir un acte en violation de ses devoirs officiels.
27. Le GRECO prend note de l'élaboration du projet de loi incriminant plus largement la corruption d'agents publics étrangers. Celui-ci traite un certain nombre des principaux sujets de préoccupation à la base de la recommandation. L'infraction de corruption ne serait notamment plus limitée à la corruption active ou à la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales. Toutefois, étant donné que le projet de loi n'ait pas encore été formellement adopté, le GRECO encourage les autorités de l'Allemagne à achever le processus législatif dès que possible.
28. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

29. *Le GRECO avait recommandé d'incriminer plus largement la corruption active et passive d'agents d'organisations internationales, de membres d'assemblées parlementaires internationales, de juges et d'agents de tribunaux internationaux selon les règles des articles 9 à 11 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
30. Les autorités ont rappelé que l'article 108e modifié du Code pénal, déjà entré en vigueur, s'applique à la corruption active et passive de membres d'assemblées Parlementaires internationales (voir le paragraphe 3 alinéas 4 et 5 de cet article, dans la recommandation iii ci-dessus). Elles ont aussi mentionné le projet d'article 335a du Code pénal qui s'appliquerait également aux membres d'organisations internationales ainsi qu'aux juges et aux agents de tribunaux internationaux (voir ci-dessus dans la recommandation v). D'après l'exposé des motifs du projet de loi, l'Allemagne a l'intention de faire une déclaration, conformément à l'article 36 de la Convention pénale sur la corruption, indiquant qu'elle érige en infraction pénale la corruption active et passive de fonctionnaires internationaux au sens de l'article 9 ou de juges et d'agents de cours internationales au sens de l'article 11 uniquement dans la mesure où l'agent public ou le juge accomplit ou s'abstient d'accomplir un acte en violation de ses devoirs officiels.

31. Le GRECO prend note de l'élargissement de l'incrimination de la corruption active et passive de membres d'assemblées Parlementaires internationales ainsi que de la corruption de membres d'assemblées publiques nationales. Le GRECO renvoie donc à ses observations concernant les nouvelles infractions établies par l'article 108e du Code pénal formulées ci-dessus dans la recommandation iii. En outre, la préparation d'un projet de loi visant à incriminer de façon plus large la corruption active et passive de membres d'organisations internationales ainsi que de juges et d'agents de tribunaux internationaux va dans le sens de la recommandation.
32. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

33. *Le GRECO avait recommandé de s'assurer que la corruption active et passive de jurés étrangers soit incriminée sur la base de l'article 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
34. Les autorités ont signalé que le projet d'article 335a du Code pénal, qui s'appliquerait aussi aux membres de tribunaux étrangers, viserait la corruption active et passive de jurés étrangers. Elles ont ajouté que l'Allemagne a l'intention de faire une déclaration, conformément à l'article 36 de la Convention pénale sur la corruption et à l'article 9 de son Protocole additionnel, indiquant qu'elle érige en infraction pénale la corruption active et passive de jurés étrangers uniquement dans la mesure où le juré accomplit ou s'abstient d'accomplir un acte en violation de ses devoirs officiels.
35. Le GRECO constate l'élaboration d'un projet de loi visant à incriminer de façon plus complète la corruption active et passive de membres de tribunaux étrangers, y compris de jurés, ce qui va dans le sens de la recommandation. Toutefois, étant donné que le projet de loi n'ait pas encore été formellement adopté, le GRECO encourage les autorités de l'Allemagne à achever le processus législatif dès que possible.
36. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

37. *Le GRECO avait recommandé de modifier les dispositions de l'article 299 du CP relatives à la corruption dans le secteur privé en tenant compte des articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
38. Les autorités ont indiqué que le projet de loi susmentionné porte modification de l'article 299 du Code pénal. Les dispositions envisagées concernant « l'acceptation et l'offre de pots-de-vin dans la pratique commerciale » sont formulées comme suit :

Article 299 du Code pénal : acceptation et offre de pots-de-vin dans la pratique commerciale

(1) Quiconque, en qualité d'employé ou d'agent d'une entreprise demande, permet que lui soit promis ou accepte pour son compte ou pour le compte d'un tiers, un avantage dans une transaction commerciale pour l'achat de marchandises ou de services en guise de contrepartie pour :

1. donner indûment la préférence à un tiers dans le contexte d'un appel d'offres en Allemagne ou à l'étranger, ou

2. *violer ses devoirs envers l'entreprise, est passible d'une peine d'emprisonnement maximale de trois ans ou d'une amende.*

(2) *Quiconque offre, promet ou accorde à un employé ou un agent d'une entreprise, pour son compte ou pour le compte d'un tiers, un avantage dans une transaction commerciale pour l'achat de marchandises ou de services en guise de contrepartie pour :*

1. *que l'employé ou l'agent en question lui donne une préférence induue ou accorde cette préférence à un tiers dans le contexte d'un appel d'offres en Allemagne ou à l'étranger, ou*

2. *qu'il viole ses devoirs envers l'entreprise est passible de sanctions similaires.*

39. Les autorités soulignent que, contrairement à la législation actuellement en vigueur, la nouvelle infraction ne serait pas limitée aux cas dans lesquels l'avantage est offert ou accepté afin de donner « indûment la préférence [...] dans le contexte d'un appel d'offres pour l'achat de marchandises ou de services commerciaux », mais s'appliquerait également lorsque l'avantage est offert ou accepté en échange de la violation par la personne corrompue de ses devoirs envers l'entreprise. Comme c'est déjà le cas actuellement, l'infraction porterait sur toutes les formes d'avantages, indépendamment de leur valeur, et ne serait pas limitée aux avantages indus.
40. Le GRECO relève que les projets de modification des dispositions sur la corruption dans le secteur privé répondraient au principal sujet de préoccupation à l'origine de la recommandation, en étendant le champ d'application de ces dispositions à toutes les situations d'offre ou d'acceptation d'un avantage en échange de la violation de ses devoirs par la personne corrompue. Toutefois, étant donné que le projet de loi n'ait pas encore été formellement adopté, le GRECO encourage les autorités de l'Allemagne à achever le processus législatif dès que possible
41. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

42. *Le GRECO avait recommandé d'ériger le trafic d'influence en infraction, conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
43. Les autorités signalent que, pendant la préparation du projet de loi susmentionné, le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs a de nouveau envisagé de créer une infraction de « trafic d'influence ». Il est arrivé à la conclusion que les dispositions existantes relatives à la corruption, telles que modifiées par le projet de loi, s'appliquent aux pratiques de corruption de manière exhaustive et ne nécessitent pas d'être complétées par une infraction distincte de « trafic d'influence ». Par conséquent, la note d'information accompagnant la procédure de consultation souligne que l'Allemagne a l'intention de faire une réserve en ce sens concernant l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption, comme le prévoit l'article 37 de la Convention.
44. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle (paragraphe 98) reconnaissait la possibilité pour les autorités allemandes d'émettre une réserve concernant la Convention pénale sur la corruption au moment de la ratification, ainsi que les conséquences possibles de ces réserves sur plusieurs recommandations, notamment la recommandation ix. Cela étant, le GRECO encourage toujours les autorités à revoir leur intention de faire une réserve concernant l'article 12 de la Convention. Il souhaite renouveler l'Appel formel du Comité des Ministres, formulé lors de sa 103^e session

ministérielle à l'occasion de l'adoption du texte de la Convention pénale sur la corruption (4 novembre 1998), pour que les Etats limitent dans toute la mesure du possible les réserves déclarées en vertu de la Convention lorsqu'ils expriment leur consentement à être liés par celle-ci. Le GRECO rappelle en outre que d'après le Rapport d'Évaluation, l'introduction de dispositions pénales spécifiques permettrait en effet de combler une lacune (par exemple dans les cas impliquant des élus). Au stade actuel de la procédure de réforme, le projet de loi visant à modifier la législation pénale sur la corruption et à autoriser le gouvernement fédéral à ratifier la Convention – avec une possible réserve concernant l'article 12 – étant encore en cours de préparation, le GRECO ne peut pas conclure que la recommandation a été ne serait-ce que partiellement mise en œuvre.

45. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation x.

46. *Le GRECO avait recommandé i) d'établir clairement, sur la base de l'article 17, alinéa 1, de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et de son Protocole additionnel (STE 191) la compétence pour les différentes infractions de corruption ; ii) d'inclure autant que possible toutes les règles dans le code pénal afin de faciliter leur compréhension par les praticiens et par le grand public.*
47. Les autorités rappellent tout d'abord qu'en vertu des articles 3, 4 et 9 du Code pénal déjà existants, l'Allemagne est compétente pour toutes les infractions commises sur tout ou partie de son territoire (principe de territorialité). Ensuite, elles ont signalé que le projet de loi susmentionné prévoit la compétence des tribunaux pour les diverses infractions de corruption commises à l'étranger (voir le projet d'article 5 alinéa 15 du Code pénal) et vise à introduire les règles pertinentes dans le Code pénal, mettant ainsi fin à la fragmentation actuelle. Par conséquent, les règles de compétence énoncées dans les articles 2 et 3 de la Convention de l'Union européenne contre la corruption et de l'article 2 paragraphes 2 et 4 de la loi sur la lutte contre la corruption internationale doivent être supprimées. Les dispositions concernées du projet de loi sont formulées comme suit :

Article 5 du Code pénal : infractions commises à l'étranger contre des intérêts juridiques nationaux

Le droit pénal allemand s'applique, indépendamment du droit en vigueur sur le lieu où l'acte a été commis, aux actes commis à l'étranger suivants :

[...]

15. les infractions commises dans l'exercice d'une fonction publique conformément aux articles 331 à 337⁸, si :

- a) l'auteur de l'infraction est allemand au moment des faits,*
- b) l'auteur de l'infraction est un agent public européen dont le siège de l'autorité publique est situé en Allemagne,*
- c) l'acte a un rapport avec un agent public, une personne chargée de fonctions de service public spéciales ou un militaire des forces armées fédérales (Bundeswehr), ou*

⁸ Pour la version anglaise des articles du Code pénal susmentionnés (actuellement en vigueur), voir le lien http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html#p0023. Pour la version anglaise de la proposition susmentionnée d'un nouvel article 335a du Code pénal, voir ci-dessus sous la recommandation v.

d) l'acte a un rapport avec un agent public européen ou un arbitre européen qui est allemand au moment des faits, ou avec une personne assimilée en vertu de l'article 335a qui est allemande au moment de l'infraction ;

48. Les autorités expliquent qu'en vertu du projet de loi, le droit pénal allemand sur les infractions de corruption commises à l'étranger serait applicable lorsque l'auteur de l'infraction est un ressortissant allemand, indépendamment du droit en vigueur sur le lieu où l'acte a été commis (voir le projet d'article 5 paragraphe 15a du Code pénal). En outre, lorsque l'auteur de l'infraction est un agent public allemand, le droit pénal allemand est applicable en vertu de l'article 5 alinéa 12 du Code pénal⁹ déjà existant. Lorsque l'auteur de l'infraction est membre d'une assemblée publique nationale, le droit pénal allemand est applicable en vertu de l'article 5 alinéa 14a du Code pénal déjà existant, qui prévoit l'application de l'article 108e du Code pénal (déjà modifié) dans les cas où l'auteur des faits ou le membre est un ressortissant allemand. Enfin, en vertu de l'article 5 alinéas 15c et 15d (conjointement avec l'article 335a) du Code pénal, le droit pénal allemand serait également applicable lorsque l'infraction *implique* un agent public allemand, ou un agent d'une organisation internationale ou une personne chargée de l'exécution de fonctions pour une organisation internationale qui est un ressortissant allemand au moment de l'infraction. De la même façon, en vertu de l'article 5 alinéa 14a du Code pénal déjà existant, la compétence des tribunaux allemands est établie pour les infractions de corruption impliquant des membres d'une assemblée étrangère, nationale ou internationale si l'auteur ou le membre est un ressortissant allemand.
49. En ce qui concerne la corruption dans le secteur privé, d'après l'exposé des motifs du projet de loi, l'Allemagne a l'intention de déclarer, en vertu de l'article 37 paragraphe 2 de la Convention pénale sur la corruption, qu'elle fait usage de la réserve figurant à l'article 17, paragraphe 2 de la Convention, qui consiste à n'appliquer que dans des cas ou conditions spécifiques les règles de compétence définies aux paragraphes 1 b et c de l'article 17 de la Convention.
50. Le GRECO prend note du projet de loi qui vise à garantir que la compétence est établie pour toutes les infractions de corruption (première partie de la recommandation) et que toutes les règles en la matière figurent dans le Code pénal (deuxième partie de la recommandation). Il semblerait qu'en cas d'adoption du projet de loi, le droit pénal allemand serait applicable aux infractions de corruption : 1) commises en Allemagne¹⁰, 2) commises par des ressortissants allemands, ou des agents publics ou des membres d'assemblées allemands (de nationalité allemande¹¹, ou 3) impliquant l'un de ses agents publics ou l'un des membres de ses assemblées, ou un membre d'une assemblée Parlementaire internationale, qui est en même temps un ressortissant allemand¹². Cela étant, le GRECO ne peut s'expliquer en quoi la compétence serait établie dans les cas d'infraction commise à l'étranger par un membre d'assemblée publique allemande n'ayant pas la nationalité allemande¹³. Les autorités pourraient souhaiter apporter de nouvelles modifications au projet pour rendre compte de ces cas de figure et faire adopter le projet de loi dès que possible.
51. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

⁹ « Actes commis par un agent public allemand ou une personne soumise à des obligations de service spéciales pendant un séjour officiel ou dans l'exercice de ses fonctions ».

¹⁰ Conformément à l'article 17, paragraphe 1.a de la Convention.

¹¹ Conformément à l'article 17, paragraphe 1.b de la Convention.

¹² Conformément à l'article 17, paragraphe 1.c de la Convention.

¹³ Conformément à l'article 17, paragraphe 1.b de la Convention.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

52. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 10 recommandations à l'Allemagne concernant le thème II. Dans le Rapport de Conformité, les recommandations i et vi avaient été considérées comme mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation ix comme traitée de manière satisfaisante. Les recommandations ii, iii, iv, v, viii et x avaient été considérées comme partiellement mises en œuvre et la recommandation vii comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité et dans les premier et deuxième Rapports de Conformité intérimaires.

Recommandations ii à v, vii, viii et x.

53. *Le GRECO avait recommandé :*

- *i) de mettre en place au niveau fédéral un système de publication de la comptabilité des campagnes électorales, de manière à ce que ces informations soient disponibles pendant ou peu de temps après les campagnes électorales ; ii) d'inviter les Länder à adopter des mesures similaires pour les associations d'électeurs qui participent aux élections locales et pour le parlement du Land (recommandation ii) ;*
- *i) d'abaisser le seuil de 50 000 EUR fixé pour la communication et le compte rendu immédiats, au titre de la loi relative aux partis politiques, des dons remis aux partis politiques ; iii) d'interdire les dons anonymes; iii) d'envisager un abaissement significatif du seuil pour la communication des dons et de l'identité des donateurs (recommandation iii) ;*
- *d'interdire les dons faits aux parlementaires et candidats membres de partis politiques ou, sinon, de les soumettre aux mêmes exigences en matière de tenue et de communication des comptes que celles qui s'appliquent aux partis politiques (recommandation iv) ;*
- *i) d'appréhender plus globalement le financement des partis politiques en Allemagne, en présentant dans un document officiel les différents types d'aides d'État effectivement allouées ou disponibles ; ii) d'engager des consultations sur les mesures complémentaires nécessaires afin d'assurer la stricte séparation entre le financement des partis politiques d'une part, et les fondations et groupes parlementaires d'autre part (recommandation v) ;*
- *de renforcer l'indépendance de l'audit externe des comptes des parties politiques, par exemple par l'introduction d'un degré raisonnable de rotation ou par l'implication d'un second auditeur d'une société différente (recommandation vii) ;*
- *de s'assurer que l'organe auquel on attribue la fonction de contrôle du financement des partis (et campagnes électorales) dispose d'un degré suffisant d'indépendance, de moyens de contrôle adéquats, ainsi que d'effectifs et de compétences appropriés (recommandation viii); et*
- *i) de clarifier les éventuelles infractions au régime des dons faits aux parlementaires prévu par le Code de conduite qui figure en annexe du Règlement du Bundestag ; ii) de veiller à ce que ces infractions fassent l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives (recommandation x).*

54. Les autorités signalent que, par lettre du 5 mai 2014, le ministre fédéral de l'Intérieur a demandé au président du Bundestag de l'informer de la position du Parlement au sujet des recommandations en suspens et de lui indiquer dans quelle mesure des dispositions avaient été prises ou étaient envisagées pour leur mise en œuvre. Par lettre du 4 juillet 2014, le président de la commission des affaires internes du Bundestag a fait part des discussions sur la transparence du financement des partis politiques tenues par la commission lors de sa réunion du 2 juillet 2014. Les groupes Parlementaires de la coalition au pouvoir avaient annoncé qu'ils convoqueraient une réunion des rapporteurs de tous les groupes Parlementaires pour discuter des recommandations et des déclarations formulées dans le deuxième Rapport de Conformité intérimaire du GRECO. La lettre du 4 juillet 2014 précisait aussi que les suggestions du président du Bundestag (qui figurent, conformément à l'article 23 (4) de la loi sur les partis politiques, dans sa déclaration portant sur la publication des comptes 2010 et 2011 des partis politiques et sur l'évolution de leur situation financière qu'il a présentée lors de la réunion de la commission des affaires internes le 19 mars 2014) seraient également prises en considération.
55. Le GRECO constate qu'aucun progrès tangible n'a été accompli depuis l'adoption du deuxième Rapport de Conformité intérimaire. Dans le même temps, le GRECO relève que la commission Parlementaire compétente a de nouveau examiné les recommandations en suspens et qu'elle prévoit de continuer à mener sa réflexion sur le sujet. Le GRECO incite vivement les autorités à poursuivre les discussions entamées et à prendre les mesures appropriées conformément aux recommandations.
56. Le GRECO conclut que les recommandations ii, iii, iv, v, viii et x demeurent partiellement mises en œuvre et que la recommandation vii n'est pas mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

57. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Allemagne a désormais mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante six des vingt recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. Onze recommandations ont été partiellement mises en œuvre et trois n'ont pas été mises en œuvre.**
58. En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations ii, iii et iv sont désormais mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations v-viii et x ont été partiellement mises en œuvre. Les recommandations i et ix n'ont toujours pas été mises en œuvre. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations ii, iii, iv, v, viii et x ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.
59. Le GRECO se félicite vivement que les autorités allemandes aient pris plusieurs mesures visant à mettre en œuvre toutes les recommandations formulées en ce qui concerne le Thème I – Incriminations. Cinq ans après l'adoption du Rapport d'Évaluation, l'Allemagne a trouvé le moyen d'agir avec détermination, comme le montre l'instauration récente d'infractions entièrement révisées concernant la corruption de membres d'assemblées publiques. Par ailleurs, le ministère fédéral de la Justice et la Protection des consommateurs a présenté un projet de loi visant à mettre en œuvre d'autres recommandations relatives aux dispositions de la Convention pénale sur la corruption et à son Protocole additionnel, ce qui ouvrirait la voie à la ratification de ces textes. En dépit du fait que le processus législatif soit encore à un stade précoce, le GRECO est confiant sur le fait que les autorités allemandes achèveront rapidement ce processus qui est l'une

des priorités du ministère. Les autorités allemandes sont encouragées à tout mettre en œuvre pour mener à bien dès que possible la réforme juridique engagée, qui correspond dans une large mesure et de manière cohérente aux exigences des recommandations en suspens. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, le GRECO maintient les plus vives réserves à l'égard de l'attention très limitée accordée à plusieurs recommandations portant sur des questions de la plus haute importance, comme l'instauration d'un système permettant la publication en temps opportun des comptes de campagne électorale, le renforcement de la transparence concernant les dons directs à des Parlementaires et à des candidats aux élections appartenant à des partis politiques, et l'augmentation plus importante des ressources allouées au président du Bundestag pour la surveillance du financement des partis politiques.

60. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité avec les recommandations n'est plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Le GRECO décide par conséquent de ne plus continuer à appliquer l'article 32 concernant les membres jugés en non-conformité avec les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation.
61. Conformément au paragraphe 8.2, de l'article 31 du Règlement intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation de l'Allemagne de soumettre un rapport concernant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir les recommandations i et v-x portant sur le Thème I, et les recommandations ii-v, vii, viii et x portant sur le Thème II) d'ici le 31 juillet 2015.
62. Le GRECO invite les autorités de l'Allemagne à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.