

Adoption : 28 mars 2014  
Publication : 24 février 2015

**Public**  
**Greco RC-III (2013) 26F**

## Troisième Cycle d'Évaluation

### Rapport de Conformité sur l'Autriche

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

\*\*\*

**« Transparence du financement des partis politiques »**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 63<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 24-28 mars 2014)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de l'Autriche pour mettre en œuvre les 21 recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur l'Autriche (voir paragraphe 2), qui portent sur deux thèmes différents, à savoir :
  - **Thème I - Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STCE n° 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STCE n° 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
  - **Thème II - Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 53<sup>e</sup> Réunion Plénière du GRECO (9 décembre 2011) et rendu public le 13 janvier 2012, suite à l'autorisation de l'Autriche (Greco Eval III Rep (2011) 3F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités de l'Autriche ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 1<sup>er</sup> juillet 2013, a servi de base à l'élaboration du Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Estonie et le Portugal de désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés sont M. Urvo KLOPETS, au titre de l'Estonie, et M. Daniel PIRES, au titre du Portugal. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation individuelle contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un nouveau Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

### **Thème I : Incriminations**

6. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé 10 recommandations à l'Autriche concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
7. Les autorités autrichiennes indiquent dans un commentaire préliminaire général que la Loi d'amendement du droit pénal sur la corruption 2012 (Gazette judiciaire fédérale n° 61/2012) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Cette loi modifie des éléments très importants des dispositions pertinentes du Code pénal autrichien (CP) ([lien à la version en vigueur](#)) et son rapport explicatif<sup>1</sup> mentionne de façon répétée l'évaluation du GRECO de 2011. De plus, dans la

---

<sup>1</sup> [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/AA\\_01950/fname\\_253363.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/AA_01950/fname_253363.pdf) (p. 4 et suiv.).

perspective du 40<sup>e</sup> anniversaire du CP le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le ministre fédéral de la Justice a créé un groupe d'experts composé de plusieurs professeurs de droit pénal, de représentants de la Cour suprême et du Bureau du procureur général, de membres du ministère de la Justice et du ministère de l'Intérieur ainsi que de membres du barreau. Ce groupe a été chargé de passer en revue différents aspects du Code pénal et son travail devrait être achevé au cours du premier semestre 2014.

8. Le GRECO note que le ministère de la Justice a produit et publié en ligne un document expliquant les conséquences des amendements introduits en 2012<sup>2</sup>.

#### **Recommandation i.**

9. *Le GRECO a recommandé de procéder promptement à la ratification de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et à la signature et la ratification de son Protocole additionnel (STE 191).*
10. Les autorités de l'Autriche indiquent que le parlement a approuvé la ratification de ces deux instruments en juillet 2013. La ratification de la STCE n° 173 a eu lieu ensuite, sans aucune réserve, le 25 septembre 2013 ; la Convention devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour ce qui est de l'Autriche. Pour des raisons techniques (l'Autriche n'avait pas encore signé le Protocole STCE n° 191), la signature et la ratification ont eu lieu à un stade plus tardif, le 13 décembre 2013, et le Protocole entrera en vigueur eu égard à l'Autriche le 1<sup>er</sup> avril 2014.
11. Le GRECO note avec satisfaction que des mesures ont été prises pour mettre en œuvre cette recommandation et que l'Autriche n'a formulé aucune réserve lors de la ratification de la Convention.
12. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation ii.**

13. *Le GRECO a recommandé de continuer à suivre l'application des articles 305 et 307a du Code pénal (relatifs à la corruption active et passive n'impliquant pas une violation de devoirs) par rapport à l'exigence que l'avantage concerné soit contraire au règlement général du service public ou aux règles internes de l'institution qui emploie la personne en cause, afin de s'assurer des implications possibles sur le plan de la sécurité juridique, y compris en matière d'enquêtes et de poursuites des infractions de corruption et, au besoin, de prendre des mesures appropriées.*
14. Les autorités de l'Autriche indiquent qu'avec les amendements mentionnés au paragraphe 7 (qui sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013), l'exigence que l'avantage concerné soit contraire au règlement général du service public ou aux règles internes de l'institution qui emploie la personne en cause a été supprimée, parmi d'autres changements. Les articles 305 et 307 du Code pénal (CP) sont maintenant libellés comme suit :

---

<sup>2</sup>[http://www.justiz.gv.at/web2013/file/2c948485398b9b2a013c6764c78f2bfb.de.0/korrstraeg\\_fibel\\_webversion.pdf](http://www.justiz.gv.at/web2013/file/2c948485398b9b2a013c6764c78f2bfb.de.0/korrstraeg_fibel_webversion.pdf)

#### **Article 305 du CP - Acceptation d'un avantage par un agent public**

(1) Tout agent public ~~au sens de l'art. 74, § 1 (4a), alinéas b à d~~ ou arbitre qui accepte ou permet que lui soit promis un avantage indu (par. 4) ~~en violation des règles du service public ou des règles internes de l'organisation~~, pour lui-même ou pour un tiers, afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte officiel conformément à ses devoirs est passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum.

(2) ~~De même, tout agent public ou arbitre qui sollicite un avantage pour lui-même ou pour un tiers afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte officiel conformément à ses devoirs, à moins que cela ne soit explicitement permis par des dispositions d'une loi relative au service public ou par des dispositions d'une loi relative à l'organisation concernée ou par une approbation relative au service public, est passible de sanctions.~~

(3) Quiconque commet l'infraction en question pour un avantage d'une valeur supérieure à 3 000 euros est passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans au maximum, tandis que quiconque commet l'infraction en question pour un avantage d'une valeur supérieure à 50 000 euros est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans.

(4) Les avantages suivants ne sont pas considérés comme indus :

1. les avantages dont l'acceptation est explicitement autorisée par la loi, ou qui sont accordés dans le cadre de manifestations auxquelles un agent public ou un arbitre participe dans un but officiel ou pour des raisons objectives ;

2. les avantages à des fins de bienfaisance (article 35 BAO) sur l'utilisation desquels un agent public ou un arbitre n'exerce aucune influence ; et

3. en l'absence de texte de loi au sens de l'alinéa 1, les avantages de faible valeur accordés conformément à des traditions locales, sauf s'il s'agit d'un acte d'ampleur professionnelle.

#### **Article 307a du CP - Octroi d'un avantage à un agent public**

(1) Quiconque offre, promet ou octroie un avantage indu (article 305, par. 4) à un agent public ~~au sens de l'art. 74, § 1 (4a), alinéas b à d~~ ou à un arbitre ~~en violation des règles du service public ou des règles internes de l'organisation~~, pour lui-même ou pour un tiers, afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte officiel conformément à ses devoirs, est passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum.

(2) Quiconque commet l'infraction en question pour un avantage d'une valeur supérieure à 3 000 euros est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans, tandis que quiconque commet l'infraction en question pour un avantage d'une valeur supérieure à 50 000 euros est passible d'une peine d'emprisonnement de un à dix ans.

15. Le GRECO prend note des informations ci-dessus et note avec satisfaction que les dispositions problématiques contenues à l'article 305, par. 1 et 2, du CP et à l'article 307a, par. 1, du CP ont été supprimées. Ces changements sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Les dispositions en question ont été remplacées par un ensemble de critères spécifiques plus restrictifs (contenus à l'article 305, par. 4).

16. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation iii.**

17. *Le GRECO a recommandé d'examiner s'il convient de prendre des initiatives supplémentaires pour s'assurer que toutes les affaires de corruption et de trafic d'influence soient convenablement traitées, même en cas d'avantages non matériels indus.*

18. Les autorités de l'Autriche indiquent que le groupe d'experts travaillant à des amendements éventuels du Code pénal, qui est mentionné au paragraphe 7, examine le niveau des sanctions

existantes. Les résultats du travail de ce groupe d'experts ne seront pas connus avant le premier semestre 2014 mais au cours de sa plus récente réunion, qui a eu lieu le 21 juin 2013, le groupe a abordé la question des sanctions existantes pour les cas de corruption concernant un avantage non matériel. Un large consensus s'est exprimé à la lumière de l'expérience pratique sur le fait que seuls quelques rares types d'avantages ne peuvent être exprimés en définitive sous forme monétaire (ce qui est le cas de la plupart des services, y compris les faveurs sexuelles ou le soutien apporté à une candidature ou à une promotion). Un exemple en est l'octroi d'une distinction non pécuniaire à un agent public. Dans ces rares cas d'avantages non matériels – qui ne semblent pas avoir de réelle importance en pratique – seule la sanction la plus basse prévue est applicable : peine d'emprisonnement de trois ans au maximum dans les cas de corruption associés à une atteinte aux devoirs ; peine d'emprisonnement de deux ans au maximum dans les cas de corruption visant à inciter un agent public à agir ou s'abstenir d'agir en conformité avec ses devoirs, ainsi que dans les cas de trafic d'influence. Toutefois, les praticiens ont jugé ce niveau de peine suffisant.

19. Le GRECO se réjouit que le groupe d'experts ait commencé à travailler sur les questions visées dans cette recommandation. Il semblerait que les participants à ce groupe considèrent que : a) les avantages non matériels sont couverts par les dispositions existantes ; et b) ces avantages ne pouvant être exprimés en valeur monétaire et les incriminations autrichiennes prévoyant une gamme de sanctions qui dépendent de la valeur de l'avantage indu, la sanction la plus faible s'appliquerait systématiquement en pareils cas. En attendant l'adoption finale du rapport, et les éventuelles décisions ultérieures des pouvoirs publics sur la nécessité ou non d'émettre des directives à l'intention des praticiens ou de passer en revue le système de sanctions afin d'assurer l'existence de sanctions adéquates pour les actes de corruption et de trafic d'influence impliquant des avantages non matériels importants, le GRECO ne peut considérer que cette recommandation a été pleinement mise en œuvre. Le GRECO saisit l'occasion pour souligner que, dans sa réponse aux infractions de corruption, le système de justice pénale doit aussi prendre en compte les dommages infligés à la société. On ne peut exclure qu'une infraction de corruption ait des conséquences négatives ou entraîne des risques importants, même si l'avantage indu en cause est de nature non-matérielle ou de faible valeur. Cela peut constituer une faiblesse dans un système légal où les sanctions des infractions de corruption sont définies uniquement en référence au montant de l'avantage indu. Ces considérations doivent être gardées à l'esprit pendant les consultations en cours en Autriche sur la mise en œuvre de cette recommandation et, plus généralement, le système de sanctions inclus dans le Code pénal.
20. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

21. *Le GRECO a recommandé d'élargir sensiblement l'incrimination de la corruption active et passive de membres d'assemblées nationales à travers la définition des agents publics à l'article 74, § 1 (4a) du Code pénal et mettre ainsi cette incrimination en conformité avec l'article 4 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
22. Les autorités de l'Autriche indiquent que la réforme de 2012 a amendé les articles 305 et 307a du CP (voir texte plus haut sous la recommandation iii) et l'article 74, paragraphe 1, alinéa 4a :

**Article 74, paragraphe 1 (4a), du CP - Définition de l'agent public :**

(4a) Est un agent public : quiconque

~~a) est membre d'une assemblée nationale établie en vertu de la Constitution, dans la mesure où il vote dans le cadre d'une élection ou d'un scrutin ou autrement agit ou s'abstient d'agir au titre des devoirs déterminés par les règles de procédure internes;~~

b) en tant qu'organe ou employé remplit une mission de législation, d'administration ou de justice pour la fédération, une province (« Bundesland »), une association d'entreprises municipales, une commune, une institution de sécurité sociale ou une association de telles institutions, pour un autre État ou pour une organisation internationale, ~~exception faite des agents publics visés à l'alinéa a) dans le cadre de l'exercice de leurs devoirs;~~

c) est autrement autorisé à accomplir des devoirs officiels en vertu de la loi pour un organe visé à l'alinéa b)  
(...)

23. Avec la suppression de l'alinéa a), les membres d'une assemblée nationale sont maintenant visés à l'alinéa suivant b), de portée plus étendue, de la disposition ci-dessus. En conséquence, la couverture des membres d'une assemblée ne se limite plus à certaines situations particulières dans l'exercice de leurs fonctions (par exemple, le vote) et, plus généralement, il n'y a plus aucune différence entre les membres d'une assemblée et d'autres agents publics. En outre, du fait des amendements aux articles 305 et 307a – qui, dans leurs versions antérieures, excluaient de leur champ les membres d'une assemblée nationale –, toutes les infractions de corruption sont applicables aux parlementaires (il en va de même pour le trafic d'influence puisque les « agents publics » étaient déjà mentionnés comme cibles de l'influence).
24. Le GRECO note avec satisfaction les changements ci-dessus, qui sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, et conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

**Recommandation v.**

25. *Le GRECO a recommandé d'abolir l'exigence d'une plainte préalable à l'ouverture de poursuites pour corruption dans le secteur privé (article 168e du Code pénal).*
26. Les autorités de l'Autriche indiquent qu'avec la réforme de 2012, les anciens articles 168c et 168d du CP incriminant respectivement la corruption passive et la corruption active dans le secteur privé ont été fusionnés et reportés au nouvel article 309 du CP (dont le par. 1 traite maintenant du versant passif et le par. 2 du versant actif de l'infraction). L'article 168e du CP, qui exigeait auparavant le dépôt préalable d'une plainte avant que des poursuites puissent être engagées au titre de l'une de ces dispositions, n'est donc plus applicable en relation avec les infractions de corruption dans le secteur privé. En effet, l'article 168e du CP a été complètement supprimé par les amendements de 2012 (sans aucun libellé ni disposition de rechange). Le libellé du nouvel article 309 du CP est le suivant :

**Article 309 du CP**

(1) Tout agent ou personne au service d'une société qui, dans le cadre d'une activité commerciale, sollicite, accepte ou se laisse promettre un avantage, pour lui-même ou pour un tiers, afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte licite en violation de ses devoirs, est passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum.

(2) La même sanction s'applique à quiconque offre, promet ou octroie un avantage, dans le cadre d'une activité commerciale, à un agent ou une personne au service d'une société afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte licite en violation de ses devoirs.

(3) Si le montant de l'avantage est supérieur à 3 000 euros, l'auteur de l'infraction est passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans au maximum, tandis que si le montant de l'avantage est supérieur à 50 000 euros, l'auteur de l'infraction est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans.

27. Le GRECO note avec satisfaction les amendements sans ambiguïté décrits ci-dessus, qui sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, et il conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation vi.**

28. *Le GRECO a recommandé de (i) réexaminer l'utilité de conserver des dispositions sur la corruption dans la Loi sur la concurrence déloyale et (ii) adopter les mesures nécessaires pour assurer que la poursuite des faits de corruption conduit en pratique à une réponse pénale qui soit le reflet d'une politique anti-corruption efficace.*
29. Les autorités de l'Autriche indiquent que, s'agissant de la première partie de la recommandation, avant les amendements introduits en 2012 (voir paragraphe 7), il existait une toute petite possibilité d'application de la disposition sur la corruption de la Loi sur la concurrence déloyale (LCD), au moins en théorie. L'article 168d du CP, qui incriminait la forme active de l'infraction de corruption dans le secteur privé avait un seuil *de minimis*, puisque les « avantages mineurs » (c'est-à-dire les avantages d'une valeur inférieure à 100 euros) étaient exclus de son champ d'application, ce qui n'est pas le cas dans les dispositions de la LCD sur la corruption. Dans tous les autres cas de corruption dans le secteur privé, en vertu des principes généraux du droit pénal, les articles 168c et 168d auraient eu la prééminence sur la LCD. Depuis la suppression des articles 168c et 168d du CP et leur fusion dans le nouvel article 309 du CP (voir paragraphe 26 ci-dessus), cette « discordance » n'existe plus dans le Code pénal, puisque l'article 309 du CP ne prévoit aucun seuil minimum quant à l'avantage indu. Par conséquent, la disposition de la LCD sur la corruption n'a plus aujourd'hui qu'une applicabilité restreinte, ce qui a été indiqué explicitement dans le rapport explicatif de la Loi d'amendement du droit pénal sur la corruption de 2012.
30. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités autrichiennes fournissent les explications suivantes : en ce qui concerne la relation entre l'infraction d'abus de pouvoir visée à l'article 302 du CP et l'infraction de corruption visée à l'article 304 du CP (ou 307 du CP), la Cour suprême a jugé dans un arrêt récent que l'article 304 du CP (ou 307 du CP) n'est plus absorbé par l'article 302 du CP. Par conséquent, si un agent public est incité par un moyen de corruption à commettre un abus de ses fonctions officielles, il peut maintenant être inculpé au titre des deux infractions. En ce qui concerne la relation entre l'article 153 et les infractions de corruption visées aux articles 304 ou 307, les autorités autrichiennes indiquent que, dans ce cas également, un agent public pourrait être tenu responsable des deux infractions, si les critères des deux dispositions sont remplis. Le cas typique d'abus de confiance constituant une infraction de corruption est celui où un employé touche secrètement une commission sans en informer son employeur. La dimension financière du dommage mentionnée dans l'analyse est alors simplement considérée comme équivalente au montant de la commission. En pareil cas, rien ne s'oppose à la confiscation de la commission, si celle-ci n'est pas réclamée par l'employeur.
31. Le GRECO prend note de ce qui précède. Il semble que des mesures adéquates ont été prises pour mettre en œuvre la première partie de la recommandation, en différenciant mieux les dispositions de la Loi sur la concurrence déloyale de celles du Code pénal. En ce qui concerne la

deuxième partie de la recommandation, le GRECO n'est pas convaincu que la situation s'est améliorée de manière à résoudre les préoccupations exprimées dans le Rapport d'Évaluation<sup>3</sup> ; l'exemple mentionné par l'Autriche n'a qu'une pertinence réduite en pratique et, à ce jour, aucune mesure juridique ou pratique n'a été adoptée pour améliorer la situation (amendement des règles sur l'abus de confiance ; incitation des organes de poursuite à appliquer les dispositions sur la corruption plutôt que celles sur l'abus de confiance).

32. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation vii.**

33. *Le GRECO a recommandé de s'assurer, par exemple en amendant l'article 308 du Code pénal sur l'intervention illicite, que les différents éléments de l'infraction de trafic d'influence au sens de l'article 12 de la STE 173 soient transposés en droit pénal autrichien.*

34. Les autorités de l'Autriche indiquent qu'avec les amendements de 2012, l'article 308 du CP a été amendé pour le mettre en conformité avec l'article 12 de la Convention (le rapport explicatif de la législation d'amendement renvoie aussi explicitement à la présente recommandation). La définition de l'infraction a été amendée sur quatre points qui reflètent les considérations sous-jacentes ayant conduit le GRECO à formuler cette recommandation :

- a) l'infraction ne requiert plus que l'influence ait été effectivement exercée. Bien que, dans l'« ancienne » version, l'auteur de l'infraction aurait pu être sanctionné pour tentative d'intervention illicite, il est maintenant indiqué clairement que – comme pour toutes les autres infractions de corruption – le versant passif de l'infraction est constitué par le simple fait de solliciter, d'accepter ou de se laisser promettre un avantage, tandis que, sur le versant actif, le fait d'offrir, de promettre ou de donner un avantage est suffisant pour constituer l'infraction, indépendamment du fait de savoir si l'influence est effectivement exercée ensuite ;
- b) l'infraction n'exige plus que l'intervention vise un acte relevant des « fonctions officielles » d'un agent public. Conformément à l'esprit de l'article 12 de la Convention, il suffit que l'acte ait pour but d'influencer la prise de décision d'un agent public ;

---

<sup>3</sup> Comme indiqué au paragraphe 92 : « Les autorités autrichiennes ont aussi souligné que les principales dispositions utilisées dans la pratique à ce jour pour poursuivre les actes de corruption, à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé, sont en fait celles du Code pénal sur l'abus de pouvoir – art. 302 du CP – et sur l'abus de confiance – art. 153 et 153a du CP. Cela n'est pas rare chez les États membres du GRECO. Cependant, en Autriche ce trait semble être particulièrement saillant et les statistiques disponibles en matière de condamnations semblent confirmer cela (voir paragraphe 83). S'agissant de l'art. 302 du CP, il a été expliqué à l'EEG que toutes infractions de corruption dans le secteur public constituent automatiquement un « abus de pouvoir » et sont donc absorbées par cette infraction, qui a traditionnellement été sanctionnée plus lourdement. Comme pour l'infraction d'« abus de confiance », l'EEG a observé que les deux articles concernés (c'est-à-dire l'art. 153 et l'art. 153a du CP) ne sont pas tout à fait cohérents, et que le libellé de l'art. 153a (qui s'applique spécialement aux cas impliquant des personnes ayant des fonctions exécutives) ressemble à celui de l'infraction de corruption vu qu'il vise l'acceptation de « plus qu'un simple avantage mineur ». Mis à part le fait qu'il existe une certaine marge d'interprétation de cette expression, le niveau global de sanction est beaucoup plus faible que pour les infractions de corruption, en ayant aussi à l'esprit que les circonstances aggravantes en vertu de l'art. 153 du CP peuvent ne pas être facilement applicables dans une affaire de corruption, étant donné qu'elles sont définies par référence à la dimension financière du dommage. Cela pourrait aboutir à la conséquence que les infractions de corruption dans le secteur privé ne soient pas convenablement couvertes et sanctionnées dans la pratique. Enfin, il a été confirmé que les infractions d'abus de pouvoir et d'abus de confiance ne donnent habituellement pas lieu à l'ouverture d'une enquête financière qui permettrait de saisir et de confisquer le produit du crime. Cependant, les autorités autrichiennes ont admis qu'il s'agit là d'un problème général qui persiste pour l'ensemble des infractions ayant trait à la corruption (voir également le Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints). À la lumière de ce qui précède, l'EEG recommande de (i) réexaminer l'utilité de conserver des dispositions sur la corruption dans la Loi sur la concurrence déloyale et (ii) adopter les mesures nécessaires pour assurer que la poursuite des faits de corruption conduit en pratique à une réponse pénale qui soit le reflet d'une politique anti-corruption efficace ».

- c) l'infraction n'est plus restreinte aux cas où l'influence exercée sur un agent public a pour but de conduire à une violation de ses devoirs. Par contre, conformément au texte de l'article 12 de la Convention, l'infraction requiert maintenant que le but soit d'exercer une influence « abusive » sur la prise de décision d'un agent public. Le texte même de la Convention ne contient pas de définition de l'« influence abusive » (par opposition à une influence exercée dans le respect des procédures normales) mais le rapport explicatif à la Convention signale que « l'« influence abusive » doit contenir une intention de corrompre de la part du trafiquant d'influence ». Bien qu'il ne définisse pas plus avant ce qui constitue « une intention de corrompre », le rapport explicatif à la Convention précise que « les formes de lobbying connues ne relèvent pas de cette notion ». En conséquence, la définition de l'« influence abusive » à l'article 308, paragraphe 4, du CP distingue entre deux cas : celui où l'influence a pour but de conduire à une violation des devoirs de l'agent public, auquel cas il n'est pas nécessaire que soit présent un avantage pour l'agent public (pour lui-même ou pour un tiers); et celui où l'influence n'a pas pour but de conduire à une violation des devoirs de l'agent public, auquel cas l'influence doit être liée à un avantage indu pour l'agent public (ou pour un tiers). D'autres formes d'influence abusive qui ne sont pas liées à la corruption, comme l'utilisation de menaces ou de la violence, sont couvertes par d'autres infractions du Code pénal ;
- d) enfin, la forme active du trafic d'influence – qui n'était pas explicitement mentionnée dans la définition de l'infraction mais était couverte par la jurisprudence de la Cour suprême (et ne constituait donc pas une source de préoccupation particulière pour le GRECO) – est maintenant mentionnée aussi explicitement à l'article 308 du CP.

35. Le libellé de l'article 308 du CP est maintenant le suivant :

**Article 308. Intervention illicite**

(1) Quiconque sollicite, accepte ou se laisse promettre un avantage, pour lui-même ou pour un tiers, afin d'exercer une influence abusive sur la prise de décision d'un agent public ou d'un arbitre est passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum.

(2) La même sanction s'applique à quiconque offre, promet ou octroie un avantage à une autre personne afin que celle-ci exerce une influence abusive sur la prise de décision d'un agent public ou d'un arbitre.

(3) Quiconque commet l'infraction en question pour un avantage d'une valeur supérieure à 3 000 euros est passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans au maximum, tandis que quiconque commet l'infraction en question pour un avantage d'une valeur supérieure à 50 000 euros est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans.

(4) Influencer la prise de décision d'un agent public ou d'un arbitre est considéré comme abusif si cela vise à inciter cette personne à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte légal, en violation de ses devoirs, ou si cela est lié à l'offre, la promesse ou le don d'un avantage indu (article 305, par. 4) à l'agent public ou à un tiers.

(5) Si l'auteur d'un acte visé aux dispositions ci-dessus est passible de sanctions plus graves au titre d'autres dispositions légales, ces dernières s'appliquent.

~~Quiconque sciemment, directement ou indirectement, exerce une influence sur un agent public ou un arbitre afin d'inciter cette personne à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte relevant de ses devoirs officiels, en violant ainsi ces devoirs, et qui sollicite, accepte ou permet que lui soit promis un avantage pour lui-même ou pour un tiers, est passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum. Quiconque commet l'infraction en question pour un avantage d'une valeur supérieure à 3 000 euros est passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans au maximum, tandis que quiconque commet l'infraction en question pour un avantage d'une valeur supérieure à 50 000 euros est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans.~~

36. Le GRECO prend note des diverses améliorations de l'incrimination du trafic d'influence, qui semblent prendre en compte les préoccupations exprimées dans le Rapport d'Évaluation et qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

37. Le GRECO conclut par conséquent que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation viii.**

38. *Le GRECO a recommandé d'envisager de renforcer les sanctions pénales maximales concernant la corruption active et passive dans le secteur privé à l'article 168d du Code pénal.*

39. Les autorités de l'Autriche indiquent qu'avec les amendements adoptés en 2012, la peine maximale pour les infractions de corruption dans le secteur privé a été portée de trois ans d'emprisonnement (pour la forme passive de l'infraction) et de deux ans d'emprisonnement (pour la forme active de l'infraction) à une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement dans les deux cas (lorsque la valeur de l'avantage indu est supérieure à 50 000 euros).

40. Le GRECO prend note de ce qui précède et du fait qu'en dépit des amendements entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, la corruption dans le secteur privé fait toujours l'objet de sanctions plus légères que la corruption dans le secteur public – pour laquelle la peine maximale est de dix ans d'emprisonnement dans des circonstances identiques, c'est-à-dire lorsque la valeur de l'avantage indu est supérieure à 50 000 euros. Le GRECO rappelle que, pour les rédacteurs de la Convention pénale sur la corruption, la corruption dans le secteur privé et la corruption dans le secteur public présentent une importance identique du point de vue de l'efficacité des politiques anticorruption et de la menace que la corruption représente pour la société. C'est pourquoi il vaudrait sans doute la peine de réexaminer cette question dans le cadre des consultations menées actuellement en relation avec le 40<sup>e</sup> anniversaire du CP (voir paragraphe 7), qui incluent une discussion sur le système de sanctions du Code pénal. Cela étant dit, l'Autriche a répondu de manière positive à cette recommandation ; les sanctions applicables à la corruption dans le secteur privé sont maintenant plus efficaces, proportionnées et dissuasives, et l'Autriche a réussi à rapprocher le niveau de ces sanctions de celui qui existe dans la plupart des États membres comparables du GRECO.

41. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation ix.**

42. *Le GRECO a recommandé d'analyser et revoir en conséquence l'"exemption" de sanction automatique – et obligatoirement totale – accordée aux auteurs d'infractions de corruption active et passive dans le secteur public en cas de repentir réel (article 307c du Code pénal).*

43. Les autorités de l'Autriche indiquent que l'article 307c du CP a été supprimé avec les amendements de 2012, qui sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

44. Le GRECO prend note de ce nouvel amendement qui ne laisse aucune ambiguïté. Il conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

## Recommandation x.

45. *Le GRECO a recommandé de s'assurer que le Code pénal prévoit des règles de compétence qui reflètent l'article 17 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la Corruption (STE 173) sans exigence d'une double incrimination en ce qui concerne les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger.*
46. Les autorités de l'Autriche indiquent qu'avec les amendements de 2012, l'article 64 du Code pénal autrichien – qui énumère les cas où l'Autriche est compétente pour des infractions commises à l'étranger sans exigence de double incrimination – a été amendé pour satisfaire à cette recommandation. L'article 17, paragraphe 1b, de la Convention exige de chaque État Partie qu'il établisse sa compétence lorsque l'auteur de l'infraction est un de ses ressortissants, un de ses agents publics ou un de ses membres d'assemblées publiques nationales ; en conséquence :
- les cas où l'auteur de l'infraction est un ressortissant autrichien sont couverts par le nouvel article 64, paragraphe 1, n° 2a, alinéa a, du CP ;
  - les cas où l'auteur de l'infraction est un agent public autrichien sont couverts par l'article 64, paragraphe 1, n° 2, du CP ; les membres des assemblées publiques nationales étant inclus dans la définition des agents publics, cette disposition s'applique aussi aux cas où l'auteur de l'infraction est un membre d'une assemblée publique autrichienne.
47. L'article 17, paragraphe 1c, de la Convention exige de chaque État Partie qu'il établisse sa compétence sur les cas où l'infraction implique l'un de ses agents publics ou membres de ses assemblées publiques nationales ou toute personne visée aux articles 9 à 11, qui est en même temps un de ses ressortissants ; en conséquence :
- les cas où l'infraction implique l'un des agents publics de l'Autriche sont maintenant couverts en partie par l'article 64, paragraphe 1, n° 2a, alinéa b, du CP et en partie par l'article 64, paragraphe 1, n° 2, du CP. Les membres des assemblées publiques ainsi que les personnes mentionnées aux articles 9 à 11 de la Convention qui sont en même temps des ressortissants autrichiens étant inclus dans la définition des agents publics, la compétence de l'Autriche s'étend aux affaires impliquant ces catégories de personnes.
48. Le libellé des dispositions pertinentes de l'article 64 du CP est maintenant le suivant :

### **Article 64.**

#### **Actes délictueux commis à l'étranger qui sont passibles de poursuites indépendamment des lois de l'État où l'acte a été commis**

(1) Les actes délictueux suivants commis à l'étranger sont passibles de poursuites en vertu du droit pénal autrichien indépendamment du droit pénal de l'État étranger où l'acte délictueux a été commis :

1. ...

2. les actes délictueux commis au préjudice d'un fonctionnaire autrichien au sens de l'art. 74, § 1 (4), d'un agent public autrichien au sens de l'art. 74, § 1 (4a) ou d'un arbitre autrichien au sens de l'art. 74, § 1 (4c) pendant qu'il exerce sa mission ou parce qu'il exerce sa mission et les actes délictueux commis par un individu en tant que fonctionnaire, agent public ou arbitre autrichien ;

2a. outre les violations des devoirs officiels visées à l'alinéa 2, les actes de corruption et d'autres actes délictueux apparentés (articles 302 à 309) si :

a) l'auteur du délit est un ressortissant autrichien au moment où l'acte a été commis, ou

b) l'acte délictueux a été commis au profit d'un agent public ou d'un arbitre autrichien ;

49. Le GRECO note avec satisfaction que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, l'Autriche a étendu sa compétence aux infractions de corruption et de trafic d'influence conformément au but de la présente recommandation.
50. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

## Thème II : Transparence du financement des partis politiques

51. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé 11 recommandations à l'Autriche concernant le Thème II. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
52. En guise d'introduction générale, les autorités autrichiennes indiquent que le cadre légal a été complètement révisé avec l'adoption en 2012 d'une nouvelle Loi sur les partis politiques<sup>4</sup> (ci-après LPP) et d'une Loi sur l'aide aux partis politiques<sup>5</sup> (ci-après LAPP). Ces deux lois sont pleinement en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013.
53. Les normes fédérales s'appliquent à l'ensemble du pays, conformément à l'article 2, lu conjointement avec l'article 1, de la LPP. Les dispositions s'appliquent uniformément au niveau de la fédération et des provinces (*Länder*) mais les provinces peuvent aussi adopter des dispositions plus strictes pour la réglementation des dons, parrainages et publicités, ce que certaines d'entre elles ont déjà fait. Les provinces (notamment la Carinthie à compter du 13 août 2013) ont adapté leur législation au vu de la LPP de 2012<sup>6</sup>. Certaines de leurs lois mettent à

<sup>4</sup> [lien vers la version anglaise](#) ; version en langue originale : Loi fédérale sur le financement des partis politiques (Loi sur les partis politiques 2012) / *Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 - PartG)*, Gazette judiciaire fédérale I n° 56/2012.

<sup>5</sup> [lien vers la version anglaise](#) ; version en langue originale : Loi fédérale sur les aides fédérales aux partis politiques (Loi sur l'aide aux partis politiques 2012) / *Bundesgesetz über Förderungen des Bundes für politische Parteien (Parteien-Förderungs-gesetz 2012 – PartFörG)*, Gazette judiciaire fédérale I n° 57/2012.

<sup>6</sup> La liste de ces textes de loi est la suivante :

- Loi du Burgenland sur l'aide aux partis politiques de 2012 / *Burgenländisches Parteien-Förderungs-gesetz 2012*, Gazette judiciaire provinciale n° 47/2012 : [http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBL\\_BU\\_20121219\\_78/LGBL\\_BU\\_20121219\\_78.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBL_BU_20121219_78/LGBL_BU_20121219_78.pdf)
- Loi de la Basse-Autriche sur le financement des partis politiques / *Niederösterreichisches Parteienfinanzierungsgesetz*, Gazette judiciaire provinciale n° 101/2012 : [http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LrNo/LRNI\\_2012101/LRNI\\_2012101.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LrNo/LRNI_2012101/LRNI_2012101.pdf)
- Loi du Pays de Salzbourg sur l'aide aux partis politiques / *Salzburger Parteienförderungs-gesetz*, Gazette judiciaire provinciale n° 2/1985, telle qu'amendée par la Gazette judiciaire provinciale n° 98/2012 : <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=10000389>
- Loi constitutionnelle de la Styrie sur l'aide aux partis politiques / *Steiermärkisches Parteienförderungs-Verfassungsgesetz*, Gazette judiciaire provinciale n° 6/2013 : [http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBL\\_ST\\_20130129\\_6/LGBL\\_ST\\_20130129\\_6.html](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBL_ST_20130129_6/LGBL_ST_20130129_6.html)
- Loi du Tyrol sur le financement des partis politiques et le soutien des groupes parlementaires de 2012 / *Tiroler Parteienfinanzierungs- und Klubförderungs-gesetz 2012*, Gazette judiciaire provinciale n° 151/2012 : [http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBL\\_TI\\_20121221\\_151/LGBL\\_TI\\_20121221\\_151.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBL_TI_20121221_151/LGBL_TI_20121221_151.pdf)
- Loi de la Haute-Autriche sur le financement des partis politiques / *Oberösterreichisches Parteienfinanzierungsgesetz*, Gazette judiciaire provinciale n° 25/1992, telle qu'amendée par la Gazette judiciaire provinciale n° 88/2012 : <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrOO&Gesetzesnummer=10000340>
- Loi de Vienne sur l'aide aux partis politiques 2013 / *Wiener Parteienförderungs-gesetz 2013*, Gazette judiciaire provinciale n° 86/2012 : <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/landesgesetzblatt/jahrgang/2012/pdf/lg2012086.pdf>
- Loi du Vorarlberg sur l'aide aux partis politiques / *Vorarlberger Parteienförderungs-gesetz*, Gazette judiciaire provinciale n° 52/2012, telle qu'amendée par la Gazette judiciaire provinciale n° 2/2013 : <http://voris.vorarlberg.at/VorisDownload/0/0207.pdf>

profit la possibilité d'introduire des règles de transparence plus strictes, comme indiqué ci-dessus. Outre les partis politiques, les candidats aux élections à un organe représentatif général (au niveau fédéral, provincial ou municipal) ou au Parlement européen, sauf s'ils sont déjà assujettis à la réglementation en raison de leur appartenance à un parti politique, doivent eux aussi respecter les nouvelles obligations, et les dispositions en matière de dons, parrainages et publicités sont soumises au mécanisme de contrôle et au système de sanctions nouvellement introduit. De plus, les dons, publicités et parrainages au profit de candidats individuels doivent figurer dans les déclarations des comptes de campagne des partis politiques.

54. Les élections présidentielles sont régies par la Loi fédérale sur les élections présidentielles de 1971 ([Bundespräsidentenwahlgesetz 1971](#)), qui a aussi été amendée en 2012 et harmonisée avec la LPP.
55. Les autorités autrichiennes indiquent que ces dispositions légales ont permis d'introduire des règles de portée étendue pour assurer la transparence du financement des partis politiques, exclure certains dons, prendre en compte les activités commerciales des partis politiques et la situation financière des organisations qui leur sont affiliées, ainsi que la situation des sections des partis politiques qui disposent d'une personnalité juridique propre, imposer des limites aux dépenses de campagne, prendre en compte la situation des organisations électorales (*campaigning parties*) et des parlementaires, et mettre en place un mécanisme de sanction efficace.

#### **Recommandation i.**

56. *Le GRECO a recommandé de prendre les mesures nécessaires, et notamment désigner un organe de coordination, par exemple, pour faire en sorte que la future législation relative au financement des partis politiques s'applique de manière uniforme dans l'ensemble de l'Autriche et prenne en compte les principes énoncés dans la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et les campagnes électorales.*
57. Les autorités de l'Autriche réitèrent que les dispositions de la nouvelle Loi sur les partis politiques (LPP) sont applicables dans l'ensemble du pays. Afin de les rendre uniformément applicables à tous les organes représentatifs généraux, le terme de « parti politique » a été inscrit dans une disposition à caractère constitutionnel (article 1, paragraphe 2, de la LPP), et tous les partis qui participent « aux élections à un organe représentatif général ou au Parlement européen » sont couverts par les dispositions de la LPP.
58. Dans le même temps, une disposition constitutionnelle prévoit que les « normes » fédérales régissant les dons, parrainages et publicités s'appliquent aussi dans les provinces mais que ces dernières peuvent introduire des dispositions plus strictes dans la législation provinciale (article 6, paragraphe 10, et article 7, paragraphe 4). Les normes en question s'appliquent non seulement aux « partis politiques » mais aussi aux « organisations électorales » (c'est-à-dire aux organisations qui n'ont pas d'existence ou d'activité politique permanente), aux parlementaires et aux candidats. Toutes les provinces (y compris, plus récemment, la Carinthie) ont amendé la législation en place sur le financement des partis politiques, ou en ont adopté une nouvelle sur la base de la LPP amendée. Certaines d'entre elles ont mis à profit la possibilité de déroger aux normes de la loi fédérale en introduisant des normes plus rigoureuses.

---

• Loi de la Carinthie sur l'aide aux partis politiques de 2013 / *Kärntner Parteienförderungsgesetz*, Gazette judiciaire provinciale n°57/2013 : <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrK&Gesetzesnummer=1000130>

59. Le GRECO note avec satisfaction que la version révisée de la LPP s'applique à l'ensemble du pays. La préoccupation principale qui sous-tendait cette recommandation a donc été résolue ; il semble en outre que la Loi sur les élections présidentielles a été en grande mesure harmonisée avec la LPP. La cohérence des règles méritera peut-être un nouvel examen, notamment en ce qui concerne les conséquences pratiques des différences de seuils entre la LPP et la législation provinciale pour l'identification des donateurs et la déclaration immédiate des dons d'une valeur importante. Mais, d'une manière générale, il faut considérer comme un développement positif le fait que l'Autriche, malgré l'absence d'un mécanisme de coordination formel, dispose maintenant d'un cadre légal sur le financement des partis politiques qui s'applique à l'ensemble du pays et qui vise clairement à mettre en œuvre les principes fondamentaux de la Recommandation Rec(2003)4.

60. Le GRECO conclut que la recommandation i a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation ii.**

61. *Le GRECO a recommandé d'i) adopter des règles appropriées relatives au financement des activités politiques des élus et ii) inviter les Länder à faire de même.*

62. Les autorités de l'Autriche indiquent que toutes les règles de comptabilité et de déclaration relatives aux dons, parrainages et publicités s'appliquent aussi à tous les membres du parlement, ainsi qu'aux candidats qui se sont présentés à une élection sur une liste de candidats d'un parti politique.

63. Le GRECO prend note de ce qui précède. S'agissant de la première partie de la recommandation, il comprend qu'en vertu de l'article 5, paragraphe 7, de la LPP, lors de la présentation des états financiers annuels à la Cour des comptes, les partis politiques sont tenus d'inclure l'information que leur fournissent pendant les années électorales les membres du parlement et les candidats aux élections. Cette information concerne les revenus provenant des dons (qui doivent figurer sur la liste générale des dons adressée conjointement par les partis politiques à la Cour des comptes), ainsi que les parrainages et publicités de donateurs/sponsors, et doit être incluse dans une annexe séparée. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, comme ces règles s'appliquent à l'ensemble de l'Autriche, et notamment aux membres des parlements régionaux, il apparaît que la préoccupation sous-jacente à cette recommandation ait été prise en compte.

64. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation iii.**

65. *Le GRECO a recommandé de i) s'assurer que la future législation relative au financement des partis politiques et campagnes électorales prévoit l'application de standards adéquats en matière comptable ii) inviter les Länder à faire de même.*

66. Les autorités de l'Autriche renvoient au contenu de diverses dispositions de la LPP qui ne se rapportent pas directement aux objectifs de la présente recommandation mais sont pertinentes au regard de la recommandation v.

67. Le GRECO rappelle que l'objectif de cette recommandation est d'assurer la mise en place de standards généraux adéquats en matière comptable – qui régleraient aussi la tenue en continu de livres de compte sous la forme requise – étant donné notamment le volume important d'activités commerciales menées par les grands partis autrichiens traditionnels. Comme indiqué dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 61), « les partis politiques et les candidats aux élections ne sont pas tenus à des obligations spéciales en matière de comptabilité. Les représentants des partis politiques rencontrés sur place ont parlé de zone d'ombre puisque les normes en vigueur utilisées dans la pratique sont une combinaison de principes généraux et de règles comptables et autres, qui sont appliqués de manière différente. En revanche, la loi impose aux associations autrichiennes des obligations claires qui pourraient être adaptées aux besoins particuliers des partis politiques ». Il semble que la LPP, telle qu'amendée en 2012, ne fait pas mention de l'obligation pour les partis politiques de tenir une comptabilité et des livres de compte adéquats. Dans leurs derniers commentaires, les autorités du pays soulignent qu'en dépit de l'absence de dispositions spécifiques, les partis politiques ne sont pas dispensés des dispositions de droit civil, de droit pénal ou de droit fiscal et, par exemple, dans la mesure où un parti a une activité entrepreneuriale, le Code de commerce et ses obligations comptables sont applicables. En l'absence d'information supplémentaire et de tout nouveau développement depuis l'évaluation, sur la manière dont les comptes financiers doivent être tenus par les acteurs politiques eux-mêmes, le GRECO ne peut conclure que cette recommandation a été prise en compte.

68. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

69. *Le GRECO a recommandé de s'assurer que la future législation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales i) rende obligatoire la consolidation des comptes et états financiers annuels des partis de manière à intégrer toutes leurs sections territoriales et les autres entités sous leur contrôle ; ii) traite la question des soutiens de tierces parties et iii) s'applique à l'ensemble des partis politiques et candidats aux élections, qu'ils reçoivent ou non des aides financières publiques.*

70. Les autorités de l'Autriche ont fourni les informations suivantes à propos de la première partie de la recommandation. L'obligation de rendre des comptes s'applique à un parti politique dans sa totalité : l'article 5 de la LPP exige la consolidation des états financiers annuels soumis à contrôle et à surveillance publique de manière à inclure : a) les revenus et les dépenses de toutes les sections (sections territoriales et sections créées sur la base d'autres critères), que celles-ci soient dotées ou non d'une personnalité juridique propre. Afin d'assurer la transparence pour le public intéressé, les déclarations financières des partis politiques comprennent deux parties. La première est consacrée à la déclaration des différentes catégories de revenus/dépenses de l'organisation fédérale, tandis que la seconde porte sur les sections territoriales du parti et contient les informations correspondantes sur les organisations provinciales, municipales et de district. Cette deuxième partie est elle-même divisée en deux parties : la première présente les « finances » de l'organisation provinciale et la seconde celles des organisations de district et des organisations municipales ; pour ces dernières, la LPP requiert seulement l'inclusion des montants agrégés des revenus et des dépenses : ce mécanisme de déclaration simplifié pour les entités territoriales des échelons inférieurs est justifié par le caractère assez réduit de l'activité commerciale des organisations municipales.

71. Les déclarations de comptes, avec toutes les annexes (liste des dons conformément à l'article 6, des aides sous forme de parrainages ou de publicités conformément à l'article 7, et des activités commerciales conformément à l'article 5, par. 6 LPP), doivent être soumises à la Cour des comptes par l'organisation fédérale ; à cette fin, toutes les divisions organisationnelles du parti, ainsi que toutes les organisations et sections qui lui sont affiliées, sont tenues de transmettre à l'organisation fédérale en temps voulu l'information détaillée requise sous une forme « exacte » et « complète » (pour les listes des dons et des activités de parrainage et de publicité, voir aussi l'article 12, par. 4).
72. Sur la deuxième partie de la recommandation, les autorités autrichiennes n'ont fourni aucune information mais ont indiqué par la suite que la nécessité de prendre en compte dans les états financiers des éléments tels que les paiements effectués par des organisations affiliées, les dons, les per diem, les avantages en nature, les autres revenus et recettes (article 5 paragraphe 4 LPP) couvre toute forme de soutiens de tierces parties à condition qu'il existe une preuve d'un lien légal entre le bénéficiaire et ledit tiers. Quant à la troisième partie de cette recommandation, la LPP – comme indiqué plus haut – s'applique à tous les partis politiques, organisations électorales, sections d'un parti ou organisations affiliées à un parti. La disposition prévoit que le type et le montant des revenus et des dépenses de tous les partis politiques et organisations électorales doivent être déclarés chaque année.
73. Le GRECO prend note de ce qui précède. S'agissant du premier élément de la recommandation, le GRECO se félicite de ce que la LPP s'efforce de suivre une approche globale. Néanmoins, au vu des articles 6 et 7, il souhaite exprimer des réserves sur les points suivants : a) la situation financière des organisations de parti au niveau des districts et des municipalités est présentée sous une forme simplifiée qui ne donne pas un tableau suffisamment détaillé, surtout en ce qui concerne l'activité financière potentiellement importante déployée dans les grandes villes, et cela limite l'utilité des déclarations financières relatives aux élections municipales ; b) les sections territoriales, les organisations et les entités apparentées dotés d'une personnalité juridique distincte sont prises en compte dans les déclarations financières uniquement en ce qui concerne leurs revenus propres sous forme de dons, parrainages ou publicités ; en outre, il semblerait que certaines organisations affiliées à un parti politique (par exemple celles qui poursuivent des activités d'intérêt général comme les activités de bienfaisance ou les activités sportives) ne soient pas couvertes par les différentes obligations de déclaration. Dans l'ensemble, le GRECO considère que les dispositions susmentionnées n'assurent pas une consolidation suffisante des comptes et états financiers, comme le veut la première partie de la recommandation.
74. S'agissant du deuxième élément de la recommandation, les autorités indiquent que le soutien d'entités ou personnes distinctes sans lien légal de rattachement avec le bénéficiaire ne sont pas couverts par la législation, alors qu'il s'agit précisément de ce à quoi le concept de tierces parties fait référence. Le GRECO ne peut qu'en conclure que pour l'heure, le soutien des tierces parties n'a pas été pris en compte dans la LPP. En ce qui concerne le troisième élément de la recommandation, le GRECO note avec satisfaction que la nouvelle législation impose les mêmes obligations à tous, qu'ils reçoivent/aient droit ou non à un soutien public. En conclusion, le GRECO souhaite voir des efforts supplémentaires eu égard au premier et au deuxième éléments de cette recommandation.
75. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

## Recommandation v.

76. *Le GRECO a recommandé i) réglementer de manière adéquate les diverses formes de soutiens utilisées concrètement pour financer les partis politiques et les campagnes électorales ; ii) décréter dans ces conditions l'interdiction des dons provenant de donateurs dont l'identité n'est pas connue du parti politique ou du candidat à l'élection ; iii) prévoir une présentation normalisée adaptée des comptes et des états financiers qui obligerait à comptabiliser toutes les formes de recettes et de dépenses, d'actifs et d'engagements, et à décompter de façon effective les dépenses de campagne et, dans ces conditions ; iv) émettre en parallèle des documents d'orientation concernant, en particulier, l'évaluation des soutiens en nature, dont le parrainage et v) inviter les Länder à faire de même .*
77. Les autorités de l'Autriche ont fourni les informations suivantes. Des règles détaillées sur les dons figurent à l'article 6 de la LPP avec, d'un côté, des dispositions claires de transparence précisant comment les dons doivent être déclarés et, d'un autre côté, l'interdiction claire de certains dons. Ces interdictions peuvent être classées en deux catégories : a) certains dons sont regroupés par type : par exemple, les dons anonymes ne font pas l'objet d'une interdiction générale mais une limite de 1 000 euros est spécifiée pour rendre possible les dons d'un montant peu élevé ; b) les dons de certaines personnes physiques et morales sont généralement interdits. L'article 5, paragraphes 4 et 5, de la LPP précise de quelle façon les partis politiques et les organisations électorales doivent déclarer certains éléments/catégories de revenus/recettes et de dépenses. La LPP s'appuie à cet égard sur les normes reconnues au niveau international en matière de déclaration et prévoit en outre certaines catégories spécifiques telles que les « revenus sous forme de parrainages et de publicités » et les « revenus sous forme de personnel fourni à titre gratuit ou non rémunéré (living subsidies) ». De plus, les partis politiques doivent aussi déclarer les participations qu'eux-mêmes, leurs sections dotées d'une personnalité juridique propre et les organisations qui leur sont affiliées détiennent dans des entreprises, lorsque ces participations représentent 5% ou plus du total des actions d'une entreprise. Pour faciliter l'établissement d'une liste de ces entreprises, les sections d'un parti politique et les organisations qui lui sont affiliées doivent lui fournir des informations « exactes » et « complètes » (voir aussi article 12, paragraphe 4).
78. La Cour des comptes doit, quant à elle, exiger des entités juridiques placées sous sa surveillance qu'elles déclarent et commentent les transactions légales effectuées entre ces entités juridiques et les entreprises énumérées dans la déclaration financière annuelle. La liste des 5 600 entités juridiques environ soumises à la surveillance de la Cour des comptes aux fins de la Loi sur la transparence de la coopération et du financement des médias (*Medienkooperations- und –förderungs-Transparenzgesetz, MedKF-TG*, Gazette judiciaire fédérale I n° 125/2011) peut être consultée sur le site : <http://url9.de/o6O>.
79. L'article 4 de la LPP plafonne les dépenses de campagne à 7 millions d'euros par parti et campagne pour les élections à un organe représentatif général et au Parlement européen. Les dépenses de campagne doivent en outre être jointes dans une annexe séparée à la déclaration financière annuelle (article 5, paragraphe 3). Suite à l'amendement de la Loi sur les élections présidentielles fédérales de 1971 ([Bundespräsidentenwahlgesetz 1971](#)), ces dispositions s'appliqueront aussi à l'avenir aux élections présidentielles fédérales.
80. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO note avec satisfaction les efforts engagés par l'Autriche pour couvrir diverses formes de soutien, notamment les dons (qui sont définis de manière large afin d'y

inclure également les aides en nature), les cotisations, les versements des organisations affiliées à un parti politique, les subventions, les contributions d'élus, les revenus tirés d'activités commerciales, les parrainages et les publicités.

81. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, il convient de souligner que l'Autriche n'exige pas clairement que tous les donateurs soient, en règle générale, identifiés par le bénéficiaire au moyen d'un reçu et de renseignements adéquats dans les livres de compte et la comptabilité. L'identification est requise indirectement pour tous les dons d'un montant supérieur à 1 000 euros du fait de l'interdiction des dons anonymes au-dessus de ce seuil. Ce seuil, qui est assez élevé, pourrait nuire à l'efficacité de l'obligation de divulgation de l'identité des donateurs qui fournissent une aide d'un montant total égal ou supérieur à 3 500 euros par an, par exemple si le donneur verse plusieurs dons à des moments différents ou à des entités/personnes différentes liées à un parti donné ou à une liste particulière de candidats. D'autre part, les dons peuvent être versés en espèces jusqu'à un montant de 2 500 euros, ce qui accroît le risque que des montants importants soient recueillis en espèces sans information adéquate quant à l'origine des fonds dans les comptes d'un parti ou d'une liste de candidats. Le GRECO juge clairement préférable un système qui pose comme règle générale l'identification de toutes les personnes effectuant des apports, comme indiqué dans la seconde partie de la recommandation (et qui encouragerait accessoirement le recours aux moyens de paiement modernes).
82. En ce qui concerne la troisième partie de la recommandation, la LPP (article 5, paragraphe 4) énumère diverses catégories de recettes et de dépenses faisant partie de l'information minimum à inclure (« au moins » selon la LPP) dans les déclarations financières soumises à la Cour des comptes autrichiennes. Il n'apparaît pas clairement si une présentation normalisée des comptes a été établie par la Cour des comptes (éventuellement en coopération avec l'association professionnelle des auditeurs) en vue de la soumission des déclarations financières. Le fait que la LPP mentionne certaines catégories comptables à inclure au minimum laisse à penser qu'un modèle de déclaration standardisé devrait être mis en place en pratique à l'intention des partis politiques et des candidats aux élections. Le GRECO note aussi que, pour le moment, certaines catégories comptables importantes ne figurent pas dans la LPP, par exemple les actifs et les engagements (seuls les « prêts » doivent être mentionnés comme sources de revenus dans les déclarations financières). Il semblerait en outre qu'aucune directive n'a été émise, conformément aux attentes de la quatrième partie de la recommandation. Dans leurs derniers commentaires, les autorités autrichiennes indiquent que les partis politiques pourraient toutefois trouver à s'orienter en prenant en compte la Loi sur l'évaluation (*Bewertungsgesetz*)<sup>7</sup> son article 10 prévoit notamment qu'aux fins d'appréciation de la valeur, la valeur marchande doit être prise en considération. Le GRECO doute qu'en l'absence de d'autres initiatives et arrangements plus volontaristes, la simple existence de cette disposition (qui plus est incluse dans une loi qui traite de questions fiscales) soit suffisante pour assurer que les partis politiques et candidats assurent adéquatement la prise en compte des divers avantages en nature et services rendus à conditions spéciales dont ils peuvent bénéficier et qui ont cours en pratique (voir aussi le paragraphe 64 du Rapport d'Évaluation).
83. En ce qui concerne la dernière partie de la recommandation, la LPP est applicable à l'ensemble du pays et il n'est donc pas nécessaire de revenir sur ce point qui a été pris en compte. Globalement, le GRECO considère que des efforts plus vigoureux sont nécessaires pour mettre en œuvre les deuxième, troisième et quatrième éléments de cette recommandation.
84. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

<sup>7</sup> <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10003860>

## Recommandation vi.

85. *Le GRECO a recommandé de i) publier l'identité des donateurs dont les contributions à un parti politique ou à un candidat aux élections dépassent un certain seuil et de faire en sorte que l'information soit à la disposition du public en temps opportun et ii) inviter les Länder à faire de même.*
86. Les autorités de l'Autriche indiquent que l'article 6, paragraphe 4, prévoit que les dons de 3 500 euros ou plus, c'est-à-dire le montant combiné des aides versées au cours d'une année civile à une organisation de niveau fédéral et/ou provincial et/ou local, doivent être divulgués dans la déclaration financière, accompagnés du nom et de l'adresse du donneur. La déclaration financière doit ensuite être publiée sur le site internet du parti et sur celui de la Cour des comptes (article 10, paragraphe 3). Aux termes de l'article 6, paragraphe 5, les dons d'un montant supérieur à 50 000 euros doivent être déclarés immédiatement à la Cour des comptes, qui doit ensuite publier l'information (montant, nom et adresse du donneur) sur son site internet<sup>8</sup>.
87. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, ces règles s'appliquent aussi aux provinces, sous réserve de l'introduction par ces dernières de dispositions plus rigoureuses. Les nouvelles règles introduites par exemple au Tyrol en 2012 prévoient que les dons de 1 000 euros ou plus doivent être divulgués dans la déclaration financière, accompagnés du nom et de l'adresse du donneur, et que les dons de 15 000 euros ou plus doivent être immédiatement déclarés à la Cour des comptes<sup>9</sup>. Pour Vienne, les montants spécifiés sont respectivement de 3 000 euros et 30 000 euros<sup>10</sup>.
88. Le GRECO note avec satisfaction ces nouveaux développements, qui devraient permettre au public de connaître l'origine de tous les dons d'un montant supérieur à 3 500 euros. Néanmoins, étant donné le délai fixé pour les déclarations à la Cour des comptes (30 septembre de l'année suivante, avec une extension possible de quatre semaines) et le fait que ces déclarations ne sont rendues publiques qu'après avoir été vérifiées et validées par la Cour des comptes, l'information n'est disponible qu'à un stade tardif. Cela n'est compensé qu'en partie par le fait que les dons d'un montant supérieur à 50 000 euros doivent être déclarés et rendus publics immédiatement. Le GRECO a déjà souligné à d'autres occasions que ce seuil est trop élevé pour obtenir un tableau significatif en temps réel des fonds recueillis au cours d'une campagne. En outre, au niveau local et régional, des montants moins élevés peuvent avoir un impact sur la vie politique. C'est pourquoi certaines provinces ont mis en place des seuils moins élevés. La coexistence de seuils différents demande d'ailleurs à être testée en pratique mais la situation actuelle soulève en tant que telle certaines questions a priori<sup>11</sup>. De plus, comme la LPP établit une distinction très nette entre les dons, d'une part, et le soutien sous forme de parrainages ou de publicités, d'autre part, certaines formes d'aide pouvant jouer un rôle décisif au cours d'une campagne électorale ne sont pas couvertes par l'obligation de déclaration immédiate (qui ne s'applique qu'aux dons au sens strict). Enfin, le GRECO note à propos des élections parlementaires fédérales de 2013 que

<sup>8</sup> Voir <http://www.rechnungshof.gv.at/beratung/parteispenden.html>

<sup>9</sup> Article 4, paragraphes 1 et 2, de la Loi du Tyrol sur le financement des partis politiques et le soutien des groupes parlementaires de 2012 (*Tiroler Parteienfinanzierungs- und Klubförderungsgesetz 2012*) ([http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBL\\_TI\\_20121221\\_151/LGBL\\_TI\\_20121221\\_151.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBL_TI_20121221_151/LGBL_TI_20121221_151.pdf)).

<sup>10</sup> Article 8, paragraphe 2, de la Loi de Vienne sur l'aide aux partis politiques 2013 (*Wiener Parteienfinanzierungsgesetz 2013*) (<http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/landesgesetzblatt/jahrgang/2012/pdf/lq2012086.pdf>).

<sup>11</sup> S'il est vrai que, du point de vue de l'échelon fédéral, les seuils moins élevés mis en place par les régions constituent des normes « plus strictes », du point de vue des régions, c'est le contraire qui est vrai, et le fait que la loi fédérale prévoit un seuil élevé pourrait s'avérer problématique.

le nombre de dons importants inscrits sur la liste publiée sur le site internet de la Cour des comptes<sup>12</sup> depuis la fin 2012 est assez faible et que les grands partis ne figurent pas parmi les bénéficiaires (à l'exception d'une section locale de l'un de ces partis). Si l'ensemble des acteurs politiques sont effectivement informés de la nouvelle obligation de déclaration immédiate des dons importants, cela pourrait être une indication claire du fait que le seuil fédéral est trop élevé dans le contexte de l'Autriche. Les dispositions actuelles devraient donc être réexaminées.

89. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vii.**

90. *Le GRECO a recommandé de i) faciliter l'accès aux rapports financiers présentés par les partis politiques et les candidats aux élections et ii) inviter les Länder à faire de même.*

91. Les autorités de l'Autriche renvoient à l'article 10, paragraphe 3, de la LPP qui prévoit que tous les partis politiques sont tenus de préparer une déclaration financière devant être publiée sur le site internet du parti et sur celui de la Cour des comptes.

92. Le GRECO prend note de ce qui précède et du fait qu'en outre, l'article 13 de la LPP étend l'obligation de publication aux listes de candidats (« organisations électorales »). La LPP s'applique à l'ensemble du pays, comme indiqué plus haut. Avec la publication systématique de toutes les déclarations financières sur le site internet de la Cour des comptes, les préoccupations exprimées dans le Rapport d'Évaluation ont été prises en compte, sous réserve que la Cour des comptes veille à l'avenir que l'information demeure disponible d'une année sur l'autre, en particulier afin de surveiller le remboursement des dettes et engagements pour assurer qu'il ne s'agit pas de dons déguisés dans le temps et pour permettre les études comparatives. Le GRECO croit savoir que, conformément à l'article 16 du LPP, les premières déclarations basées sur le nouveau format – celles de l'année 2013 – seront publiées en ligne pendant le premier semestre 2015.

93. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation viii.**

94. *Le GRECO a recommandé de i) renforcer l'indépendance de l'audit externe des bilans annuels des partis politiques, par exemple en généralisant la procédure d'affectation des commissaires aux comptes assermentés choisis par les autorités publiques sur une liste de noms fournis par le parti politique et – de surcroît – en instaurant un système de rotation raisonnable des commissaire aux comptes et ii) inviter les Länder à faire de même.*

95. Les autorités de l'Autriche indiquent que la question est traitée à l'article 5, paragraphe 2, de la LPP, en conjonction avec les articles 8 et 9. Les déclarations financières annuelles des partis politiques (et des « organisations électorales ») doivent être vérifiées et certifiées par deux auditeurs professionnels avant d'être soumises à la Cour des comptes (voir recommandation ix). La LPP prévoit les normes suivantes pour assurer que les auditeurs remplissent leurs fonctions en toute indépendance : a) les deux auditeurs sont sélectionnés par la Cour des comptes à partir d'une liste de cinq candidats soumise par le parti ; b) les deux personnes sélectionnées ne peuvent appartenir à la même entité commerciale ; c) les auditeurs sont nommés pour un mandat non renouvelable de cinq ans ; d) la fonction d'auditeur est soumise à certaines normes

---

<sup>12</sup> <http://www.rechnungshof.gv.at/sonderaufgaben/parteiengesetz/parteispenden.html>

d'incompatibilité (ne peut être nommée comme auditeur, par exemple, une personne ayant exercé des fonctions de comptabilité, de direction ou autres dans le parti concerné ou dans une entreprise (constituée en société ou non) liée au parti) ; e) les auditeurs sont tenus de remplir leurs fonctions avec conscience, sans partialité et dans le respect de la confidentialité. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, la LPP s'applique aussi aux *Länder* puisqu'elle s'applique à l'ensemble du pays.

96. Le GRECO note avec satisfaction que plusieurs mesures ont été prises conformément à la recommandation pour garantir l'indépendance de l'audit et de la certification des déclarations annuelles des partis politiques, à la fois au niveau fédéral et à celui des *Länder*.

97. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation ix.**

98. *Le GRECO a recommandé de i) garantir un contrôle indépendant et efficace du financement des partis politiques et des campagnes électorales, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ; ii) veiller à ce que l'obligation de communiquer des rapports financiers s'impose à tous les partis politiques et candidats aux élections, qu'ils reçoivent ou pas un soutien public et iii) inviter les Länder à faire de même .*

99. Les autorités de l'Autriche indiquent, à propos de la première partie de la recommandation, que les déclarations financières sont contrôlées par la Cour des comptes. En cas de violations des obligations financières ou d'autres violations alléguées de la loi, un panel indépendant pour la transparence des partis politiques (*Unabhängiger Parteien-Transparenz-Senat*) – un nouvel organe spécifique – est chargé d'imposer une sanction monétaire ou une amende (articles 10 et 11, LPP 2012). Comme son nom l'indique, les membres du panel indépendant ne sont soumis à aucune instruction dans l'exercice de cette fonction. Le panel est actuellement présidé par un ancien président de la Cour constitutionnelle. Ses autres membres sont un président à la retraite d'un panel du Tribunal administratif et un avocat.

100. En ce qui concerne la deuxième et la troisième parties de la recommandation, tous les partis politiques et les organisations électorales doivent établir et soumettre une déclaration financière à la Cour des comptes, qu'ils reçoivent ou non des aides publiques (ou puissent recevoir de telles aides après les élections). Comme indiqué plus haut, la LPP, y compris le mécanisme de déclaration financière et de contrôle décrit ci-dessus, s'applique à l'ensemble de l'Autriche.

101. Le GRECO prend note de ce qui précède. S'agissant de la première partie de la recommandation, le GRECO aurait souhaité recevoir des explications plus détaillées sur le rôle et les pouvoirs de la Cour des comptes en tant qu'organe principal chargé de la surveillance du financement des partis politiques. Après certification par les auditeurs (voir recommandation viii), les déclarations financières sont soumises à vérification par la Cour des comptes selon les modalités décrites à l'article 10 LPP. Il semblerait que le rôle et les pouvoirs de la Cour des comptes soient en fait limités. Elle a pour tâche de vérifier l'« exactitude des chiffres » des déclarations financières (article 10, paragraphe 2), ainsi que leur conformité avec les exigences de la LPP mais selon les lignes strictement prévues par le même article. En particulier, la Cour des comptes ne s'est apparemment pas vu octroyer de pouvoirs directs de contrôle de l'information et des pièces justificatives. En cas d'« indications concrètes » qu'une déclaration est

incomplète ou inexacte, elle ne dispose que de possibilités réduites, à savoir. Premièrement, elle peut demander à l'entité déclarante de lui communiquer dans un certain délai des précisions, qui doivent être approuvées par son auditeur (il n'apparaît pas non plus clairement s'il s'agit des deux auditeurs ayant certifié la déclaration ou de l'auditeur interne du parti politique, lorsqu'une telle fonction existe). Deuxièmement, si des doutes subsistent, la Cour des comptes peut charger un auditeur – désigné de façon aléatoire par l'association professionnelle compétente – de contrôler la déclaration financière, le parti concerné étant alors tenu de donner accès aux pièces et documents exigées par l'auditeur. Enfin, en cas de confirmation que la déclaration contenait des informations incomplètes ou inexactes, et si ces informations ne peuvent être corrigées ou complétées (ou si l'entité déclarante n'a pas fourni les précisions demandées dans le délai spécifié), la Cour des comptes peut alors soumettre le dossier au panel indépendant. La portée du contrôle est définie de façon si restrictive que de nombreuses exigences du législateur ne sont pas prises en compte dans la procédure de contrôle, qui donne accès à la Cour des comptes exclusivement aux informations figurant dans la déclaration financière (notamment en ce qui concerne le respect du plafonnement des dépenses électorales, même si les activités électorales d'un parti montrent clairement que ces dépenses sont sous-estimées). Le GRECO relève que sur le papier, le panel indépendant est chargé uniquement de l'imposition de sanctions (voir aussi recommandation xi), qu'en matière de sanctions financières il est normalement appelé à s'en tenir aux constats de la Cour des comptes et qu'il n'a pas la capacité d'agir de son propre chef.

102. Toutefois, dans leurs derniers commentaires, les autorités du pays indiquent que le panel indépendant, qui a traité plusieurs dossiers ces 6 derniers mois, a émis un avis juridique différent sur son rôle et que ceci a été publié en ligne sur son site Internet. En particulier, il se considère également compétent pour initier des procédures au titre de l'article 12 LPP en l'absence de saisine par la Cour des comptes, en vertu des dispositions du droit administratif général relatives aux pouvoirs des autorités administratives. Ceci est un développement intéressant car sans cela l'efficacité de l'ensemble du mécanisme de contrôle public, qui repose sur deux organes aussi importants que la Cour des comptes et le panel indépendant, dépendrait entièrement de la capacité réduite de la Cour des comptes à obtenir des « indications concrètes » et sur les conclusions éventuelles d'un unique auditeur désigné *ad hoc* (et qui assume de de fait une forte responsabilité). Dans le même temps, la LPP n'a pas attribué clairement à la Cour des comptes le pouvoir de solliciter/recevoir/utiliser des informations ou des indications d'autres sources comme, par exemple, les organes de surveillance électoraux, l'administration fiscale, le grand public ou un parti concurrent. Le GRECO se demande par conséquent comment des « indications concrètes » peuvent apparaître. De plus, certaines questions se posent au sujet de l'interaction entre la Cour des comptes et le panel indépendant (il s'agit ici de la cohérence des régimes de « sanctions financières » et d'« amendes administratives », voir aussi recommandation xi). Strictement parlant, seul l'article 12 de la LPP apparaît sous la rubrique « Sanctions » et il porte sur les mesures que peut décider le panel indépendant sur notification de la Cour des comptes. Il n'existe aucun dispositif correspondant pour les « sanctions financières » au titre de l'article 10, et la LPP ne précise pas qui a compétence pour initier une procédure pouvant conduire à l'imposition de sanctions au titre de l'article 10. Les autorités autrichiennes soulignent dans leurs commentaires les plus récents que le panel indépendant est d'avis qu'il dispose de la faculté d'initier des procédures également en relation avec l'article 10.
103. Le GRECO rappelle que l'indépendance de la Cour des comptes n'a pas jusqu'ici été remise en cause et, bien que les membres du panel indépendant soient nommés par le pouvoir exécutif, en l'occurrence par le président sur proposition du gouvernement (pour un mandat de 5 ans renouvelable une fois), l'article 11 de la LPP semble instaurer des garanties d'indépendance adéquates : les membres et membres suppléants sont indépendants et ne sont pas liés par des

instructions, leur fonction est incompatible avec d'autres fonctions qui pourraient nuire à leur indépendance. Le GRECO reconnaît qu'un nouveau mécanisme de contrôle a généralement besoin d'un certain temps pour trouver sa place en pratique. Pour l'heure, les mesures décrites dans les paragraphes ci-dessus soulèvent diverses questions quant à l'efficacité du dispositif et le GRECO estime qu'il sera nécessaire d'y revenir dans 18 mois, une fois qu'un tableau plus clair sera disponible sur la façon dont la première partie de la recommandation a effectivement été transposée.

104. Le GRECO est d'avis que les deuxième et troisième éléments de la recommandation semblent avoir été mis en œuvre : à la suite de l'examen général de la législation sur le financement des partis politiques en 2012, des changements très importants ont été introduits afin de mettre en place un mécanisme de déclaration et de surveillance beaucoup plus ambitieux que celui qui existait au moment de la visite et se limitait essentiellement à surveiller l'utilisation adéquate des aides publiques. Avec les nouvelles normes de divulgation et de déclaration entrées en vigueur en 2013, les partis politiques sont tenus de soumettre une déclaration financière annuelle – ainsi que les autres participants aux élections – conformément à l'article 13 de la LPP avant le 30 septembre de l'année suivant l'année de référence ou l'année où ont eu lieu les élections. Le nouveau cadre légal s'applique à l'ensemble du pays, c'est-à-dire en relation avec les élections au niveau des *Länder* et au niveau local.
105. En conclusion, le GRECO note avec satisfaction les améliorations introduites en 2012 eu égard à la surveillance du financement des partis politiques et le soin apporté à assurer l'indépendance adéquate des organes publics concernés. Le GRECO est d'avis que ces changements doivent être considérés comme un premier pas. Des efforts plus vigoureux seront nécessaires pour permettre à l'Autriche de disposer d'un mécanisme de contrôle efficace. Il rappelle les fortes réserves exprimées dans le Rapport d'Évaluation sur la capacité de la Cour des comptes à remplir cette fonction, compte tenu de ses pouvoirs limités et de ses méthodes d'audit<sup>13</sup>. Le GRECO note également que la plupart des questions abordées dans les paragraphes ci-dessus ont été discutées en Autriche, notamment dans les médias, au sein de la Cour des comptes elle-même et dans des travaux universitaires.
106. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation x.**

107. *Le GRECO a recommandé de mettre en place des mesures appropriées qui permettraient à la Cour des comptes de signaler aux autorités compétentes les soupçons de corruption en relation avec le financement des partis politiques et les cas de mauvaise gestion susceptibles d'entraîner des sanctions pénales.*
108. Les autorités de l'Autriche indiquent dans leur Rapport de Situation que la Cour des comptes contrôle les déclarations financières des partis politiques et des organisations électorales. En cas de violation des obligations de déclaration, des sanctions peuvent être imposées (article 10,

---

<sup>13</sup> Comme indiqué au paragraphe 68 : « Par ailleurs et malgré les nombreuses allégations de soutien déguisé apporté aux partis politiques par les instances publiques, en particulier au niveau local, l'EEG s'inquiète de ce que la Cour des comptes n'applique pas, surtout à ce niveau, les principes et critères généraux d'audit public tels la légitimité de la dépense publique, l'efficacité du point de vue des contribuables ainsi que la responsabilisation au niveau local. L'instance semble dépourvue des moyens juridiques et autres pour réaliser des études et enquêtes administratives. Différents modèles institutionnels ont été examinés pour le futur organe de contrôle dans le cadre de la révision prévue des règles qui encadrent le financement politique. La Cour des comptes semblerait pourtant être l'instance la mieux adaptée pour autant que l'on renforce sa fonction de supervision en la dotant de moyens de contrôle appropriés, du personnel et des compétences techniques requises ».

paragraphes 6 à 8, en conjonction avec les articles 11 et 12). Ceci ne répond pas aux objectifs de cette recommandation. Dans leurs derniers commentaires, les autorités du pays rappellent de ce fait que depuis l'Évaluation conjointe des premier et deuxième cycles, il a régné une certaine incertitude et des informations communiquées quant aux règles applicables aux signalements de la Cour des comptes aux autorités pénales (cf. aussi le paragraphe 69 du Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle). Elles expliquent que seules autorités appartenant au pouvoir exécutif ont un tel devoir de signalement, alors que la Cour des comptes – en tant qu'organe de soutien parlementaire – ne fait pas partie de cette branche du pouvoir. Mais elle dispose de la faculté, comme tout citoyen d'informer les services du parquet.

109. Le GRECO prend note des informations les plus récentes fournies ci-dessus. Compte tenu que ces incertitudes ont eu cours depuis assez longtemps et que les règles statutaires imposent aux membres de la Cour des comptes un devoir général de confidentialité au sujet des informations concernant les sujets et entités audités, le GRECO aurait préféré voir adoptées des mesures adéquates pour clarifier une bonne fois pour toute cette question. Au minimum, des exemples concluants seraient nécessaires quant à la pratique suivie, qui viendraient étayer la position des autorités ci-dessus. Our l'heure, le GRECO n'est pas en mesure de conclure que des mesures adéquates ont été prises conformément à la recommandation.

110. Le GRECO conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation xi.**

111. *Le GRECO a recommandé de i) définir clairement les violations des règles en vigueur (et celles à venir) sur le financement des partis et instaurer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives à leur encontre, conformément à l'article 16 de la Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et ii) inviter les Länder à faire de même.*

112. Les autorités de l'Autriche indiquent qu'en cas de violation spécifique commise par un parti politique, une organisation électorale, une section d'un parti ou une organisation affiliée à un parti, le panel indépendant pour la transparence des partis politiques peut imposer une sanction monétaire ou une amende (voir article 10, paragraphes 6 à 8, en conjonction avec les articles 11 et 12).

113. Le GRECO note avec satisfaction l'introduction de sanctions applicables dans l'ensemble de l'Autriche aux infractions des règles sur le financement des partis politiques. Il aurait aimé recevoir un tableau détaillé des diverses infractions visées dans la LPP, avec les sanctions correspondantes. Pour autant que le GRECO puisse en juger d'après la LPP, les sanctions financières, amendes administratives et autres mesures prévues sont les suivantes :

Infraction	Sanction	Sujet de l'infraction/sanction
<b>Violation des règles relatives aux déclarations financières</b> - Fourniture d'information incomplète ou inexacte au sujet des sources de revenus et des dépenses, de la liste des entreprises et de la liste des dons/parrainages et publicités (articles 10 et 13 de la LPP)	Sanction financière d'un montant de 30 000 euros maximum, sauf si l'information incomplète ou inexacte concerne des entreprises (100 000 euros maximum)	Un parti politique, l'une de ses sections ou une organisation affiliée à un parti, ou une organisation électorale
<b>Violation de la réglementation sur les dons</b> (article 10 de la LPP) : - non-déclaration d'un don supérieur à 3 500 euros (art. 5, par. 4) - non-déclaration immédiate d'un don supérieur à 50 000 euros (art. 6, par. 5) - acceptation de dons non autorisés (art. 6, par. 6) - acceptation d'un don d'origine étrangère (art. 6, par. 7)	Sanction financière d'un montant équivalent à trois fois maximum le montant concerné	Un parti politique, l'une de ses sections ou une organisation affiliée à un parti, ou une organisation électorale
<b>Violation de la réglementation sur les dons</b> (article 12, par. 2 et 3, de la LPP) : - non-déclaration d'un don supérieur à 3 500 euros (art. 6, par. 4) - non-déclaration immédiate d'un don supérieur à 50 000 euros (art. 6, par. 5) - acceptation d'un don d'origine étrangère (art. 6, par. 7) - division d'un don en vue d'échapper aux normes de l'article 6, par. 6, alinéa 9	Amende administrative d'un montant de 20 000 euros maximum dans tous les cas  + confiscation d'un montant équivalent dans les trois premiers cas (sauf au regard de l'article 6, par. 6, alinéa 9)	Les personnes physiques acceptant de tels dons : par ex. un membre du parti, un parlementaire, un candidat.  Membres du parlement (participant à des élections) et candidats aux élections
<b>Fourniture d'informations inexactes</b> (article 12, par. 4, de la LPP)	Amende administrative d'un montant de 10 000 euros maximum	Personne chargée de contrôler la conformité des déclarations financières <sup>14</sup>
<b>Dépassement du plafonnement des dépenses électorales</b> (articles 10 et 13 de la LPP)	Sanction financière correspondant à 10% ou 20% du dépassement, selon les montants concernés	Partis politiques et organisations électorales

114. Il est clair que l'Autriche s'est efforcée de mettre en place des sanctions adéquates à la fois au regard du financement normal des partis politiques et du cas particulier des campagnes électorales (qui peut impliquer d'autres participants aux élections). Néanmoins, il semblerait que, dans l'état actuel des choses, de nouvelles améliorations soient nécessaires pour assurer que certaines normes importantes sont exécutoires et assorties de sanctions. Par exemple, aucun dispositif n'est en place pour traiter les cas de soumission tardive ou de non-soumission de déclaration financière. Cela veut dire qu'un parti ou un candidat aux élections pourrait retarder de façon déraisonnable le contrôle de ses obligations financières et de sa conformité avec la LPP par la Cour des comptes autrichienne : par conséquent, ses états financiers pourraient être

<sup>14</sup> Il s'agit d'un « représentant spécial responsable » qui doit être désigné par chaque parti politique en vertu de l'article 12 paragraphe 4 LPP

publiés longtemps après les élections, ce qui nuirait encore à la transparence globale du financement des partis politiques en empêchant d'en tirer éventuellement des conséquences quant à la validité/légitimité d'une élection.

115. Le GRECO note en outre que l'article 6, paragraphe 7, semble introduire une exemption de responsabilité pour tous les dons non autorisés énumérés à l'article 6, paragraphe 6 : tous ces dons doivent être transférés à la Cour des comptes, auquel cas le parti n'est pas soumis aux sanctions prévues par la LPP. Ce mécanisme soulève deux séries d'interrogations. Premièrement, ces dons doivent en principe être déclarés immédiatement à la Cour des comptes, ou au plus tard à la date de soumission des déclarations financières à la Cour, c'est-à-dire le 30 octobre de l'année suivante. Cela crée inutilement le risque qu'une exemption totale de responsabilité bénéficie aussi aux partis politiques qui chercheraient délibérément à recueillir un soutien important à partir de sources illégales, obtenir des résultats électoraux suffisants ou emporter une élection (avec ce soutien) de manière à pouvoir bénéficier des aides publiques et ensuite déclarer/transférer ces montants à la Cour des comptes à un stade beaucoup plus tardif. Deuxièmement, l'existence même d'une exemption de responsabilité, en cas de déclaration de ces dons à un stade même tardif, est incompatible avec le principe de responsabilité en cas de violation de la réglementation sur les dons, et cela pourrait rendre le système de sanctions impossible à gérer en l'absence d'une ligne de démarcation claire entre les cas de bonne foi et de mauvaise foi du bénéficiaire. Le GRECO considère que la situation devrait être modifiée et qu'une approche plus stricte devrait prévaloir (transfert immédiat, sauf dans les cas indépendants de la volonté du bénéficiaire, etc.). Cela contribuerait aussi à renforcer la discipline interne des formations politiques. Dans les dernières informations soumises, l'Autriche souligne que le panel indépendant a rendu un avis juridique concernant le délai dans lequel un parti politique peut être dispensé de responsabilité, afin qu'une ligne de démarcation soit tracée.
116. Enfin, on voit mal si des conséquences supplémentaires s'attachent à certaines infractions/sanctions, en particulier s'agissant du droit à bénéficier des aides publiques. Le soutien public apporté aux partis politiques est assez important en Autriche et l'on peut se demander si un parti qui a commis des violations graves devrait pouvoir continuer à bénéficier des aides publiques et/ou si celles-ci pourraient être suspendues jusqu'à ce que certaines irrégularités aient été résolues (dans les dernières informations soumises, l'Autriche souligne que dans le cas de deux Länder – Salzbourg et Vorarlberg – le non-respect des règles régionales peut conduire à une réduction ou un remboursement de l'aide publique). En l'absence de dispositions claires sur les obligations de tenue de livres de comptes et de comptabilité (abstraction faite des activités commerciales conduites par les partis), il reste peu clair dans quelle mesure les dispositions pénales pertinentes en matière d'infractions comptables ou de falsification de documents probants demeurent applicables. Ni la LPP, ni la Loi sur le soutien des partis politiques ne traitent des points ci-dessus et, en l'absence de telles dispositions, certaines sanctions de la LPP peuvent paraître insuffisamment efficaces, proportionnées et dissuasives, par exemple la dissimulation de sommes importantes concernant les revenus ou les dépenses pouvant entraîner au plus une sanction financière de 100 000 euros, ou bien une sanction correspondant au maximum à 20% du dépassement éventuel du seuil des dépenses autorisées, qui est fixé à 7 millions d'euros. Enfin, les doutes exprimés au regard de la recommandation xi à propos de la cohérence du système de sanction pourraient nuire à l'applicabilité et à l'efficacité de certaines sanctions.
117. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

118. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Autriche a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante 12 des 21 recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. Sur les neuf recommandations restantes, sept ont été partiellement mises en œuvre et deux n'ont pas été mises en œuvre.**
119. Plus spécifiquement, eu égard au Thème I - Incriminations, les recommandations i, ii, iv, v et vii à x ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations iii et vi ont été partiellement mises en œuvre. Eu égard au Thème II - Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i, ii, vii et viii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, les recommandations iv, v, vi, ix et xi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iii et x n'ont pas été mises en œuvre.
120. S'agissant des incriminations, le GRECO note avec satisfaction que l'Autriche a ratifié la Convention pénale sur la corruption en 2012 et son Protocole additionnel en 2013. En conséquence, plusieurs amendements ont été introduits afin d'harmoniser la législation pénale nationale avec ces instruments juridiques, notamment en ce qui concerne l'incrimination de la corruption active et passive impliquant un agent public ou un membre d'une assemblée élue et l'infraction d'intervention illicite (trafic d'influence). Le niveau des sanctions applicables à la corruption dans le secteur privé a été relevé et la disposition de « repentir réel » à l'article 307C du Code pénal a été supprimée. L'Autriche a aussi étendu ses normes de compétence et amélioré ainsi sa capacité à poursuivre la corruption et le trafic d'influence transfrontaliers. L'examen de la question des infractions de corruption impliquant des avantages non matériels indus nécessite d'être poursuivi et des mesures supplémentaires demeurent nécessaires pour assurer que la poursuite des actes de corruption donne lieu en pratique à une réponse pénale conforme aux besoins d'une politique anticorruption efficace.
121. S'agissant du financement des partis politiques, le GRECO est heureux de constater que l'Autriche a fait des progrès importants depuis la visite sur place et adopté en 2012 une nouvelle Loi sur les partis politiques visant à renforcer la transparence dans ce domaine crucial. L'Autriche dispose maintenant de normes nationales régissant les sources de revenus des partis politiques et des (autres) participants aux élections, qui exigent la soumission d'états financiers qui sont ensuite contrôlés par la Cour des comptes autrichienne, avec la possibilité d'imposer des sanctions en cas de violation des règles. Le public aura accès à ces états financiers puisqu'ils seront publiés sur le site internet des partis politiques et de la Cour des comptes. Cette législation est entrée pleinement en vigueur au début 2013 et, pour des raisons évidentes, l'application pratique des nouvelles dispositions est encore limitée. Le GRECO a néanmoins identifié plusieurs domaines où des progrès supplémentaires seront nécessaires sans attendre les premières déclarations financières qui seront examinées par la Cour des comptes (vers la fin 2014 et le début 2015). Pour le moment, quelques recommandations ont été mises pleinement en œuvre. Dans le même temps, une majorité des recommandations ont fait l'objet de suites partielles, par exemple au sujet des normes comptables applicables, de la consolidation des comptes, de la publication en temps opportun de l'information financière et de la gamme des sanctions applicables en cas d'infraction. Particulièrement important est le nouveau mécanisme de contrôle qui soulève bien des interrogations quant à sa cohérence et son efficacité, notamment du fait de l'absence de vrais pouvoirs de contrôle conférés à la Cour des comptes.

122. Le GRECO invite le chef de la délégation de l'Autriche à soumettre des informations supplémentaires sur la mise en œuvre des recommandations iii et vi (Thème I - Incriminations) et des recommandations ii, iii, iv, v, vi, ix, x et xi (Thème II - Transparence du financement des partis politiques) au plus tard avant le 30 septembre 2015.
123. Enfin, le GRECO invite les autorités de l'Autriche à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.