

Adoption : 18 mars 2016  
Publication : 21 octobre 2016

**Public**  
**GrecoRC3(2016)1**

## Troisième Cycle d'Évaluation

### Deuxième Rapport de Conformité sur l'Autriche

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

\*\*\*

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

Adopté par le GRECO  
lors de sa 71<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 14-18 mars 2016)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures supplémentaires prises par les autorités autrichiennes depuis l'adoption du Rapport de Conformité pour mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur l'Autriche (voir paragraphe 2), qui porte sur deux thèmes distincts, à savoir :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19, paragraphe 1, de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) ; articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur n° 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 – le Principe directeur n° 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 publié le 13 janvier 2012, avec l'autorisation de l'Autriche (Greco Eval III Rep (2011) 3F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de Conformité du Troisième Cycle a été adopté à l'occasion de la 63<sup>e</sup> réunion plénière du GRECO (24-28 mars 2014) et rendu public le 24 février 2015, avec l'autorisation de l'Autriche ([Greco RC-III \(2013\) 26F](#)).
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités autrichiennes ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 23 octobre 2015, a servi de base à l'élaboration du présent Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Estonie et le Portugal de désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été nommés Mme Kätlin-Chris KRUUSMAA, au titre de l'Estonie, et M. Daniel MARINHO PIRES, au titre du Portugal, qui ont été assistés par le Secrétariat pour la rédaction de ce Deuxième Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

### **Thème I : Incriminations**

5. Il convient de rappeler que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 10 recommandations à l'Autriche concernant le Thème I. Dans le Rapport de Conformité correspondant, le GRECO avait conclu que les recommandations i, ii, iv, v, vii à x avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et que les recommandations iii et vi avaient été partiellement mises en œuvre. La conformité à ces deux dernières recommandations est examinée ci-après.

#### **Recommandation iii.**

6. *Le GRECO avait 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.*

7. Le GRECO rappelle que, conformément au Rapport de Conformité, un groupe d'experts avait entamé des travaux sur les questions visées par cette recommandation. Le groupe d'expert avait apparemment estimé que a) les véritables avantages non matériels ne jouaient aucun rôle dans la pratique mais qu'ils étaient pris en compte par les dispositions existantes et b) dans la mesure où, d'une part, ces avantages ne pouvaient être exprimés en valeur monétaire et, d'autre part, les incriminations autrichiennes prévoyaient un éventail de sanctions définies sur la base de la valeur de l'avantage indu, la peine la plus légère prévue devait systématiquement s'appliquer. En attendant l'adoption définitive du rapport, ainsi que les éventuelles décisions politiques ultérieures prises par les pouvoirs publics au sujet de la nécessité de donner ou non des orientations aux praticiens ou de l'opportunité de passer en revue le système de sanctions afin de s'assurer que des peines appropriées sont prévues pour tout acte de corruption et de trafic d'influence dont les avantages non matériels sont importants, le GRECO avait considéré que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre.
8. Les autorités autrichiennes indiquent à présent que le groupe d'experts mis en place pour l'élaboration des amendements au Code pénal a dû achever ses travaux dans l'urgence et qu'il n'a par conséquent pas eu le temps de reprendre l'examen de cette question. Le Rapport de Conformité et en particulier sa recommandation iii ont toutefois été inscrits à l'ordre du jour de la 16<sup>e</sup> réunion de l'Organe de coordination de la lutte contre la corruption, qui s'est tenue le 18 décembre 2014. Cet organe est arrivé à la même conclusion que le groupe d'experts, à savoir que les dispositions existantes en matière de corruption sont suffisantes pour faire face de manière satisfaisante aux situations qui s'accompagnent d'avantages non matériels.
9. Le GRECO observe que les conclusions du groupe d'experts mis en place pour l'élaboration des amendements au Code pénal, qui n'a pas réexaminé cette question après l'adoption du Rapport de conformité, ont été confirmées par l'Organe de coordination pour la lutte contre la corruption. Ainsi, selon le groupe d'expert et cet organe, les véritables avantages non matériels sont pris en compte par les dispositions existantes en matière de corruption et de trafic d'influence, mais n'ont dans les faits aucune véritable importance. Tout en acceptant ces explications, le GRECO rappelle qu'il est préoccupé par le fait que, comme le précise le Rapport de Conformité, la peine la plus légère s'appliquerait systématiquement en pareils cas. Le GRECO encourage par ailleurs les autorités à fournir aux praticiens des éléments d'orientation appropriés sur la manière de traiter les situations qui s'accompagnent d'avantages non matériels ou d'avantages dont la valeur est difficile à évaluer. Le GRECO observe toutefois que ce point a été soigneusement examiné par les autorités autrichiennes, conformément aux exigences de la recommandation.
10. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation vi.**

11. *Le GRECO avait 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.*
12. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Rapport de Conformité que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Des mesures adéquates avaient été prises pour mettre en œuvre la première partie de la recommandation au moyen d'une meilleure distinction entre les dispositions énoncées par la loi relative à la concurrence déloyale et celles contenues dans le Code pénal. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, le

GRECO n'était pas convaincu que la situation se soit améliorée au point de dissiper les préoccupations soulevées dans le Rapport d'Evaluation ; l'exemple donné par l'Autriche était dans les faits bien marginal et aucune mesure juridique ni pratique n'avait été adoptée pour améliorer cette situation (modification des dispositions applicables à l'abus de confiance ; incitation des organes de poursuite à appliquer les dispositions en matière de la corruption au lieu de celles relatives à l'abus de confiance).

13. Les autorités autrichiennes indiquent à présent en ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, que l'article 153 du Code pénal (abus de confiance) a désormais été modifié par la loi de 2015 portant modification du droit pénal<sup>1</sup> de manière à réduire son champ d'application, grâce à une nouvelle définition des éléments constitutifs d'un abus de pouvoir<sup>2</sup>, et à élever les seuils pour les peines plus lourdes encourues<sup>3</sup>, alors que ces seuils restent inchangés pour les infractions de corruption, compte tenu des obligations internationales et de la surveillance exercée par des mécanismes tels que le GRECO. Les autorités estiment que les modifications apportées à l'article 153 du Code pénal ont permis de marginaliser les possibilités de chevauchement des infractions de corruption. En outre, la doctrine juridique est unanime sur le fait que lorsqu'un même acte est constitutif de deux infractions concurrentes d'abus de confiance et de corruption, son auteur ne peut être uniquement sanctionné pour abus de confiance ; il est en revanche généralement admis que ces deux infractions se cumulent. Malgré l'absence de jurisprudence récente sur ce point, la Cour suprême a statué il y a peu de temps sur une question similaire en affirmant que les infractions de corruption ne sont pas absorbées par l'infraction d'abus de pouvoir (article 302 du Code pénal) et en mentionnant à ce propos la doctrine juridique précitée. Par ailleurs, pour ce qui est de la relation entre les infractions de corruption et l'acceptation d'un avantage par des personnes ayant des fonctions de direction (article 153a du Code pénal), les autorités précisent que la doctrine ne préconise pas unanimement la subsidiarité des infractions de corruption ; il est généralement admis que lorsqu'un même acte est simultanément constitutif de deux types d'infractions, les dispositions relatives à la corruption doivent systématiquement s'appliquer. Les autorités soulignent que l'application correcte des dispositions en matière de corruption dans les situations mentionnées plus haut n'est pas soumise à l'opportunité d'engager des poursuites. Compte tenu des récentes modifications et clarifications juridiques, les autorités estiment qu'il n'est plus nécessaire d'inciter les organes de poursuite à appliquer les dispositions relatives à la corruption, au lieu de celles relative à l'abus de confiance.
14. Le GRECO prend note des informations qui lui ont été fournies sur les récentes modifications apportées à l'article 153 du Code pénal visant à réduire le champ d'application de l'infraction d'abus de confiance, ainsi que des explications selon lesquelles, en cas de chevauchement des articles 153/153a du Code pénal et des dispositions relatives à la corruption, ces dernières s'appliquent systématiquement. Ainsi, puisqu'en vertu des dispositions applicables en matière de corruption les procureurs ne disposent d'aucun pouvoir discrétionnaire pour décider de l'opportunité d'engager des poursuites à l'encontre des auteurs de ces actes au titre des dispositions relatives à la corruption, tout porte à croire que les préoccupations exprimées dans la deuxième partie de la recommandation ont également été prises en compte de manière adéquate.

---

<sup>1</sup> Journal officiel n° 112/2105. Les modifications apportées sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

<sup>2</sup> Selon cette définition, une personne commet un abus de pouvoir dès lors qu'elle enfreint sans motif valable les dispositions visant à la protection du bien du bénéficiaire effectif.

<sup>3</sup> Les seuils sont passés respectivement de 3 000 à 5 000 EUR et de 50 000 à 300 000 EUR, en vertu d'une mesure de politique générale applicable à l'ensemble des infractions relatives à des biens, à l'exception de la corruption et du blanchiment de capitaux.

15. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

## **Thème II : Transparence du financement des partis politiques**

16. Il convient de rappeler que dans son Rapport d'Evaluation le GRECO avait adressé 11 recommandations au titre du Thème II. Le Rapport de Conformité avait conclu que les recommandations i, ii, vii et viii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, que les recommandations iv, v, vi, ix et xi avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations iii et x n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les recommandations iii, iv, v, vi, ix, x et xi est examinée ci-après.

### **Recommandation iii.**

17. *Le GRECO avait 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.*
18. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Rapport de Conformité qu'aucune mesure directement liée aux objectifs de cette recommandation n'avait été prise. La nouvelle loi relative aux partis politiques de 2012<sup>4</sup> n'imposait en effet aux partis politiques aucune obligation de tenir une comptabilité et des livres de comptes adéquats. Dans leurs dernières observations, les autorités autrichiennes avaient souligné que malgré l'absence de dispositions spécifiques, les partis politiques n'étaient pas pour autant exonérés des obligations nées du droit civil, du droit pénal et du droit fiscal et, par exemple, lorsqu'un parti exerce des activités de nature commerciale, le Code du commerce et les obligations comptables qui en découlent lui sont applicables. En l'absence de plus amples informations et de tout fait nouveau depuis l'évaluation sur la manière dont la comptabilité doit être tenue par les acteurs politiques eux-mêmes, le GRECO ne pouvait conclure que cette recommandation avait été prise en compte par les autorités autrichiennes.
19. Les autorités autrichiennes ne mentionnent aucun fait nouveau aux fins du présent rapport. Il semblerait donc que l'Autriche n'ait pris depuis l'adoption du Rapport de Conformité aucune nouvelle mesure pour se conformer à cette recommandation.
20. Le GRECO déplore profondément l'absence de toute évolution sur ce point et conclut que la recommandation iii n'a toujours pas été mise en œuvre.

### **Recommandation iv.**

21. *Le GRECO avait 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.*

---

<sup>4</sup> [Lien vers la version anglaise](#) ; pour le texte de la loi fédérale relative au financement des partis politiques (loi relative aux partis politiques de 2012) dans son version linguistique originale, voir [Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien \(Parteiengesetz 2012 – PartG\)](#), Journal officiel I n° 56/2012.

22. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Rapport de Conformité que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne le premier point de la recommandation, le GRECO s'était félicité de ce que la nouvelle loi relative aux partis politiques s'efforçait de suivre une approche globale mais il avait émis des réserves sur le fait que la situation financière des structures locales des partis au niveau des districts et des communes était présentée sous une forme simplifiée dans la comptabilité des partis politiques et que les entités concernées n'y étaient pas pleinement prises en compte ; certaines associations, notamment caritatives et sportives, affiliées à un parti politique n'étaient par exemple pas soumises aux mêmes obligations déclaratives. Pour ce qui est du deuxième point de la recommandation, le GRECO s'était inquiété de ce que l'aide provenant d'entités ou de personnes distinctes des partis politiques et juridiquement sans lien avec le bénéficiaire de cette aide n'était pas prise en compte par la nouvelle législation. Le GRECO avait en revanche exprimé sa satisfaction quant au troisième point de la recommandation, puisque la nouvelle loi imposait les mêmes obligations à l'ensemble des partis politiques, organisations électorales, sections d'un parti ou organisations affiliées à un parti, qu'ils perçoivent ou non une aide publique ou qu'ils soient en droit d'en bénéficier.
23. Les autorités autrichiennes soulignent à présent, au sujet du premier point de la recommandation, que l'actuelle approche de la loi relative aux partis politiques, qui exige des structures locales des partis au niveau des districts et des communes qu'elles mentionnent uniquement le montant global des recettes et dépenses, est le fruit de vifs débats politiques et d'un compromis, qui ont recueillis la majorité requise des 2/3 du Parlement. Cette approche tient compte de la situation factuelle du paysage et des activités politiques de l'Autriche au niveau fédéral et au niveau provincial des *Länder*, ainsi que de l'activité commerciale très limitée des organisations municipales. Les autorités autrichiennes estiment en outre que rien ne justifie d'intégrer dans le champ d'application de la loi relative aux partis politiques les organisations qui exercent des activités d'intérêt général, comme les associations caritatives et sportives ; elles précisent que ces organisations doivent également respecter des obligations déclaratives, puisque d'autres dispositions générales leur sont applicables, comme celles énoncées aux articles 21 ou 22 de la loi relative aux associations, en vertu desquelles toutes les associations sont soumises une obligation de tenue de livres comptables, les associations plus importantes<sup>5</sup> devant par ailleurs se conformer à un nombre limité de dispositions comptables supplémentaires.
24. Pour ce qui est du deuxième point de la recommandation, les autorités autrichiennes soulignent que, conformément à l'article 5, paragraphe 4, de la loi relative aux partis politiques, les états financiers doivent inclure les paiements effectués par des organisations affiliées, les dons, les per diem, les avantages en nature, ainsi que les autres revenus et recettes. Elles précisent par ailleurs que les contributions de ces tiers doivent être mentionnées, indépendamment de l'existence ou non d'un lien juridique entre le bénéficiaire et le tiers.
25. Le GRECO prend note des informations qui lui ont été fournies. S'agissant du premier point de la recommandation, le GRECO accepte les explications données selon lesquelles les organisations affiliées à un parti politique, comme les associations caritatives et sportives, sont soumises à des dispositions comptables et à une obligation de tenue de livres de comptes autres que celles prévues par la loi relative aux partis politiques ; il comprend par ailleurs que l'approche actuelle, qui vise à présenter de manière simplifiée la situation financière des structures locales des partis au niveau des districts et des communes, est le fruit d'un compromis politique. Bien que les exigences formelles de cette partie de la recommandation aient été satisfaites, le GRECO

---

<sup>5</sup> C'est-à-dire celles dont les dépenses et recettes dépassent 1 millions EUR sur deux années consécutives et qui sont par conséquent tenues de présenter un bilan et un compte de résultats dans le cadre des états financiers annuels.

continue à préférer nettement une présentation plus détaillée de la situation financière des structures locales des partis au niveau des districts et des communes et encourage les autorités à conserver cette question à l'étude. En ce qui concerne le deuxième point de la recommandation, le GRECO se félicite de la clarification apportée selon laquelle, en vertu de la nouvelle législation, les contributions de tiers doivent être mentionnées dans les états financiers indépendamment de l'existence ou non d'un lien juridique entre le bénéficiaire et le tiers.

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

#### **Recommandation v.**

27. *Le GRECO avait 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 .*
28. Le GRECO rappelle que dans son Rapport de Conformité il s'était déclaré satisfait des informations qui lui avaient été fournies au sujet de la première partie de la recommandation, selon lesquelles la nouvelle législation s'applique à diverses formes de soutien, parmi lesquelles figurent, notamment, les dons, les cotisations des membres, les versements effectués par les organisations affiliées à un parti politique, les subventions, les contributions d'élus, les revenus tirés d'activités commerciales, le parrainage et la publicité ; le GRECO s'était également félicité des mesures prises par les autorités autrichiennes au sujet de la dernière partie de la recommandation, puisque la nouvelle loi relative aux partis politiques s'applique à l'ensemble du territoire national. Les autres parties de la recommandation n'avaient été en revanche que partiellement mises en œuvre. En effet, la loi relative aux partis politiques n'exige pas clairement que l'ensemble des donateurs soient, en règle générale, identifiés par le bénéficiaire au moyen d'un reçu et de renseignements appropriés dans les livres de comptes et la comptabilité (deuxième partie de la recommandation). Il restait par ailleurs difficile de déterminer si la Cour des comptes autrichienne a défini une présentation normalisée pour la soumission des états financiers ; de plus, certains éléments comptables importants ne figuraient pas dans la loi relative aux partis politiques (troisième partie de la recommandation)<sup>6</sup>. En outre, contrairement aux attentes formulées dans la quatrième partie de la recommandation, aucun élément d'orientation n'avait été fourni.
29. Les autorités autrichiennes souhaitent à présent, pour ce qui est des troisième et quatrième parties de la recommandation, attirer l'attention du GRECO sur le site de la Cour des comptes où cette dernière s'est prononcée sur les états financiers de plusieurs partis politiques et a, à cette occasion, informé le Panel indépendant pour la transparence des partis politiques ((PITPP) d'éventuelles infractions à la loi relative aux partis politiques<sup>7</sup> ; il reste désormais à observer si ce panel indépendant tiendra compte dans ses procédures en cours des observations et avis

---

<sup>6</sup> Par exemple les actifs, les dettes et les engagements (seuls les prêts doivent être mentionnés comme des sources de revenus dans les états financiers).

<sup>7</sup> Voir <http://tiny.cc/vqwf3x>.

juridiques formulés par la Cour des comptes. Les autorités autrichiennes ajoutent par ailleurs que l'Ordre des experts-comptables a publié des lignes directrices sur l'examen des états financiers<sup>8</sup>.

30. Le GRECO se félicite de la publication par la Cour des comptes, sur son site internet, d'informations sur l'évaluation des états financiers des différents partis politiques, ainsi que de la publication par l'Ordre des experts-comptables de lignes directrices qui portent sur les évaluations réalisées par la Cour des comptes. Ces mesures ne peuvent pas pour autant remplacer une présentation complète et normalisée de la comptabilité et des états financiers d'un parti politique, comme l'exige la troisième partie de la recommandation. Le GRECO reste dubitatif sur le fait que les mesures prises à propos de cas isolés d'états financiers et d'éventuelles infractions à la législation, qui doivent encore faire l'objet d'une évaluation par le Panel indépendant, soient suffisantes pour offrir les éléments d'orientation exigés par la quatrième partie de la recommandation, ainsi que pour remédier au problème de la comptabilisation du soutien en nature et du parrainage. Enfin, le GRECO regrette profondément qu'aucune autre mesure n'ait été prise pour se conformer à la deuxième partie de la recommandation.
31. Le GRECO conclut que la recommandation v demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vi.**

32. *Le GRECO avait 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.*
33. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Rapport de Conformité que cette recommandation n'avait été que partiellement mise en œuvre. Les dispositions en question de la nouvelle loi relative aux partis politiques devaient permettre au public d'être informé de l'origine de tous les dons d'un montant supérieur à 3 500 EUR. Le GRECO avait toutefois observé que l'information en question n'était disponible que bien tardivement compte tenu du délai fixé par la Cour des comptes pour les déclarations, à savoir le 30 septembre de l'année suivante, qui pouvait être prorogé de quatre semaines, et du fait que ces déclarations n'étaient rendues publiques qu'après avoir été vérifiées et validées par la Cour des comptes. Le GRECO avait estimé dans son Rapport de conformité que cette situation était uniquement compensée partiellement par le fait que les dons d'un montant supérieur à 50 000 EUR devaient être déclarés et rendus publics immédiatement ; il jugeait en effet que ce seuil était bien trop élevé pour obtenir un tableau significatif en temps réel des fonds recueillis au cours d'une campagne et que l'obligation de déclaration immédiate s'appliquait uniquement aux dons au sens strict et ne tenait par conséquent pas compte des autres formes importantes de soutien, comme le parrainage et la publicité.
34. Les autorités autrichiennes ne mentionnent aucun fait nouveau aux fins du présent rapport. Il semblerait donc que l'Autriche n'ait pris depuis l'adoption du Rapport de Conformité aucune nouvelle mesure pour se conformer à cette recommandation.
35. Le GRECO déplore profondément l'absence de toute évolution sur ce point et conclut que la recommandation vi demeure partiellement mise en œuvre.

---

<sup>8</sup> Voir <http://tiny.cc/48un3x>.

## Recommandation ix.

36. *Le GRECO avait 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 .*
37. Le GRECO rappelle que dans son Rapport de Conformité, il avait conclu que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il s'était par ailleurs déclaré satisfait des informations qui lui avaient été fournies au sujet des deuxième et troisième points de la recommandation. A la suite de l'entrée en vigueur en 2013 des nouvelles normes applicables de déclaration et de signalement, les partis politiques, ainsi que les autres candidats à l'élection, sont désormais tenus de soumettre chaque année leurs états financiers avant le 30 septembre de l'année suivant l'année de référence ou l'année de la tenue du scrutin concerné. En outre, ce nouveau cadre légal s'applique à l'ensemble du pays, y compris aux élections locales et aux élections au sein des *Länder*.
38. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO s'était félicité des progrès réalisés en matière de surveillance du financement des partis politiques et du souci des autorités autrichiennes à garantir une indépendance suffisante aux instances publiques concernées, à savoir la Cour des comptes et le Panel indépendant pour la transparence des partis politiques. Le GRECO avait par ailleurs estimé que des mesures plus résolues étaient nécessaires pour que l'Autriche puisse disposer d'un mécanisme de contrôle efficace. Il avait rappelé les réserves déjà exprimées dans le Rapport d'Évaluation quant à la capacité de la Cour des comptes à remplir cette mission, compte tenu de ses pouvoirs généralement limités et de ses méthodes de vérification. Le GRECO aurait en outre souhaité disposer d'explications plus précises sur le rôle et les pouvoirs de la Cour des comptes, qui s'avère être la principale instance chargée de la surveillance du financement des partis politiques. Il craignait en effet que la Cour des comptes ne dispose pour la vérification des états financiers que des seules informations qui lui étaient directement soumises dans les états financiers. Le GRECO avait également exprimé son inquiétude sur le fait que la loi relative aux partis politiques n'ait pas clairement conféré à la Cour des comptes le pouvoir de solliciter/recevoir/utiliser des informations ou des conseils auprès d'autres sources, comme les organes de surveillance des élections, l'administration fiscale, le grand public ou un parti concurrent. Enfin, il avait fait part de sa perplexité sur le rôle attribué au Panel indépendant à ce propos, son interaction avec la Cour des comptes et sa compétence pour engager une procédure.
39. Les autorités autrichiennes fournissent à présent des précisions supplémentaires sur le rôle du Panel indépendant et son interaction avec la Cour des comptes, ainsi que sur l'expérience pratique acquise par le nouveau mécanisme de contrôle. Elles précisent tout d'abord que, en ce qui concerne les amendes administratives infligées par le Panel au titre de l'article 12, paragraphe 2, de la loi relative aux partis politiques, le Panel indépendant n'est aucunement limité par les conclusions de la Cour des comptes, ni lié par celles-ci, mais a compétence pour engager une procédure en l'absence de saisine par la Cour des comptes. A cet égard, il peut également intervenir en cas de plainte ou de notification d'un tiers ou de plein droit. Les autorités autrichiennes mentionnent à ce propos la jurisprudence du Panel indépendant<sup>9</sup>. Elles précisent

---

<sup>9</sup> Voir le premier paragraphe, page 2 du document suivant : <http://www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=52952>

ensuite que pour infliger des sanctions financières aux partis politiques en vertu de l'article 10 de la loi relative aux partis politiques, le Panel indépendant doit obtenir au préalable une notification motivée de la Cour des comptes, agissant en sa qualité d'expert reconnu en matière de normes comptables. En effet, lorsque la Cour des comptes est amenée à conclure que, malgré sa demande d'informations supplémentaires, les états financiers continuent à manquer de précision ou de clarté, elle doit en informer le Panel indépendant qui doit alors décider d'engager une procédure qui se soldera par à une décision officielle sur le bien-fondé des avis rendus par la Cour des comptes sur le plan du droit et des faits. Les autorités autrichiennes précisent également que ce nouveau mécanisme a déjà concrètement prouvé son efficacité, puisque le Panel indépendant a engagé un certain nombre de procédures portant sur les états financiers et le plafond des dépenses électorales de plusieurs partis politiques dès qu'il en a été informé par la Cour des comptes, conformément à l'article 10 de la loi relative aux partis politiques. Bien que des procédures engagées à l'encontre de différents partis politiques soient encore en cours, le Panel indépendant a déjà rendu plusieurs décisions, dont une récente sanction financière d'un montant de 567 000 EUR infligée à un parti politique pour le dépassement du plafond de ses dépenses électorales<sup>10</sup>.

40. Le GRECO prend note des informations qui lui ont été fournies. Il se félicite des précisions apportées sur le rôle du Panel indépendant et de son interaction avec la Cour des comptes ; le Panel peut notamment engager une procédure en l'absence de saisine par la Cour des comptes dans les situations qui relèvent de l'article 12 de la loi relative aux partis politiques, mais non au titre de l'article 10 de cette même loi, ce qui semble fonctionner dans la pratique, comme en témoignent plusieurs récentes affaires. Toutefois, aucune mesure n'a été prise pour dissiper les autres préoccupations soulevées par le GRECO dans son Rapport de conformité, à savoir au sujet du rôle, des pouvoirs et des compétences de la Cour des comptes. Le GRECO souhaite souligner à nouveau que des mesures plus résolues s'imposent pour garantir un mécanisme de contrôle efficace, essentiel pour assurer la transparence du financement politique, et réitère ses réserves quant à la capacité de la Cour des comptes à mener à bien cette mission compte tenu des pouvoirs généralement limités dont elle dispose et de ses méthodes de vérification.

41. Le GRECO conclut que la recommandation ix demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation x.**

42. *Le GRECO avait 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.*

43. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Rapport de Conformité que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités avaient déclaré que, d'une part, depuis l'évaluation conjointe des premier et deuxième cycles, les dispositions applicables aux signalements effectués par la Cour des comptes aux autorités pénales étaient incertaines et que des informations inexacts avaient été communiquées à leur sujet ; d'autre part, seules les autorités appartenant au pouvoir exécutif, mais pas la Cour des comptes en sa qualité d'organe d'assistance parlementaire, étaient soumises à cette obligation de signalement. En revanche, la Cour des comptes a le droit, à l'instar de tout citoyen, d'en informer les autorités de poursuites. Compte tenu du fait que ces incertitudes durent depuis longtemps et que les membres de la Cour des comptes sont tenus à un devoir général de réserve à l'égard des informations recueillies à

---

<sup>10</sup> Voir <http://www.bundeskanzleramt.at/site/7868/default.aspx>

propos des personnes et les entités ayant fait l'objet d'une vérification, le GRECO aurait préféré que des mesures soient adoptées pour clarifier cette question une fois pour toutes, ou au moins que quelques exemples probants soient présentés par les autorités autrichiennes pour étayer leurs déclarations.

44. Les autorités autrichiennes mentionnent à présent le dernier Rapport de résultats officiel de la Cour des comptes (*Leistungsbericht 2014/2015*), publié le 11 décembre 2015, qui comporte un chapitre consacré à la « Lutte contre la corruption » dans lequel la Cour des comptes expose brièvement ses activités en matière de lutte contre la corruption et souligne « qu'il est indispensable pour lutter efficacement contre la corruption que l'ensemble des acteurs étatiques concernés, tels que les autorités de vérification et de répression et les tribunaux, ainsi que le législateur, coopèrent ». La Cour des comptes déclare en particulier que « si des infractions pénales apparaissent dans le cadre d'une vérification des comptes, la Cour des comptes transmet ses conclusions et ses rapports à l'autorité compétence chargée d'engager des poursuites ». Elle ajoute par ailleurs que l'ensemble des rapports publiés sont transmis à « l'Autorité centrale de poursuites de la criminalité économique et de la corruption (WKStA) ».
45. Le GRECO prend note des informations qui lui ont été fournies par les autorités autrichiennes. Bien qu'aucune mesure ciblée visant à répondre spécifiquement à cette recommandation n'ait été mentionnée, le GRECO admet que, au vu du Rapport de résultats officiel de la Cour des comptes, que cette dernière est en effet en mesure de signaler aux autorités compétentes tout soupçon de corruption qu'elle décèle dans le cadre de ses activités.
46. GRECO conclut que la recommandation x a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation xi.**

47. *Le GRECO avait 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.*
48. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Rapport de Conformité que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait salué la mise en place sur l'ensemble du pays de sanctions applicables aux infractions à la réglementation du financement ordinaire des partis politiques et de la situation particulière des campagnes électorales. L'adoption de nouvelles mesures destinées à améliorer cette situation s'avérait toutefois nécessaire pour mettre pleinement en œuvre la première partie de la recommandation. Le GRECO avait par exemple relevé qu'aucune disposition n'était prévue pour traiter les cas de soumission tardive ou de non-soumission des rapports financiers. Le GRECO avait également exprimé son inquiétude au sujet de l'exonération de responsabilité applicable aux dons non autorisés dès lors qu'ils sont « immédiatement déclarés à la Cour des comptes ou au plus tard à la date de soumission des états financiers de l'année concernée » ; il s'était par ailleurs interrogé sur l'efficacité de certaines sanctions car il ne parvenait à déterminer, d'une part, si ces sanctions avaient d'autres conséquences, en particulier pour ce qui est du droit à bénéficier d'une aide publique, et, d'autre part, si les dispositions pénales pertinentes en matière d'infractions comptables ou de falsification de documents probants étaient applicables.

49. Les autorités autrichiennes soulignent à présent qu'en ce qui concerne l'exonération de responsabilité applicable aux dons non autorisés dès lors qu'ils sont déclarés à la Cour des comptes, le principe général qui découle de l'article 6, paragraphe 7, de la loi relative aux partis politiques, veut qu'un don non autorisé soit « immédiatement » déclaré. Il serait par conséquent contraire à la loi qu'un parti politique se contente de déclarer ces dons au tout dernier moment, c'est-à-dire lors de la soumission de ses états financiers. Les autorités autrichiennes ne jugent pas possible qu'un parti politique « [cherche] 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 », comme cela avait été envisagé dans le Rapport de Conformité. Elles précisent en outre que les dispositions pénales pertinentes en matière d'infractions comptables ou de falsification de documents probants (voir par exemple l'article 293 du Code pénal) s'appliquent également au financement des partis politiques, même si la loi relative aux partis politiques et la loi relative au soutien des partis politiques ne mentionnent pas expressément ces dispositions ; les principes du droit autrichien n'imposent en effet pas une telle mention. Enfin, les autorités autrichiennes soulignent qu'à leur avis, les peines en vigueur, telles que des sanctions financières pouvant aller jusqu'à 100 000 EUR ou jusqu'à 20 % du dépassement éventuel du seuil des dépenses autorisées, lequel est fixé à 7 millions EUR, sont parfaitement efficaces et dissuasives ; elles évoquent à titre d'exemple la récente sanction financière de 567 000 EUR infligée à un parti politique par le Panel indépendant.
50. Le GRECO admet les explications qui lui ont été fournies au sujet de l'exonération de responsabilité applicable aux dons non autorisés dès lors qu'ils sont « immédiatement » déclarés à la Cour des comptes, même s'il aurait préféré que les dispositions soient plus claires et que des dispositions supplémentaires limitent par exemple cette exonération aux situations indépendantes de la volonté du bénéficiaire. Le GRECO accepte également les éclaircissements qui lui ont été apportés sur le fait que les dispositions pénales pertinentes en matière d'infractions comptables ou de falsification de documents probants viennent compléter l'éventail des sanctions déjà prévues par la loi relative aux partis politiques et la loi relative au soutien des partis politiques. Il estime par ailleurs qu'un certain nombre d'améliorations mériteraient d'être apportées à l'actuel régime de sanctions, comme le précise son Rapport de Conformité, notamment la mise en place de sanctions en cas de soumission tardive ou de non-soumission d'une déclaration financière et la définition des conséquences que les graves infractions à la loi relative aux partis politiques auraient sur le droit à bénéficier d'une aide publique.
51. Le GRECO conclut que la recommandation xi demeure partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

52. **Compte tenu des conclusions présentées dans le Rapport de Conformité du Troisième Cycle sur l'Autriche et à la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Autriche a désormais mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante seize des vingt-et-une recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** Quatre recommandations demeurent partiellement mises en œuvre et une recommandation n'a toujours pas été mise en œuvre.
53. Plus précisément, au titre du Thème I – Incriminations, les dix recommandations ont toutes été mises en œuvre de façon satisfaisante. Au titre du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i, ii, iv, vii, viii et x ont été mises en œuvre de façon

satisfaisantes ou traitée de manière satisfaisante, les recommandations v, vi, ix et xi ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation iii n'a toujours pas été mise en œuvre.

54. Pour ce qui est des incriminations, le GRECO avait déjà noté avec satisfaction dans son Rapport de conformité la ratification par l'Autriche de la Convention pénale sur la corruption et de son Protocole additionnel, ainsi que plusieurs modifications visant à harmoniser la législation pénale nationale avec ces instruments juridiques, y compris en ce qui concerne les incriminations de corruption active et passive qui impliquent un agent public ou un membre d'une assemblée élue et l'infraction d'intervention illicite (trafic d'influence), l'augmentation du niveau des sanctions applicables en matière de corruption dans le secteur privé, la suppression du mécanisme de « repentir réel » prévu par l'article 307c du Code pénal et l'extension des dispositions applicables en matière de compétence. En outre, le GRECO reconnaît à présent que l'Autriche a également examiné la question des avantages non matériels de manière à garantir que tous les cas de corruption et de trafic d'influence sont traités de façon adéquate et qu'elle a pris des mesures supplémentaires pour que l'engagement de poursuites à l'encontre des auteurs d'actes de corruption se traduise dans les faits par une réponse pénale qui soit conforme aux exigences d'une politique efficace de lutte contre la corruption.
55. S'agissant du financement des partis politiques, le GRECO avait reconnu dans son Rapport de Conformité que l'adoption d'une nouvelle loi applicable aux partis politiques, qui a mis en place des dispositions nationales visant à réglementer les sources de revenus des partis politiques et autres candidats à l'élection, imposait une obligation de déclaration des états financiers, y compris sur les sites web des partis politiques et de la Cour des comptes autrichienne, lesquels sont ensuite vérifiés par la Cour des comptes, qui peut infliger des sanctions en cas de non-respect des dispositions applicables. Le GRECO reconnaît, d'une part, qu'un certain nombre de points ont désormais été clarifiés, notamment pour ce qui est de la prise en compte dans les états financiers du soutien des tiers aux partis politiques, ainsi que du rôle et des compétences du Panel indépendant pour la transparence des partis politiques et, d'autre part, que les autorités lui ont rendu compte des premières applications concrètes de cette nouvelle législation ; le GRECO déplore néanmoins qu'un certain nombre de recommandations n'aient toujours pas été pleinement prises en compte, par exemple, les normes applicables à la comptabilité et à la tenue des livres de comptes, le régime des sanctions encourues en cas d'infractions et le nouveau mécanisme de contrôle, dont l'efficacité doit être surveillée compte tenu de l'absence de véritables pouvoirs de contrôle conférés à la Cour des comptes. Le GRECO tient à souligner que la mise en place d'un mécanisme de contrôle efficace est essentielle pour garantir la transparence du financement politique et réitère ses réserves quant à la capacité de la Cour des comptes à remplir cette mission, compte tenu de ses pouvoirs généralement limités et de ses méthodes de vérification. Pour conclure, il ajoute que les domaines mentionnés ci-dessus sont particulièrement importants pour la crédibilité du financement de la vie politique. Nonobstant les résultats globalement positifs déjà obtenus par l'Autriche dans le processus de réforme, le GRECO invite instamment les autorités autrichiennes à poursuivre ce processus et à combler les lacunes qui subsistent.
56. L'adoption du Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de Conformité du Troisième Cycle concernant l'Autriche.
57. Enfin, le GRECO invite les autorités autrichiennes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.