

Strasbourg, 4 décembre 2009

Public
Greco Eval III Rep (2009) 3F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur l'Allemagne Transparence du financement des partis politiques

(Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 45^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 30 novembre – 4 décembre 2009)

I. INTRODUCTION

1. L'Allemagne a adhéré au GRECO en 1999. Le GRECO a adopté le rapport d'évaluation du premier cycle (Greco Eval I Rép (2001) 12F Final) sur l'Allemagne lors de sa 8^e réunion plénière (8 mars 2002) et le rapport d'évaluation du deuxième cycle (Greco Eval II Rep (2004) 10F) lors de sa 24^e réunion plénière (1^{er} juillet 2005). Ces rapports, ainsi que les rapports de conformité correspondants, peuvent être consultés sur le site internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le troisième cycle d'évaluation du GRECO, en cours (lancé le 1^{er} janvier 2007), porte sur les thèmes suivants :
 - **Thème I – Incriminations** : Articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, et 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption¹, articles 1 à 6 de son Protocole additionnel² (STE 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 – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») s'est rendue en Allemagne du 8 au 12 juin 2009. L'EEG pour le Thème II était composée de M. Yves-Marie Doublet, directeur adjoint des services législatifs de l'Assemblée nationale (France), et de M^{me} Viera Kotulicova, du service des affaires internes de l'administration publique au ministère de l'Intérieur (Slovaquie). L'EEG était secondée par M. Christophe Speckbacher, du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, les experts de l'EEG avaient reçu des réponses au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2008) 8E, Thème II), ainsi que des extraits de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des responsables des institutions suivantes : le ministère fédéral de l'Intérieur, l'administration du *Bundestag* (section PM3 chargée de la surveillance du financement des partis politiques), le ministère fédéral des Finances, la Cour fédérale des comptes, le ministère public, la Cour administrative fédérale et le tribunal administratif de Berlin. L'EEG a aussi rencontré des commissaires aux comptes, des journalistes, le Chapitre allemand de *Transparency International*, des professeurs d'université, ainsi que des trésoriers de partis : *Südschleswigscher Wählerverband (SSW)*, l'Union chrétienne-sociale (CSU), le Parti libéral-démocrate (FDP), l'Union chrétienne-démocrate (CDU), le Parti social-démocrate (SPD), l'Alliance '90/Les Verts *Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP)*, la Gauche (*Die Linke*).
5. Le présent rapport consacré au Thème II du Troisième cycle d'évaluation du GRECO sur la transparence du financement des partis politiques a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités allemandes pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 2. Le rapport présente une description de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à l'Allemagne afin qu'elle améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

¹ L'Allemagne a signé cette convention le 27 janvier 1999 mais ne l'a pas encore ratifiée.

² L'Allemagne a signé ce protocole le 15 mai 2003 mais ne l'a pas encore ratifié.

6. Le rapport consacré au Thème I – Incriminations est présenté dans le document Greco Eval III Rep (2009) 3F – Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE GÉNÉRALE

Définition d'un parti politique

7. A son article 21, la Loi fondamentale [Constitution] de la République fédérale d'Allemagne contient les principales dispositions relatives à la mission des partis politiques, à certaines conditions que ceux-ci doivent réunir en ce qui concerne leur organisation interne et la formation d'une opinion politique informée, et au contrôle public de leurs finances.

Article 21 (Partis politiques)

- (1) *Les partis concourent à la formation de la volonté politique du peuple. Leur fondation est libre. Leur organisation interne doit être conforme aux principes démocratiques. Ils doivent rendre compte publiquement de la provenance et de l'emploi de leurs ressources ainsi que de leurs biens.*
- (2) *Les partis qui, d'après leurs buts ou d'après le comportement de leurs adhérents, tendent à porter atteinte à l'ordre constitutionnel libéral et démocratique, ou à le renverser, ou à mettre en péril l'existence de la République Fédérale d'Allemagne, sont inconstitutionnels. La Cour constitutionnelle fédérale statue sur la question de l'inconstitutionnalité.*
- (3) *Les modalités sont réglées par des lois fédérales.*

8. La loi de 1967 sur les partis politiques (LPP) contient à son article 2 la définition suivante des « partis politiques » :

Article 2

- (1) *Les partis sont des associations de citoyens qui, sans limitation de temps ou pour une longue durée, influent sur la formation de la volonté politique au niveau de la Fédération (Bund) ou d'un Land et entendent participer à la représentation du peuple au Bundestag ou à un parlement de Land (Landtag), pourvu que l'ensemble des circonstances de fait qui leur sont propres, notamment l'ampleur et la consistance de leur organisation, leurs effectifs et leur activité sur la scène publique présentent une garantie suffisante du sérieux de ces objectifs. Seules des personnes physiques peuvent être membres d'un parti.*
- (2) *Une association perd son statut juridique de parti si, pendant six ans, elle n'a présenté de candidats ni à une élection législative (Bundestag) ni à une élection régionale (parlement de Land).*
- (3) *Ne sont pas considérées comme partis les associations politiques*
 1. *dont les adhérents ou les membres du comité directeur sont en majorité des ressortissants étrangers ou*
 2. *dont le siège ou la direction se trouve en dehors du champ d'application de la présente loi.*

9. Les partis politiques sont des associations de droit civil qui, à ce titre, n'acquièrent leur capacité juridique qu'au moment de leur inscription au Registre des associations. Traditionnellement, la plupart des partis politiques allemands sont organisés sous la forme d'associations non enregistrées. Cependant, depuis déjà quelque temps, et sur la base des arrêts de la Cour fédérale de justice, les dispositions légales régissant les associations enregistrées, surtout leur capacité juridique et leur capacité à ester et à être poursuivies en justice, s'appliquent aussi, *mutatis mutandis*, aux associations qui n'ont pas la capacité juridique, si bien qu'en dernière analyse le fait qu'un parti politique soit ou non inscrit au Registre des associations ne fait plus de différence. En outre, la LPP contient des dispositions spéciales qui s'appliquent aux partis politiques. Ceux-ci peuvent, en leur nom propre, ester et être poursuivis en justice, c'est-à-dire qu'ils ont la capacité, en tant que partis, d'être demandeurs ou défendeurs dans le cadre d'une action devant les tribunaux civils ou administratifs (article 3 de la LPP). Ils peuvent acquérir des

biens et faire l'objet de procédures d'insolvabilité et d'exécution forcée (voir article 37 de la LPP, combiné à l'article 154, 2^e phrase, du Code civil).

10. En Allemagne, ce sont les partis politiques ainsi que les groupes parlementaires des parlements/assemblées au niveau fédéral, au niveau des *Länder* et au niveau local, ainsi que les fondations dites politiques, qui effectuent le travail politique et reçoivent un financement public. Les groupes parlementaires ne sont pas des subdivisions des partis mais du parlement ou de l'assemblée concerné(e). Pour compléter chacun des partis politiques représentés au *Bundestag*, on a créé une institution appelée « fondation politique ». Ces fondations sont des personnes morales de droit privé et, tout en étant proches du parti concerné sous l'angle de leurs objectifs et convictions politiques, elles sont, en tant qu'institutions, strictement distinctes de ce parti. Les partis politiques n'ont pas le droit d'accepter de dons de groupes parlementaires ni de fondations politiques (article 25 paragraphe 2 alinéas 1 et 2 de la LPP). Par conséquent, le financement accordé à ces institutions ne constitue pas un financement indirect de partis politiques. Le Parti social-démocrate, par exemple, contrôle ainsi un groupe de presse et d'édition important et directement ou indirectement, diverses entités commerciales y compris des agences de voyage et des sociétés de communication et de conseil. Il a été indiqué à l'EEG sur place qu'à la suite de critiques adressées au manque de transparence structurelle, des mesures ont dû être prises par le parti pour améliorer la situation.

Création et enregistrement

11. En vertu de l'article 21 paragraphe 1, deuxième phrase, de la Loi fondamentale, les partis politiques peuvent être fondés librement. Pour créer un parti, il faut que des personnes physiques élaborent des statuts avec la volonté de fonder un parti politique. Lors de l'assemblée constitutive, un parti adopte ses statuts et son programme et élit son comité directeur. Les partis politiques sont tenus de communiquer au président de la commission électorale fédérale leurs statuts et leur programme ainsi que les noms et fonctions des membres du comité directeur du parti et des fédérations de *Land* (article 6 paragraphe 3 de la LPP). Le président de la commission électorale fédérale conserve dans un registre, qui est d'accès public, les dossiers qui sont communiqués à la commission électorale fédérale. Etant donné qu'un parti politique n'est créé que par son acte fondateur, le dépôt des dossiers y afférents auprès du président de la commission électorale fédérale n'a pas d'effet constitutif pour un parti et il ne crée pas non plus de droits pour ce parti. En outre, l'inscription au registre tenu par le président de la commission électorale fédérale ne confère pas automatiquement le statut de parti. Cela dit, les partis n'ont pas besoin de reconnaissance ni de confirmation de leur création par les pouvoirs publics.
12. La LPP ne prévoit pas que, pour avoir le statut de parti, un parti doive obtenir d'une institution spécifique la confirmation officielle et contraignante de ce statut. C'est seulement pour les élections au *Bundestag* que, dans le cas des partis qui n'ont pas été représentés sans interruption par au moins cinq représentants élus parmi les candidats présentés par le parti au *Bundestag* ou à un *Landtag* depuis les dernières élections à ces parlements, la confirmation du statut de parti par la commission électorale fédérale est nécessaire pour pouvoir participer aux élections. Dans tous les autres cas, les autorités et tribunaux compétents doivent statuer, cas par cas, sur le statut de parti, par exemple pour une décision de l'autorité fiscale compétente concernant la déductibilité fiscale des cotisations et des dons.

13. Au moment de la visite sur place, 115 partis étaient inscrits sur le registre tenu par le président de la commission électorale fédérale³.

Participation aux élections

14. Les élections au *Bundestag* reposent sur les principes d'un système mixte à finalité proportionnelle. Chaque électeur dispose de deux voix : une première voix pour élire un député de sa circonscription électorale selon les principes du scrutin majoritaire à un tour, et une deuxième voix pour choisir l'une des listes de la *Land*. La répartition des sièges au *Bundestag* repose exclusivement sur le pourcentage des deuxièmes voix obtenues par chaque parti. Les partis politiques peuvent donc participer aux élections au *Bundestag* : a) avec leurs candidats aux circonscriptions dans les circonscriptions ; et b) avec leurs candidats aux *Länder* (listes de parti par *Land*) dans les *Länder*. Un parti ne peut présenter qu'un seul candidat par circonscription et qu'une seule liste dans chaque *Land* (article 18 paragraphe 5 de la loi électorale fédérale (*Bundeswahlgesetz – BWG*)).
15. La participation des partis politiques aux élections au *Bundestag* est régie par les dispositions du Quatrième chapitre de la loi électorale fédérale ([Bundeswahlgesetz – BWG](#)) et par les articles 32 et suivants du Code électorale fédéral ([Bundeswahlordnung – BWO](#)).
16. Les partis politiques qui, depuis les dernières élections au *Bundestag* ou à un *Landtag*, n'ont pas été représentés sans interruption au *Bundestag* ou à ce *Landtag* par au moins cinq représentants élus sur les listes de candidats des partis, ne peuvent participer aux élections au *Bundestag* avec leurs propres candidatures que si, au plus tard le 90^e jour précédant le scrutin, ils ont informé par écrit de leur participation aux élections le président de la commission électorale fédérale et si celle-ci leur a reconnu le statut de parti politique pour les élections en question (article 18 paragraphe 2 de la loi électorale fédérale). Le statut de parti politique découle de la définition énoncée à l'article 2 paragraphe 1 de la LPP.
17. Si la commission électorale fédérale refuse à une association le statut de parti politique, le groupement peut – en tant qu'« association d'électeurs » (*Wählergruppe* ou *Wählervereinigung*) ainsi que le prévoit l'article 18 paragraphe 1, combiné à l'article 20 paragraphe 3 de la loi électorale fédérale – participer aux élections au niveau des circonscriptions avec ses propres listes de candidats au niveau des circonscriptions, tandis que la présentation de listes au niveau des *Länder* est réservée, en vertu du droit électorale, aux partis politiques. Les listes de candidats à des circonscriptions soumises par des partis qui n'ont pas été représentés par au moins cinq représentants élus sur les listes des partis au *Bundestag* ou à un *Landtag* sans interruption depuis les dernières élections à ces parlements doivent être signées personnellement par au moins 200 électeurs inscrits dans la circonscription en question (article 20 paragraphe 2, 2^e phrase, de la loi électorale fédérale). Les listes de candidats à un *Land* présentées par ces partis doivent recueillir la signature personnelle d'un pour mille électeurs enregistrés dans le *Land* en question, mais au maximum de 2 000 électeurs enregistrés (article 27 paragraphe 1, 2^e phrase, de la loi électorale fédérale). Les candidatures pour certaines circonscriptions peuvent également provenir de candidats indépendants s'ils ont recueilli dans la circonscription en question au moins 200 signatures d'électeurs remplissant eux-mêmes les conditions pour être éligibles.

³ Il est possible d'y accéder sur le site internet du président de la commission électorale fédérale (www.bundeswahlleiter.de/de/parteien/anschriften_parteien.html).

18. Pour les élections au *Bundestag*, un seuil de 5 % de représentation proportionnelle et une clause relative au nombre minimum de mandats dans des circonscriptions s'appliquent. Pour la répartition des sièges entre les listes de candidats à un *Land*, seuls seront pris en compte les partis ayant obtenu au moins 5 % des deuxièmes suffrages valablement exprimés dans toute la République fédérale ou ayant obtenu un siège dans au moins trois circonscriptions. Ces conditions ne s'appliquent pas aux partis politiques des minorités nationales, c'est-à-dire que ces derniers seront pris en compte en tout état de cause dans la répartition des sièges, à condition d'avoir obtenu le nombre de deuxièmes voix/suffrages nécessaire pour obtenir un siège.

Représentation des partis au parlement

19. A la suite des élections au *Bundestag* en septembre 2005, auxquelles avaient participé 25 partis politiques, les partis suivants se sont trouvés représentés au *Bundestag*, pour 612 sièges au total : 1. l'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne (*CDU*) : 177 sièges ; 2. l'Union chrétienne-sociale (en Bavière) (*CSU*) : 46 sièges (ces deux partis forment le groupe parlementaire *CDU/CSU* avec 223 sièges) ; 3. le Parti social-démocrate d'Allemagne (*SPD*) : 222 sièges ; 4. le Parti libéral-démocrate (*FDP*) : 61 sièges ; 5. la Gauche (*Die Linke*) : 53 sièges ; 6. l'Alliance '90/Les Verts (*Grüne*) : 51 sièges ; 7. Non inscrits : 2 sièges. A la suite des élections de septembre 2009 (c'est-à-dire après la visite), la situation est la suivante (pour 622 sièges au total) : 1. Groupe parlementaire *CDU/CSU* : 239 sièges ; 2. *SPD* : 146 sièges ; 3. *FDP* : 93 sièges ; 4. *Die Linke* : 76 sièges ; 5. *Grüne* : 68 sièges ; 6. Non inscrits : 0 siège.

Aperçu du système de financement politique

Cadre juridique

20. Le principal texte de loi régissant le financement des activités politiques est la loi fédérale de 1967 sur les partis politiques (ci-après, la LPP). Les *Länder* n'ont pas la compétence d'édicter des règles concernant les partis politiques et le financement des partis. Ils peuvent cependant légiférer sur des questions dont ne traite pas le droit fédéral, par exemple en ce qui concerne le financement d'associations d'électeurs ou de candidats indépendants aux élections au *Landtag* ou aux élections locales.
21. En ce qui concerne le niveau fédéral, la Constitution (Loi fondamentale, article 21 paragraphe 1) et la LPP (article 1 paragraphe 2) attribuent aux partis un rôle clé dans la formation de la volonté politique « à partir de la base ». Les partis politiques sont des intermédiaires entre les citoyens et les institutions de l'Etat ; ils bénéficient par là même d'une garantie institutionnelle. La Cour constitutionnelle fédérale qualifie les partis politiques de « facteurs d'intégration » au sein de l'Etat. Leur financement repose avant tout sur les cotisations des membres et sur des dons. Parallèlement à cela, les partis politiques sont cependant généralement libres de faire usage de tous les moyens légaux permettant d'obtenir différentes formes de revenus. Néanmoins, étant donné que les partis politiques contribuent en outre, à grands frais, au fonctionnement du système politique en accomplissant les tâches qui leur sont dévolues par la Loi fondamentale et la LPP, l'Etat, bien que n'en ayant pas l'obligation, n'a pas non plus l'interdiction d'accorder des fonds aux partis politiques. En conséquence, les partis politiques d'Allemagne sont aussi financés par des fonds publics (se reporter au point 22 ci-dessous).
22. La Constitution régule le financement des partis dans la mesure où l'article 21 paragraphe 1, 4^e phrase, de la Loi fondamentale prévoit expressément l'obligation pour les partis politiques de rendre compte publiquement de la provenance et de l'emploi de leurs ressources ainsi que de

- leurs biens. Ces exigences constitutionnelles se retrouvent dans les dispositions des articles 23 et suivants de la LPP concernant a) l'obligation de publier des comptes ; b) l'examen des comptes des partis par le Président du *Bundestag* pour vérifier leur présentation et leur exactitude ; c) l'obligation de signaler les données inexactes qui figurent dans les comptes ; d) les différents points que doivent comprendre les comptes, y compris la comptabilisation des recettes et des dépenses et un état de l'actif et du passif des partis ; e) le droit d'accepter des dons ; et f) des sanctions financières et des sanctions pénales en cas de comptes inexacts ou de dons obtenus illégalement ou non rendus publics.
23. Eu égard à l'importance que revêt l'obligation de rendre des comptes publiquement, les comptes des partis sont examinés par le Président du *Bundestag* pour que celui-ci vérifie leur présentation et leur exactitude (article 23a paragraphe 1, 1^{re} phrase, de la LPP) et qu'il détermine si les comptes présentés réunissent les conditions requises par la LPP en matière d'obligation de rendre des comptes (article 23 paragraphe 1, 2^e phrase, de cette loi). Ils sont ensuite publiés sous forme de documents parlementaires en version papier (article 23 paragraphe 2, 3^e phrase, de la LPP) et sur internet (<http://www.bundestag.de/parlament/funktion/finanz/index.html>).
 24. En vertu de l'article 24 paragraphe 4 de la LPP, les partis doivent dresser, dans leurs comptes, la liste de toutes les recettes importantes⁴, indépendamment du point de savoir si ces fonds ont été versés directement ou indirectement, par les pouvoirs publics ou par le secteur privé. Les comptes présentés par le parti comme un tout doivent, en vertu de l'article 23 paragraphe 3, 1^{re} phrase, de la LPP, contenir de manière distincte les comptes de la section nationale (« fédérale ») du parti et ceux de sa ou de ses sections dans les *Länder* ainsi que les comptes des sections régionales/locales de niveau inférieur au sein de chaque section de *Land*. Les recettes doivent être indiquées séparément par catégorie de sources, c'est-à-dire : a) les cotisations des membres ; b) les contributions des élus ; c) les dons ; d) les revenus provenant d'activités commerciales et d'intérêts liés à des participations ; e) les revenus provenant d'autres actifs ; f) les recettes provenant de manifestations, de la vente d'imprimés et de publications ainsi que d'autres activités lucratives ; g) les fonds publics ; h) les recettes diverses ; et i) les subventions provenant des sections du parti.
 25. Les cotisations des membres, les contributions des élus, les dons et le financement public constituent les sources les plus importantes de financement des partis. Selon l'aperçu le plus récent, du 27 février 2008, élaboré par le Président du *Bundestag* en ce qui concerne les recettes et les dépenses des partis ainsi que leurs avoirs pour les exercices comptables 1996 à 2005, les ressources des partis représentés au *Bundestag* provenaient des cotisations des membres et des contributions des élus (près de 40 %), de dons (10 à 30 %), de financement public (30 à 40 %), le reste provenant de sources diverses.
 26. Les différentes sources de financement sont en détail : a) les cotisations des membres : définies à l'article 27, paragraphe 1, 1^{re} phrase, de la LPP, ce sont les contributions financières régulières versées par un adhérent du parti en vertu des dispositions des statuts du parti ; b) les contributions des élus : en vertu de l'article 27 paragraphe 1, 2^e phrase, de la LPP, ce sont les versements réguliers effectués par le titulaire d'un mandat électif public en plus de sa cotisation de membre. Il s'agit de tous les membres du parti qui ont un siège au parlement, sont membres d'une assemblée locale ou exercent un autre mandat public électif (par exemple, le maire d'une commune) ; c) les dons sont définis à l'article 27 paragraphe 1, 3^e phrase, de la LPP comme étant tout versement autre que les cotisations des membres et les contributions des élus. Ils

⁴ Celles qui correspondent à des dons supérieurs au seuil pour lequel l'identification des donateurs est obligatoire, c'est-à-dire 500 euros.

- doivent avoir été effectués de manière volontaire et à titre gracieux. Tant les personnes physiques que les personnes morales peuvent faire des dons d'un montant illimité ; d) le financement public (article 18 de la LPP : les partis politiques reçoivent chaque année des fonds publics ; e) divers : il s'agit principalement des recettes provenant d'activités et participations commerciales ; des revenus provenant d'autres avoirs ; et des recettes provenant de manifestations et de la vente d'imprimés.
27. En vertu de la directive relative au Plan fédéral pour les enfants et la jeunesse, les organisations de jeunesse des partis politiques représentés au *Bundestag* sont subventionnées. Pour cela, il faut qu'elles soient reconnues comme constituant une organisation de jeunesse d'un parti politique représenté au *Bundestag*. En outre, l'organisation doit fournir la garantie qu'elle a pour but d'effectuer un travail durable et démocratique avec la jeunesse sur la base de la Loi fondamentale. Après application de ces critères, un financement d'un montant total de 1 079 464 euros a été attribué en 2008 à la *Junge Union Deutschland (CDU et CSU)*, *die Jungsozialisten (SPD)*, *die Junge Liberale (FDP)*, *die Grüne Jugend (Bündnis 90/Die Grünen)*. En vertu de l'article 24 paragraphe 12 de la LPP, ce montant n'est pas pris en compte pour le calcul du plafond en termes absolus prévu à l'article 18 paragraphe 2 de la LPP.
 28. Les règles générales concernant le financement et l'obligation de rendre des comptes s'appliquent au cas où des partis politiques possèdent des entreprises ou prennent des participations dans des entreprises.
 29. Les règles générales de financement des partis s'appliquent aussi aux campagnes électorales ; il n'y a aucune disposition spéciale régissant la durée/période des campagnes électorales. Il n'y a pas non plus de règles générales qui s'appliquent au financement des candidats à des élections. Etant donné que les candidats sont, en principe, désignés par les partis politiques, le financement de ces candidats est avant tout de la responsabilité des partis concernés.
 30. Les candidats indépendants ne perçoivent des fonds publics que s'ils ont été désignés par d'autres électeurs enregistrés ou par des associations d'électeurs pour une candidature dans une circonscription et ont obtenu 10 % des voix dans leur circonscription. Ils perçoivent 2,80 euros par suffrage valablement exprimé en faveur du candidat concerné.
 31. Il est, en principe, permis de faire des dons à des candidats à des élections. A cet égard, les dispositions particulières ci-après s'appliquent : si les candidats reçoivent des dons qui doivent être considérés comme des dons à leur parti, ces versements doivent être immédiatement transférés à un membre du comité directeur qui, en vertu des statuts du parti, est responsable des finances du parti (article 25 paragraphe 1, 3^e phrase, de la LPP).
 32. Si le candidat est déjà membre du *Bundestag*, il doit se conformer au Code de déontologie du *Bundestag*. En vertu de l'article 4 de ce Code, un membre du *Bundestag* doit rendre compte de manière distincte des versements d'argent et de toutes les sortes de contributions autres qu'en espèces (dons) reçues dans le cadre de ses activités politiques (paragraphe 1). Tout don supérieur à la somme de 5 000 € par année civile doit être notifié, avec le nom et l'adresse du donateur ainsi que le montant total, au Président du *Bundestag* (paragraphe 2). Les dons qui, effectués en une seule ou plusieurs fois par le même donateur, dépassent un montant total de 10 000 € par année civile doivent être rendus publics, avec l'indication du montant et de la source, par le Président du *Bundestag* (paragraphe 3). Les interdictions prévues par la LPP en ce qui concerne l'acceptation de dons s'appliquent *mutatis mutandis* à toute somme d'argent donnée à un membre du *Bundestag* : le paragraphe 4 concerne uniquement l'applicabilité des

- conditions prévues à l'article 25 paragraphes 2 et 4 de la LPP, mais d'autres interdictions sont prévues à l'article 44a (2) et (3) de la Loi sur les membres du *Bundestag*. En cas de violation de ces règles, le Président du *Bundestag* engage des poursuites. En fonction de la gravité de la violation et du degré de culpabilité, un manquement au Code de déontologie peut être sanctionné d'une amende pouvant aller jusqu'à la moitié de la rémunération (parlementaire) annuelle du député.
33. Si un candidat à des élections exerce un mandat, par exemple celui de maire, de secrétaire d'Etat parlementaire ou de ministre, l'acceptation d'un don qui a été fait dans le but d'influencer l'exercice de fonctions officielles par l'intéressé peut engager la responsabilité pénale de celui-ci pour corruption passive ou acceptation d'un avantage indu en vertu des dispositions générales du Code pénal (articles 331 et suivants du Code pénal).
 34. Cela étant, dans certains cas, les partis politiques prévoient dans leur statuts que les dons à des candidats doivent impérativement être remis au parti (par exemple, article 3 paragraphe 7 du Règlement financier du *SPD*).
 35. Il n'y a aucune restriction légale à la détermination et à l'acceptation de cotisations des membres par les partis politiques, qui prévoient les dispositions pertinentes à cet égard dans leurs statuts. Des limites précises ont été définies par la loi pour le financement des partis par l'Etat (voir ci-après). Il n'y a aucune restriction en ce qui concerne le financement par des organisations subordonnées ou connexes. Ainsi que cela a été indiqué plus haut, il est interdit d'accepter des dons de groupes parlementaires et de ce que l'on appelle des « fondations politiques » qui, en droit allemand, doivent être strictement distingués des partis politiques. Il n'y a pas de réglementation spécifique concernant l'acceptation de dons faits à des partis politiques par des élus (ce sont les règles générales en matière de dons qui s'appliquent). Les contributions versées par les élus – c'est-à-dire les contributions régulières en numéraire faites par le titulaire d'un mandat électif public en plus de sa cotisation de membre – sont acceptables ainsi que le laisse entendre la LPP. Des dispositions spéciales s'appliquent aux dons faits aux élus (se reporter au point 20 ci-dessus). Les partis ne peuvent accepter des versements en espèces que pour un montant maximal de 1 000 € (article 25 paragraphe 1, 2^e phrase, de la LPP). Des montants supérieurs ne peuvent être acceptés que sous la forme de virements bancaires. Les dons d'un montant total supérieur à 10 000 € par donateur et par année civile doivent être inscrits, avec le nom et l'adresse du donateur ainsi que le montant total du don, dans les comptes. Les dons supérieurs à 50 000 € doivent être notifiés immédiatement au Président du *Bundestag* et être rendus publics peu après sous la forme d'un document du *Bundestag* en version papier et consultable également en ligne sur le site internet du *Bundestag*.
 36. Aucune restriction n'est prévue en droit allemand en ce qui concerne les revenus provenant d'autres sources (revenus provenant de biens immobiliers, prêts, revenus provenant d'entreprises ou d'activités du parti, activités de collecte, entreprises privées, particuliers). Les partis politiques ont le droit de participer à la vie économique et, par là même, de percevoir des revenus. Les activités commerciales des partis politiques sont garanties par le droit fondamental de libre propriété.
 37. Au niveau des différents Länder, la législation prévoit un système de remboursement des dépenses au bénéfice d'associations d'électeurs et de candidats indépendants, en fonction du nombre de suffrages obtenu (10 % des suffrages valablement exprimés dans la circonscription). Le montant de l'aide varie entre 1 € en Thuringe et 3,50 € en Rhénanie du Nord-Westphalie.

Financement public

38. A la suite d'un arrêt de principe rendu par la Cour constitutionnelle fédérale (*BVerfG*) en 1992 (Arrêts – *BVerfGE* 85, 264), l'ancien système de remboursement des frais d'une campagne électorale a été remplacé par un financement public partiel et permanent des partis politiques. Les détails de ce système se trouvent dans la Quatrième section de la Loi sur les Partis Politiques (articles 18 et suivants). Deux critères d'attribution sont appliqués : la réussite du parti politique concerné aux élections les plus récentes au Parlement européen ou au *Bundestag* ou à un *Landtag* et le montant des contributions et des dons reçus par ce parti. Ce système repose sur l'idée de refléter l'enracinement du parti politique en question dans la société ainsi que l'expriment les deux critères susmentionnés. Il y a un plafond précis en chiffres absolus qui s'applique au montant total du financement public direct pour tous les partis politiques qui réunissent les conditions requises et un plafond qui s'applique à chacun de ces partis, le montant à verser ne pouvant excéder l'équivalent du total des revenus du parti concerné, établis conformément aux critères fixés par la LPP.
39. Les partis politiques qui réunissent les conditions requises pour le financement public sont ceux qui, selon le résultat définitif des élections les plus récentes au Parlement européen ou au *Bundestag*, ont obtenu au moins 0,5 % ou, dans le cadre d'une élection à un *Landtag*, ont obtenu 1 % des suffrages valablement exprimés en faveur des listes des partis. Les partis politiques reçoivent généralement les montants suivants annuellement : 1) 0,70 € pour chaque suffrage valablement exprimé en faveur de la liste du parti en question ou, si une liste pour ce parti n'a pas été acceptée au niveau du *Land*, pour chaque suffrage valablement exprimé pour le parti dans une circonscription ; et 2) 0,38 € pour chaque euro perçu par un parti à titre de contribution (cotisations des membres ou dons obtenus légalement) ; seuls les dons d'un montant maximum de 3 300 € par personne physique peuvent être intégrés dans le calcul des montants ouvrant droit à ce financement.
40. Afin de compenser l'avantage dont bénéficient les partis qui sont déjà établis et représentés dans un parlement/une assemblée par rapport aux partis plus petits de création plus récente, un parti perçoit 0,85 € (au lieu de 0,70 €) pour les quatre premiers millions de suffrages qu'il a obtenus. Cependant, le montant du financement public ne saurait être supérieur aux revenus générés par les propres sources de financement du parti (plafond relatif). Les partis doivent donc assurer au moins la moitié de leur financement.
41. Le plafond (en termes absolus) fixé pour le montant total des fonds publics à attribuer à tous les partis qui réunissent les conditions requises s'élève actuellement à 133 millions d'euros. Cette limite supérieure trouve son origine dans un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 9 avril 1992, selon lequel le financement public des partis politiques pendant la période 1989-1992 doit être considéré comme suffisant et, à moins que la conjoncture ne change radicalement, la limite supérieure ne peut être réajustée pour compenser une dévaluation. Si, ainsi que cela se produit régulièrement, le montant des fonds publics calculé conformément aux principes susmentionnés dépasse le plafond absolu, le montant attribué à chaque parti doit être réduit de manière proportionnelle. Ainsi, les partis ne perçoivent pas véritablement les montants ci-dessus par suffrage et euro obtenus, mais des sommes qui ont été réduites de la manière qui vient d'être décrite.
42. Aucun usage précis n'est imposé pour les fonds publics attribués aux partis politiques. Néanmoins, conformément à l'article 1 paragraphe 4 de la LPP, les partis doivent utiliser leurs

ressources exclusivement pour exercer les fonctions qui leur incombent en vertu de la Loi fondamentale (article 21 paragraphe 1, 1^{re} phrase) et de la LPP (article 1 paragraphe 2).

43. Les partis politiques doivent demander par écrit avant le 30 septembre de l'année en cours la détermination du montant des fonds publics attribués et leur versement (article 19 paragraphe 1, 1^{re} phrase, de la LPP). Si le financement public d'un parti politique a déjà été évalué pour l'année précédente, aucune demande écrite n'est exigée (article 19 paragraphe 1, 5^e phrase, de la LPP).
44. Il existe aussi un soutien indirect. Les règles statutaires des entreprises de radiodiffusion du service public prévoient que les partis ont droit à du temps d'antenne gratuit avant les élections au *Bundestag* et au Parlement européen ainsi que, dans le cas des stations régionales de radiodiffusion, avant les élections à un *Landtag* (les coûts de production doivent être supportés par les partis eux-mêmes). Le temps d'antenne pour les campagnes électorales est attribué aux partis selon le principe de l'égalité des chances, nuancée en fonction de l'importance du parti (article 5 paragraphe 1 de la LPP). En principe, les dons provenant de personnes morales de droit public ne sont pas autorisés (article 25 de la LPP) et les partis politiques ne sont pas fondés à réclamer l'utilisation d'installations/de locaux publics, par exemple une salle des fêtes. Si des installations publiques sont mises à la disposition de partis, tous les partis ont droit à l'égalité de traitement conformément à l'article 5 de la LPP. Il existe une autre forme de financement indirect des partis par l'Etat, parce que les partis sont exonérés de tout impôt sur les successions et les donations (article 13 paragraphe 1 alinéa 18 de la loi allemande relative à l'imposition des successions) et parce que les personnes physiques peuvent demander à être exonérées d'impôt sur les contributions versées aux partis politiques (cotisations versées, contributions des élus, et dons effectués légalement). Cette dernière option s'applique aux contributions d'un montant maximum total de 3 300 € par an pour une personne seule et de 6 600 € pour un couple imposable conjointement (article 10b paragraphe 2, article 34g 2^e phrase, de la loi allemande relative à l'impôt sur le revenu). Les contributions supérieures à ces montants sont, bien entendu, autorisées mais elles ne sont pas déductibles des impôts, de même que les dons faits légalement par des personnes morales. L'EEG a appris sur place que, dans certains cas (« sponsoring »), certaines formes de dons peuvent être déduites en tant que dépenses de publicité.

Financement privé

45. Par rapport à d'autres pays, le système de financement privé est très libéral en Allemagne. Les partis peuvent recevoir des dons tant de personnes physiques que de personnes morales et ces dons ne sont pas plafonnés. Certaines restrictions s'appliquent cependant en vertu de l'article 25 de la LPP. Des dons ne peuvent être effectués en espèces que jusqu'à 1 000 € et les partis politiques ne peuvent pas accepter de dons anonymes (même lorsqu'ils sont de toute évidence effectués par l'intermédiaire d'un tiers) de plus de 500 € à la fois. La divulgation des noms des donateurs ne concerne que les dons de plus de 10 000 €.
46. Les partis politiques peuvent accepter des dons provenant d'entreprises – à l'exclusion toutefois de celles qui ont entièrement ou partiellement un caractère public ou qui sont gérées ou exploitées par des organismes publics si la participation directe de l'Etat est de plus de 25 % (article 25 paragraphe 2 alinéa 5, de la LPP).
47. En général, aucune restriction n'est imposée en ce qui concerne l'acceptation de dons provenant de sociétés qui ont obtenu, ou qui espèrent obtenir, des contrats publics. Il est cependant interdit à un parti politique d'accepter un don si celui-ci est « fait de toute évidence dans l'attente, ou en

- échange, d'un certain avantage financier ou politique » (article 25 paragraphe 2 alinéa 7, de la LPP). En outre, si les dons de ces entreprises sont faits à des élus, l'entreprise et l'élu peuvent tous deux faire l'objet de poursuites pénales pour corruption (articles 331 et suivants du Code pénal).
48. Les dons provenant de personnes physiques ou morales étrangères sont soumis à des limites strictes en vertu de l'article 25 paragraphe 2 alinéa 3 de la LPP.
 49. Les partis politiques ne peuvent pas accepter de dons de personnes morales de droit public, de groupes parlementaires, de fondations politiques et d'associations à but non lucratif (article 25 paragraphe 2 alinéas 1 et 2 de la LPP). En outre, les partis ne peuvent pas accepter de dons faits à des organisations professionnelles à la condition d'être transmis à un parti politique (article 25 paragraphe 2 alinéa 4 de la LPP).
 50. Il n'y a aucune limite en ce qui concerne le montant/le volume/la périodicité des contributions qui peuvent être versées par un contributeur privé ou perçues par des partis politiques ou d'autres personnes physiques ou morales, suivant ce qui a été décrit ci-dessus. Toutefois, en vertu de l'article 25 paragraphe 3 de la LPP, les dons importants doivent être rendus publics. Les dons et les contributions versés par des élus à un parti politique ou à une ou plusieurs de ses sections régionales ou locales pour un montant supérieur à 10 000 euros par année civile (exercice comptable) doivent figurer dans les comptes, de même que le nom et l'adresse du donateur et le montant total de la contribution. Les dons individuels de plus de 50 000 euros doivent être signalés immédiatement au Président du *Bundestag* (pour publication avec l'identité du donateur dans un document du *Bundestag*). Si un parti n'a pas dûment inclus les dons dans ses comptes, il est tenu de payer le double de la somme dont le montant, en infraction avec les dispositions de la LPP, n'a pas été divulgué.
 51. En vertu de l'article 34g, 1^{re} phrase, point 1, de la loi relative à l'impôt sur le revenu (*Einkommensteuergesetz – EStG*), jusqu'à 50 pour cent des cotisations et dons (« contributions ») versés, entre autres, aux partis politiques, sont déductibles des impôts jusqu'à un montant maximal de 825 euros (ou 1 650 euros pour un couple imposable conjointement). Les contributions (à des partis politiques) qui dépassent le montant déductible fixé à l'article 34g point 1 de la loi relative à l'impôt sur le revenu peuvent, en vertu de l'article 10b paragraphe 2 de cette même loi, être comptées comme des dépenses spéciales exonérées d'impôt jusqu'à un montant de 1 650 euros (ou 3 300 euros pour un couple).

Dépenses

52. En vertu de l'article 1 paragraphe 4 de la LPP, les partis politiques utilisent leurs ressources uniquement en vue d'exécuter les missions qui leur incombent en vertu de la Loi fondamentale et de la LPP. En dehors de cette disposition, il n'y a – ni pour les élections ni pour les activités quotidiennes – aucune autre restriction qualitative ou quantitative concernant les dépenses des partis politiques ou d'autres personnes ou groupements qui présentent des candidatures.

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE SPÉCIFIQUE

(i) Transparence (articles 11, 12 et 13b de la Recommandation Rec(2003)4)

Comptabilité

53. La LPP contient des dispositions détaillées régissant l'obligation pour les partis politiques de rendre des comptes (articles 24 et suivants). Les comptes consistent en (1) un tableau de synthèse comptable établi sur la base des recettes et des dépenses conformément aux dispositions de la LPP, (2) un bilan, et (3) une partie explicative. Les comptes doivent, conformément aux principes d'une bonne comptabilité et à partir des circonstances et faits réels, fournir des informations sur la provenance et l'utilisation des fonds ainsi que sur les avoirs du parti (article 24 paragraphe 1 de la LPP). Les dispositions généralement applicables du droit commercial régissant la présentation des comptes, surtout en ce qui concerne l'évaluation des avoirs, s'appliquent *mutatis mutandis* (article 24 paragraphe 2 de la LPP).
54. Les comptes doivent être communiqués pour le parti dans son ensemble et ils doivent comprendre les comptes de la section nationale (« fédérale ») et des sections des *Länder* ainsi que les comptes des sections de niveau inférieur au sein de chaque section de *Land* (article 24 paragraphe 3).
55. La LPP contient des dispositions détaillées concernant les informations à fournir dans le compte des recettes et des dépenses et dans le bilan (voir article 24 paragraphes 4 à 7 de la loi). L'éventail des informations nécessaires concernant les avoirs est détaillé à l'article 24 paragraphes 6 et 7 et à l'article 28 de la LPP.
56. En vertu de l'article 26 de la LPP, le revenu est défini comme étant toute contribution financière ou en nature reçue par un parti politique. Le revenu s'entend aussi comme comprenant l'exonération du paiement de dettes usuelles ; le paiement par autrui de l'organisation de manifestations et d'activités expressément destinées à la propagande en faveur d'un parti politique ; la liquidation de fonds de réserve ; et la plus-value de l'actif immobilisé. Tous les éléments du revenu doivent être inscrits, avec leur montant intégral, à la rubrique appropriée et figurer dans le bilan. Les avoirs non monétaires doivent être évalués au prix généralement payé dans le cadre de transactions commerciales ordinaires pour des biens ou services identiques ou comparables. Le travail bénévole et les services généralement rendus gratuitement par des membres du parti ne comptent pas pour des revenus (article 26 paragraphe 4 de la LPP).
57. En vertu de l'article 24 paragraphe 8 de la LPP, les contributions versées par des personnes physiques doivent être indiquées sous la forme d'un montant total afin de permettre le calcul de la part du financement public d'un parti fondée sur les contributions (voir article 18 paragraphe 2 alinéa 3 de la LPP) ; les contributions d'un montant maximal de 3 300 euros par personne et celles d'un montant supérieur à 3 300 euros par personne doivent figurer séparément dans les comptes. Les contributions dont le montant total est supérieur à 10 000 euros au cours d'une même année civile doivent être inscrites dans les comptes, avec le nom et l'adresse des donateurs ainsi que le montant total. Les dons individuels de plus de 50 000 euros doivent être signalés aussitôt au Président du *Bundestag*, qui rendra publics sans délai le don et le nom du donateur dans un document du *Bundestag*. Tout manquement à ces dispositions rend un parti politique passible du paiement du double du montant de la contribution qui n'a pas été rendue publique de la manière prescrite (article 31c paragraphe 1, 2^e phrase, de la LPP) ; dans certains

cas, un manquement peut engager la responsabilité pénale ainsi que le prévoit l'article 31d paragraphe 1 alinéa 1 ou 2 de la LPP.

58. En vertu de l'article 24 paragraphe 6 alinéa 2 de la LPP, pour les fonds de réserve et les passifs, les débits doivent figurer de manière distincte.
59. Les dépenses doivent être ventilées en frais de personnel et charges d'exploitation ; ces dernières doivent être inscrites à part en tant que dépenses consacrées aux activités quotidiennes, au travail politique général, aux campagnes électorales, à la gestion des avoirs, et à d'autres intérêts perçus (article 24 paragraphe 5 de la LPP). Des dispositions supplémentaires concernant la comptabilisation des dépenses se trouvent à l'article 26a de la LPP.
60. Cette obligation de rendre des comptes s'applique aux partis politiques, y compris leurs associations affiliées, juridiquement indépendantes ou non, telles que les associations de femmes ou de jeunes. L'obligation de rendre des comptes qui incombe aux autres organisations, par exemple à des entreprises commerciales appartenant à un parti politique, est régie par les règles générales applicables en la matière aux entreprises en question.
61. On peut supposer que les dons à des candidats sont relativement rares car tant le donateur que le candidat et son parti préfèrent qu'une contribution soit remise à titre de don au parti, pour les raisons suivantes : 1) Le parti perçoit 0,38 euros pour chaque euro reçu à titre de don mais seulement lorsqu'il s'agit d'un don au parti et non pas à tel ou tel candidat ; 2) le donateur ne peut pas demander à bénéficier d'une exonération d'impôt pour le montant du don car les allègements fiscaux ne sont accordés que pour les dons à des partis politiques ; 3) le candidat doit déclarer le don en tant que cadeau aux services fiscaux compétents et payer l'impôt prescrit en matière de dons. Le non-respect de cette obligation peut engager la responsabilité de l'intéressé pour fraude fiscale.
62. Les candidats qui sont déjà membres du *Bundestag* doivent, conformément au Code de déontologie des membres du *Bundestag*, rendre compte des dons qu'ils reçoivent dans le cadre de leurs activités politiques.

Obligations de déclaration

63. En vertu de l'article 21 paragraphe 1, 4^e phrase, de la Loi fondamentale, un parti politique doit rendre compte publiquement de la provenance et de l'emploi de ses ressources et de ses biens. Cette disposition constitutionnelle est précisée à l'article 23 de la LPP (pour des informations détaillées, se reporter au point 14 ci-dessus). Un parti doit donc s'acquitter de son obligation de rendre des comptes à la fin de l'année civile, c'est-à-dire une fois par an, en présentant ses comptes.
64. Pour obtenir des fonds publics, les partis doivent présenter leurs comptes (audités) avant le 30 septembre de l'année suivant l'exercice comptable ; le délai peut être prorogé de trois mois au maximum (article 19a paragraphe 3, 1^{re} et 2^e phrases). L'EEG a appris que ce délai supplémentaire était, en pratique, accordé fréquemment.
65. Les obligations spéciales de déclaration qui incombent aux partis politiques en tant que bénéficiaires de dons faits par une personne physique ou morale sont les suivantes : 1) si un don fait par un seul donateur est supérieur à 10 000 euros pour une même année civile, il doit être mentionné, avec le nom du donateur et le montant total du don, dans les comptes du parti

concerné (article 25 paragraphe 3, 1^{re} phrase, de la LPP) ; 2) chaque parti est tenu d'établir des comptes et de les soumettre au Président du *Bundestag* (article 19a paragraphe 3, 1^{re} phrase, de la LPP). Le Président du *Bundestag* publie les comptes présentés par les partis dans un document du *Bundestag* (article 23 paragraphe 2, 3^e phrase, de la LPP). Les documents du *Bundestag* sont publiés sous forme papier mais aussi en version électronique sur le site internet du *Bundestag* pour que le grand public puisse aussi avoir accès, sans aucun problème, aux comptes des partis ; 3) si un parti reçoit un don supérieur à 50 000 euros, il est tenu, en outre, de signaler immédiatement au Président du *Bundestag* qu'il a reçu ce don. Le Président rend alors publics sans délai le don ainsi que le nom et l'adresse du donateur, sous la forme d'un document du *Bundestag* (article 25 paragraphe 3, 2^e et 3^e phrases, de la LPP).

66. Les partis politiques ne sont pas tenus de publier leurs états financiers.
67. Les bailleurs de fonds des partis politiques ne sont, quant à eux, pas tenus de déclarer la moindre information concernant leurs dons ; cependant, en règle générale, ils ont intérêt à mentionner leurs dons à des partis dans leur déclaration de revenus (se reporter au point 27 ci-dessus). Les partis ont le droit d'accepter des dons (article 25 paragraphe 1, 1^{re} phrase, de la LPP). Cela signifie qu'ils peuvent, en principe, accepter des dons d'un montant illimité, tant de personnes physiques que de personnes morales. Les exceptions au droit d'accepter des dons sont énumérées de manière exhaustive à l'article 25 paragraphe 2 de la LPP.

Tierces parties

68. Il n'existe pas de disposition spécifique concernant les tiers pendant les campagnes électorales, et la façon dont leur éventuelle activité de campagne et les contributions doivent être prises en compte dans le cadre de la réglementation sur le financement des partis ; de telles dispositions spécifiques à l'activité des tierces parties ne s'imposent pas en Allemagne compte tenu du rôle central et du poids important des partis politiques, et du fait que ces derniers sont déjà tenus d'inclure dans leurs comptes consolidés toutes les entités qui leur sont liées. Par ailleurs, compte tenu de l'absence de limitation des dépenses électorales, les partis politiques ne sont pas incités à "externaliser" une partie de leur activité de campagne pour contourner de telles limites.

Accès aux registres comptables et tenue de ces derniers

69. Les documents comptables, registres, bilans et comptes des partis politiques doivent être conservés pendant dix ans. La période de conservation débute à l'expiration de l'exercice comptable (article 24 paragraphe 2, 2^e et 3^e phrases, de la LPP). Dans les limites autorisées par le Code de procédure pénale en ce qui concerne le droit de perquisition, le ministère public a accès aux registres comptables des partis politiques à condition qu'il y ait de premiers soupçons concernant une infraction qui aurait été commise par un responsable d'un parti (article 102 du Code de procédure pénale). Les autorités fiscales jouissent de compétences analogues en application du Code des impôts.
70. Le Président du *Bundestag* n'a, en principe, pas accès aux livres de comptes des partis politiques. La vérification qu'il effectue se limite à l'examen des comptes soumis par un parti (article 23 paragraphe 3 de la LPP). Cependant, si des éléments concrets donnent à penser qu'il y a des données inexactes dans les comptes d'un parti, une procédure de vérification peut être engagée dans certaines circonstances, de la manière décrite à l'article 23a paragraphe 3 de la LPP ; en ce cas, le parti concerné doit permettre à un commissaire aux comptes nommé par le

Président du *Bundestag* d'accéder aux registres et justificatifs nécessaires à l'audit et de les examiner.

Campagnes électorales

71. La LPP ne traite pas des campagnes électorales de manière distincte du financement des partis politiques. Ainsi que cela a déjà été indiqué, les candidats qui n'ont pas encore exercé de mandat ne sont soumis à aucune exigence en matière de comptabilité ou de comptes à rendre. Les *Länder* peuvent légiférer sur des questions dont le droit fédéral ne s'occupe pas, par exemple en ce qui concerne le financement d'associations d'électeurs ou de candidats individuels à des élections à un *Landtag* ou à des élections locales. A cet égard, aucune information supplémentaire n'a été fournie dans les réponses au questionnaire ni obtenue pendant la visite.

(ii) Contrôle (Article 14 de la Recommandation Rec(2003)4)

Audit des comptes

72. Les partis politiques sont tenus d'effectuer à la fois a) un audit interne avant la présentation par le Comité exécutif, tous les deux ans au moins, d'un rapport d'activité général (consacré également à la situation financière) à l'assemblée des membres (congrès du parti) (article 9, alinéa 5 de la LPP) ; dans ce cas, les auditeurs sont élus par le congrès du parti ; b) un audit externe des états financiers, avant de les soumettre au contrôle du Président du *Bundestag* (article 23, alinéa 2 de la LPP). Le rôle et l'étendue de l'audit externe sont précisés en détail dans les articles 29 à 31 de la LPP).
73. S'agissant de l'audit externe, tous les partis doivent, en principe, faire vérifier leur état comptable par une société d'audit. Ce principe souffre deux exceptions : a) lorsque les revenus ou les actifs d'un parti politique n'excèdent pas 5000 EUR au cours d'un exercice comptable donné, le parti peut soumettre un état comptable qui n'a pas fait l'objet d'une vérification ; b) l'état comptable des partis qui ne peuvent bénéficier d'un financement public partiel n'a pas besoin d'être vérifié par un auditeur agréé ou un cabinet d'audit ; sa vérification par un expert-comptable ou un cabinet d'experts-comptables suffit.
74. L'audit externe vaut pour les structures fédérales et pour celles qui se situent à l'échelon des *Länder*. A l'échelon inférieur, l'auditeur doit prendre en compte au moins 10 entités locales. Il est tenu de vérifier si l'état financier du parti reflète exactement sa situation financière au vu des informations disponibles. Les partis doivent communiquer à l'auditeur agréé ou au cabinet d'audit toutes les informations destinées à éclaircir la situation et les preuves documentaires nécessaires à l'exercice consciencieux de l'audit (article 29, alinéa 2, LPP).
75. L'article 31 de la LPP énumère les diverses mesures qui visent à garantir l'indépendance des auditeurs et des experts-comptables vis-à-vis des partis politiques.

Supervision

76. La fixation du montant des fonds publics alloués à un parti politique qui réunit les conditions pour en être bénéficiaire relève de la compétence du Président du *Bundestag* (article 19a, alinéa 1, première phrase, de la LPP). En vertu des articles 23, alinéa 3, et 23a de la LPP, le Président du *Bundestag* vérifie la conformité des états comptables présentés par les partis politiques avec les

dispositions de la Partie V de la LPP (obligation de rendre compte). Le Président du *Bundestag* est également chargé de rechercher les infractions à la LPP et de les sanctionner.

77. Le Président du *Bundestag* a, lorsqu'il vérifie les finances des partis politiques, le statut d'une autorité (« Behörde »), tel que le définit l'article 1, alinéa 4, de la loi relative à la procédure administrative (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), et exerce à ce titre des fonctions de l'administration publique. Les décisions qu'il prend dans le cadre de ses compétences en la matière peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel administratif. Le Président du *Bundestag* n'est pas lié par des instructions et n'est pas tenu de rendre compte. Il a toutefois l'obligation de remettre des rapports consacrés à la publication des états comptables des partis politiques et à l'évolution de leurs finances.
78. Les questions relatives au financement des partis relèvent de la compétence structurelle des services administratifs du *Bundestag*, au nom duquel ils effectuent ce contrôle. Il s'agit essentiellement de la Direction générale P (Parlement et parlementaires), de la Direction PM (services des mandats) placée sous sa tutelle et de la Division PM 3 (financement des partis, parlements des *Länder*) de cette dernière. La Division PM 3 compte huit agents au total, répartis comme suit : un chef de division et deux chefs adjoints de division (agents administratifs de grade supérieur), un chef de bureau (agent administratif de grade intermédiaire), deux employés de bureau (agents administratifs de bureau) et deux dactylographes. Tous les agents de cette division sont fonctionnaires ou employés des services administratifs du *Bundestag*.
79. Ils exercent, au nom du Président du *Bundestag* les activités de contrôle précisées dans la LPP. Aucune disposition particulière ne garantit leur indépendance statutaire dans l'exercice de leurs fonctions. Ils sont néanmoins soumis à une directive générale relative à la lutte contre la corruption (*Korruptionsrichtlinie*). En cas de soupçon d'infraction à la LPP, d'autres autorités compétentes, comme le parquet, peuvent intervenir et une assistance administrative mutuelle peut être mise en place (article 35, alinéa 1 de la loi fondamentale). Les frais de fonctionnement et les frais de personnel occasionnés par cette activité sont pris en charge par le *Bundestag*.
80. Si le Président du *Bundestag* possède la preuve matérielle de l'inexactitude d'une information figurant dans l'état comptable d'un parti, il lui donne la possibilité de s'en expliquer (article 23a, alinéa 2, première phrase, de la LPP). Le Président peut demander au parti de faire certifier l'exactitude de ses observations par son auditeur agréé ou toute autre personne autorisée par la loi à effectuer un audit. Lorsque les observations du parti ne réfutent pas la preuve matérielle précitée de l'inexactitude des données fournies, le Président peut, en accord avec le parti concerné, demander à un auditeur agréé de son choix de vérifier la conformité de l'état comptable du parti avec les dispositions pertinentes de la LPP (article 23a, alinéa 3 de la LPP). Si cette vérification confirme la preuve détenue, le Président du *Bundestag* fixe, par un acte administratif, la sanction infligée au parti concerné.
81. Le Président du *Bundestag* n'est soumis à aucune obligation déclarative distincte à l'occasion de la procédure engagée en cas d'infraction aux dispositions de la LPP. Il peut ouvrir une enquête sur toute violation éventuelle de la loi au vu des enquêtes antérieures du ministère public, d'articles ou de reportages consacrés à des situations de nature à faire naître des soupçons ou des insinuations faites par un citoyen.
82. Le Président du *Bundestag* publie les états comptables présentés par les partis politiques sous la forme de documents imprimés du *Bundestag*, conformément à l'article 23, alinéa 2, troisième phrase, de la LPP. Les états comptables présentés par un parti et qui n'ont pas fait l'objet d'une

vérification comptable peuvent être rendus publics par le Président du *Bundestag* (article 23, alinéa 2, cinquième phrase combinée avec la quatrième phrase, de la LPP). S'agissant de l'évolution des finances des partis et de leurs états comptables, le Président du *Bundestag* est tenu d'en rendre compte au *Bundestag* tous les deux ans. Il a par ailleurs l'obligation d'établir chaque année une étude comparative succincte des recettes et dépenses des partis, ainsi que de leurs actifs. Ces rapports sont tous diffusés sous la forme de documents imprimés du *Bundestag* (article 23, alinéa 4, de la LPP).

Statistiques

83. Entre 1996 et le 31 décembre 2008, 292 procédures au total ont été engagées pour infraction à la LPP. Les réponses au questionnaire ne donnent aucune précision à ce sujet (par exemple sur le type d'infraction, les entités concernées, l'état d'avancement et l'aboutissement des procédures). Les autorités ont expliqué que des données ne sont pas recensées concernant la fréquence de certains manquements à la LPP, ou les montants impliqués, et que ces données ne seraient de toute façon que de peu d'utilité compte tenu des changements législatifs intervenus en 2002 puis 2004.

Contrôle exercé à l'occasion des campagnes électorales

84. Comme indiqué plus haut, la LPP ne traite pas de manière distincte des campagnes électorales et du financement des partis politiques ; il n'existe par conséquent aucun mécanisme de contrôle spécifique applicable à l'échelon fédéral au financement des campagnes électorales menées par des candidats indépendants. Les *Länder* peuvent légiférer dans les domaines qui ne relèvent pas de la législation fédérale, par exemple le financement des associations d'électeurs ou des candidats indépendants aux élections du *Landtag* ou aux élections locales. Les réponses au questionnaire ne comportent aucune précision à ce sujet et aucune information complémentaire n'a été donnée lors de la visite.

(iii) Sanctions

Financement des partis

85. Selon la LPP, l'absence de remise d'un état comptable dans le délai prescrit ou la remise d'un état comptable inexact peut entraîner des conséquences et des sanctions pécuniaires voire, dans certains cas, des sanctions pénales.
86. En vertu de l'article 19a, alinéas 3 et 4, de la LPP, si un parti réunissant les conditions nécessaires pour être bénéficiaire d'un financement public ne présente pas son état comptable dans le délai prescrit, il perd de manière définitive son droit au partage périodique des fonds publics. En cas de non présentation de son état comptable au 31 décembre de l'année qui suit l'année pour laquelle il avait droit à ce financement, il perd définitivement son droit au financement public pour l'année d'ouverture de ses droits.
87. Le chapitre 6 de la LPP traite de diverses infractions et des sanctions dont elles sont passibles. Certaines mesures administratives sont applicables aux partis en leur qualité de personne morale (articles 31a à 31c). Il existe également des sanctions pénales, qui peuvent uniquement être infligées aux personnes physiques (article 31d, mis en place en 2004).

88. Lorsque la déclaration inexacte des contributions et des dons dans l'état comptable a entraîné la fixation d'un montant erroné des fonds publics alloués au parti concerné, les fonds publics dont le décaissement était injustifié doivent être remboursés (article 31a de la LPP).
89. Si, lors de la vérification d'un état comptable, le Président du *Bundestag* y découvre des données inexactes, le parti concerné est passible d'une amende correspondant à deux fois le montant des sommes inexactement déclarées (article 31b de la LPP). Lorsque l'actif et le passif déclarés ou les explications données comportent des données inexactes sur le patrimoine immobilier du parti ou ses parts dans le capital de sociétés, le parti concerné est passible d'une amende correspondant à 10 % de la valeur des actifs omis ou déclarés de manière inexacte. Si un parti prend conscience de l'inexactitude d'un état comptable déjà présenté, il peut éviter les conséquences juridiques précitées sous réserve: a) que cette inexactitude soit notifiée par écrit dès sa découverte au Président du *Bundestag*; b) qu'aucun élément matériel ne laisse penser que cette information inexacte était de notoriété publique, avait été portée à la connaissance du Président du *Bundestag* ou avait été découverte au cours d'une procédure officielle; c) et, enfin, que le parti communique et corrige intégralement les éléments factuels et chiffrés pertinents (article 23b de la LPP).
90. Le parti qui, contrairement à l'obligation qui lui est faite à l'article 25, alinéa 3, de la LPP, omet de mentionner dans son état comptable des dons et contributions reçus par des élus pour un montant supérieur à 10 000 EUR par année calendaire, le nom et l'adresse du contributeur ou du donateur, ainsi que le montant total de la contribution ou du don reçu, est passible d'une amende correspondant à deux fois le montant de la somme non déclarée (article 31c LPP).
91. Lorsqu'un don ne peut être accepté au titre de l'article 25, alinéa 2, de la LPP⁵, le parti bénéficiaire est tenu de le remettre au Président du *Bundestag* immédiatement ou, au plus tard, au moment de la présentation de l'état comptable de l'exercice en question (article 25, alinéa 4, de la LPP). Le parti qui ne respecte pas cette obligation est passible d'une amende correspondant à trois fois le montant de la somme illégalement perçue; les dons déjà rendus sont déduits du montant dû (article 31c de la LPP). Le Président du *Bundestag* fixe, par acte administratif, l'obligation faite au parti de s'acquitter du montant correspondant et n'est pas tenu de rendre compte séparément de la procédure de sanction engagée par ses soins au titre des articles 31b et 31c de la LPP.

⁵ « 1) dons de personnes morales de droit public, partis et groupes du parlement ainsi que groupes politiques au niveau des conseils locaux (municipaux); 2) dons de fondations politiques, personnes morales / associations de personnes et autres entités qui de par leur statut, leur charte ou tout autre texte fondateur ainsi que de par leur activité menée en pratique, poursuivent exclusivement un objectif non lucratif, charitable ou clérical (articles 51 à 68 du Code fiscal allemand); 3) dons de sources situées hors du camp d'application territorial de la présente loi sauf: a) lorsque ces dons sont versés au parti en provenance directe des avoirs d'un allemand - au sens de la Loi fondamentale, d'un ressortissant de l'Union Européenne ou une entité commerciale dont plus de la moitié du capital est détenu par un allemand - au sens de la Loi fondamentale - ou par un ressortissant de l'Union, ou dont le siège officiel est établi dans un pays membre de l'Union Européenne; b) lorsqu'il s'agit de dons versés localement aux partis de minorités nationales situées dans des pays voisins de la République Fédérale Allemande où vivent des membres de ces minorités; 4) dons faits à ces derniers par des organisations professionnelles avec l'instruction que ces dons devront être reversés au parti; 5) dons provenant de sociétés détenues partiellement ou en totalité par une entité publique, ou qui sont gérées ou animées par le personnel d'une entité publique dès lors que la participation directe de l'Etat dépasse 25%; 6) tout don dépassant chacun 1000 euros et qui proviendrait d'un donateur non identifié ou qui seraient manifestement versé par un intermédiaire pour le compte d'un tiers non identifié; 7) tout don qui serait manifestement effectué avec l'attente ou en contrepartie d'un avantage politique ou économique spécifique; 8) tout don proposé par un intermédiaire sous condition de paiement d'une commission par le parti qui dépasserait 25% du montant dudit don ».

92. Le Président du *Bundestag* inflige les sanctions prévues par la LPP en cas d'inexactitude des données de l'état comptable, de non-respect de l'obligation de déclaration des dons reçus et de commission d'actes interdits par la loi en matière d'acceptation des dons. La notification des sanctions infligées, qui est adressée par le Président du *Bundestag* à l'issue de la procédure administrative spécialement engagée par ses soins dans chaque affaire, a rang d'acte administratif et est pleinement soumise au contrôle juridictionnel administratif. Aucune disposition ne prévoit de procédure de contestation de cette décision avant l'engagement d'une action en justice. Le parti politique qui souhaiterait s'opposer à la sanction que lui a infligée le Président du *Bundestag* devrait de ce fait tenter une action contre cette sanction en saisissant directement une juridiction administrative. Le destinataire de la notification des sanctions infligées par le Président du *Bundestag* est le parti politique concerné. S'il s'agit d'un parti établi à l'échelon national (« fédéral »), la notification est adressée à son Comité exécutif national. S'il existe uniquement à l'échelon du *Land*, la notification est adressée à son Comité exécutif dans le *Land* correspondant. La responsabilité individuelle des personnes physiques n'est pas engagée au titre de la LPP.
93. La responsabilité pénale d'une personne physique peut, en revanche, être engagée au titre des dispositions pénales de l'article 31d de la LPP ou au titre des dispositions pénales générales, par exemple de l'article 263 (escroquerie) ou 266 (abus de confiance) du Code pénal. En vertu de l'article 31d, est passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans maximum ou d'une amende toute personne qui, dans le but de dissimuler l'origine des fonds ou des actifs d'un parti ou pour éviter la publication de sa comptabilité, a) falsifie les données d'un parti ou présente un état comptable inexact au Président du *Bundestag*; b) scinde le don qu'il a reçu en montants partiels; c) ne remet pas un don aux personnes compétentes du parti. La même peine est applicable aux auditeurs qui falsifient un rapport d'audit sur la comptabilité d'un parti (des sanctions plus lourdes sont prévues dans certains cas, notamment lorsque l'auteur de l'infraction a agi dans le but d'éviter un paiement).
94. L'interdiction d'exercer une fonction publique ou un mandat d'élu et l'inéligibilité ne sont pas directement prévues en cas d'infraction à la LPP, mais en cas d'infraction pénale. Elles peuvent être appliquées a) automatiquement, pour toute infraction pénale grave dont l'auteur a été condamné à une peine d'au moins un an d'emprisonnement (article 45 du Code pénal - CP); b) à titre facultatif, pour certaines infractions pénales comme la violation du secret d'État, la trahison, l'entrave aux élections, le recours à la violence contre les électeurs et certains actes de corruption (corruption d'électeur au titre de l'article 108b CP, corruption active et passive de parlementaire au titre de l'article 108e CP, corruption passive de fonctionnaire au titre de l'article 332 CP).

Statistiques

95. Les réponses au questionnaire indiquent qu'aucune statistique n'était disponible sur les sanctions concrètement infligées, bien que 292 procédures aient été engagées pour infraction à la LPP, comme nous l'avons vu plus haut.

Immunités

96. Les immunités générales de poursuites ont été examinées dans le [Rapport d'Evaluation du Premier Cycle sur l'Allemagne](#) de 2002. En vertu de l'article 46, alinéa 2, de la loi fondamentale, les membres du *Bundestag* jouissent d'une immunité de poursuites pénales (tout comme les membres des 16 *Landtage*). Les poursuites pénales ne peuvent, en principe, être engagées

qu'avec l'autorisation du *Bundestag*. Il convient toutefois, à cet égard, de signaler la décision de principe prise par le *Bundestag* et réaffirmée au cours de la législature actuelle, qui autorise l'ouverture d'une enquête judiciaire pour des motifs autres que la diffamation politique, sous réserve de sa notification préalable au Président du *Bundestag*. Les autorités allemandes ont souligné que cette décision adoptée par le *Bundestag* et les « Principes applicables en matière d'immunité » (*Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten*), adoptés par la commission des immunités du *Bundestag* et insérés sous la forme de l'annexe 6 du Règlement du *Bundestag*, montrent clairement que les dispositions en matière d'immunité doivent être considérées avant tout comme une condition formelle ancrée dans la tradition et non comme une mesure destinée à entraver les poursuites pénales.

Prescription

97. En vertu des dispositions qui régissent le recouvrement des fonds publics et/des amendes infligées pour inexactitude des états comptables, les conséquences juridiques des actes correspondants prennent fin au terme des 10 années qui suivent l'expiration de l'exercice comptable concerné (article 31a, alinéa 2, de la LPP, combiné avec les articles 24, alinéa 2, et 31b, quatrième phrase ; article 31c, alinéa 1, quatrième phrase, de la LPP). La prescription en matière d'infractions pénales est régie par les dispositions générales du Code pénal ; elle est de cinq ans pour les infractions énumérées à l'article 31d de la LPP (article 78, alinéa 3, CP).

Campagnes électorales

98. La LPP ne traite pas de manière distincte des campagnes électorales et du financement des partis politiques. Les Länder peuvent légiférer dans les domaines qui ne relèvent pas de la législation fédérale, par exemple le financement des associations d'électeurs ou des candidats indépendants aux élections du *Landtag* ou aux élections locales. Les réponses au questionnaire ne comportent aucune précision à ce sujet et aucune information complémentaire n'a été obtenue lors de la visite.

IV. ANALYSE

Remarques d'ordre général

99. La législation allemande sur le financement des partis politiques, à savoir la loi relative aux partis politiques (LPP) de 1967, présente au moins cinq qualités indéniables : il s'agit de l'un des plus anciens cadres réglementaires du continent européen dans ce domaine ; profondément enracinée dans la Constitution, cette législation doit beaucoup à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ; elle met l'accent sur la transparence des ressources des partis politiques ; elle a contribué à créer un équilibre intelligent entre financement privé et financement public des formations politiques, de sorte que ces dernières ne dépendent pas uniquement de l'aide de l'État (voir paragraphe 39) ; enfin, elle a contribué à la consolidation de la comptabilité des partis politiques d'une manière très précise et suffisamment exceptionnelle pour être soulignée, en comparaison avec la législation d'autres États membres du GRECO évalués jusqu'à présent.
100. Comme d'autres pays, l'Allemagne a connu son lot de scandales politico-financiers qui ont éclaté à intervalles réguliers: affaire Flick dans les années 80, affaire Kohl dans les années 90, affaires de corruption dévoilées plus récemment à l'échelon local à Cologne, Hambourg et Wuppertal, ainsi que la dissimulation de certains types de revenus dans la comptabilité des partis politiques. Ces situations révèlent à quel point il est difficile de parvenir à une transparence totale et elles

montrent que les mécanismes de contrôle en place en Allemagne ne parviennent pas systématiquement à découvrir les sources de financement illicites. L'évaluation réalisée par l'EEG du 10 au 12 juin a permis de recenser, à la lumière de la *Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, certaines insuffisances dans les trois domaines examinés, à savoir la transparence des comptes, le contrôle de conformité avec la législation, enfin l'adéquation et l'efficacité des sanctions. Les éléments concrets ont cependant manqué à cette analyse plus que l'EEG ne l'aurait souhaité ; cela tient au peu d'informations communiquées par le principal acteur en la matière : le *Bundestag*, en sa qualité d'instance de contrôle.

Transparence

101. La Constitution confère aux partis politiques un rôle central dans la démocratie allemande. C'est l'une des raisons pour lesquelles la loi relative aux partis politiques (LPP) a choisi de s'adresser exclusivement à eux ; ce choix a été réaffirmé à plusieurs occasions depuis lors, notamment par la Cour constitutionnelle. Compte tenu de l'évolution survenue ces dernières années et du fait que les partis n'ont plus le monopole de la présentation des candidats, cette conception soulève un certain nombre de questions. La première concerne le fait que la législation allemande ne régleme en aucune manière la transparence (et le contrôle) du financement des candidats indépendants. Du fait du rôle éminemment central qu'occupent traditionnellement les partis dans la vie politique allemande, la participation de tels candidats est restée marginale jusqu'à présent au niveau fédéral⁶. Les autorités allemandes ont souligné que la situation n'était guère différente au niveau régional et local et les très rares candidats isolés concernés ne feraient pas campagne de manière très professionnelle ou ils feraient en fait partie d'une association d'électeurs (voir ci-dessous). L'EEG accepte le fait que dans ces circonstances spécifiques, un cadre juridique spécifique n'est vraisemblablement pas nécessaire pour couvrir les candidats indépendants.
102. On peut ensuite se demander si l'ensemble des organisations politiques qui participent aux campagnes électorales sont soumises à la loi relative aux partis politiques. L'époque où la vie politique était menée par quatre ou cinq partis bien établis (CDU, SPD, FDP, CSU, les Verts) est désormais révolue. Non seulement de nouveaux partis ont fait leur apparition sur la scène politique fédérale, mais encore les associations d'électeurs (« *Wählergemeinschaften* », « *Wählervereinigungen* ») entrent désormais en concurrence avec les partis et présentent des candidats aux élections régionales, européennes et municipales (notamment en Bavière). Les autorités fédérales ont indiqué à l'EEG qu'elles ignoraient le nombre de ces associations. Politiquement parlant, les associations d'électeurs cherchent à se différencier des partis classiques (leur programme repose souvent sur une question politique, sociale ou environnementale particulière), tout en contribuant à la formation d'une volonté politique et en réunissant les critères définis par la Constitution (article 21). Sur le plan juridique, leur position est ambiguë au regard de la LPP (avec quelques exceptions pour ce qui est de leur participation aux élections européennes⁷): soit ce texte leur est applicable et elles sont alors tenues de soumettre au contrôle du *Bundestag* leurs états comptables annuels – auquel cas elles peuvent prétendre à bénéficier de l'aide de l'État – soit elles ne présentent pas ces documents comptables et restent

⁶ En vertu des informations dont dispose l'EEG, la dernière fois que des candidats indépendants ont participé avec succès à des élections pour entrer au *Bundestag* était en 1949 (la dernière tentative notable faite par un candidat indépendant, mais sans succès cette fois, remonte à 1969). Au moment de la visite, deux membres du *Bundestag* étaient « non-inscrits » mais il s'agissait en fait de parlementaires ayant quitté le parti après avoir été élus.

⁷ Les associations d'électeurs qui participent aux élections européennes et qui ont réussi à obtenir lors des dernières élections au moins 0,5% des suffrages exprimés au niveau de leur circonscription se voient attribuer une aide annuelle s'élevant à 0,70 € pour chaque voix obtenue. Les dispositions de la LPP en matière d'audit et de publication des comptes leur sont applicables (article 28 paragraphe 2 de la Loi sur les élections européennes).

en dehors du champ d'application de la loi. Dans le Land de Thuringe, par exemple, l'une de ces associations n'a pu bénéficier d'un financement public, dans la mesure où elle n'avait pas présenté ses états financiers. L'EEG a appris qu'en dehors du critère de la participation aux élections (voir paragraphe 12), la question de savoir si ce type d'association forme ou non un parti est laissée très largement à l'appréciation individuelle des diverses administrations publiques et cela dépendrait notamment du fait que l'association se présente d'elle-même ou non comme un parti dans ses contacts avec les institutions publiques en question. La situation se complique encore lorsqu'on sait que les dons faits à ces associations sont considérés du point de vue fiscal comme des dons faits à des partis politiques. En outre, la législation relative aux élections régionales et aux élections municipales relève de la compétence des *Länder* ; elle peut donc varier d'un Land à l'autre. Si l'on considère que ces associations d'électeurs participent autant que les partis classiques à la formation d'une volonté politique, il conviendrait logiquement de préciser qu'elles sont soumises aux mêmes dispositions en matière de transparence. La Cour constitutionnelle fédérale a réaffirmé à de multiples occasions le principe de l'égalité des chances dans la compétition politique ; mais la Constitution fédérale impose également une obligation de transparence. Dès lors, les associations d'électeurs devraient, en principe, être systématiquement placées sur un pied d'égalité. En conséquence, l'EEG recommande i) **d'inviter les *Länder* à assujettir les associations d'électeurs (« *Wählervereinigungen*») qui participent à la vie politique au niveau local ou ailleurs, aux dispositions applicables aux partis politiques en matière d'obligation de transparence, de contrôle des comptes et de sanctions pour violations des dispositions applicables.**

103. Depuis 1994, le financement public des partis politiques ne se limite plus à celui de leurs campagnes électorales, comme c'était le cas autrefois. Compte tenu du fait que la durée des campagnes n'est pas clairement définie, que les partis politiques ne publient pas leur comptabilité de campagne séparément et qu'il leur est difficile de distinguer, dans leur comptabilité annuelle, les mouvements financiers liés à leurs activités régulières des recettes et dépenses en rapport avec leurs campagnes, il semble particulièrement délicat d'avoir un aperçu, même sommaire, des dépenses électorales engagées par les principales formations. La comptabilité annuelle des partis politiques est publiée par le *Bundestag* sous la forme de documents imprimés et en ligne, à l'issue de leur examen et de leur approbation officielle. Les partis sont tenus, à cette fin, de présenter leurs rapports financiers avant le 30 septembre de l'année qui suit l'exercice financier concerné. Ce délai peut être prorogé de trois mois, ce qui arrive fréquemment en pratique. A ces délais s'ajoute le temps dont a besoin l'administration du *Bundestag* pour exercer son contrôle, si bien que ces informations sont mises à la disposition du public environ deux ans après les élections. Cela signifie que la société dans son ensemble ne peut véritablement exercer une forme de contrôle social. L'EEG a longuement examiné cette question lors de sa visite sur place et elle a appris que deux partis seulement publiaient en ligne, de leur propre initiative, une version provisoire de leur comptabilité annuelle dès qu'elle est disponible. Diverses personnes se sont exprimées sur la possibilité, notamment, de raccourcir ces délais et de publier séparément, et en temps réel, l'éventuelle comptabilité de campagne. L'EEG considère que les dispositions actuelles sont à l'évidence insuffisantes pour garantir un degré satisfaisant de transparence du financement des campagnes, comme le préconise la recommandation de 2003. Par ailleurs, comme indiqué précédemment, il n'existe pas la moindre disposition applicable aux associations d'électeurs et candidats individuels faisant campagne pour les élections y compris à l'échelon des *Länder* et à l'échelon local ; il conviendrait pour cela d'adopter un certain nombre de dispositions à l'échelon régional, nonobstant la recommandation du paragraphe 103 concernant la situation générale de ces associations d'électeurs. L'EEG recommande i) **de mettre en place au niveau fédéral un système de publication de la comptabilité des campagnes électorales, de manière à ce que ces informations soient disponibles pendant ou peu de temps après les**

campagnes électorales ; ii) d'inviter les *Länder* à adopter des mesures similaires pour les associations d'électeurs qui participent aux élections locales et pour le parlement du *Land*.

104. L'EEG observe par ailleurs que la seule information financière qui puisse être immédiatement publiée par le *Bundestag* à propos d'une campagne semble être d'une utilité assez marginale, puisqu'elle n'indique que les donateurs dont la contribution à un parti dépasse le seuil de 50 000 EUR ; ce chiffre est déjà excessivement élevé en soi, mais l'EEG doute également qu'il soit capable de garantir un degré suffisant de transparence du financement des activités politiques à l'échelon local, où le monde politique et les milieux économiques se côtoient davantage et où les interactions peuvent être influencées par des montants inférieurs à 50 000 EUR. La plupart des autres pays européens ont fixé un seuil bien plus bas pour la communication publique de l'identité des donateurs. L'EEG juge, pour les mêmes raisons, les autres seuils également assez élevés : seuls les donateurs effectuant des dons supérieurs à 500 EUR doivent être identifiés et leur identité est uniquement communiquée (dans les états financiers soumis à contrôle) lorsque leur don dépasse les 10 000 EUR (montant cumulé sur une période d'un an). L'EEG recommande **i) d'abaisser le seuil de 50 000 EUR fixé pour la communication et le compte rendu immédiats, au titre de la loi relative aux partis politiques, des dons remis aux partis politiques ; iii) d'interdire les dons anonymes; iii) d'envisager un abaissement significatif du seuil pour la communication des dons et de l'identité des donateurs.**
105. Le fractionnement des dons est le moyen le plus classique de contourner les dispositions de toute législation en matière de transparence et l'Allemagne n'y fait sans doute pas exception. La question des dons remis directement aux candidats et aux parlementaires déjà élus revêt davantage importance. Comme le système en vigueur en Allemagne privilégie les partis politiques, les candidats indépendants ont peu de chances de prendre part aux campagnes électorales. Mais, en tout état de cause, rien n'empêche un candidat d'un parti ou un parlementaire déjà élu de recevoir l'appui financier de donateurs privés. Les dons directement remis aux candidats qui ne sont pas membres du *Bundestag* n'entrent pas dans le champ d'application de la LPP. Quant aux dons faits à ces derniers, ils sont régis par les articles 4 et suivants du Code de conduite annexé au Règlement du *Bundestag* (voir plus haut, paragraphe 32). Il existe donc une distorsion dans le traitement juridique des nouveaux candidats et des parlementaires qui se représentent à une élection. L'EEG observe qu'il appartient aux parlementaires de décider de transférer ou non à leur parti politique les dons qu'ils ont reçus, puisqu'ils ne relèvent pas de l'article 25, alinéa 1, de la LPP (aucune infraction n'est d'ailleurs prévue à ce sujet). Les dispositions applicables sont assez imprécises si on les compare à celles dont relèvent les partis politiques au titre de la LPP : le Code de conduite figure simplement en annexe d'un texte réglementaire ; les parlementaires sont tenus de consigner les dons qu'ils reçoivent, mais ceux-ci peuvent être intégralement faits en espèces et le seuil fixé pour l'identification du donateur (5000 EUR) est plus élevé que celui de la LPP ; enfin, le mécanisme de sanction prévu à l'article 8 du Code de conduite est libellé de manière assez générale en comparaison des articles 31c et 31d de la LPP. S'agissant de la transparence du financement, l'EEG conclut qu'il semble exister un déséquilibre marqué entre, d'une part, les dispositions strictes applicables aux partis politiques au titre de la LPP et, d'autre part, celles qui s'appliquent aux candidats et aux élus, cette situation étant de nature à nuire à l'efficacité de la LPP. En outre, il convient de garder à l'esprit que la corruption des membres des assemblées publiques est uniquement incriminée de façon très limitée (voir la première partie du présent rapport au sujet des incriminations). Soit l'Allemagne respecte l'esprit initial de la loi, qui considère les partis comme les interlocuteurs uniques des éventuels donateurs – auquel cas les partis centralisent l'ensemble des dons, qui sont soumis à des dispositions strictes et que les candidats et les

parlementaires ne peuvent prendre en charge ; soit, si l'on accepte que des dons puissent être faits aux candidats et aux parlementaires, il serait logique qu'il fassent l'objet d'une réglementation rigoureuse assortie de sanctions précises (voir aussi le paragraphe 102 ci-dessus). L'EEG recommande par conséquent **d'interdire les dons faits aux parlementaires et candidats membres de partis politiques ou, sinon, de les soumettre aux mêmes exigences en matière de tenue et de communication des comptes que celles qui s'appliquent aux partis politiques.**

106. Il reste un certain nombre d'incertitudes au sujet des rapports financiers qui existent entre, d'une part, les partis politiques et, d'autre part, les fondations (*Stiftungen*) et les groupes parlementaires. Les fondations liées aux partis politiques représentent une autre particularité du système politique allemand, puisque l'une d'elle, par exemple, a été créée dès 1925 et que tous les principaux partis possèdent leur fondation, financée principalement par des aides publiques (environ 95 millions EUR par an au total). D'après un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 14 juillet 1986, les fondations doivent être considérées comme des organisations indépendantes des partis politiques. La proximité de leurs activités avec celles des partis rend parfois difficile, en pratique, la séparation totale de ces deux types d'entités, proclamée par la jurisprudence constitutionnelle.
107. Les groupes parlementaires, à l'instar des formations politiques, ont un poids économique. L'article 25 de la LPP interdit aux partis politiques de recevoir des dons des groupes parlementaires. L'EEG observe toutefois qu'il n'est pas rare de voir le président d'un parti présider également son groupe parlementaire à l'échelon fédéral ou régional (Rhénanie-Palatinat) et les partis et groupes politiques organiser des événements conjoints, ce qui porte atteinte en pratique au principe de leur séparation. Ils entretiennent également d'autres rapports moins visibles sous diverses formes⁸ et l'EEG a appris que ni le *Bundestag*, ni la Cour des comptes, ni les autres institutions publiques n'avaient jusqu'à présent trouvé comment appréhender ces liens. L'administration du *Bundestag* a transmis à l'EEG, à l'issue de la visite, un aperçu partiel des affaires traitées par ses services ces derniers temps. Une majorité d'entre elles portaient sur les liens financiers interdits ou tout au moins douteux entre les partis et les groupes parlementaires ou fondations.
108. Si l'on ajoute à ce qui précède que certaines entités des partis bénéficient également de subventions et d'autres formes d'aide à l'échelon fédéral ou régional (par exemple les subventions versées aux groupes ou mouvements de jeunesse, qui ne sont pas comptabilisées dans le calcul du plafond des aides d'État allouées aux partis politiques, soit 133 millions EUR), il apparaît que le montant global de 117 millions EUR qui leur est versé pour l'année 2009 traduit une partie seulement de la réalité des aides publiques fédérales. Cette vue d'ensemble partielle de la situation montre qu'il est à l'évidence indispensable de regrouper les diverses formes d'aides d'État versées aux partis politiques à l'échelon fédéral et régional ; cette nécessité a été exprimée à diverses reprises au cours des entretiens. C'est la raison pour laquelle l'EEG recommande i) **d'appréhender plus globalement le financement des partis politiques en Allemagne, en présentant dans un document officiel les différents types d'aides d'État effectivement allouées ou disponibles ; ii) d'engager des consultations sur les mesures complémentaires nécessaires afin d'assurer la stricte séparation entre le financement des partis politiques d'une part, et les fondations et groupes parlementaires d'autre part.**

⁸ On constate ainsi que certains groupes passent contrat avec les entités commerciales des partis ou accordent à ces derniers des prêts à des conditions avantageuses et affichent, à la fin de leur exercice annuel, un passif ou un actif excessif inexplicable.

109. Le parrainage (ou *sponsoring*, c'est-à-dire la prise en charge par une entreprise ou autre entité de frais liés à certaines activités politiques en échange d'une forme de publicité) pose lui aussi problème. Les entretiens sur place ont révélé que l'aide accordée aux partis politiques sous forme de parrainage était assez considérable et qu'elle prenait de plus en plus d'importance, d'après certains interlocuteurs de l'EEG. D'un point de vue fiscal, les frais liés au parrainage ne sont pas considérés comme des dons, mais comme des frais publicitaires déductibles, alors qu'ils figurent sous forme de dons dans la comptabilité des partis politiques. En outre, l'article 25, alinéa 7, de la LPP interdit les dons faits dans le but manifeste d'obtenir un avantage politique ou économique en échange. Cette disposition très générale est ambiguë, dans la mesure où le terme « manifeste » est sujet à diverses interprétations. Plusieurs interlocuteurs ont admis que le parrainage supposait l'existence d'une contrepartie (qui sera, typiquement, consignée dans un accord écrit). Il est par conséquent probable que cette forme d'aide ne puisse respecter pleinement les exigences de l'article 25, alinéa 7, de la LPP et qu'elle ne soit pas, en définitive, conforme à la législation. De plus, comme rien n'interdit à une entreprise de faire un don et de soumissionner à un appel d'offres publiques, l'article 25, alinéa 7, de la LPP perd une bonne part de son rôle concret. Enfin, l'EEG n'a pu déterminer avec précision quelles dispositions de la LPP étaient applicables aux aides versées sous forme de parrainage : a) les dispositions relatives aux dons au sens strict (« *Spenden* ») de l'article 25 (combiné aux définitions de l'article 26 et aux sanctions pénales spécifiques applicables en cas de non-respect de cet article) ; b) ou les dispositions consacrées aux autres formes de revenus des partis par l'article 26 (qui évoquent expressément le parrainage, mais dont le non-respect est passible de sanctions administratives). La LPP présente l'avantage de traiter un grand nombre de questions spécifiques, mais la clarté de certaines dispositions reste à l'évidence perfectible; compte tenu de l'importance considérable dans les faits du parrainage en Allemagne, l'EEG recommande **de clarifier les conditions dans lesquelles le parrainage au profit des partis politiques est permis, ainsi que le régime juridique, comptable et fiscal applicable.**

Contrôle

110. Deux acteurs principaux prennent part au contrôle de la comptabilité des partis : les auditeurs et une unité administrative du Bundestag (qui agit au nom du Président du Bundestag).
111. Les auditeurs sont tenus de vérifier les comptes des structures des partis à l'échelon fédéral et dans les Länder, tout au moins pour les partis qui remplissent les conditions d'une vérification des comptes (chiffre d'affaires de 5000 EUR ou plus et versement d'une aide d'État). Le rapport d'audit est transmis au Président du *Bundestag* en compagnie des états financiers du parti, puis publié par le *Bundestag*. Les auditeurs sont librement choisis par les parties et il n'existe aucune incompatibilité entre leurs fonctions et leur éventuelle adhésion au parti. Néanmoins, l'article 31 de la LPP comporte diverses dispositions, qui visent à garantir la stricte indépendance des auditeurs, comme l'incompatibilité avec l'exercice d'une activité comptable et d'autres responsabilités au sein du parti ou de l'une de ses structures, ainsi que l'engagement de leur responsabilité pénale (peine d'emprisonnement de trois ans ou amende infligée au titre de l'article 31d, alinéa 2) en cas d'altération délibérée de la fiabilité ou de l'exactitude de leur rapport. Les auditeurs sont eux-mêmes contrôlés par un organisme professionnel, l'Institut des auditeurs (*IDW*). Ils ont par ailleurs l'obligation, comme dans d'autres pays, de faire preuve de la diligence requise et de rendre compte au Service de renseignement financier (par l'intermédiaire de l'*IDW*) des éventuels cas de blanchiment d'argent dont ils pourraient avoir connaissance dans l'exercice de leurs activités, conformément à la loi relative à la recherche du produit de graves infractions (loi relative au blanchiment d'argent, dans sa version du mois d'août 2008). D'après ce que l'EEG a pu constater à la lecture des états financiers publiés pour l'exercice 2007, les observations des

auditeurs font parfois référence à des inexactitudes et à d'autres problèmes (états non disponibles dans les structures locales, par exemple). Les interlocuteurs de l'EEG se sont généralement dits satisfaits de l'indépendance qui leur est garantie, tout en considérant qu'elle pourrait être renforcée, par exemple en mettant en place un système de rotation au bout de quelques années pour éviter que les auditeurs ne tombent dans certaines « routines de confort ». L'EEG est particulièrement préoccupée par le fait que, bien que les auditeurs doivent prendre en compte les structures locales des partis, les états comptables et financiers de 2007 montrent que ceux-ci ne vont guère au-delà de l'échantillon minimal de 10 sections locales imposé par la LPP et qu'ils choisissent eux-mêmes. Ainsi, malgré la quantité considérable de sections locales (jusqu'à 10 000) de certains des grands partis politiques représentés au Bundestag, les auditeurs se sont contentés de vérifier les comptes de 10 à 13 d'entre elles, ce qui soulève certaines interrogations. La proximité entre les donateurs et les partis à l'échelon local comporte par ailleurs d'inévitables risques. Les autorités allemandes pourraient de ce fait souhaiter reconsidérer cette situation et juger opportun d'élargir l'échantillon des sections locales vérifiées dans le cadre de l'audit des grands partis, sans que cela ne retarde la présentation et le contrôle de leur comptabilité. En même temps, il est clair que la quantité d'informations tombant sous le coup de l'audit est déjà significative. Il est permis de penser que l'implication d'un second auditeur contribuerait à réduire les délais de l'exercice tout en permettant au surplus, par un travail « à quatre yeux » d'apporter des garanties supplémentaires. L'EEG recommande par conséquent **de renforcer l'indépendance de l'audit externe des comptes des parties politiques, par exemple par l'introduction d'un degré raisonnable de rotation ou par l'implication d'un second auditeur d'une société différente.**

112. Le Président du *Bundestag* est chargé du contrôle de la comptabilité des partis politiques ; il a rang, à cette fin, d'autorité administrative. Ce contrôle est en pratique exercé par un service spécifique du Parlement (Division PM 3), qui publie également la comptabilité annuelle globale des partis sous forme de documents imprimés et en ligne du Bundestag (il est ainsi possible de consulter sur Internet tous les rapports depuis 1983). Ce service de contrôle compte huit personnes seulement (neuf au moment de la visite sur place), issues de l'effectif général des agents du *Bundestag* et qui ne sont soumises à aucune exigence particulière en matière de formation ou d'expérience (il arrive cependant qu'elles suivent une formation interne dans des domaines comme la comptabilité), alors que l'article 15 de la recommandation de 2003 préconise la désignation d'un organe composé d'agents de contrôle spécialisés. Ces fonctionnaires n'ont aucun accès aux documents comptables originaux des partis politiques et ne peuvent procéder directement au contrôle : au cours des diverses étapes de leur travail, ils doivent faire appel aux auditeurs choisis par eux pour effectuer des vérifications spécifiques. Lorsque des insuffisances graves imposent l'ouverture d'une véritable enquête, le service du *Bundestag* peut transmettre l'affaire au parquet ; ce fut le cas en 2008 pour la comptabilité du *Nationaldemokratische Partei Deutschlands - NPD*, qui s'était refusé à plusieurs reprises à présenter sa comptabilité. Compte tenu des faibles moyens juridiques et autres disponibles, on peut se demander comment les membres de ce service peuvent réunir les éléments de preuve nécessaires pour engager des poursuites et décider de sanctions. L'EEG a appris que le service recevait parfois des signalements et des informations de la part du public et des partis eux-mêmes, mais il serait utile qu'il puisse disposer d'autres sources, par exemple auprès de l'administration fiscale (voir également le paragraphe 116 ci-dessous). En outre, bien que la LPP impose que les dons en nature soient évalués en fonction des prix du marché, le service chargé du contrôle ne dispose d'aucun élément de référence spécifique pour procéder à cette évaluation.

113. La mutation dans un autre service du chef de cette unité de contrôle fin 2008 a donné lieu à une controverse dans les médias qui ont vu en cela un problème pour l'indépendance du contrôle du

financement des partis politiques par le *Bundestag*. L'EEG a également constaté au moment de la visite que depuis 2002 le *Bundestag* n'avait plus publié de rapport d'activités sur sa mission de contrôle, bien que la LPP lui en fasse l'obligation ; un tel rapport, couvrant les années 2002-2007 a finalement été publié après la visite, à la fin du mois d'octobre 2009. L'absence d'un rapport pendant ces années avait été justifié au moment de la visite par le manque de moyens du service chargé du contrôle.

114. Cette situation a conduit l'EEG à s'interroger sur le caractère adéquat du contrôle par le *Bundestag*, à la lumière de l'article 14 de la recommandation. Au cours des entretiens qu'elle a eus sur place, diverses idées de réforme du système en vigueur ont été avancées. Il a notamment été question de transférer cette compétence de contrôle à une commission spéciale ou à la Cour fédérale des comptes. Cette dernière peut en effet se prévaloir d'une expérience dans le contrôle des aides publiques allouées par le Parlement (qu'elle exerce au titre de l'article 21 de la LPP), même s'il s'agit en pratique d'un contrôle essentiellement formaliste. En outre, la Cour fédérale des comptes (et ses équivalents dans les Länder) prend indirectement part au contrôle de l'utilisation des fonds publics par les groupes parlementaires. Procéder à une réforme en ce sens présenterait l'avantage de ne pas nécessiter une modification de la Constitution. Au vu de ce qui précède, et même si trois types d'acteurs sont impliqués directement ou indirectement dans le contrôle du financement politique, l'EEG recommande **de s'assurer que l'organe auquel on attribue la fonction de contrôle du financement des partis (et campagnes électorales) dispose d'un degré suffisant d'indépendance, de moyens de contrôle adéquats, ainsi que d'effectifs et de compétences appropriés.**

Autres instances et coopérations entre instances

115. La Cour fédérale des comptes n'est pas habilitée à exercer une quelconque forme de contrôle direct des partis politiques et des groupes parlementaires. Ces derniers sont en principe soumis au contrôle des Parlements fédéraux et régionaux, la cour fédérale ou régionale n'intervenant en définitive que pour apprécier le niveau de discipline financière et contrôler l'utilisation des fonds publics par les Parlements. La Cour fédérale des comptes semble néanmoins très au fait des pratiques constatées dans les relations qu'entretiennent les partis politiques et les groupes parlementaires ; il lui est arrivé de critiquer le *Bundestag* pour son contrôle défaillant de l'allocation de fonds.
116. L'administration fiscale semble détenir des informations qui pourraient être utiles au contrôle du financement des partis et des campagnes. Elle possède en effet un autre angle de vue de la dimension financière et des activités économiques des partis politiques (qu'ils peuvent exercer librement en Allemagne), ainsi que des entités économiques qui font des dons aux partis politiques. L'EEG n'a pu déterminer avec certitude si ces informations fiscales pouvaient être consultées et utilisées dans le cadre du contrôle du financement des partis. Il ne fait cependant aucun doute qu'une coopération existe en pratique entre le *Bundestag* et l'administration fiscale. Les autorités allemandes auront peut-être à cœur de réfléchir aux mérites de la mise en place d'un tel mécanisme.

Sanctions

117. A la lecture des dispositions du chapitre 6 de la LPP, on pourrait conclure à première vue que leur non-respect est passible de sanctions financières et pénales et que cette situation serait conforme aux critères de l'article 16 de la recommandation de 2003. Le mécanisme de sanction aborde plusieurs questions concrètes, dont la responsabilité des auditeurs et des donateurs,

ainsi que le fractionnement des dons pratiqué pour se soustraire à l'obligation de désignation des donateurs ou de compte rendu immédiat des dons reçus.

118. Plusieurs questions importantes méritent d'être soulignées. En premier lieu, on ne peut déterminer avec certitude si le remboursement, au titre de l'article 31a de la LPP, des subventions publiques versées aux partis constitue une sanction ou une simple mesure de rectification des finances publiques. La LPP ne précise pas clairement si cette mesure est applicable en cas d'infraction ni, dans l'affirmative, de quelle infraction il s'agit. Il semble que cette disposition vise avant tout à protéger les intérêts de l'État et du contribuable, au cas où une subvention aurait été versée indûment (puisque les subventions publiques sont allouées en fonction de l'importance des dons faits par les personnes physiques). Les mesures pécuniaires prévues à l'article 31c de la LPP, c'est-à-dire une amende équivalant à deux ou trois fois le montant du don illicite, ne sont pas applicables en cas d'infraction à l'article 25, alinéa 1, de la LPP (acceptation de dons en espèces d'une valeur de plus de 1000 EUR, absence de consignation des dons reçus). L'article 31d de la LPP, qui prévoit l'application de sanctions pénales aux personnes physiques (par opposition aux personnes morales que représentent les partis, en vertu de l'article 31c), semble porter remède à cette situation, sans qu'on sache précisément si le fait d'accepter des montants importants en espèces est passible de sanctions. En tout état de cause, il est difficile de dire dans quelle mesure des sanctions ont été infligées à ce jour au titre de cet article (mis en place en 2004). Il est par conséquent difficile de conclure aujourd'hui que ces sanctions sont efficaces et satisfont aux critères de l'article 16 de la recommandation, malgré leurs importantes garanties (responsabilité des donateurs et interdiction du fractionnement des dons, par exemple) qui auraient dû logiquement trouver à s'appliquer en Allemagne. L'EEG recommande **i) d'harmoniser les sanctions pour non respect des dispositions de la Loi sur les partis politiques, et de régler dans ce contexte l'absence de dispositions en cas de dons en liquide supérieurs à 1000 euro et ii) d'assurer que des sanctions soient applicables en cas de non respect des dispositions en matière d'identification des donateurs.**
119. Il est clair en revanche que les dispositions applicables aux sanctions imposées aux membres du *Bundestag* au titre de la Règle 4 de l'annexe 1 du Règlement du *Bundestag* ne respectent pas les critères de l'article 16 de la recommandation (il n'existe aucune information sur leur application concrète). En l'absence d'une énumération plus précise des infractions, on peut même se demander si elles respectent les exigences prévues à l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales en matière de légalité des peines (sous réserve que les sanctions prévues par cette disposition du Règlement du *Bundestag* équivalent à des sanctions pénales). Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande **i) de clarifier les éventuelles infractions au régime des dons faits aux parlementaires prévu par le Code de conduite qui figure en annexe du Règlement du Bundestag ; ii) de veiller à ce que ces infractions fassent l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.**
120. Comme indiqué dans la partie descriptive du présent rapport, le juge peut condamner l'auteur de certaines infractions au Code pénal (CP) à une inéligibilité maximale de cinq ans. Ceci ne s'applique cependant pas pour les sanctions pénales prévues à l'article 31d de la LPP (voir plus haut), bien qu'il s'agisse de la seule disposition de cette loi en vertu de laquelle la responsabilité des membres d'un parti peut être engagée à titre individuel. L'EEG estime que l'applicabilité de l'inéligibilité aux auteurs d'un large éventail d'infractions, à commencer par celles qui sont pertinentes dans le cadre du financement des partis politiques, conférerait aux sanctions

applicables un effet dissuasif supplémentaire ; elle renforcerait par ailleurs le degré d'autodiscipline dans le financement des partis et des campagnes.

121. L'EEG a appris que toute erreur ou inexactitude constatée dans les états financiers des partis politiques peut, en principe, déclencher l'application de sanctions, même lorsqu'il s'agit à l'évidence d'une erreur de calcul ou d'une très légère erreur de quelques euros dans les chiffres communiqués. Les partis politiques ont critiqué cette situation lors des réunions auxquelles ils ont participé. C'est peut-être la raison pour laquelle la LPP permet aux partis de corriger eux-mêmes leurs erreurs comptables, en fixant un certain nombre de conditions pour éviter l'utilisation abusive de cette faculté (cette initiative doit être prise spontanément par le parti et ne pas faire suite à la révélation de l'inexactitude des données par les médias ou à l'occasion d'une enquête ou d'une procédure administrative ou judiciaire, par exemple). Cela étant dit, la LPP n'impose aucun délai aux partis pour effectuer ces corrections et il leur est donc possible de procéder de la sorte au bout de plusieurs mois. L'EEG a également reçu confirmation du fait qu'il n'existait ni disposition, ni usage systématique permettant à un parti de récupérer un état comptable déjà présenté pour le corriger (à l'heure actuelle, le Bundestag a plutôt pour principe de refuser de renvoyer les états reçus). Les autorités allemandes ont également précisé que si en principe le fait pour les partis de corriger eux-mêmes leurs erreurs les exonère de toute sanction ou mesure, les dispositions en matière de violation des restrictions relatives aux dons restaient applicables. Par ailleurs, les partis doivent – quoi qu'il en soit – reverser au Président du *Bundestag* tout avantage financier obtenu indument.

V. CONCLUSIONS

122. L'Allemagne a fait le choix d'un modèle libéral de financement des partis politiques. Il convient, en retour, de se féliciter des dispositions en matière de financement des partis politiques de la loi relative aux partis politiques : elle leur impose en effet de regrouper leur comptabilité de façon globale, de manière à intégrer l'ensemble des entités territoriales et autres des partis, y compris de toute entité économique, et ce jusqu'au dernier échelon inférieur ; la loi établit une séparation nette entre les partis, d'une part, et les groupes parlementaires et les formations politiques, d'autre part ; elle aborde des questions telles que les dons en nature, le travail bénévole et le parrainage. Elle prévoit également un mécanisme de contrôle et diverses sanctions qui couvrent la plupart des infractions commises aussi bien par les partis que par toute personne physique concernée (les donateurs, les personnes qui agissent au nom des donataires et les auditeurs). Jusqu'à ce jour, il n'est pas apparu nécessaire d'introduire des dispositions spécifiques en matière de financement des campagnes électorales qui seraient applicables aux candidats indépendants ; cela est dû au quasi-monopole traditionnel des partis en matière de présentation de candidats. Cela étant dit, la vie politique a évolué au cours de ces dernières années et la législation allemande a besoin d'être ajustée de manière à mieux appréhender de nouvelles réalités liées à l'existence des associations d'électeurs. Le phénomène du recours croissant au parrainage devrait également être examiné. En outre, en dépit d'indéniables efforts de renforcement de la transparence des activités financières des partis politiques, les informations pertinentes ne sont mises à la disposition du grand public qu'après un long délai, qui peut aller jusqu'à deux ans. Le contrôle exercé par le *Bundestag* (le parlement fédéral) est plus préoccupant : ses services disposent en effet de moyens et de compétences limités pour accomplir de manière pleinement satisfaisante la mission que leur confie la loi relative aux partis politiques et l'indépendance de ce contrôle a été mise en doute dans les médias. Le réexamen du financement des activités politiques des membres du Parlement s'impose par ailleurs d'urgence : ces derniers devraient être soumis à des dispositions plus strictes lorsqu'ils bénéficient de soutiens de la part de sources privées (surtout si l'on tient compte des lacunes qui

existent actuellement dans l'incrimination des actes de corruption impliquant des élus parlementaires).

123. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Allemagne :

- i. **i) inviter les *Länder* à assujettir les associations d'électeurs (« *Wählervereinigungen*») qui participent à la vie politique au niveau local ou ailleurs, aux dispositions applicables aux partis politiques en matière d'obligation de transparence, de contrôle des comptes et de sanctions pour violations des dispositions applicables (paragraphe 102) ;**
- ii. **i) mettre en place au niveau fédéral un système de publication de la comptabilité des campagnes électorales, de manière à ce que ces informations soient disponibles peu de temps après les campagnes électorales ; ii) inviter les *Länder* à adopter des mesures similaires pour les associations d'électeurs qui participent aux élections locales et pour le parlement du *Land* (paragraphe 103) ;**
- iii. **i) abaisser le seuil de 50 000 EUR fixé pour la communication et le compte rendu immédiats, au titre de la loi relative aux partis politiques, des dons remis aux partis politiques ; iii) interdire les dons anonymes ; iii) envisager un abaissement significatif du seuil pour la communication des dons et de l'identité des donateurs (paragraphe 104) ;**
- iv. **interdire les dons faits aux parlementaires et candidats membres de partis politiques ou, sinon, les soumettre aux mêmes exigences en matière de tenue et de communication des comptes que celles qui s'appliquent aux partis politiques (paragraphe 105) ;**
- v. **i) appréhender plus globalement le financement des partis politiques en Allemagne, en présentant dans un document officiel les différents types d'aides d'État effectivement allouées ou disponibles ; ii) engager des consultations sur les mesures complémentaires nécessaires afin d'assurer la stricte séparation entre le financement des partis politiques d'une part, et les fondations et groupes parlementaires d'autre part (paragraphe 108) ;**
- vi. **clarifier les conditions dans lesquelles le parrainage au profit des partis politiques est permis, ainsi que le régime juridique, comptable et fiscal applicable (paragraphe 109) ;**
- vii. **renforcer l'indépendance de l'audit externe des comptes des parties politiques, par exemple par l'introduction d'un degré raisonnable de rotation ou par l'implication d'un second auditeur d'une société différente (paragraphe 111) ;**
- viii. **s'assurer que l'organe auquel on attribue la fonction de contrôle du financement des partis (et campagnes électorales) dispose d'un degré suffisant d'indépendance, de moyens de contrôle adéquats, ainsi que d'effectifs et de compétences appropriés (paragraphe 114) ;**
- ix. **i) harmoniser les sanctions pour non respect des dispositions de la Loi sur les partis politiques, et régler dans ce contexte l'absence de dispositions en cas de dons en liquide supérieurs à 1000 euro et ii) assurer que des sanctions soient applicables en**

cas de non respect des dispositions en matière d'identification des donateurs
(paragraphe 118) ;

- x. **i) clarifier les éventuelles infractions au régime des dons faits aux parlementaires prévu par le Code de conduite qui figure en annexe du Règlement du Bundestag ; ii) veiller à ce que ces infractions fassent l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives** (paragraphe 119).
124. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités allemandes à lui présenter d'ici au 30 juin 2011 un rapport sur la mise en œuvre des recommandations précitées.
125. Enfin, le GRECO invite les autorités de l'Allemagne à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.