



Groupe d'Etats contre la corruption  
*Group of States against corruption*



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

**DIRECTION GENERALE I - DROITS DE L'HOMME ET ÉTAT DE DROIT**  
**DIRECTION DE LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION ET DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ**

Strasbourg, 9 décembre 2011

**Public**  
**Greco RC-III (2011) 9F**

## Troisième Cycle d'Évaluation

### Rapport de Conformité sur l'Allemagne

« Incriminations (ETS 173 et 191, PDC 2) »

\*\*\*

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

Adopté par le GRECO  
lors de sa 53e Réunion Plénière  
(Strasbourg, 5-9 décembre 2011)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités allemandes pour se conformer aux 20 recommandations du Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur l'Allemagne (voir paragraphe 2), consacré à deux thèmes distincts, à savoir :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (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 - Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 45e réunion plénière du GRECO (4 décembre 2009) et rendu public le 4 décembre 2009, suite à l'autorisation de l'Allemagne (Greco Eval III Rep (2009) 3F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités allemandes ont soumis un rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 30 juin 2011 (Thème I) et les 17 août/26 octobre 2011 (Thème II), a servi de base au rapport de conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Autriche et la Fédération de Russie de désigner les rapporteurs de la procédure de conformité. Ont été désignés M. Aslan YUSUFOV, au titre de la Fédération de Russie, et M. Christian MANQUET, au titre de l'Autriche. Ils étaient assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de conformité.
5. Le rapport de conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le rapport d'évaluation et donne une appréciation globale du degré de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation en suspens (partiellement mise en œuvre ou qui n'a pas été mise en œuvre) sera évaluée sur la base d'un rapport de situation supplémentaire, qui sera remis par les autorités 18 mois après l'adoption du présent rapport de conformité.

## **II. ANALYSE**

### **Thème I : Incriminations**

6. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO adressait 10 recommandations à l'Allemagne au titre du Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

#### **Recommandation i.**

7. *Le GRECO a recommandé de ratifier dans les meilleurs délais la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et son Protocole additionnel (STE 191).*

8. Les autorités allemandes ont indiqué que la ratification de la Convention et de son Protocole additionnel était encore à un stade préparatoire. Le Gouvernement fédéral est, en principe, toujours favorable à cette ratification et prévoit d'y procéder après la modification indispensable des dispositions du Code pénal allemand relatives à la lutte contre la corruption.
9. Le GRECO prend note du fait que le Gouvernement fédéral est, en principe, favorable à la ratification de la Convention pénale sur la corruption et de son Protocole additionnel, sous réserve que les modifications indispensables soient apportées au Code pénal. Cependant, en l'absence d'informations sur une quelconque mesure concrète prise pour procéder à ces modifications et ratifier les instruments juridiques précités, le GRECO ne peut conclure que la recommandation a été mise en œuvre, même partiellement. Le GRECO regrette profondément que l'Allemagne, membre fondateur du GRECO et signataire en 1999 de la Convention pénale sur la corruption, demeure l'un des rares membres à n'avoir pas ratifié la Convention et son Protocole additionnel. Le GRECO invite instamment les autorités à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour procéder rapidement à la ratification de ces instruments juridiques, comme le demande la recommandation.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

11. *Le GRECO a recommandé de surveiller l'application de la procédure d'autorisation administrative visée aux articles 331 alinéa 3 et 333 alinéa 3 du code pénal (concernant l'acceptation et l'octroi d'un avantage) afin de cerner les implications possibles pour la sécurité juridique, y compris en ce qui concerne le domaine des enquêtes et poursuites liées aux infractions de corruption et, le cas échéant, de prendre les mesures nécessaires.*
12. Les autorités ont signalé que le ministère de la Justice avait réexaminé les articles 331, alinéa 3, et 333, alinéa 3, du Code pénal, en menant une étude en janvier 2011 dans les 16 *Länder* fédéraux, compétents en matière de juridictions et de parquets, pour déterminer si la possibilité d'obtenir une autorisation administrative d'octroi d'un avantage pouvait avoir des incidences sur la sécurité juridique ou poser d'autres problèmes pour l'application de ces dispositions. Après avoir consulté des praticiens, les *Länder* avaient répondu à l'unanimité que cette possibilité n'avait pas de répercussions importantes sur les poursuites pénales et que la procédure d'autorisation administrative devait être considérée comme une correction nécessaire eu égard à la responsabilité pénale étendue prévue pour les infractions visées aux articles 331 et 333 du Code pénal. Selon les *Länder*, la procédure d'autorisation administrative ne nuit pas à la sécurité juridique des intéressés dans la mesure où, grâce aux mesures préventives, les agents publics savent dans l'ensemble que l'acceptation d'un avantage est en principe interdite et que son autorisation est soumise à des conditions strictes. En cas de doute de la part de l'auteur de l'avantage octroyé, il ou elle peut en demander l'autorisation préalable et ainsi obtenir la certitude juridique. Enfin, les *Länder* avaient souligné qu'ils avaient délivré des directives administratives définissant les conditions sous lesquelles l'acceptation d'un avantage peut être autorisée, et que les juridictions allemandes avaient apporté des éclaircissements sur l'objet et la portée de la procédure d'autorisation. Le Gouvernement fédéral partage le point de vue exprimé par les *Länder* et ne juge pas utile de modifier les dispositions pertinentes ou de prendre d'autres mesures.
13. Le GRECO prend note des informations fournies, selon lesquelles les autorités ont réexaminé l'application de la procédure d'autorisation administrative visée aux articles 331, alinéa 3, et 333,

alinéa 3, du Code pénal, comme le demandait la recommandation, sur la base des avis exprimés par les *Länder* qui avaient, à leur tour, consulté des praticiens relevant de leur compétence. Le GRECO rappelle qu'il s'inquiétait, dans le rapport d'évaluation, du fait que ce mécanisme rencontrait parfois un certain scepticisme en Allemagne et que, dans certaines affaires, les avantages octroyés avaient par exemple été approuvés par la hiérarchie alors même qu'ils contrevenaient à la réglementation interne. Toutefois, étant donné que les *Länder* ont délivré des directives administratives définissant les conditions sous lesquelles l'acceptation d'un avantage peut être autorisée, que les juridictions ont apporté des éclaircissements sur la procédure d'autorisation et que l'insécurité juridique des intéressés peut être évitée par une autorisation préalable d'octroi/acceptation d'un avantage, le GRECO admet la décision prise par les autorités de ne prendre aucune mesure supplémentaire en la matière.

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

**Recommandations iii à x.**

15. *Le GRECO a recommandé d'élargir de façon significative l'incrimination de la corruption active et passive de membres d'assemblées telle que visée à l'article 108e du code pénal, sur la base de l'article 4 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173). (iii)*
16. *Le GRECO a recommandé d'incriminer plus largement la corruption active et passive de membres d'assemblées publiques. (iv)*
17. *Le GRECO a recommandé d'incriminer la corruption active et passive d'agents publics étrangers plus largement, selon les règles de l'article 5 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173). (v)*
18. *Le GRECO a recommandé d'incriminer plus largement la corruption active et passive d'agents d'organisations internationales, de membres d'assemblées parlementaires internationales, de juges et d'agents de tribunaux internationaux selon les règles des articles 9 à 11 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173). (vi)*
19. *Le GRECO a recommandé de s'assurer que la corruption active et passive de jurés étrangers soit incriminée sur la base de l'article 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 173). (vii)*
20. *Le GRECO a recommandé de modifier les dispositions de l'article 299 du CP relatives à la corruption dans le secteur privé en tenant compte des articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173). (viii)*
21. *Le GRECO a recommandé d'ériger le trafic d'influence en infraction, conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173). (ix)*
22. *Le GRECO a recommandé i) d'établir clairement, sur la base de l'article 17, alinéa 1, de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et de son Protocole additionnel (STE 191) la compétence pour les différentes infractions de corruption ; ii) d'inclure autant que possible toutes les règles dans le code pénal afin de faciliter leur compréhension par les praticiens et par le grand public. (x)*

23. Les autorités ont rappelé que, en vertu des articles 36 et 37 de la Convention et de l'article 9 de son Protocole additionnel, tout État pouvait formuler une déclaration et faire des réserves. Elles ont indiqué qu'elles s'interrogeaient toujours sur l'opportunité de faire, au moment du dépôt de l'instrument de ratification, des déclarations et des réserves au titre des articles 4 à 8, 10, 12 et 17, paragraphe 2, de la Convention, et de l'article 6 de son Protocole additionnel, mentionnés dans les recommandations iii à x. Les autorités estiment que l'Allemagne n'est pas tenue de mettre en œuvre les Articles de la Convention et de son Protocole additionnel précités et sur lesquels sont fondés ces recommandations, dans la mesure où elle pourra utiliser sa faculté de déclaration et de réserve. S'agissant de la recommandation x, point ii), elles ont indiqué que l'opportunité d'insérer dans le Code pénal l'ensemble des dispositions pertinentes en matière de compétence sera examinée en même temps que la question de la ratification.
24. Le GRECO prend note du point de vue exprimé par les autorités : en vertu du droit international, l'Allemagne ne serait pas tenue d'ajuster son droit pénal conformément aux dispositions sous-jacentes des recommandations iii à x, dans la mesure où elle pourra utiliser sa faculté de déclaration et de réserve prévue aux articles 36 et 37 de la Convention et à l'article 9 du Protocole additionnel au moment du dépôt de l'instrument de ratification. A cet égard, le GRECO souhaite faire des commentaires sur le fait que les recommandations iii à x ont été formulées « sans préjudice du droit de l'Allemagne de faire des déclarations et des réserves en vertu des articles 36 et 37 de la Convention, ainsi que de l'article 9 du Protocole additionnel ». Cette remarque visait avant tout à préciser qu'en cas de déclaration ou de réserve de l'Allemagne, le GRECO en tiendrait compte au moment de l'évaluation de la mise en œuvre de la recommandation concernée. En pareil cas, cette dernière ne serait pas considérée comme assortie d'une obligation de résultat, mais de l'obligation de procéder à des discussions et à des consultations sur la possibilité d'adopter les mesures recommandées, conformément à l'usage adopté par le GRECO à l'égard des pays qui font des réserves ou des déclarations. La situation est différente en Allemagne qui réfléchit encore, pour le moment, à l'opportunité de faire des réserves au moment d'une ratification future de la Convention et de son Protocole, ainsi qu'aux détails de leur étendue et de leurs motifs. En outre, le GRECO rappelle, premièrement, qu'en vertu de l'article 37 de la Convention, aucun État ne peut faire de réserve pour plus de cinq dispositions ; or les recommandations iii à x concernent 10 dispositions de la Convention (étant entendu que les réserves de même nature au titre des articles 4, 6 et 10 doivent être considérées comme une seule et même réserve selon la Convention). Deuxièmement, le GRECO souhaite réitérer l'invitation officielle lancée par le Comité des Ministres aux États lors de la 103e session ministérielle, à l'occasion de l'adoption du texte de la Convention pénale sur la corruption (le 4 novembre 1998), à limiter autant que possible les réserves qu'ils font à l'égard de la Convention, lorsqu'ils expriment leur consentement à être liés par cet instrument. Pour conclure, nonobstant la possibilité de faire un nombre limité de réserves au moment d'une ratification future, le GRECO se doit d'évaluer l'état actuel de la mise en œuvre des recommandations iii à x, tenant compte du fait que la mise en œuvre de ces recommandations pourrait également être effectuée sans ratification de la Convention et de son Protocole. À la lumière de ce qui précède, et en l'absence de mesures concrètes adoptées pour donner suite aux recommandations iii à x, le GRECO se doit de conclure que les recommandations iii à x n'ont pas été mises en œuvre.

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

25. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO adressait 10 recommandations à l'Allemagne au titre du Thème II. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
26. Les autorités ont indiqué que, d'après la répartition des compétences en vigueur en République fédérale d'Allemagne, les questions abordées dans les recommandations relèvent en partie de la compétence du Parlement national (*Bundestag*) et en partie de celles des États fédérés (*Länder*). Le ministre fédéral de l'Intérieur a donc transmis le rapport d'évaluation au président du *Bundestag* et au président de la Conférence permanente des ministres de l'Intérieur des *Länder*. Le président du *Bundestag* a transmis ce même rapport aux groupes parlementaires du *Bundestag*, ainsi qu'à sa commission des questions intérieures et au Conseil des anciens. Le président de la Conférence permanente des ministres de l'Intérieur des *Länder* a transmis le rapport d'évaluation à son Groupe de travail I sur le droit public et l'administration.
27. S'agissant des recommandations relatives aux *Länder* (les recommandations i et ii), le Groupe de travail I de la Conférence permanente des ministres de l'Intérieur des *Länder* a adopté le 20 avril 2011 un avis, dont la Conférence permanente a pris acte dans sa décision du 18 mai 2011. La commission du statut juridique des membres du *Bundestag* du Conseil des Anciens a rendu, le 12 mai 2011, un avis sur les recommandations relatives aux parlementaires (les recommandations iv et x). En outre, le rapport d'évaluation figurait dans son intégralité à l'ordre du jour des réunions du 25 mai, 8 juin, 29 juin et 6 juillet 2011 de la commission des questions intérieures du *Bundestag*. Des pourparlers ont été engagés en parallèle entre les groupes parlementaires et les rapporteurs. La commission des questions intérieures a adopté un avis sur le rapport d'évaluation lors de sa réunion du 6 juillet 2011.
28. En réponse aux recommandations formulées dans le rapport d'évaluation (Thème II), les autorités ont soumis les avis et les décisions précités. En complément, le ministère fédéral de l'Intérieur a soumis ses observations sur l'ensemble des recommandations, notamment sur celles qui n'avaient pas fait l'objet de commentaires précis de la part des instances susmentionnées.

### **Recommandation i.**

29. *Le GRECO a recommandé 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.*
30. Les autorités ont indiqué que le ministre fédéral de l'Intérieur avait transmis le rapport d'évaluation au président de la Conférence permanente des ministres de l'Intérieur des *Länder*, en vue de se conformer aux recommandations relatives aux *Länder*, c'est-à-dire aux recommandations i et ii. Le Groupe de travail I de la Conférence permanente a commenté comme suit la recommandation i dans son avis du 20 avril 2011. La législation de neuf des 16 *Länder* autorise les associations d'électeurs à désigner des candidats aux élections des *Länder*. Certains de ces neuf *Länder* estiment que leur législation respecte déjà les exigences de la recommandation en matière de réglementation de la transparence, de contrôle des comptes et de sanction des infractions aux dispositions applicables. Les cinq autres *Länder* concernés par la recommandation (Bavière, Hesse, Rhénanie du Nord-Westphalie, Rhénanie-Palatinat et Sarre) considèrent pour l'essentiel que les associations d'électeurs qui participent à la vie politique des

*Länder* peuvent être considérées comme des partis politiques auxquels sont applicables les dispositions de la loi relative aux partis politiques (LPP), y compris les dispositions relatives à la transparence, au contrôle de la comptabilité et aux sanctions. Toutefois, le Groupe de travail I de la Conférence permanente estime que cette question devrait être précisée par la loi ou par un avis rendu par les autorités fédérales, dans la mesure où les décisions de justice et la doctrine ne répondent pas de façon claire et cohérente à cette question<sup>1</sup>. Le Groupe de travail I précise qu'on pourrait également envisager, dans un souci de sécurité juridique, d'inclure un renvoi aux dispositions pertinentes de la LPP dans la réglementation des *Länder* en matière de remboursement de la participation des associations d'électeurs aux élections des *Länder* lorsque tel n'est pas déjà le cas, et que les propositions faites en ce sens aux parlements des *Länder* sont actuellement à l'examen. Les autorités ont ajouté que la commission des questions intérieures du *Bundestag* ne voyait pas la nécessité d'apporter des éclaircissements supplémentaires, dans la mesure où la controverse susmentionnée sur le statut juridique des associations d'électeurs concernait les associations locales, qui ne sont pas visées par la recommandation.

31. Le GRECO prend note du fait que la recommandation a été transmise à la Conférence permanente des ministres de l'Intérieur des *Länder*. Il prend par ailleurs note du fait que, selon les *Länder* concernés par la recommandation, les exigences de cette dernière en matière de transparence, de contrôle et de sanction du financement des associations d'électeurs (qui participent à la vie politique au niveau des *Länder*) sont, en principe, déjà respectées, soit par le droit des *Länder*, soit par l'application des dispositions pertinentes de la loi relative aux partis politiques. Il semblerait toutefois qu'on puisse s'interroger sur l'applicabilité de la loi relative aux partis politiques aux associations d'électeurs ; des propositions ont été faites pour que cette question soit davantage précisée par le droit fédéral, par un avis des autorités fédérales d'État ou par l'insertion dans le droit des *Länder* de dispositions renvoyant aux dispositions pertinentes de la loi relative aux partis politiques. Le GRECO se félicite du processus de consultation engagé auprès des *Länder* et estime que ces derniers ont ainsi été invités à se conformer à la recommandation, comme celle-ci le prévoyait. Parallèlement, le GRECO encourage les autorités à poursuivre ce processus de consultation et à prendre les mesures adéquates proposées, afin de garantir que le financement des associations d'électeurs soit indubitablement soumis aux dispositions applicables aux partis politiques en matière de transparence, de contrôle et de mise en œuvre.

32. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation ii.**

33. *Le GRECO a recommandé i) de mettre en place au niveau fédéral un système de publication de la comptabilité des campagnes électorales, de manière à ce que ces informations soient disponibles pendant ou peu de temps après les campagnes électorales ; ii) d'inviter les Länder à adopter des mesures similaires pour les associations d'électeurs qui participent aux élections locales et pour le parlement du Land.*
34. S'agissant de la première partie de la recommandation, les autorités ont indiqué que, selon la commission des questions intérieures du *Bundestag*, aucune mesure ne devait être prise pour se

---

<sup>1</sup> Les autorités renvoient notamment à la décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 29 septembre 1998 – 2 BvL 64/93 – BVerfGE 99,69 et à son arrêt du 2 avril 1992 – 2 BvE 2/89 – BVerfGE 85, 264. Il convient cependant de noter que cette décision concerne les associations *locales* d'électeurs et leurs organisations-cadres, qui ne sont pas considérées comme des partis.

conformer à la recommandation, puisque le modèle allemand de transparence du financement des partis politiques est centré sur le financement des partis politiques en général et non celui des campagnes électorales en particulier. Les autorités ajoutent que, en principe, la comptabilité complète des partis, notamment les éléments relatifs au financement de la campagne et qui précisent en particulier les dépenses de campagne, est publiée au plus tard 18 mois après la clôture de l'exercice financier, tandis que les dons d'un montant important (c'est-à-dire de plus de 50 000 EUR) doivent être déclarés et publiés immédiatement.

35. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, les autorités ont évoqué une nouvelle fois la transmission du rapport d'évaluation au président de la Conférence permanente des ministres de l'Intérieur des *Länder*, en vue de donner suite aux recommandations qui concernent les *Länder*, c'est-à-dire les recommandations i et ii. Le Groupe de travail I de la Conférence permanente a commenté, dans son avis du 20 avril 2011, la recommandation ii en indiquant que les *Länder* concernés (c'est-à-dire ceux dont la législation permet aux associations d'électeurs de désigner des candidats aux élections des *Länder*) ne jugent pas utile d'adopter une réglementation relative à la publication par les associations d'électeurs de la comptabilité des campagnes électorales, dans la mesure où, soit la LPP est directement applicable, soit la législation des *Länder* renvoie à la LPP, soit une proposition aux parlements des divers *Länder* visant à insérer ce renvoi dans la législation des *Länder* est actuellement examinée (voir la recommandation i ci-dessus).
36. Le GRECO prend note des informations fournies. S'agissant de la première partie de la recommandation, le GRECO regrette profondément que la commission des questions intérieures du *Bundestag* n'ait pas conseillé de traiter la question de la publication de la comptabilité des campagnes électorales à l'échelon fédéral. Le GRECO reconnaît que, en vertu du régime actuel, les comptes annuels des partis politiques, qui comportent des informations sur le financement des campagnes électorales, sont rendus publics et que les dons d'un montant très important doivent être communiqués et publiés immédiatement. Cela dit, le GRECO souhaite souligner, comme à son habitude, que ce régime doit être complété par un dispositif prévoyant la publication en temps utile des informations qui concernent spécifiquement le financement des campagnes électorales. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, consacrée à la situation des associations d'électeurs à l'échelon des *Länder*, le fait de mentionner que les dispositions de la loi relative aux partis politiques sont applicables dans certains *Länder* n'atténue pas les préoccupations qui ont motivé cette recommandation, puisque la situation à l'échelon fédéral a elle-même été jugée peu satisfaisante par le rapport d'évaluation et a en conséquence conduit à la formulation d'une recommandation. Toutefois, comme un processus de consultation a été engagé auprès des *Länder*, le GRECO considère que ces derniers ont été invités à se conformer à cette partie de la recommandation, comme celle-ci le demandait.
37. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

38. *Le GRECO a recommandé 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.*
39. Les autorités ont rappelé l'avis rendu par la commission des questions intérieures du *Bundestag* du 6 juillet 2011, selon lequel l'abaissement du seuil de 50 000 EUR fixé pour la déclaration et la

communication immédiates des dons (première partie de la recommandation) pouvait être envisagé, mais devait faire l'objet d'une décision politique. Selon cet avis, ce seuil ne devrait pas être trop bas, pour ne pas entraîner une production excessive de données qui nuirait à l'objectif de transparence. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités ont souligné que la législation en vigueur interdisait déjà aux partis politiques d'accepter tout don occulte, puisque l'article 24 de la LPP impose aux partis de fournir des informations sur tous les dons reçus dans leur comptabilité annuelle. Le non-respect de cette obligation est passible des peines prévues aux articles 31c et 31d de la LPP. Elles ont expliqué en outre que les dons anonymes, provenant de sources non identifiées, sont en principe également prohibés, mis à part les dons de faible valeur qui sont typiquement reçus dans le cadre d'activités ordinaires de mobilisation de fonds comme, par exemple, des collectes publiques. Enfin, la commission des questions intérieures du *Bundestag* a indiqué que les questions relatives à la fixation d'un plafond pour les dons et à l'abaissement du seuil de déclaration obligatoire des dons (troisième partie de la recommandation) avaient été examinées lors d'une audience publique organisée par la commission le 7 juin 2010 et que des avis divergents avaient été exprimés à cette occasion.

40. Le GRECO est satisfait des informations qui lui ont été communiquées au sujet de la deuxième partie de la recommandation, qui précisent l'interdiction faite aux partis politiques d'accepter tout don occulte non enregistré dans leurs comptes annuels ainsi que, en principe, des dons provenant de sources non identifiées – mis à part les dons de faible valeur qui sont typiquement reçus dans le cadre d'activités ordinaires de mobilisation de fonds. Le GRECO prend par ailleurs note du fait que des consultations ont été engagées au sujet des seuils de déclaration et de communication des dons (première et troisième parties de la recommandation). S'agissant de la première partie de la recommandation, le GRECO observe qu'aucune décision ni mesure concrète n'a été adoptée pour l'instant pour la mettre en œuvre. Pour ce qui est de la troisième partie de la recommandation, la commission des questions intérieures du *Bundestag* a examiné cette question conformément aux exigences de cette partie de la recommandation qui est, par conséquent, à considérer comme étant mise en œuvre. Cela dit, le GRECO regrette que l'abaissement du seuil fixé pour la déclaration des dons et des donateurs n'ait pas le soutien de la majorité et encourage les autorités à poursuivre le processus de consultation engagé en la matière.
41. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

42. *Le GRECO a recommandé 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.*
43. Les autorités ont rappelé l'avis rendu le 12 mai 2011 par la commission du statut juridique des membres du *Bundestag* du Conseil des Anciens. Selon cet avis, il n'existe pas de motifs suffisants pour interdire les dons faits aux parlementaires et aux candidats membres de partis politiques (première partie de la recommandation). La commission indiquait que plusieurs propositions avaient été faites par le passé pour atténuer le risque que des candidats et des parlementaires soient influencés par les contributions financières reçues, et notamment pour interdire tout don direct à ces personnes, mais qu'elle avait suivi l'avis d'une commission d'experts sur le financement des partis politiques (la « commission Wedel ») : les candidats étant souvent contraints de financer eux-mêmes une part importante de leurs dépenses de campagne, il serait souhaitable que les parlementaires ou candidats conservent au moins une certaine

indépendance financière par rapport à leur parti, en ayant la possibilité d'accepter des dons qui leur sont spécifiquement destinés. La commission d'experts soutenait par ailleurs que l'interdiction des dons directs porterait atteinte à la liberté politique des donateurs, et la commission du Conseil des Anciens a ajouté qu'un texte de loi interdisant les dons faits aux parlementaires membres de partis politiques serait contestable sur le plan de l'égalité entre tous les parlementaires, consacrée par l'article 38, alinéa 1, de la loi fondamentale. Enfin, selon la commission du Conseil des Anciens, les dons directement faits aux parlementaires et aux candidats ne sont pas utilisés pour contourner les obligations de transparence applicables aux dons faits aux partis politiques, et ce pour les raisons suivantes : premièrement, lorsque les parlementaires ou candidats reçoivent un don pour le compte d'un parti politique (et non directement pour leurs propres activités politiques) – dont l'affectation n'est pas laissée à leur appréciation mais fixée par le donateur lui-même, l'article 25, alinéa 1, troisième phrase, de la LPP leur impose de le remettre sans tarder au membre du comité exécutif du parti chargé des questions financières par les statuts de ce dernier ; deuxièmement, dans la pratique, les dons faits directement aux parlementaires ou candidats sont en principe rares, puisque seuls les dons faits aux partis politiques sont fiscalement déductibles.

44. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, qui porte sur la mise en place d'obligations de tenue et de communication des comptes faites aux candidats et parlementaires, la commission du Conseil des Anciens soutenait, dans son avis, que la législation en vigueur comportait déjà des dispositions en matière de transparence similaires, voire plus rigoureuses parfois, aux dispositions applicables aux partis politiques. La commission a notamment rappelé que les membres du *Bundestag* étaient tenus de comptabiliser de manière distincte les dons qui leur sont directement faits<sup>2</sup>, de déclarer les dons d'un montant de 5 000 EUR ou plus par année calendaire versés par un même donateur et d'indiquer au président du *Bundestag* le nom et l'adresse de celui-ci<sup>3</sup>. En outre, le président du *Bundestag* publie sur Internet le détail des dons directement faits aux parlementaires qui totalisent 10 000 EUR ou plus par année calendaire, en mentionnant leur source, dès leur déclaration<sup>4</sup>. Il est interdit aux parlementaires d'accepter les différents types de dons énumérés à l'article 25, alinéa 2, de la LPP<sup>5</sup>. La commission estime que les différences qui subsistent – par exemple l'audit obligatoire des comptes des partis politiques, ou l'assujettissement des finances des partis au droit fédéral (à la LPP) et des dons faits aux parlementaires à une annexe du Règlement intérieur du *Bundestag* (le Code de conduite) – se justifient, premièrement, par l'article 21 de la loi fondamentale, qui impose une comptabilité financière et l'application de la législation fédérale aux seuls partis politiques, et deuxièmement, par le fait que les partis politiques bénéficient d'un financement public partiel pour les dons versés par une personne physique d'un montant maximal de 3 300 EUR, mais pas pour les dons directement versés aux candidats et aux parlementaires<sup>6</sup>. Enfin, la commission considère que l'extension des dispositions précitées du Code de conduite en matière de transparence aux candidats à une élection ne serait pas judicieuse, dans la mesure où ceux-ci n'exercent aucune fonction publique qui exigerait une transparence particulière. La commission a par ailleurs réaffirmé le point de vue qu'elle avait exprimé au sujet de la première partie de la recommandation : le cadre juridique actuellement en vigueur ne présente aucun risque de contournement des obligations de transparence applicables aux dons faits aux partis politiques.

---

<sup>2</sup> Article 4, alinéa 1, du Code de conduite, Annexe I au Règlement intérieur du *Bundestag*.

<sup>3</sup> Article 4, alinéa 2, du Code de conduite.

<sup>4</sup> Article 4, alinéa 3, du Code de conduite ; article 25, alinéa 3, de la LPP.

<sup>5</sup> Article 4, alinéa 4, du Code de conduite.

<sup>6</sup> Article 18, alinéa 3, première phrase, point 3, de la LPP.

45. Le GRECO prend note des informations fournies, qui indiquent que des consultations ont été engagées en vue d'adopter des mesures pour la mise en œuvre de cette recommandation. Selon l'avis rendu par la commission du statut juridique des membres du *Bundestag* du Conseil des Anciens, les dons faits aux parlementaires et aux candidats aux élections membres de partis politiques sont rares en pratique, ne devraient pas être interdits et sont déjà suffisamment réglementés. Le GRECO observe qu'une interdiction systématique de ces dons pourrait être contraire aux principes constitutionnels, par exemple à celui de l'égalité entre tous les parlementaires, mais estime que cette question mérite d'être davantage précisée, puisque cette interdiction a été proposée par certains experts et partis politiques eux-mêmes. Le GRECO souhaite par ailleurs faire part une fois encore des préoccupations qu'il exprimait dans le rapport d'évaluation, en ce qui concerne au moins certaines des différences que présentent les régimes de transparence applicables aux partis politiques et aux parlementaires : par exemple, ces derniers peuvent recevoir des dons en espèces sans limite de montant (alors que le plafond de 1 000 EUR s'applique aux partis politiques) et ils sont tenus de déclarer au président du *Bundestag* seuls les dons d'un montant supérieur à 5 000 EUR (alors que les partis politiques doivent, en principe, déclarer tous les dons). En outre, l'absence totale de dispositions en matière de transparence applicables aux dons faits aux candidats aux élections demeure peu satisfaisante, indépendamment du fait de savoir si ces dispositions devraient être identiques à celles applicables aux parlementaires élus et aux partis politiques.
46. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

47. *Le GRECO a recommandé 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.*
48. Les autorités ont signalé que la commission des affaires intérieures du *Bundestag*, après avoir examiné le rapport d'évaluation et ses recommandations, n'a vu aucune nécessité de prendre des mesures pour traiter les questions soulevées par la recommandation v. Elles ajoutent que la législation en vigueur prévoit déjà une stricte séparation entre le financement des partis politiques et celui des fondations et des groupes parlementaires. Elles renvoient notamment à l'article 25, alinéa 2, de la LPP, qui interdit aux partis d'accepter les dons provenant de ces entités. Les autorités soutiennent par ailleurs qu'il serait contraire à la lettre et à l'esprit de la loi d'intégrer dans les comptes annuels des partis politiques des informations sur les aides d'État versées aux fondations et aux groupes parlementaires.
49. Le GRECO prend note des informations fournies, qui précisent que la recommandation a été examinée par la commission des questions intérieures du *Bundestag*. Le GRECO regrette profondément que la commission n'ait pas conseillé de traiter les questions, d'une part, de l'établissement d'un document officiel consacré aux diverses formes d'aide d'État et, d'autre part, de la garantie de la stricte séparation du financement des partis politiques et du financement des fondations et des groupes parlementaires. Le GRECO rappelle que les préoccupations exprimées dans le rapport d'évaluation n'étaient pas centrées sur la situation juridique, mais sur les liens financiers interdits – ou tout au moins contestables – qui existent en pratique entre les partis et les groupes parlementaires ou les fondations, et qu'il préconisait un renforcement de la transparence, notamment par l'établissement de documents officiels distincts de la comptabilité

annuelle des partis. Cela dit, le GRECO reconnaît que des consultations ont été engagées sur ces questions et que les exigences de la deuxième partie de la recommandation ont par conséquent été respectées.

50. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation vi.**

51. *Le GRECO a recommandé de clarifier les conditions dans lesquelles le parrainage au profit des partis politiques est permis, ainsi que le régime juridique, comptable et fiscal applicable.*

52. Les autorités ont mentionné l'avis de la commission des questions intérieures du *Bundestag* du 6 juillet 2011, qui précisait que la question du parrainage des partis politiques avait été abordée lors de son audition publique du 7 juin 2010 avec la participation d'experts en la matière. À cette occasion, certains experts avaient formulé plusieurs propositions en vue de renforcer la transparence dans ce domaine, notamment les propositions de donner une définition juridique claire des revenus tirés du parrainage par un parti, d'imposer l'énumération sous une catégorie distincte de ces revenus dans la comptabilité des partis et d'étendre au parrainage l'application des dispositions qui interdisent aux partis politiques d'accepter certains types de dons (article 25, alinéa 2, de la LPP) et les obligations de transparence prévues à l'article 25, alinéa 3, de la LPP. En même temps, le régime juridique du parrainage avait été clarifié lors de ladite audition de la commission. Le parrainage avait été qualifié d'élément autorisé du financement des partis, distinct des dons. Il a été expliqué que les revenus tirés par un parti des contrats de parrainage reposent, par leur nature même, sur un échange de biens ou de services et ne peuvent être considérés comme un don ; les partis sont en principe censés déclarer ces revenus sous la désignation de revenus imposables tirés d'événements et d'autres activités lucratives (au sens de l'article 24, alinéa 4, point 7, de la LPP) et non dans la catégorie des dons. Dans son avis, la commission est par conséquent parvenue à la conclusion que le cadre juridique prévu par le droit fiscal et la LPP était suffisamment clair. Les autorités ont ajouté que les clarifications susmentionnées ont été incluses dans le procès-verbal de l'audition de la commission, qui a été rendu public (voir le procès-verbal du *Bundestag* n° 17/12).

53. Le GRECO prend note des informations fournies, qui font état des clarifications apportées au sujet du régime juridique du parrainage, lors d'une audition publique de la commission des questions intérieures du *Bundestag*. Le GRECO n'a aucune raison de douter des explications fournies sur cette base par l'avis de la commission du *Bundestag*, selon lesquelles le droit fiscal et la loi relative aux partis politiques offrent un cadre juridique adéquat pour les revenus tirés par les partis du parrainage, en vertu duquel ces revenus constituent une source de financement autorisée et spécifique, distincte des dons. Cela dit, le GRECO observe également qu'à l'occasion de ladite audition, des mesures supplémentaires pour définir plus précisément les revenus tirés du parrainage et renforcer la transparence dans ce domaine avaient été proposées, et il encourage les autorités à poursuivre cet objectif.

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

**Recommandation vii.**

55. *Le GRECO a recommandé 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.*

56. Les autorités ont indiqué que, après avoir examiné le rapport d'évaluation et ses recommandations, la commission des questions intérieures du *Bundestag* n'a pas jugé utile de prendre des mesures pour traiter les questions soulevées par la recommandation vii. À cet égard, les autorités ont précisé que suite aux amendements à la LPP en 2002, la réglementation de l'audit externe des états financiers des partis était identique à celle applicable aux entreprises commerciales<sup>7</sup> et que cette vérification était complétée par le contrôle exercé par le président du *Bundestag* – qui, lorsqu'il soupçonne l'existence d'irrégularités, recourt aux services d'auditeurs indépendants. Les autorités ont ajouté que le fait d'imposer aux partis politiques des obligations supplémentaires, comme la mise en place d'un système de rotation obligatoire ou la désignation d'un deuxième auditeur, contredirait l'harmonisation des exigences applicables aux partis politiques et aux entreprises commerciales et pourrait faire peser une charge excessive sur les petits partis, notamment.
57. Le GRECO prend note des informations fournies, selon lesquelles la recommandation a été examinée par la commission des questions intérieures du *Bundestag*. Le GRECO regrette profondément que la commission ait conseillé de ne pas prendre de mesures supplémentaires pour renforcer l'indépendance de l'audit externe des états financiers des partis. Le GRECO est fermement convaincu que l'audit externe constitue un complément important au contrôle exercé par l'organe de surveillance (à savoir le président du *Bundestag*) et ne peut s'expliquer en quoi le fait de prendre des mesures adéquates pour renforcer l'indépendance de l'audit externe, comme l'introduction d'un degré raisonnable de rotation, ferait peser une charge inacceptable sur les partis politiques.
58. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation viii.**

59. *Le GRECO a recommandé 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.*
60. Les autorités ont signalé que le personnel du président du *Bundestag* responsable de la supervision du financement des partis a été augmenté de 8 à 9 personnes à travers le recrutement d'un juriste supplémentaire et qu'il sera augmenté à 10 personnes en 2012 par le recrutement d'un fonctionnaire qualifié en sciences économiques. En outre, elles ont indiqué que, après avoir examiné le rapport d'évaluation et ses recommandations, la commission des questions intérieures du *Bundestag* n'a pas jugé utile de prendre des mesures supplémentaires pour traiter les questions soulevées par la recommandation viii. Les autorités maintiennent que le président du *Bundestag* doit être considéré comme un organe de contrôle indépendant et doté d'outils suffisants. Elles ont à ce propos précisé, premièrement, qu'en vertu de l'article 23, alinéa 3, de la LPP, le président du *Bundestag* agissait en qualité d'organe indépendant, de sa propre initiative et sans être lié par des instructions, pour vérifier la comptabilité des partis et infliger des sanctions; elles ont en deuxième lieu rappelé que, lorsqu'il soupçonnait l'existence d'irrégularités, le président du *Bundestag* pouvait avoir recours aux services d'auditeurs indépendants.

---

<sup>7</sup> Les autorités renvoient aux dispositions pertinentes du Code de commerce, notamment l'article 219.

61. Le GRECO se félicite du fait que le personnel du président du *Bundestag* responsable de la supervision du financement des partis est en voie d'être augmenté, pour passer de 8 à 10 personnes. Le GRECO note en plus que la recommandation a été examinée par la commission des questions intérieures du *Bundestag*, mais il regrette que l'Allemagne n'ait fait état d'aucune autre mesure concrète prise pour la mise en œuvre de cette recommandation, qui revêt une importance capitale. Le GRECO souhaite rappeler que, dans le rapport d'évaluation, il jugeait préoccupant le degré de contrôle exercé par le président du *Bundestag* et ses services administratifs, compte tenu des moyens et des pouvoirs limités dont ils disposaient. Ainsi, les effectifs de l'unité administrative de contrôle du *Bundestag* se réduisaient en principe à huit personnes seulement, qui exerçaient leurs activités sans obligation de formation particulière ; ces fonctionnaires n'ont pas accès aux documents comptables originaux des partis politiques et ne peuvent exercer de contrôle direct. Des auditeurs externes peuvent certes intervenir, mais uniquement si des indices tangibles de l'existence d'irrégularités dans la comptabilité d'un parti ont déjà été établis. Le GRECO souhaite souligner que, malgré le renforcement, en cours, de l'unité administrative de contrôle, comparé aux organes de contrôle en place dans d'autres pays, elle ne dispose toujours pas d'effectifs et de pouvoirs suffisants pour superviser de manière convenable le financement des partis politiques.

62. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ix.**

63. *Le GRECO a recommandé 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.*

64. Les autorités ont signalé que la commission des questions intérieures du *Bundestag* a jugé inutile de prendre des mesures relatives aux sanctions applicables en cas de non-respect des obligations prévues par la LPP. En réponse aux préoccupations exprimées dans le rapport d'évaluation, les autorités ont clarifié plusieurs points relatifs au régime des sanctions prévues au chapitre 6 de la LPP. S'agissant de la première partie de la recommandation, elles ont indiqué que le remboursement des subventions publiques versées aux partis ne constituait pas une sanction, mais une simple mesure de rectification des finances publiques en cas de versement indu d'une subvention. En outre, les autorités ont réaffirmé qu'en principe les mesures financières de l'article 31c de la LPP, qui prévoient une amende équivalente à deux ou trois fois le montant d'un don illicite, ne sont pas applicables aux infractions visées à l'article 25, alinéa 1, de la LPP, comme l'acceptation de dons en espèces d'un montant supérieur à 1 000 EUR. Elles ont cependant souligné que ces infractions étaient passibles des sanctions prévues à l'article 31b ou 31c de la LPP lorsque le parti politique concerné dissimulait les dons en espèces d'un montant supérieur à ce seuil, ce qui avait pour effet de rendre sa comptabilité incomplète ; en d'autres termes, les sanctions étaient applicables en cas de matérialisation du risque de dissimulation classiquement associé aux dons en espèces. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités ont expliqué que les mesures financières prévues à l'article 31c de la LPP étaient également applicables en cas de non-respect des obligations de déclaration de l'identité des donateurs – voir l'alinéa 1 (deuxième phrase) de cet article, qui renvoie à l'article 25, alinéa 3, de la LPP, sur l'identité des donateurs.

65. Le GRECO prend note des informations fournies et se félicite des éclaircissements apportés à plusieurs questions relatives aux sanctions encourues en cas de non-respect des obligations de

la loi relative aux partis politiques. Le GRECO observe en particulier que l'acceptation de dons en espèces d'un montant supérieur au seuil légal de 1 000 EUR est passible de sanctions lorsque ceux-ci sont dissimulés ; le non-respect des obligations de déclaration de l'identité des donateurs est lui aussi passible de sanctions. Le GRECO estime par conséquent qu'aucune mesure supplémentaire n'est nécessaire pour se conformer à la recommandation.

66. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation x.**

67. *Le GRECO a recommandé 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.*

68. Les autorités ont mentionné l'avis rendu le 12 mai 2011 par la commission du statut juridique des membres du *Bundestag* du Conseil des Anciens, selon lequel la législation en vigueur prévoit déjà les éventuelles infractions au régime des dons faits aux parlementaires prévu par le Code de conduite, ainsi que les sanctions encourues. Premièrement, les parlementaires ou les candidats qui acceptent des dons au nom de leur parti doivent les remettre immédiatement au membre du Comité exécutif du parti chargé, par les statuts de ce dernier, des questions financières<sup>8</sup>. Les dispositions de la LPP en matière de transparence sont applicables à ces dons, y compris pour ce qui est des sanctions et des peines encourues. Le non-respect de l'obligation de remise des dons reçus est passible d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende<sup>9</sup>.

69. Deuxièmement, selon l'avis de la commission, les obligations imposées aux parlementaires pour les dons qui leur sont faits directement pour l'exercice de leurs propres activités politiques sont prévues par l'article 4 du Code de conduite, combiné à l'article 25, alinéas 2 et 4, de la LPP (obligation de tenir une comptabilité distincte, obligation de déclarer le don reçu et le nom et l'adresse du donateur, interdiction d'accepter certains dons, obligation de remise des dons). Les membres du *Bundestag* qui ne respectent pas ces obligations encourrent les peines prévues aux articles 44a et b de la loi relative au statut juridique des membres du *Bundestag*, combinés au Code de conduite, comme suit : dans les affaires de moindre gravité ou en cas de faute légère (par exemple non-respect du délai imparti pour les déclarations), le président du *Bundestag* adresse un avertissement au député concerné<sup>10</sup> ; dans les autres cas, le président informe le Présidium et les présidents des groupes parlementaires des conclusions de l'enquête réalisée à ce propos. Si le Présidium estime que le député n'a pas respecté les obligations que lui impose le Code de conduite, ces conclusions sont publiées par le *Bundestag*<sup>11</sup>.

70. Le GRECO prend note des informations fournies, qui reposent sur l'avis rendu par la commission du statut juridique des membres du *Bundestag* du Conseil des Anciens. S'agissant des dons acceptés par les parlementaires au nom de leur parti, le GRECO s'estime satisfait de l'explication donnée par la commission : les dispositions en matière de transparence de la loi relative aux partis politiques, y compris les sanctions et peines prévues, sont applicables. Pour ce qui est des dons faits directement aux députés du *Bundestag* pour leurs propres activités politiques – qui représentaient le principal sujet de préoccupation de la recommandation – le GRECO observe

---

<sup>8</sup> Article 25, alinéa 1, troisième phrase, de la LPP.

<sup>9</sup> Article 31d, alinéa 1, première phrase, point 3, de la LPP.

<sup>10</sup> Article 8, alinéa 2, première phrase, du Code de conduite.

<sup>11</sup> Article 8, alinéa 2, quatrième phrase, du Code de conduite.

que les dispositions en matière de transparence sont prévues par le Code de conduite, en combinaison avec la loi relative aux partis politiques, et que les infractions sont passibles des peines prévues par la loi relative au statut juridique des membres du *Bundestag*, combinée avec le Code de conduite. Le GRECO ne peut toutefois considérer ces dernières sanctions, qui se limitent à de simples avertissements adressés par le président du *Bundestag* et à la publication des infractions commises, comme des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. La mise en place d'un éventail plus large de sanctions, proportionnées à l'infraction commise, s'impose à l'évidence pour satisfaire aux exigences de la recommandation.

71. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

72. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Allemagne a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante seulement quatre des vingt recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** Au titre du Thème I – Incriminations, la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations i et iii à x n'ont pas été mises en œuvre. Au titre du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i et vi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante. Les recommandations ii, iii, iv, v, viii et x ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation vii et n'a pas été mise en œuvre.

73. S'agissant des incriminations, seule une recommandation – surveiller l'application de la procédure d'autorisation administrative concernant l'acceptation et l'octroi d'un avantage – a été mise en œuvre. En revanche, aucune avancée n'a été réalisée à l'égard de l'une des neuf recommandations qui exigeaient la prise de mesures concrètes. Le GRECO reconnaît le haut niveau général atteint par l'Allemagne dans sa lutte contre la corruption ; cependant, il regrette profondément que l'Allemagne, membre du GRECO et signataire en 1999 de la Convention pénale sur la corruption, demeure l'un des rares membres à n'avoir pas ratifié la Convention et son Protocole additionnel. Les autorités déclarent que cette ratification est suspendue aux modifications indispensables qui doivent être apportées au Code pénal. Toutefois, aucune mesure supplémentaire n'a été prise depuis l'adoption du rapport d'évaluation pour préparer ces modifications de la législation dans le droit fil des recommandations du GRECO. Les autorités ont évoqué la faculté dont dispose l'Allemagne de faire des déclarations et réserves à la Convention et au Protocole additionnel lors du dépôt de son instrument de ratification, mais le GRECO attire une fois de plus l'attention des autorités – comme il l'avait déjà fait dans son rapport d'évaluation – sur l'invitation officielle lancée par le Comité des Ministres aux États lors de la 103e session ministérielle, à l'occasion de l'adoption du texte de la Convention pénale sur la corruption (le 4 novembre 1998), à limiter autant que possible les réserves qu'ils font à l'égard de la Convention, lorsqu'ils expriment leur consentement à être liés par cet instrument. Il convient par ailleurs de noter qu'en vertu de l'article 37 de la Convention, les États peuvent uniquement faire des réserves pour un nombre limité de dispositions du texte. C'est pourquoi le GRECO ne saurait se contenter d'une mention générale de la faculté accordée à l'Allemagne de faire des déclarations et réserves, sans que les autorités ne lui expliquent à ce stade si, dans quelle mesure et pour quelle raison ces déclarations et réserves pourraient être nécessaires. Enfin, le GRECO souhaite souligner que les lacunes de la législation allemande relative à la corruption – par exemple l'incrimination limitée de la corruption des parlementaires et des autres membres des assemblées nationales, à laquelle s'ajoutent l'absence de l'infraction de trafic influence et certaines limites de l'incrimination de la corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires internationaux ou

de la corruption dans le secteur privé – sont importantes. Aussi le GRECO invite-t-il instamment les autorités à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour procéder rapidement à la ratification de la Convention et du Protocole additionnel, ainsi qu'à l'adoption des modifications indispensables du Code pénal.

74. S'agissant de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO se félicite de ce que les deux organes compétents – à savoir la Conférence permanente des ministres de l'Intérieur des *Länder* et la commission des questions intérieures du *Bundestag* – aient examiné le rapport d'évaluation et chaque recommandation, en adoptant à leur propos des avis fondés sur les travaux préparatoires des groupes de travail et comités pertinents. Ces débats complémentaires ont ainsi permis d'apporter des éclaircissements à un certain nombre de points. Cela dit, le GRECO s'inquiète vivement du fait que fort peu d'attention ait été accordée aux lacunes mises en avant par le rapport d'évaluation. Les autorités ont pris peu de mesures concrètes et substantielles pour mettre en œuvre les recommandations, sauf pour ce qui est de l'invitation adressée aux *Länder* de se conformer aux exigences des recommandations i et ii. Le GRECO regrette que, pour la plupart des points examinés, les avis exprimés jugent le cadre juridique actuel suffisant et toute mesure supplémentaire demandée par les recommandations pertinentes inutile. Il est extrêmement préoccupant qu'aucune mesure n'ait été prise pour donner suite aux recommandations sur des points d'une importance capitale, comme la mise en place d'un système de publication en temps utile de la comptabilité des campagnes électorales et le renforcement de la transparence des dons directement faits aux parlementaires et aux candidats aux élections membres de partis politiques. En plus, les ressources consacrées au mécanisme de contrôle doivent être augmentées. Le GRECO invite instamment les autorités à poursuivre les discussions engagées à propos de la transparence du financement des partis politiques et à prendre les mesures adéquates conformes aux recommandations.
75. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que, en ce qui concerne la conformité avec les recommandations adressées à l'Allemagne dans le cadre de ce cycle d'évaluation, le très faible niveau de mise en œuvre des recommandations constaté à ce jour est « globalement insuffisant » au sens de l'Article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur. Le GRECO décide par conséquent d'appliquer l'article 32 prévu pour les membres dont l'absence de conformité avec les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation a été constatée et demande au chef de la délégation allemande de soumettre, le 30 juin 2012 au plus tard, un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens, conformément au paragraphe 2(i) de ce même article.
76. Enfin, le GRECO invite les autorités de l'Allemagne à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.