



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



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Adopté: Strasbourg, 19 octobre 2012
Public: Strasbourg, 28 novembre 2012

Public
Greco RC-III (2012) 15F
Rapport intérimaire

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité *intérimaire* sur l'Allemagne

"Incriminations (STE 173 et 191, GPC 2)"

* * *

"Transparence du financement des partis politiques"

Adopté par le GRECO
lors de sa 57^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 15-19 octobre 2012)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur l'Allemagne a été adopté lors de la 45^e Réunion Plénière du GRECO (4 décembre 2009) et publié le 4 décembre 2009 suite à l'autorisation de l'Allemagne (Greco Eval III Rep (2009) 3F)¹.
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, l'Allemagne a présenté un Rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO a chargé l'Autriche et la Fédération de Russie de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. La Fédération de Russie a désigné M. Aslan YUSUFOV et l'Autriche M. Christian MANQUET. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de conformité.
3. Le Rapport de conformité, adopté par le GRECO lors de sa 53^e Réunion Plénière (Strasbourg, 5-9 décembre 2011), concluait que l'Allemagne avait mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante quatre seulement des vingt recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle. Au vu de ce résultat, le GRECO avait considéré que le niveau très bas de conformité avec les recommandations était classé comme "globalement insatisfaisant" au sens de l'article 31, paragraphe 8.3. du Règlement Intérieur. Le GRECO avait donc décidé d'appliquer l'article 32 concernant les membres pour lesquels il est conclu qu'ils ne sont pas en conformité avec les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation les concernant et demandé au Chef de la Délégation de l'Allemagne de fournir un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en instance (autrement dit les recommandations i et iii à x concernant le Thème I, et les recommandations ii à v, vii, viii et x concernant le Thème II) pour le 30 juin 2012 au plus tard, en vertu du paragraphe 2 (i) dudit article.
4. Le présent Rapport de conformité intérimaire évalue les mesures supplémentaires prises pour la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis l'adoption du Rapport de conformité, et procède à une appréciation globale du niveau de conformité de l'Allemagne avec ces recommandations.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

5. Il est rappelé que, dans son Rapport d'évaluation, le GRECO a adressé 10 recommandations à l'Allemagne concernant le Thème I. Pour l'une d'entre elles – la recommandation ii –, le Rapport de conformité a conclu qu'elle avait été mise en œuvre de façon satisfaisante, le reste de ces recommandations ayant été jugées non mises en œuvre.

Recommandations i et iii à x.

6. *Le GRECO avait recommandé :*

- *de ratifier dans les meilleurs délais la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et son Protocole additionnel (STE 191) (recommandation i) ;*

¹ Cf. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp.

- 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) (recommandation iii) ;
 - d'incriminer plus largement la corruption active et passive de membres d'assemblées publiques (recommandation iv) ;
 - 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) (recommandation v) ;
 - 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) (recommandation vi) ;
 - 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) (recommandation vii) ;
 - 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) (recommandation viii) ;
 - d'ériger le trafic d'influence en infraction, conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (recommandation ix) ; et
 - 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 (recommandation x).
7. Pour ce qui est de la recommandation i, les autorités de l'Allemagne signalent que la ratification de la Convention et de son Protocole additionnel en sont encore à la phase préparatoire. En principe, le Gouvernement fédéral s'efforce encore de parvenir à cette ratification et entend qu'elle intervienne après que les amendements nécessaires auront été introduits aux dispositions du Code pénal allemand pour ce qui concerne la lutte contre la corruption (recommandations iii à x).
8. En ce qui concerne les recommandations iii et iv, les autorités déclarent que trois projets de loi visant à élargir l'incrimination de la corruption active et passive de membres d'assemblées publiques nationales et étrangères au titre de l'article 108e du Code pénal ont été présentées au Parlement national (*Bundestag*) et que la Commission des questions juridiques du *Bundestag* a tenu une audition d'experts sur ces projets de textes le 17 octobre 2012.
9. Le GRECO relève que la situation n'a guère changé depuis l'adoption du Rapport de conformité. La seule nouveauté intervenue dans l'intervalle concerne la présentation au Parlement national de projets de lois – et l'audition d'experts sur ces projets – visant à élargir l'incrimination de la corruption de membres d'assemblées visée par l'article 108 e du Code pénal allemand (des

questions traitées par les recommandations iii et iv), lesquels ont été présentés par des groupes parlementaires d'opposition et des parlementaires à titre individuel, et dont deux avaient déjà été soumis au Parlement avant l'adoption du Rapport de conformité. Le GRECO invite vivement les autorités à accentuer leurs efforts pour modifier la législation nationale conformément aux recommandations iii à x, et à ratifier rapidement la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel.

10. Le GRECO conclut que les recommandations i et iii à x ne sont toujours pas mises en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

11. Il est rappelé que, dans son Rapport d'évaluation, le GRECO a adressé 10 recommandations à l'Allemagne concernant le Thème II. Le Rapport de conformité a conclu que les recommandations i et vi avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et que la recommandation ix avait été traitée de manière satisfaisante. Les recommandations ii, iii, iv, v, viii et x étaient considérées comme partiellement mises en œuvre et la recommandation vii comme non mise en œuvre.

Recommandations ii à v, vii, viii et x.

12. *Le GRECO avait recommandé :*

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

contrôle adéquats, ainsi que d'effectifs et de compétences appropriés (recommandation viii); et

- *i) de clarifier les éventuelles infractions au régime des dons faits aux parlementaires prévu par le Code de conduite qui figure en annexe du Règlement du Bundestag ; ii) de veiller à ce que ces infractions fassent l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives (recommandation x).*
13. Les autorités signalent que, par une lettre du 30 avril 2012, le ministre fédéral de l'Intérieur a demandé au Président du *Bundestag* de l'informer de la position du Parlement en ce qui concerne les recommandations en suspens. Celui-ci a transmis la demande aux présidents des groupes parlementaires et demandé aux présidents de la Commission de l'intérieur et de la Commission juridique d'entamer une discussion sur cette question. Les autorités font savoir que ce processus a été mené à terme.
 14. Selon les informations communiquées par le président de la Commission de l'intérieur, cette dernière avait discuté du Rapport de conformité à sa 78^e réunion le 27 juin 2012. La coalition des groupes parlementaires a déclaré qu'elle ne voyait pas la nécessité de faire quoi que ce soit de plus, ne voyant pas de changement par rapport à la situation de 2011 (avant l'adoption du Rapport de conformité, lorsque le Rapport d'évaluation et les recommandations qu'il contenait avaient été examinés au sein de la Commission). Le président de la Commission ajoute cependant qu'un désaccord politique persiste entre les groupes parlementaires de la coalition et de l'opposition concernant certains points abordés par le Rapport d'évaluation. Enfin, il semblerait que, pour la Commission, le Rapport d'évaluation n'ait pas pris dûment en compte la situation juridique en Allemagne dans certains domaines. Par exemple, en ce qui concerne la recommandation de publier des rapports sur les campagnes électorales (recommandation ii), la Commission rappelle que les dépenses de campagne sont recensées dans les comptes annuels des partis ; et, pour ce qui concerne la recommandation d'abaisser le seuil des dons aux partis, actuellement de 50 000 euros, au-delà duquel ces dons doivent être signalés et publiés dans l'immédiat (recommandation iii), la Commission rappelle le seuil supplémentaire de 10 000 euros applicable pour la publication des dons dans les comptes annuels des partis.
 15. Les autorités signalent en outre que la Commission des Doyens sur le statut juridique des membres du *Bundestag* a également débattu de la situation concernant les recommandations en suspens à sa réunion du 14 juin 2012. Elle n'a pas jugé nécessaire de faire quoi que ce soit de plus et a décidé de s'en tenir à son avis publié le 12 mai 2011, pour ce qui concerne le Rapport de conformité.
 16. Le GRECO note qu'aucun progrès n'est intervenu depuis l'adoption du Rapport de conformité. Les commissions parlementaires pertinentes ont, entretemps, débattu des recommandations en suspens mais ne voient pas la nécessité d'agir. Dans le même temps, le GRECO relève avec intérêt que plusieurs groupes parlementaires maintiennent leurs avis divergents à cet égard. Le GRECO invite instamment les autorités à poursuivre les discussions entamées et à prendre les mesures appropriées conformément aux recommandations.
 17. Le GRECO souhaite en outre répondre à l'allégation selon laquelle il n'aurait pas pris dûment compte de la situation juridique en Allemagne. Le GRECO ne voit pas en quoi le Rapport d'évaluation aurait méconnu le droit allemand. En particulier, le rapport note que les dépenses de campagne sont recensées dans les comptes annuels des partis, et que les informations relatives aux dons supérieurs à 10 000 euros (notamment pour ce qui concerne l'identité des donateurs)

doivent être rendues publiques dans ces comptes. Néanmoins, comme expliqué dans le Rapport d'évaluation, le GRECO avait jugé nécessaire de recommander des mesures appropriées supplémentaires pour accroître la transparence du financement des campagnes et des dons aux partis politiques.

18. Le GRECO conclut que les recommandations ii, iii, iv, v, viii et x demeurent partiellement mises en œuvre et que la recommandation vii n'est pas mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

19. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Allemagne n'a marqué aucun progrès tangible pour ce qui est de la mise en œuvre des recommandations signalées dans le Rapport de Conformité du Troisième Cycle comme non ou partiellement mises en œuvre.** Pour ce qui est du Thème I – Incriminations, les recommandations i et iii à x ne sont toujours pas mises en œuvre. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations ii, iii, iv, v, viii et x demeurent partiellement mises en œuvre et la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.
20. Le GRECO regrette ce résultat, même si certaines des questions traitées dans les recommandations ont été soumises à débat parlementaire. Cependant, jusqu'ici, aucune mesure concrète n'a été prise. Le GRECO rappelle, comme il l'avait déclaré dans le Rapport de conformité, qu'il reconnaît les standards globalement élevés fixés par l'Allemagne dans sa lutte contre la corruption, tout en déplorant cependant que l'Allemagne demeure l'un des rares membres du GRECO à n'avoir pas ratifié la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel, et qu'aucune mesure significative n'ait été prise depuis l'adoption du Rapport de conformité pour préparer les amendements juridiques qu'il convient d'introduire au Code pénal, conformément aux recommandations du GRECO. Le GRECO souhaite en outre rappeler que les lacunes identifiées dans le droit allemand concernant la corruption - par exemple l'incrimination limitée de la corruption des parlementaires et d'autres membres d'assemblées nationales, conjuguée à l'absence de délit de trafic d'influence, plus certaines limitations à l'incrimination de la corruption des fonctionnaires étrangers et internationaux et de la corruption dans le secteur privé – constituent des lacunes significatives. Pour ce qui concerne la transparence du financement de la vie politique, le GRECO maintient les plus vives réserves à l'égard de l'attention très limitée accordée à certaines recommandations portant sur des questions de la plus haute importance – par exemple, l'introduction d'un système permettant la publication en temps opportun des comptes de campagnes électorales, le renforcement de la transparence concernant les dons directs à des parlementaires et candidats aux élections qui sont membres de partis politiques, et le renforcement accru des ressources dont dispose le président du *Bundestag* pour la supervision du financement des partis politiques.
21. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité avec les recommandations demeure « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3. du Règlement Intérieur.
22. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii), le GRECO charge son Président d'envoyer une lettre - avec copie au Président du Comité statutaire - au Chef de la Délégation de l'Allemagne, attirant son attention sur la non-conformité avec les recommandations concernées et la nécessité de prendre des mesures déterminées en vue de progresser au plus tôt de manière tangible.

23. Conformément au paragraphe 8.2. de l'article 31 (révisé) du Règlement, le GRECO demande au Chef de la Délégation de l'Allemagne de soumettre un rapport concernant l'action entreprise pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i et iii-x concernant le Thème I, et les recommandations ii-v, vii, viii et x concernant le Thème II) d'ici le 31 juillet 2013.
24. Enfin, le GRECO invite les autorités de l'Allemagne à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.