

Adoption: 18 octobre 2013  
Publication: 16 décembre 2013

**Public**  
**Greco RC-III (2013) 15F**  
**Deuxième rapport intérimaire**

## Troisième Cycle d'Évaluation

### Deuxième Rapport de Conformité *intérimaire* sur l'Allemagne

**"Incriminations (ETS 173 et 191, GPC 2)"**

\* \* \*

**"Transparence du financement des partis politiques"**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 61<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 14-18 octobre 2013)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur l'Allemagne a été adopté lors de la 45<sup>e</sup> 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](#) / [Thème II](#)).
2. Comme demandé par le 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 retenu l'Autriche et la Fédération de Russie pour désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. La Fédération de Russie a désigné M. Aslan YUSUFOV et l'Autriche M. Christian MANQUET. Les Rapporteurs ont bénéficié du concours du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de conformité.
3. Dans le [Rapport de conformité](#), adopté lors de sa 53<sup>e</sup> réunion plénière (Strasbourg, 5-9 décembre 2011), le GRECO 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'Évaluation du Troisième Cycle. Au vu de ces résultats, le GRECO avait jugé le très faible niveau de conformité « 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 ne respectant pas les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation mutuelle.
4. Dans le [Premier Rapport de conformité intérimaire](#), adopté par le GRECO à sa 57<sup>e</sup> réunion plénière (Strasbourg, 15-19 octobre 2012), le GRECO avait conclu que le niveau de conformité avec les recommandations demeurait « globalement insatisfaisant », étant donné qu'aucun résultat tangible n'avait été obtenu par l'Allemagne pour ce qui était de la mise en œuvre des recommandations qui, dans le Rapport de conformité, avaient été jugées partiellement ou non mises en œuvre. Le GRECO a donc, conformément à l'article 32, paragraphe 2 alinéa (ii), chargé son Président de transmettre une lettre au Chef de la Délégation de l'Allemagne attirant son attention sur la non-conformité avec les recommandations visées et sur la nécessité d'agir avec détermination pour marquer des progrès concrets aussitôt que possible. En outre, le GRECO a demandé au Chef de la Délégation de l'Allemagne de soumettre un rapport concernant les actions entreprises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir les recommandations i et iii-x concernant le Thème I, et les recommandations ii-v, vii, viii et x concernant le Thème II) pour le 31 juillet 2013. Ce rapport, soumis le 23 juillet 2013, a servi de base pour le Deuxième Rapport de conformité intérimaire.
5. Le présent [Deuxième Rapport intérimaire de conformité](#) évalue la poursuite de la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis l'adoption du Premier Rapport intérimaire de conformité, et contient une appréciation globale du niveau de conformité de l'Allemagne avec ces recommandations.

## **II. ANALYSE**

### **Thème I : Incriminations**

6. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 10 recommandations à l'Allemagne concernant le Thème I. L'une d'entre elles – la recommandation ii – avait été considérée comme mise en œuvre de façon satisfaisante dans le Rapport de conformité ; les

recommandations restantes avaient été considérées comme non mises en œuvre dans le Rapport de conformité et le Premier Rapport de conformité intérimaire.

### **Recommandations i et iii à x.**

#### **7. 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) ;*
- *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).*

#### **8. En ce qui concerne la recommandation i, les autorités de l'Allemagne répètent que, même si la ratification de la Convention et de son Protocole additionnel demeure au stade préparatoire, en principe, cette ratification reste un objectif du Gouvernement fédéral, une fois que les amendements nécessaires auront été introduits aux dispositions du Code pénal allemand pour ce qui est de la lutte contre la corruption (recommandations iii à x).**

9. Concernant les recommandations iii et iv, les autorités déclarent qu'outre les trois projets de loi déjà mentionnés dans le Premier Rapport intérimaire de conformité – qui avaient fait l'objet d'une audition d'experts menée par la Commission des questions juridiques du Parlement national allemande (*Bundestag*) –, un autre projet de loi visant à élargir l'incrimination de corruption active et passive des membres d'assemblées publiques au titre de la section 108e du Code pénal a été adopté par *Bundesrat* (l'organe représentatif des *Länder*) le 3 mai 2013 et présenté au *Bundestag*.
10. Cependant, aucun des projets de loi susmentionnés n'a été adopté, et les procédures législatives les concernant ne seront pas poursuivies par le 18<sup>e</sup> *Bundestag* élu le 22 septembre 2013 (*principe de la suspension des travaux*). Il reste à voir si de nouveaux textes législatifs visant à élargir l'incrimination de corruption de membres d'assemblées publiques nationales et étrangères au titre de la section 108e du Code pénal seront présentés au *Bundestag* nouvellement élu.
11. Le GRECO note que la situation demeure largement identique à celle qui prévalait au moment de l'adoption du Rapport de conformité et invite vivement, une fois encore, les autorités à intensifier leurs efforts pour amender la législation nationale conformément aux recommandations iii à x, et procéder rapidement à la ratification de la Convention pénale sur la corruption et de son Protocole additionnel.
12. Le GRECO conclut que les recommandations i et iii à x demeurent non mises en œuvre.

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

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

### **Recommandations ii à v, vii, viii et x.**

14. *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).*
15. Les autorités signalent que, par lettre du 6 mars 2013, 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 et de lui indiquer si des mesures avaient été prises ou étaient envisagées. Par lettre du 25 avril 2013, le Président de la Commission des affaires internes du *Bundestag* a indiqué que la Commission avait procédé à une consultation au sujet du Premier Rapport de conformité intérimaire à sa réunion du 24 avril 2013. Les groupes parlementaires de la coalition ont insisté sur le fait qu'ils s'en tenaient à leur position, qu'ils avaient déjà communiquée, selon laquelle ils ne voyaient pas la nécessité de faire quoi que ce soit de plus. Cela dit, les consultations ont fait ressortir clairement que le désaccord politique persiste entre les groupes parlementaires de la coalition et de l'opposition concernant des problèmes spécifiques évoqués dans le Rapport d'Évaluation.
16. Le GRECO note qu'aucun progrès n'a été marqué depuis l'adoption du Premier Rapport de conformité intérimaire. La commission parlementaire concernée a une fois encore débattu des recommandations en suspens, concluant qu'il n'était pas nécessaire de faire quoi que ce soit de plus. Dans le même temps, le GRECO relève avec intérêt que plusieurs groupes parlementaires ne sont pas d'accord avec cette conclusion. Le GRECO incite vivement les autorités à poursuivre les discussions entamées et prendre les mesures appropriées, conformément avec les recommandations.
17. 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

18. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut qu'aucun progrès n'a été fait par l'Allemagne en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations qui avaient été jugées partiellement ou non mises en œuvre dans le Rapport de conformité du Troisième Cycle.** Pour ce qui est du Thème I – Incriminations, les recommandations i et iii-x n'ont pas encore été mises en œuvre. En ce qui concerne le 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 encore été mise en œuvre.
19. Le GRECO déplore que, si certaines des questions traitées par les recommandations en suspens ont fait l'objet d'un débat parlementaire supplémentaire, aucune mesure concrète n'ait encore été entamée. L'Allemagne demeure donc l'un des rares membres du GRECO à n'avoir pas avoir ratifié la Convention pénale contre la corruption et son Protocole additionnel, et aucune mesure concrète n'a été prise pour préparer les amendements légaux qui doivent être introduits au Code pénal, conformément aux recommandations du GRECO. Le GRECO souhaite rappeler que les lacunes identifiées dans le droit allemand sur les pots-de-vin – par exemple l'incrimination limitée de la corruption des parlementaires et autres membres d'assemblées nationales, conjuguée à l'absence de délits de trafic d'influence, plus certaines limitations à l'incrimination de la corruption d'agents publics étrangers et internationaux et de la corruption dans le secteur privé – constituent des lacunes significatives en droit. Pour ce qui est de la transparence du financement politique, le GRECO a encore de forts doutes en ce qui concerne l'attention très limitée accordée à plusieurs recommandations de première importance – par exemple l'introduction d'un système permettant la publication en temps opportun des comptes de campagne électorale, le renforcement de la transparence pour les dons direct aux parlementaires et aux candidats aux élections qui sont membres de partis politiques, et l'augmentation des ressources allouées au président du *Bundestag* pour la supervision du financement des partis.
20. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité à l'égard des recommandations demeure « globalement insatisfaisant » au sens des dispositions de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur.
21. Conformément à l'article 32, paragraphe 2 alinéa (i) du Règlement intérieur, le GRECO demande au Chef de la Délégation de l'Allemagne de soumettre un rapport concernant les actions entreprises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir les recommandations i et iii-x concernant le Thème I, et les recommandations ii, iii, iv, v, vii, viii et x concernant le Thème II) d'ici le 31 juillet 2014.
22. Conformément à l'article 32, paragraphe 2 alinéa (ii) c), le GRECO invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à envoyer une lettre au ministre des Affaires étrangères de l'Allemagne pour attirer son attention sur la non-conformité avec les recommandations pertinentes et sur la nécessité d'agir avec détermination pour marquer des progrès concrets aussitôt que possible.
23. Enfin, le GRECO invite les autorités de l'Allemagne à autoriser aussitôt que possible la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.