

Adoption: 18 mars 2016
Publication: 16 juin 2016

Public
GrecoRC3(2016)5

Troisième Cycle d'Evaluation

Deuxième Rapport de Conformité sur l'Allemagne

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

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

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

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures supplémentaires prises par les autorités allemandes depuis l'adoption du troisième Rapport intérimaire au premier Rapport de Conformité au sujet des recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur l'Allemagne. Il est rappelé que le Troisième Cycle d'Evaluation porte sur 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 n° 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – sur un plan plus général – Principe directeur n° 15 (Financement des partis politiques et des campagnes électorales)).
2. A l'occasion de sa 45^e réunion plénière du 4 décembre 2009, le GRECO a adopté le Troisième Rapport de Conformité sur l'Allemagne (Greco Eval III Rep (2009) 3F [Thème I](#) / [Thème II](#)). Ce rapport contient 20 recommandations et a été rendu public le 4 décembre 2009.
3. Dans son premier [Rapport de Conformité](#), adopté lors de sa 53^e réunion plénière (à Strasbourg, du 5 au 9 décembre 2011), le GRECO concluait que l'Allemagne avait mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de façon satisfaisante quatre seulement des vingt recommandations figurant dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle. Au vu de ces résultats, le GRECO avait jugé le très faible niveau de conformité « globalement insuffisant » 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'Evaluation.
4. Le premier [Rapport de conformité intérimaire](#) avait été adopté par le GRECO à l'occasion de sa 57^e réunion plénière (à Strasbourg, du 15 au 19 octobre 2012) et rendu public le 28 novembre 2012. Le [Deuxième Rapport de conformité intérimaire](#) a ensuite été adopté lors de la 61^e réunion plénière (Strasbourg, du 14 au 18 octobre 2013) du GRECO et rendu public le 16 décembre 2013. Dans son [Troisième Rapport de conformité](#), adopté quant à lui à l'occasion de sa 65^e réunion plénière du 10 octobre 2015 et rendu public le 28 janvier 2015, le GRECO concluait que l'Allemagne avait mis en œuvre de façon satisfaisante six des vingt recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième cycle. A cette date, onze recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et trois n'avaient pas été mises en œuvre. Le GRECO a décidé de clore la procédure de conformité renforcée (le degré de conformité n'étant plus « globalement insatisfaisant »).
5. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités allemandes ont soumis leur Deuxième Rapport de Situation contenant des informations supplémentaires sur les actions entreprises pour se conformer aux recommandations jugées partiellement mises en œuvre ou non mises en œuvre dans le Rapport de Conformité. Ce rapport reçu le 15 juillet 2015 – et mis à jour les 7 et 18 janvier 2016 – a servi de base au Deuxième Rapport de Conformité.

6. Le GRECO a sélectionné l'Autriche et la Fédération de Russie pour désigner les Rapporteurs pour la procédure de conformité. La Fédération de Russie a ainsi désigné M. Aslan YUSUFOV et l'Autriche M. Christian MANQUET. Les Rapporteurs ont bénéficié du concours du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

7. Il convient de rappeler que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 10 recommandations à l'Allemagne concernant le Thème I. Les recommandations ii, iii et iv avaient été considérées comme mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations v, vi, vii, viii et x avaient été considérées comme partiellement mises en œuvre. Les recommandations i et ix n'avaient quant à elles pas été mises en œuvre.

Recommandation i.

8. *Le GRECO avait recommandé de ratifier dans les meilleurs délais la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et son Protocole additionnel (STE 191).*
9. Le GRECO rappelle que dans son Troisième Rapport de Conformité intérimaire il se félicitait du fait que les autorités allemandes aient engagé plusieurs mesures visant à ratifier la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel. Le *Bundestag* (le Parlement national) avait en effet adopté un projet de loi visant notamment à modifier l'article 108e du Code pénal en vue d'élargir l'incrimination de la corruption active et passive des membres d'assemblées ; un projet de loi visant à mettre en œuvre les recommandations du GRECO relatives aux dispositions de la Convention pénale sur la corruption et de son Protocole additionnel avait par ailleurs été présenté pour consultation publique par le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs ; et, enfin, un projet de loi autorisant le gouvernement fédéral à ratifier la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel était en cours d'élaboration par le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs. Toutefois, dans la mesure où le projet de loi autorisant le gouvernement fédéral à ratifier ces instruments était toujours en phase d'élaboration et que son adoption dépendrait des modifications préalables apportées à la législation pénale, le GRECO avait conclu que la recommandation concernée n'avait toujours pas été mise en œuvre.
10. Les autorités allemandes indiquent à présent que le projet de loi mentionné ci-dessus visant à mettre en œuvre les recommandations du GRECO relatives aux dispositions de la Convention pénale sur la corruption et à son Protocole additionnel – le projet de loi relative à la lutte contre la corruption (*Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption*) – a été adopté par le gouvernement fédéral le 21 janvier 2015 et par le *Bundestag* le 20 novembre 2015, et qu'il est entré en vigueur le 26 novembre 2015¹. La loi relative à la lutte contre la corruption vise à apporter des modifications au Code pénal afin de le mettre pleinement en conformité avec les dispositions des deux instruments et ainsi permettre leur ratification. Deuxièmement, les autorités précisent qu'un projet de loi autorisant le gouvernement fédéral à ratifier les instruments précités a été préparé par le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs, fait

¹ Pour la version allemande, consulter http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl115s2025.pdf

l'objet d'une consultation publique et a été publiée sur le site Internet du ministère le 2 mars 2016². Une fois adopté par le gouvernement fédéral, le projet de loi sera soumis au *Bundestag*.

11. Le GRECO reconnaît l'entrée en vigueur de la loi relative à la lutte contre la corruption visant à mettre le Code pénal en conformité avec les dispositions de la Convention pénale sur la corruption et de son Protocole additionnel et permettre ainsi leur ratification, ainsi que la préparation et la publication d'un projet de loi par le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs autorisant le gouvernement fédéral à ratifier ces instruments. Le GRECO invite les autorités à poursuivre leurs initiatives et à ratifier ces deux instruments juridiques dans les meilleurs délais, comme l'exige la recommandation.

12. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandations v, vi et vii.

13. *Le GRECO avait 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 (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) ; et*
- *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).*

14. Le GRECO rappelle que, dans le troisième rapport intérimaire de conformité, il avait estimé que les recommandations v, vi et vii avaient été partiellement mises en œuvre. Le GRECO avait salué le fait que les autorités avaient préparé un projet de loi visant à satisfaire aux exigences des recommandations. Dans le même temps, il avait observé que le nouvel article 335a du Code pénal sur la corruption d'agents publics étrangers et internationaux exigeait encore l'existence d'un lien entre l'acte de corruption et la violation des devoirs. L'Allemagne avait donc l'intention, sur la base de l'article 36 de la Convention pénale sur la corruption et de l'article 9 de son Protocole additionnel, de déclarer que le pays allait ériger en infraction pénale la corruption active et passive d'agents publics étrangers, de fonctionnaires internationaux, de juges et d'agents de cours internationales ainsi que de jurés étrangers uniquement dans la mesure où l'agent public accomplit ou s'abstient d'accomplir un acte en violation de ses devoirs.

15. Les autorités indiquent à présent l'adoption et l'entrée en vigueur, le 26 novembre 2015, de la loi relative à la lutte contre la corruption visant à modifier le Code pénal telle que mentionnée sous la recommandation i. Elles font savoir que les dispositions relatives aux recommandations v, vi et vii, qui concernent l'article 335a du Code pénal, ont été adoptées sans modification par rapport au projet de loi examiné par le GRECO dans son troisième rapport intérimaire de conformité. Par conséquent, l'Allemagne a toujours l'intention de faire la déclaration mentionnée ci-dessus

² Pour la version allemande, consulter <http://www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Vertragsgesetz/Korruption.html>

conformément à l'article 36 de la Convention pénale sur la corruption et à l'article 9 de son Protocole additionnel.

16. Le GRECO se félicite de l'adoption et de l'entrée en vigueur des amendements au Code pénal, déjà examinés sous la forme de projets et considérés comme satisfaisants dans le troisième rapport intérimaire de conformité. Les nouvelles dispositions prévues dans l'article 335a du Code pénal prévoient d'incriminer plus largement la corruption active et passive d'agents publics étrangers (recommandation v), d'agents publics internationaux (recommandation vi) et de jurés étrangers (recommandation vii). Plus particulièrement, l'infraction de corruption ne se limite plus à la corruption active ou à la corruption dans le contexte de transactions commerciales. Pour autant, l'existence d'un lien entre l'acte de corruption et la violation des devoirs est toujours exigée, comme c'était déjà le cas avant la réforme. Le GRECO observe que, pour cette raison, l'Allemagne prévoit de faire des déclarations au titre de l'article 36 de la Convention pénale contre la corruption et de l'article 9 de son Protocole additionnel. Néanmoins, puisque ce processus n'est pas encore achevé, le projet de loi autorisant le gouvernement fédéral à ratifier ces instruments, et envisageant probablement la réalisation des déclarations, étant encore en préparation (voir la partie précédente relative à la recommandation i), le GRECO ne peut pas conclure que les recommandations ont été pleinement mises en œuvre.
17. Le GRECO conclut que les recommandations v, vi et vii demeurent partiellement mises en œuvre.

Recommandation viii.

18. *Le GRECO avait recommandé de modifier les dispositions relatives à la corruption dans le secteur privé de l'article 299 du Code pénal pour les rendre conformes aux articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
19. Le GRECO rappelle que la recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le troisième rapport intérimaire de conformité. Le projet de loi relative à la lutte contre la corruption prévoyait l'amendement de l'article 299 du Code pénal, selon lequel l'infraction de corruption dans le secteur privé ne doit plus être limitée aux cas où un avantage est accordé ou pris en guise de contrepartie pour obtenir « une préférence indue (...) dans le contexte d'un appel d'offres pour l'achat de biens ou de services », mais doit également être étendue aux cas où l'avantage est offert ou accepté en échange de la violation par la personne corrompue de ses devoirs envers l'entreprise. Comme cela était déjà le cas, l'infraction devrait porter sur toutes les formes d'avantages, indépendamment de leur valeur, et ne pas se limiter aux avantages indus. Suite à l'examen du projet de législation, le GRECO s'est déclaré satisfait.
20. Les autorités indiquent que les modifications susmentionnées à l'article 299 du Code pénal prévues par le projet de loi relative à la lutte contre la corruption ont été adoptées et sont entrées en vigueur (voir la partie précédente concernant la recommandation i) avec deux changements, dans le paragraphe 1, point 2 et dans le paragraphe 2, point 2. Premièrement, la nouvelle version comprend l'expression « s'abstient d'accomplir un acte ». Cette modification s'appuie sur la Convention pénale contre la corruption, laquelle emploie la même formulation et a pour objectif de clairement spécifier que l'avantage doit être accordé ou pris en échange du fait par l'employé ou l'agent d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte (en violation de ses devoirs). Deuxièmement, la nouvelle version inclut l'expression « sans l'autorisation de l'entreprise » afin de préciser que la responsabilité pénale ne peut être engagée lorsque l'employé ou l'agent agit de manière transparente et dans le respect de l'entreprise. Les autorités soulignent que, d'après

le rapport explicatif du projet de loi, l'autorisation de l'entreprise doit avoir un lien avec le fait d'offrir et d'accepter l'avantage ainsi qu'au fait pour l'employé ou l'agent d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte en violation de ses devoirs. Les nouvelles dispositions sont libellées comme suit.

Article 299 du Code pénal : Acceptation et offre de pots-de-vin dans la pratique commerciale

(1) *Quiconque, en qualité d'employé ou d'agent d'une entreprise,*

1. *demande, permet que lui soit promis ou accepte pour son compte ou pour le compte d'un tiers un avantage dans une transaction commerciale pour l'achat de marchandises ou de services en guise de contrepartie pour donner indûment la préférence à un tiers dans le contexte d'un appel d'offres en Allemagne ou à l'étranger*
2. *sans l'autorisation de l'entreprise, demande, permet que lui soit promis ou accepte pour son compte ou pour le compte d'un tiers, un avantage en guise de contrepartie pour que l'employé ou l'agent en question accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans le contexte d'un achat de marchandises ou de services, violant ainsi ses devoirs envers l'entreprise,*

est passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans maximum ou d'une amende.

(2) *Quiconque, dans la pratique commerciale,*

1. *offre, promet ou accorde à un employé ou un agent d'une entreprise, pour son compte ou le compte d'un tiers, un avantage en guise de contrepartie pour que l'employé ou l'agent en question lui donne une préférence indue ou accorde cette préférence à un tiers dans le contexte d'un appel d'offres en Allemagne ou à l'étranger*
2. *sans l'autorisation de l'entreprise, offre, promet ou accorde à un employé ou un agent d'une entreprise, pour son compte ou celui d'un tiers, un avantage en guise de contrepartie pour que l'employé ou l'agent en question accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans le contexte d'un achat de marchandises ou de services, violant ainsi ses devoirs envers l'entreprise*

est passible de sanctions similaires.

21. Le GRECO prend note des informations communiquées concernant les modifications relatives à l'infraction de corruption dans le secteur privé, lesquelles sont en grande partie identiques aux projets d'amendements précédemment examinés par le GRECO. Elles portent avant tout sur la principale inquiétude sous-tendant la recommandation, en élargissant la portée de ces dispositions à tous les cas où un avantage est offert ou pris en contrepartie pour que la personne corrompue viole ses devoirs. Pour ce qui est du nouvel élément relatif au fait pour l'employé ou l'agent de l'entreprise d'accomplir un acte « sans l'autorisation de l'entreprise », le GRECO observe qu'une telle obligation n'est pas en contradiction avec les articles 7 et 8 de la Convention pénale contre la corruption. Comme précisé dans le Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 55, « Le concept de « violation des devoirs » peut être rattaché aussi à l'idée de « secret », c'est-à-dire, l'acceptation de l'avantage à l'insu de l'employeur ou mandant sans avoir demandé ou obtenu son autorisation ou approbation ». Pour autant, les autorités peuvent souhaiter examiner encore la question de savoir si cet élément (« sans l'autorisation de l'entreprise ») n'entrave pas l'application effective de l'infraction de corruption dans le secteur privé. Comme le GRECO l'a déjà fait remarquer précédemment, la « violation du devoir » peut idéalement être définie à partir des dispositions contractuelles, juridiques, éthiques ou autres qui, en principe, sont relativement prévisibles et claires, alors qu'il peut être difficile pour les autorités

judiciaires qui procèdent à des poursuites de vérifier la validité, en particulier a posteriori, des déclarations faites par l'organe directeur d'une entreprise.

22. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ix.

23. *Le GRECO avait recommandé d'ériger le trafic d'influence en infraction, conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*

24. Le GRECO rappelle que le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs avait conclu que les dispositions en vigueur en matière de corruption, telles que modifiées par le projet de loi précité, s'appliquaient aux pratiques de corruption de manière exhaustive et ne nécessitaient pas d'être complétées par une infraction distincte de « trafic d'influence » ; par conséquent, la note d'information accompagnant la procédure de consultation soulignait que l'Allemagne avait l'intention d'émettre une réserve en ce sens au sujet de l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption, comme le prévoit l'article 37 de la Convention. Le GRECO avait toutefois encouragé les autorités à reconsidérer leur position, renouvelé l'Appel formel du Comité des Ministres aux Etats³ de limiter autant que possible les réserves qu'ils formulent à l'égard de la Convention, et rappelé que, selon le Rapport d'Evaluation, la mise en place de dispositions pénales spécifiquement applicables au trafic d'influence permettrait en effet de combler une lacune. Par conséquent, dans la mesure où le projet de loi visant à modifier la législation pénale en matière de corruption et à autoriser le gouvernement fédéral à ratifier la Convention, avec une possible réserve en ce qui concerne l'article 12, était toujours en phase d'élaboration, le GRECO ne pouvait pas conclure que la recommandation en question avait été, ne serait-ce que partiellement, mise en œuvre.

25. Les autorités déclarent à présent qu'à la suite de la consultation publique sur le projet de loi initié en juin 2014 et de la préparation de son adoption par le gouvernement fédéral, le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs a une nouvelle fois examiné la question de la mise en place d'une infraction de « trafic d'influence » et est à nouveau parvenu à la conclusion que les dispositions en vigueur, telles que modifiées par le projet de loi, prennent en compte de manière exhaustive les pratiques de corruption et ne nécessitent pas d'être complétées par une infraction distincte de « trafic d'influence ». Les autorités allemandes prévoient par conséquent toujours de formuler une réserve au sujet de l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption.

26. Le GRECO prend note des informations fournies. Il maintient sa position antérieure : étant donné que d'une part, la mise en place de dispositions pénales spécifiquement applicables au trafic d'influence permettrait de combler une lacune (par exemple dans les cas impliquant des élus) et, d'autre part, vu le stade actuel du processus de réforme, dans lequel un projet de loi visant à autoriser le gouvernement fédéral à ratifier la Convention, avec une éventuelle réserve quant à l'article 12, est toujours en cours de préparation, le GRECO ne peut conclure que la recommandation a été, ne serait-ce que partiellement, mise en œuvre.

27. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

³ lancé par le Comité des Ministres aux Etats au cours de sa 103^e session ministérielle à l'occasion de l'adoption du texte de la Convention pénale sur la corruption (4 novembre 1998)

Recommandation x.

28. *Le GRECO avait 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.*
29. *Le GRECO rappelle que, dans son Troisième Rapport de Conformité intérimaire, il avait considéré que la recommandation x était partiellement mise en œuvre. Un projet de loi visant à établir une compétence sur toutes les infractions de corruption⁴ (première partie de la recommandation) et à regrouper l'ensemble des dispositions en matière de compétence dans le Code pénal lui-même (deuxième partie de la recommandation) avait été présenté. Le GRECO n'avait toutefois pas été en mesure de constater que la compétence serait également établie dans les cas d'infractions commises à l'étranger par un membre d'une assemblée publique allemande qui n'est pas ressortissant allemand⁵.*
30. *Les autorités précisent à présent qu'à la suite de la consultation publique sur le projet de loi précité et compte tenu des observations formulées par le GRECO, le ministère a apporté des modifications au texte et a ajouté une disposition à insérer au Code pénal (article 5, point 16) visant à établir la compétence pour les infractions de corruption commises à l'étranger par des membres d'assemblées publiques allemandes, indépendamment de leur nationalité. Cette modification présente un intérêt pratique pour les élus des organes représentatifs des communes qui, contrairement aux membres du *Bundestag*, ne sont pas tenus d'être ressortissants allemands. Les dispositions pertinentes de la loi, qui, entre-temps, a été adoptée et est entrée en vigueur (voir la partie relative à la recommandation i ci-dessus), sont libellées comme suit :*

Article 5 du Code pénal : infractions commises à l'étranger contre des intérêts juridiques nationaux

Le droit pénal allemand s'applique, indépendamment du droit en vigueur sur le lieu où l'acte a été commis, aux actes commis à l'étranger suivants :

[...]

15. Les infractions commises dans l'exercice d'une fonction publique conformément aux articles 331 à 337, si

a) l'auteur de l'infraction est allemand au moment des faits,

b) l'auteur de l'infraction est un agent public européen et l'autorité publique dont il dépend a son siège en Allemagne,

c) l'acte a un rapport avec un agent public, une personne chargée de fonctions de service public spéciales ou un militaire des forces armées fédérales (Bundeswehr), ou

d) l'acte a un rapport avec un agent public européen ou un arbitre européen qui est allemand au moment des faits, ou avec une personne assimilée en vertu de l'article 335a qui est allemande au moment de l'infraction ;

⁴ En ce qui concerne la corruption dans le secteur privé, d'après l'exposé des motifs du projet de loi, l'Allemagne avait l'intention de déclarer, en vertu de l'article 37, paragraphe 2 de la Convention pénale sur la corruption, qu'elle fait usage de la réserve figurant à l'article 17, paragraphe 2, de la Convention, qui consiste à n'appliquer que dans des cas ou conditions spécifiques les règles de compétence définies aux alinéas 1 b et c de l'article 17 de la Convention.

⁵ conformément à l'article 17, paragraphe 1.b de la Convention

16. La corruption active et passive d'élus (article 108e), si
a) l'auteur de l'infraction est membre d'une assemblée publique allemande ou ressortissant allemand au moment des faits, ou
b) l'acte a un rapport avec un membre d'une assemblée publique allemande ou avec un ressortissant allemand au moment des faits.

31. Le GRECO se félicite de cette nouvelle modification du projet de loi déjà examiné dans le cadre du troisième rapport intérimaire de conformité visant à combler la lacune persistante en établissant également une compétence pour les infractions de corruption commises à l'étranger par des membres d'assemblées publiques allemandes qui n'ont pas la nationalité allemande et de son adoption et son entrée en vigueur.
32. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

33. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO avait adressé 10 recommandations à l'Allemagne au titre du Thème II. 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.

Recommandations ii à v, vii, viii et x.

34. *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).
35. Les autorités indiquent que, dans un courrier du 28 janvier 2015, le ministre fédéral de l'Intérieur a demandé au président du *Bundestag* de l'informer de la position du Parlement au sujet des recommandations en suspens et de lui indiquer dans quelle mesure de nouvelles mesures avaient été prises ou avaient été planifiées pour leur mise en œuvre. Par courrier du 2 juillet 2015, le président de la commission des affaires intérieures du *Bundestag* - en consultation avec les porte-paroles des groupes parlementaires de la commission - a indiqué que la commission des affaires intérieures, qui est la commission principale chargée des questions relatives à la législation applicable au financement des partis politiques, procédait alors à l'examen d'un amendement à la loi relative aux partis politiques. Il a par ailleurs déclaré que les recommandations du GRECO étaient également prises en compte lors des consultations en cours.
36. Le 22 décembre 2015, le *Bundestag* a adopté le dixième amendement à la loi sur les partis politiques, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Les modifications portent notamment sur le détail du financement public des partis politiques, l'inclusion des frais d'adhésion dans le calcul du seuil de 10 000 € au-delà duquel les dons perçus par les partis politiques doivent apparaître dans leurs extraits de comptes, et l'introduction de nouvelles sanctions, parmi lesquelles des amendes, en cas de non respect par un parti politique de son obligation de publication des comptes. Enfin, les autorités ajoutent qu'elles présument que le *Bundestag* va prochainement informer le gouvernement fédéral de sa position concernant les recommandations du GRECO qui n'ont pas encore été pleinement mises en œuvre.
37. Le GRECO prend note de la récente réforme de la loi sur les partis politiques qui a, entre autres, modifié certaines dispositions relatives à la transparence du financement des partis politiques et à la mise en application de la réglementation. Si ces modifications semblent aller dans la bonne direction, le GRECO observe qu'elles ne présentent qu'un intérêt indirect pour la mise en œuvre des recommandations en suspens. Le GRECO est inquiet de constater qu'aucun progrès tangible n'a été accompli sur ce point depuis l'adoption du Troisième Rapport de Conformité intérimaire. Le GRECO invite instamment les autorités allemandes à poursuivre le processus de réforme engagé et à prendre les mesures appropriées conformément aux recommandations.
38. Le GRECO conclut que les recommandations ii, iii, iv, v, viii et x demeurent partiellement mises en œuvre et que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

39. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Allemagne a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante huit des vingt recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** A ce jour, dix recommandations ont été partiellement mises en œuvre et deux n'ont pas été mises en œuvre.
40. Plus spécifiquement, en ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations ii, iii, iv, viii et x ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations i, v, vi et vii ont été partiellement mises en œuvre. La recommandation ix n'a toujours pas été mise en œuvre. Pour ce qui est 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 n'a pas été mise en œuvre.
41. En ce qui concerne le Thème I - Incriminations, le GRECO observe que le processus de réforme dont il s'était déjà félicité dans son Troisième Rapport de Conformité intérimaire s'est poursuivi et est presque achevé. Suite à l'adoption et l'entrée en vigueur de la loi relative à la lutte contre la corruption en novembre 2015, les recommandations du GRECO relatives aux règles de compétence et à la criminalisation de la corruption active et passive d'agents publics étrangers, de fonctionnaires internationaux et de jurés étrangers et à la corruption dans le secteur privé ont été traitées, ouvrant ainsi la voie à la ratification par l'Allemagne de la Convention pénale contre la corruption et de son Protocole additionnel. S'agissant du Thème II - Transparence du financement des partis politiques, il semblerait que les récentes modifications de la loi sur les partis politiques soient en mesure d'améliorer la transparence et la mise en œuvre effective de la réglementation, allant ainsi dans la bonne direction. Pour autant, le GRECO regrette que ce processus de réforme n'ait pas été mis à profit pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Il tient à souligner à nouveau que plusieurs recommandations portant sur des questions de la plus haute importance sont toujours en suspens, comme l'instauration d'un système permettant la publication en temps opportun des comptes de campagne électorale, le renforcement de la transparence concernant les dons directs à des parlementaires et à des candidats aux élections appartenant à des partis politiques, ainsi que l'augmentation plus importante des ressources allouées au président du *Bundestag* pour la surveillance du financement des partis politiques. A nouveau, le GRECO invite instamment les autorités allemandes à traiter les recommandations en suspens au plus vite.
42. En conclusion, étant donné que douze recommandations n'ont pas été pleinement mises en œuvre, le GRECO demande, en vertu de l'article 31, paragraphe 9, de son Règlement intérieur, au chef de la délégation allemande de lui soumettre d'autres informations complémentaires, notamment au sujet de la mise en œuvre des recommandations i, v, vi, vii et ix (Thème I – Incriminations) et des recommandations ii à v, vii, viii et x (Thème II – Transparence du financement des partis politiques, d'ici au 31 décembre 2016.
43. Le GRECO invite les autorités allemandes à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.