

Adopted: 18 octobre 2017
Publication: 26 février 2018

Public
GrecoRC3(2017)3

Troisième Cycle d'Evaluation

Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur l'Allemagne

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

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 77^{eme} Réunion Plénière
(Strasbourg, 16-18 octobre 2017)

I. INTRODUCTION

1. L'Addendum au deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures supplémentaires prises par les autorités allemandes depuis l'adoption du troisième Rapport intérimaire relatif au premier Rapport de Conformité, en ce qui concerne les recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'évaluation du Troisième cycle sur l'Allemagne. Il convient de rappeler que le Troisième cycle d'évaluation couvre 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 GRECO a adopté le Rapport d'évaluation du Troisième cycle sur l'Allemagne lors de sa 45^e Réunion plénière (4 décembre 2009). Le Rapport (Greco Eval III Rep (2009) 3F [Thème I](#) / [Thème II](#)) contenait vingt recommandations et a été rendu public le 4 décembre 2009.
3. Dans le premier [Rapport de conformité](#) adopté lors de sa 53^e Réunion plénière (Strasbourg, 5-9 décembre 2011), le GRECO concluait que l'Allemagne avait mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de manière satisfaisante quatre seulement des 20 recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Troisième Cycle. Au vu de ce résultat, le GRECO avait estimé que le très faible niveau de conformité aux recommandations correspondait à la catégorie « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. En conséquence, le GRECO avait 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.
4. Le [premier Rapport de Conformité intérimaire](#) avait été adopté par le GRECO lors de sa 57^e Réunion plénière (19 octobre 2012) et rendu public le 28 novembre 2012. Le [deuxième Rapport de Conformité intérimaire](#) avait été adopté par le GRECO lors de sa 61^e Réunion plénière (18 octobre 2013) et rendu public le 16 décembre 2013. Le [troisième Rapport de Conformité intérimaire](#) avait été adopté par le GRECO lors de sa 65^e Réunion plénière (10 octobre 2014) et rendu public le 28 janvier 2015. Sur la base des progrès réalisés par l'Allemagne, le GRECO a décidé de ne plus poursuivre l'application de l'article 32 dans la mesure où le niveau de conformité n'était plus jugé « globalement insatisfaisant ». Dans le [deuxième Rapport de Conformité](#) qui a été adopté lors de sa 71^e Réunion plénière (18 mars 2016) et rendu public le 16 juin 2016, le GRECO concluait que l'Allemagne avait mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de manière satisfaisante huit des vingt recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Troisième cycle ; dix recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et deux n'avaient pas été mises en œuvre.
5. Etant donné que douze recommandations n'avaient pas encore été pleinement mises en œuvre, le GRECO, conformément au paragraphe 9 de l'article 31 de son Règlement intérieur, a demandé au Chef de la délégation allemande d'apporter un complément d'informations concernant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations i, v , vi, vii et ix (Thème I - Incriminations) et les recommandations ii-v, vii, viii et x (Thème II - Transparence du

financement des partis politiques) au plus tard le 31 décembre 2016. Des rapports de situation ont été soumis par les autorités le 28 décembre 2016 (rep Thème I) et le 13 mars 2017 (rep thème II) ; ils ont servi de base à la rédaction du présent addendum au deuxième Rapport de Conformité.

6. Le GRECO a sélectionné l'Autriche et la Fédération de Russie pour nommer des rapporteurs pour la procédure de conformité. M. Christian MANQUET a été désigné par l'Autriche et M. Aslan YUSUFOV par la Fédération de Russie. Les rapporteurs ont reçu le concours du Secrétariat du GRECO pour la rédaction de cet addendum au deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

7. Il est rappelé que dans son Rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé 10 recommandations à l'Allemagne concernant le thème I. Au cours de la procédure de conformité jusqu'à la préparation du présent rapport, l'Allemagne avait mis en œuvre de manière satisfaisante les recommandations ii, iii, iv, viii et x et partiellement mis en œuvre les recommandations i, v, vi et vii. La recommandation ix n'avait pas été mise 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 cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Dans les précédents rapports de conformité, le GRECO avait salué les mesures prises par les autorités en vue de ratifier la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel. Le *Bundestag* (le Parlement national) avait notamment adopté, le 21 février 2014, un projet de loi modifiant, entre autres, l'article 108 e du Code pénal (CP) en vue d'incriminer plus largement la corruption active et passive des membres de l'Assemblée. Le *Bundestag* avait aussi, le 20 novembre 2015, adopté un projet de loi visant à mettre en œuvre les recommandations du GRECO relatives aux dispositions de la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel, à savoir le projet de la Loi anticorruption (*Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption*) destinée à modifier le CP pour le rendre pleinement conforme aux les dispositions de la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel afin de permettre leur ratification. Enfin, un projet de loi autorisant le Gouvernement fédéral à ratifier les instruments susmentionnés a été préparé par le Ministère fédéral de la Justice et de la Protection des Consommateurs.
10. Les autorités de l'Allemagne indiquent maintenant que la loi autorisant le Gouvernement fédéral à ratifier la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel a été adoptée par le *Bundestag* le 4 novembre 2016 et est entrée en vigueur le 20 décembre 2016. Sur cette base, le Gouvernement fédéral a ratifié les deux instruments juridiques.
11. Le GRECO se félicite de la ratification par l'Allemagne de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et de son Protocole additionnel (STE 191). Il note que la date de dépôt de l'instrument de ratification au Conseil de Europe était fixée au 10 mai 2017 et que ces instruments sont entrés en vigueur eu égard à l'Allemagne le 1^{er} septembre 2017. Il est en outre noté que l'Allemagne a fait des déclarations et émis des réserves en vertu des articles 36 et 37 de la Convention (pour plus d'informations, voir les recommandations ci-dessous).

12. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.
Recommandations v et vi.
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 (STE 173) (recommandation v) et*
 - *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).*
14. Le GRECO rappelle que les recommandations v et vi avaient été considérées comme partiellement mises en œuvre. Les dispositions de l'article 335 a du Code pénal, en vigueur depuis le 26 novembre 2015, prévoient une incrimination plus large de la corruption active et passive d'agents publics étrangers (recommandation v) et d'agents d'organisations internationales (recommandation vi). En particulier, ces infractions de corruption ne se limitent plus à la corruption active ou la corruption dans les transactions commerciales internationales. Ceci dit, il faut encore établir un lien entre l'infraction de corruption et une violation des devoirs par un agent dans l'exercice de ses fonctions, comme c'était le cas avant la réforme.
15. Les autorités signalent à présent que l'Allemagne a usé, au moment du dépôt de son instrument de ratification, du droit conféré par l'article 36 de la Convention pénale sur la corruption pour faire des déclarations sur les articles 5, 9 et 11 de la Convention, à l'effet de n'ériger en infraction la corruption active et passive d'agents publics étrangers, d'agents d'organisations internationales, de juges et d'agents de tribunaux internationaux que dans les poursuites impliquant un agent qui accomplit ou s'abstient d'accomplir un acte en violation de ses devoirs dans l'exercice de ses fonctions.
16. Le GRECO prend note des informations fournies. En ce qui concerne la conformité avec les présentes recommandations, il est clair que les dispositions de l'article 335 du Code pénal de l'Allemagne exigent toujours un lien entre l'infraction de corruption et une violation des devoirs, ce qui n'est pas conforme aux articles 5, 9 et 11 de la loi Convention pénale sur la corruption. Les recommandations restent, par conséquent, partiellement mises en œuvre. Le fait que les autorités de l'Allemagne ont eu recours à la possibilité de faire des déclarations (selon l'article 36 de la Convention) à l'égard des articles 5, 9 et 11 au moment de la ratification de la Convention, limite les obligations conventionnelles de l'Allemagne dans la mesure où ces articles sont concernés. Les autorités sont encouragées à reconsidérer la question.
17. Le GRECO conclut que les recommandations v et vi restent partiellement mises en œuvre. Étant donné que l'Allemagne a traité ces recommandations en formulant, entre autres, des déclarations conformément à l'article 36 de la STE 173, et qu'elle est, de ce fait, obligée de reconsidérer ces déclarations dans un délai de trois ans (selon l'article 38 de la STE 173), le GRECO ne demande pas à l'Allemagne de fournir des informations supplémentaires concernant les recommandations v et vi.

Recommandation vii.

18. *Le GRECO avait 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 191).*
19. Le GRECO rappelle que la recommandation vii avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Les dispositions de l'article 335 a du Code pénal, en vigueur depuis le 26 novembre 2015, prévoient une incrimination plus large de la corruption active et passive de jurés étrangers. Cette infraction ne se limite plus à la corruption active ou la corruption dans les transactions commerciales internationales. Ceci dit, il faut encore établir un lien entre l'infraction de corruption et une violation des devoirs, comme c'était le cas avant la réforme.
20. Les autorités se réfèrent à la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption. Aucune autre mesure juridique n'a été prise à l'égard de cette recommandation.
21. Le GRECO prend note de la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption. En dehors de cela, la situation juridique reste la même que lors de l'adoption du précédent rapport de conformité.
22. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

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 la recommandation ix a été considérée comme non mise en œuvre. Le Ministère fédéral de la Justice et de la Protection des Consommateurs était parvenu à la conclusion que les dispositions existantes relatives à la corruption, telles que modifiées par la loi susmentionnée, couvraient les actes de corruption de façon exhaustive et n'avaient pas besoin d'être complétées par une infraction distincte de « trafic d'Influence » ; par conséquent, les autorités avaient prévu d'introduire une réserve à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption. Le GRECO avait maintenu sa position, à savoir que l'introduction de dispositions pénales spécifiques sur le trafic d'influence comblerait un vide (par exemple en ce qui concerne les poursuites impliquant des élus).
25. Les autorités indiquent à présent que l'Allemagne a usé du droit conféré par l'article 37 de la Convention pour émettre une réserve concernant l'article 12 au moment du dépôt de son instrument de ratification. Elles maintiennent leur position selon laquelle il n'est pas nécessaire d'introduire une infraction spécifique de « trafic d'influence » dans le CP allemand.
26. Le GRECO prend note des informations fournies. En ce qui concerne la conformité avec la présente recommandation, la situation telle que décrite dans le rapport de conformité précédent demeure la même, c'est-à-dire que la législation pénale en Allemagne n'est toujours pas en conformité avec l'infraction d'influence spécifique de l'article 12 de la Convention pénale. Ceci dit, la réserve faite en vertu de l'article 36 de la Convention restreint la portée de l'article 12 eu égard aux obligations de l'Allemagne aux termes de la Convention. Les autorités sont encouragées à reconsidérer la question.

27. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre. Étant donné que l'Allemagne a traité cette recommandation en émettant une réserve conformément à l'article 37 de la STE 173, et qu'elle est, de ce fait, obligée de reconsidérer cette réserve dans un délai de trois ans (selon l'article 38 de la STE 173), le GRECO ne demande pas à l'Allemagne de fournir des informations supplémentaires concernant la recommandation ix.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

28. Il est rappelé que dans son Rapport d'évaluation, le GRECO a adressé 10 recommandations à l'Allemagne concernant le thème II. Au cours de la procédure de conformité jusqu'à l'élaboration du présent rapport, l'Allemagne avait mis en œuvre de manière satisfaisante les recommandations i et vi, et traité la recommandation ix de manière satisfaisante. Les recommandations ii, iii, iv, v, viii et x avaient été partiellement mises en œuvre et la recommandation vii n'avait pas été mise en œuvre.

Recommandations ii à v, vii, viii et x.

29. *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).

30. Les autorités signalent que, par lettre du 2 juin 2016, le Ministre fédéral de la Justice et de la Protection des Consommateurs a invité le Président du *Bundestag* à l'informer de la position du Parlement en ce qui concerne les recommandations en suspens et des mesures prises ou prévues pour les mettre en œuvre. Par lettre du 10 mars 2017, le Secrétaire de la Commission de l'Intérieur du *Bundestag* a signalé que le Président de la Commission avait transmis le deuxième Rapport de Conformité aux représentants des groupes parlementaires pour examen. Il a ajouté que compte tenu des prochaines élections du *Bundestag* prévues en septembre 2017, même si des initiatives (législatives) concernant la transparence du financement des partis politiques se dégageaient, il n'était pas possible de prédire avec certitude si ces initiatives seront traitées par l'actuel ou le futur Parlement.
31. Le GRECO est préoccupé par l'absence d'avancées dans la mise en œuvre de toutes les recommandations en instance. Il note qu'il sera difficile de réaliser des réformes législatives avant les élections législatives. Le GRECO tient toutefois à souligner qu'une période de sept ans et demi s'est écoulée depuis l'adoption du Rapport d'évaluation. Le GRECO ne peut que réitérer l'urgence de son appel aux autorités afin que les sept recommandations en suspens soient traitées de façon prioritaire.
32. Le GRECO conclut que les recommandations ii, iii, iv, v, viii et x restent partiellement mises en œuvre et que la recommandation vii n'est pas mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

33. Avec l'adoption du présent addendum au deuxième Rapport de Conformité sur l'Allemagne, le GRECO conclut que sur les vingt recommandations émises, neuf au total ont été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Dix recommandations ont été partiellement mises en œuvre et une n'a pas été mise en œuvre à ce jour.
34. Plus précisément, en ce qui concerne le thème I - Incriminations, les recommandations i, ii, iii, iv, viii et x ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations v, vi, vii et ix restent partiellement mises en œuvre.
35. En ce qui concerne le 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 restent partiellement mises en œuvre et la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.
36. En ce qui concerne le thème I - Incriminations, il convient de considérer comme une grande avancée le fait que l'Allemagne, l'un des membres fondateurs du GRECO, qui a en outre signé la Convention pénale sur la corruption en 1999, ait aujourd'hui rejoint la vaste majorité des Etats membres qui ont ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et son Protocole additionnel (STE 191). Ce fut un long processus au cours duquel des dispositions pertinentes du Code pénal devaient être modifiées. À cet égard, le GRECO a déjà reconnu dans ses précédents rapports de conformité que les recommandations spécifiques concernant l'incrimination de la corruption active et passive de membres des assemblées publiques nationales et étrangères (y compris les membres du *Bundestag*), d'agents publics étrangers, d'agents d'organisations

internationales et de jurés étrangers, ainsi que la question de la corruption dans le secteur privé et des règles de compétence ont été traitées.

37. Parallèlement, le GRECO note que l'Allemagne a usé de son droit de faire des déclarations au moment du dépôt de son instrument de ratification, notamment sur l'incrimination de la corruption active et passive d'agents publics étrangers et d'agents d'organisations internationales ainsi que d'émettre une réserve sur le trafic d'influence. En conséquence, cet état de chose restreint quelque peu les obligations contractées par l'Allemagne aux termes de la Convention de remédier à certaines lacunes de sa législation nationale dans les domaines concernés.
38. En ce qui concerne le thème II - Transparence du financement des partis politiques, le GRECO est préoccupé par l'absence de progrès supplémentaires. Il convient de souligner que sept ans et demi se sont écoulés depuis l'adoption du Rapport d'évaluation. Le GRECO ne peut que réitérer l'urgence de son appel aux autorités afin que les sept recommandations en suspens soient traitées de façon prioritaire. Le GRECO souligne à nouveau que plusieurs recommandations sont en suspens 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 des dons directs aux 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.
39. En conclusion, le GRECO conformément au paragraphe 9 de l'article 31 révisé de son Règlement intérieur, demande au Chef de la délégation allemande d'apporter un complément d'informations sur la mise en œuvre de la recommandation vii (thème I - Incriminations) et des recommandations ii-v, vii, viii et x (thème II - Transparence du financement des partis politiques au plus tard le 31 juillet 2018).
40. 35. Le GRECO invite les autorités allemandes à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre sa traduction publique.