



Adoption: 22 mars 2019
Publication: 04 juin 2019

Public
GrecoRC3(2019)1

Troisième Cycle d'Évaluation

Deuxième Addendum au 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 82^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 18-22 mars 2019)

I. INTRODUCTION

1. Ce Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures complémentaires prises par les autorités allemandes, depuis l'adoption de l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, en ce qui concerne les recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle consacré à 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 (9 décembre 2011), le GRECO concluait que l'Allemagne avait mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante quatre des vingt recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle et partiellement mis en œuvre six autres. Au vu de ce résultat, le GRECO avait qualifié le très faible niveau de conformité avec les recommandations de « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Il avait décidé par conséquent d'appliquer l'article 32 concernant les membres ne respectant pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation.
4. Ce faible niveau de conformité était resté inchangé dans le premier [Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté par le GRECO lors de sa 57^e réunion plénière (19 octobre 2012) ainsi que dans le [Deuxième Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté par le GRECO lors de sa 61^e réunion plénière (18 octobre 2013). Le [Troisième Rapport de Conformité intérimaire](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 65^e réunion plénière (10 octobre 2014). Dans ce rapport, le GRECO concluait que six recommandations avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante et que onze recommandations avaient été partiellement mises en œuvre. Au vu des progrès réalisés, le GRECO avait décidé de ne plus continuer à appliquer l'article 32 dans la mesure où le niveau de conformité n'était plus « globalement insuffisant ». Dans le [Deuxième Rapport de Conformité](#) adopté par le GRECO lors de sa 71^e réunion plénière (18 mars 2016), celui-ci concluait que l'Allemagne avait mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante huit des vingt recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle, que dix recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et que deux n'avaient pas été mises en œuvre.
5. Dans l'[Addendum au Deuxième Rapport de Conformité](#) adopté lors de sa 77^e réunion plénière (18 octobre 2017), le GRECO concluait que neuf des vingt recommandations formulées à l'égard de l'Allemagne avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, que dix avaient été partiellement mises en œuvre et qu'une n'avait toujours pas été

mise en œuvre. Le GRECO demandait au Chef de la délégation allemande d'apporter un complément d'informations sur la mise en œuvre de la recommandation vii en suspens du Thème I, mais pas en ce qui concerne les recommandations v, vi et ix, pour les raisons exposées ci-dessous (paragraphe 10 et 17). Il sollicitait également des informations supplémentaires concernant les recommandations ii-v, vii, viii et x (Thème II – Transparence du financement des partis politiques).

6. Un rapport de situation contenant des informations additionnelles a été soumis par les autorités allemandes le 28 septembre 2018 et a servi de base à l'élaboration du présent Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
7. Le GRECO avait chargé l'Autriche et la Fédération de Russie de désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité. M. Christian MANQUET et M. Aslan YUSUFOV ont ainsi été nommés au titre de l'Autriche et de la Fédération de Russie respectivement. Ils ont reçu l'assistance du Secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce rapport.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

8. Il est rappelé que dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé à l'Allemagne dix recommandations concernant le Thème I. Au cours de la procédure de conformité jusqu'à l'élaboration du présent rapport, l'Allemagne avait mis en œuvre de façon satisfaisante les recommandations i, ii, iii, iv, viii et x et mis en œuvre partiellement les recommandations v, vi, vii et ix.

Recommandations v et vi.

9. *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).*
10. Le GRECO rappelle que dans le rapport précédent, les recommandations v et vi avaient été considérées comme partiellement mises en œuvre. Les dispositions de l'article 335a du Code pénal allemand, 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), c'est-à-dire que ces infractions ne se limitent plus à la corruption active ou à la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales. Cependant, ces infractions nécessitent encore l'établissement d'un lien entre l'acte de corruption et une violation des devoirs par un agent dans l'exercice de ses fonctions, comme c'était le cas avant la réforme. Ceci étant, conformément à l'article 36 de la Convention pénale sur la corruption, l'Allemagne a fait des déclarations concernant les articles 5, 9 et 11 de la Convention, selon lesquelles ces infractions pénales supposent que l'agent (corrompu) accomplit ou s'abstient d'accomplir un acte en violation de ses devoirs officiels (ce qui n'est pas conforme aux articles 5,

9 et 11 de la Convention pénale sur la corruption). Le GRECO avait encouragé les autorités à reconsidérer cette question mais n'avait pas demandé à l'Allemagne de fournir un complément d'informations concernant ces recommandations dans la mesure où en formulant des déclarations conformément à l'article 36 de la STE 173, elle était déjà tenue de réexaminer ces déclarations en vertu de l'article 38 de la STE 173.

11. Aucune nouvelle mesure importante n'ayant été prise, le GRECO conclut que les recommandations v et vi restent partiellement mises en œuvre.

Recommandation vii.

12. *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).*
13. Le GRECO rappelle que dans le rapport précédent, la recommandation vii avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. L'article 335a du Code pénal qui est entré en vigueur le 26 novembre 2015, prévoit une incrimination plus large de la corruption active et passive de jurés étrangers ; cette infraction ne se limite donc plus à la corruption active ou à la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales. Ceci dit, il est encore nécessaire d'établir un lien entre l'acte de corruption et une violation des devoirs, comme c'était le cas avant la modification du Code pénal.
14. Les autorités font savoir à présent que le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs continue d'examiner les options qui permettraient de mettre pleinement en œuvre cette recommandation, notamment la possibilité de modifier l'article 335a du Code pénal.
15. Aucune nouvelle mesure importante n'ayant été prise, le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

16. *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).*
17. Le GRECO rappelle que dans le rapport précédent, la recommandation ix avait été considérée comme partiellement 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 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, en vertu de l'article 37 de la Convention, l'Allemagne avait formulé une réserve concernant l'article 12 au moment du dépôt de son instrument de ratification. Le GRECO avait encouragé les autorités à reconsidérer cette question mais n'avait pas demandé à l'Allemagne de fournir un complément d'informations concernant cette recommandation dans la mesure où en formulant des réserves conformément à l'article 37 de la STE 173, elle était déjà tenue de réexaminer cette réserve en vertu de l'article 38 de la STE 173.
18. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste partiellement mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

19. Il est rappelé que dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé à l'Allemagne dix recommandations 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 façon satisfaisante les recommandations i et vi, et traité la recommandation ix de manière satisfaisante.

Recommandations ii à v, vii, viii et x.

20. *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 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 ; et 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 partis 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).*

21. Il est rappelé que 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. Il est également rappelé que le gouvernement s'est adressé, à plusieurs reprises, au Bundestag pour connaître sa position en ce qui concerne la mise en œuvre de ces recommandations.

22. Les autorités allemandes font à présent savoir que le 24 janvier 2018, le ministre fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs a envoyé au Président du Bundestag un nouveau courrier accompagné de l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité du GRECO, dans lequel il demandait si d'autres mesures avaient été prises ou étaient prévues afin de mettre en œuvre les recommandations en suspens du Thème II. Par lettre du 11 juin 2018, le président de la commission de l'intérieur et du territoire du Bundestag a répondu qu'un nouvel examen des recommandations du GRECO n'aura lieu qu'après réception de l'avis d'expert de la professeure Stefanie Schmahl (Université de Wurtzbourg). L'avis d'expert portant sur les droits et les libertés des parlementaires, a été réceptionné par le Bundestag le 27 août 2018. Aucune autre mesure n'a été prise.
23. Le GRECO prend acte du fait qu'outre l'échange épistolaire constant entre le gouvernement et le Bundestag et l'avis d'expert sollicité par ce dernier, aucune mesure concrète n'a été prise pour donner suite aux recommandations. Des courriers similaires ont été adressés à plusieurs occasions (2012, 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017) au parlement, pour connaître sa position concernant les recommandations en suspens du Thème II. L'avis d'expert auquel les autorités font référence ne concerne pas directement les recommandations examinées, et n'a donné suite à aucune mesure.
24. En d'autres termes, l'Allemagne ne se conforme toujours pas, dans une large mesure, aux recommandations du Thème II du GRECO. En résumé, un système permettant la publication des comptes de campagnes électorales au niveau fédéral n'a pas été introduit (recommandation ii) ; le seuil critiqué de 50 000 EUR applicable à la déclaration immédiate des dons faits aux partis politiques n'a pas été abaissé (recommandation iii) ; des règles de transparence concernant les dons à des candidats aux élections font encore défaut (recommandation iv) ; la stricte séparation entre le financement des partis politiques d'une part, et les fondations et groupes parlementaires de l'autre n'est toujours pas assurée (recommandation v) ; le degré d'indépendance des audits externes des états financiers des partis politiques n'a pas été renforcé (recommandation vii) ; les moyens dont disposent le mécanisme de contrôle placé sous l'autorité du Président du Bundestag et chargé de la surveillance du financement des partis politiques, sont toujours jugés insuffisants pour lui permettre d'exercer cette fonction (recommandation viii) ; et l'efficacité des sanctions applicables en cas de violations du Code de conduite des parlementaires (recommandation x) n'a pas été garantie.
25. 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 toujours pas mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

26. Avec l'adoption de ce Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur l'Allemagne, le GRECO conclut que sur les vingt recommandations adressées au pays, neuf au total ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Dix recommandations ont été partiellement mises en œuvre et une n'a pas été mise en œuvre.
27. 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 ont été partiellement mises en œuvre.

28. 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 demeurent partiellement mises en œuvre et la recommandation vii non mise en œuvre.
29. Concernant le Thème I – Incriminations, la ratification en 2017 par l'Allemagne de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et de son Protocole additionnel (STE 191), à l'issue d'un long processus au cours duquel des modifications ont été apportées à certaines dispositions du Code pénal, a constitué une réalisation majeure. À cet égard, le GRECO a reconnu que les recommandations relatives à l'incrimination de la corruption active et passive de membres d'assemblées publiques nationales et étrangères (y compris les membres du Bundestag), d'agents publics étrangers, de fonctionnaires internationaux et de jurés étrangers, ainsi que la question de la corruption dans le secteur privé et des règles de compétence ont été traitées. Cela étant, le GRECO relève que l'Allemagne a fait usage de la possibilité qui lui est offerte pour formuler des déclarations à l'égard de l'incrimination de la corruption active et passive d'agents publics étrangers et de fonctionnaires internationaux, et introduire une réserve sur le trafic d'influence. Les obligations contractées par l'Allemagne aux termes de la Convention de remédier à certaines lacunes de sa législation nationale dans les domaines concernés sont ainsi quelque peu atténuées ; l'Allemagne devra reconsidérer cette situation, conformément à l'article 38 de la Convention pénale sur la corruption.
30. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, le GRECO est déçu du peu de progrès réalisés. Certaines précisions apportées, par exemple l'interdiction faite aux partis politiques d'accepter des dons anonymes (excepté ceux de petits montants), méritent d'être saluées. Cependant, d'autres considérations émises n'ont guère produit de résultats, même si certaines recommandations ont été en partie suivies. Le GRECO constate depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation, il y a plus de neuf ans, l'absence manifeste de volonté politique de renforcer le système, et le fait, par conséquent, que le système actuel ne correspond pas aux standards européens¹. Le GRECO réitère son appel pressant aux autorités afin qu'elles traitent prioritairement les sept recommandations en suspens du Thème II, soulignant que plusieurs portent sur des questions de la plus haute importance comme l'introduction d'un système permettant la publication en temps opportun des comptes de campagnes électorales, le renforcement de la transparence des dons directs à des parlementaires et candidats aux élections qui sont membres de partis politiques et un accroissement des capacités en matière de contrôle du financement des partis politiques en Allemagne.
31. L'adoption de ce Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Troisième Cycle à l'égard de l'Allemagne. Cependant, compte tenu des recommandations encore en suspens, s'agissant en particulier de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO invite les autorités allemandes à le tenir informé des avancées futures dans la mise en œuvre de ces recommandations.
32. Le GRECO invite les autorités allemandes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

¹ Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.