

Adoption : 29 octobre 2020
Publication : 15 décembre 2020

Public
GrecoEval5Rep(2019)6

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité
au sein des gouvernements centraux
(hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs

RAPPORT D'ÉVALUATION

ALLEMAGNE



Adopté par le GRECO
lors de sa 86^e session plénière (Strasbourg, 26-29 octobre 2020)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ	4
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	6
III. CONTEXTE	8
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)	10
SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF	10
<i>Le Président fédéral</i>	<i>10</i>
<i>Le gouvernement</i>	<i>12</i>
<i>Personnes nommées par le gouvernement à des fonctions de l'exécutif</i>	<i>14</i>
<i>Rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif</i>	<i>16</i>
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL	17
<i>Politique anticorruption et d'intégrité</i>	<i>17</i>
<i>Principes éthiques et règles déontologiques</i>	<i>19</i>
<i>Cadre institutionnel</i>	<i>20</i>
<i>Sensibilisation</i>	<i>21</i>
TRANSPARENCE ET CONTROLE DES ACTIVITES DU GOUVERNEMENT CENTRAL RELEVANT DE L'EXECUTIF	23
<i>Accès à l'information</i>	<i>23</i>
<i>Transparence du processus législatif</i>	<i>26</i>
<i>Tiers et lobbyistes</i>	<i>27</i>
<i>Mécanismes de contrôle</i>	<i>29</i>
CONFLITS D'INTERETS	31
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	33
<i>Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers</i>	<i>33</i>
<i>Contrats avec les autorités de l'État</i>	<i>34</i>
<i>Cadeaux</i>	<i>35</i>
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	<i>36</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	<i>36</i>
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	<i>36</i>
DECLARATION DU PATRIMOINE, DES REVENUS, DU PASSIF ET DES INTERETS	39
<i>Obligation de déclaration</i>	<i>39</i>
MECANISMES DE RESPONSABILISATION ET DE REPRESSION	40
<i>Mécanismes de responsabilisation non pénale</i>	<i>40</i>
<i>Procédures pénales et immunités</i>	<i>41</i>
<i>Statistiques</i>	<i>41</i>
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS	42
ORGANISATION ET RESPONSABILITE DES SERVICES REPRESSIFS/SERVICES DE POLICE	42
<i>Aperçu des divers services répressifs</i>	<i>42</i>
<i>Accès à l'information</i>	<i>43</i>
<i>Confiance du public dans les services répressifs</i>	<i>43</i>
<i>Syndicats et organisations professionnelles</i>	<i>44</i>
POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET D'INTEGRITE	44
<i>Politique anticorruption</i>	<i>44</i>
<i>Mesures de gestion des risques applicables aux secteurs propices à la corruption</i>	<i>45</i>
<i>Code de conduite</i>	<i>45</i>
<i>Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et témoins</i>	<i>47</i>
<i>Conseil, formation et sensibilisation</i>	<i>47</i>
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	50
<i>Conditions de recrutement et procédure de nomination</i>	<i>50</i>
<i>Procédure d'évaluation et promotion à un échelon supérieur, mutations et cessation de fonction</i>	<i>54</i>
<i>Rotation</i>	<i>55</i>
<i>Salaires et avantages</i>	<i>56</i>

CONFLITS D'INTERETS	56
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	57
<i>Incompatibilités, activités extérieures et restrictions après la cessation des fonctions</i>	57
<i>Cadeaux</i>	58
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	59
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	59
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	60
DECLARATION DU PATRIMOINE, DES REVENUS, DU PASSIF ET DES INTERETS	60
MECANISME DE SURVEILLANCE	61
<i>Surveillance et contrôle internes</i>	61
<i>Surveillance externe</i>	62
OBLIGATIONS DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE	63
<i>Obligation de signalement</i>	63
<i>Protection des lanceurs d'alerte</i>	64
PROCEDURES DE RECOURS POUR LE GRAND PUBLIC	65
APPLICATION DES REGLES ET SANCTIONS	66
<i>Procédures disciplinaires</i>	66
<i>Poursuites pénales</i>	66
<i>Statistiques</i>	67
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	69

I. RÉSUMÉ

1. Ce rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place en Allemagne pour prévenir la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (le chancelier fédéral, les ministres fédéraux, les secrétaires d'État parlementaires, les secrétaires d'État et les directeurs généraux) et les membres des services répressifs (Office fédéral de la police criminelle et Police fédérale). Il vise à soutenir les efforts déployés dans le pays pour renforcer la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la vie publique.

2. Avec la Directive anticorruption (et ses règlements complémentaires, tels que le Code de conduite anticorruption), l'Allemagne dispose d'un solide cadre de lutte contre la corruption. L'obligation pour toutes les agences fédérales d'identifier les domaines d'activité particulièrement vulnérables à la corruption (qui doit être suivie de mesures supplémentaires pour évaluer si les garanties existantes sont suffisantes) est une caractéristique particulièrement forte. Néanmoins, comme ce cadre se concentre sur l'administration fédérale dans son ensemble, il existe un certain nombre de domaines dans lesquels les réglementations et politiques actuelles doivent être complétées pour cibler les problèmes d'intégrité spécifiques auxquels sont confrontés les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif. Dans cet esprit, l'établissement d'un code de conduite spécifique pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif serait un complément approprié au manuel existant pour les ministres fédéraux et les secrétaires d'État parlementaires. Dans ce contexte, il conviendrait également d'accorder une plus grande attention à la prévention des conflits d'intérêts, tant en cours de mandat (en introduisant des dispositions et des orientations claires sur cette question à l'intention des ministres fédéraux et des secrétaires d'État parlementaires et en obligeant les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif à divulguer les conflits entre leurs intérêts privés et leurs fonctions officielles de manière ponctuelle, ainsi qu'en introduisant l'obligation de divulguer leurs intérêts financiers) qu'après (en envisageant de prolonger la durée de la période de carence actuelle pour les ministres fédéraux et les secrétaires d'État parlementaires et en assurant une plus grande transparence et cohérence des décisions prises à cet égard en ce qui concerne les secrétaires d'État et les directeurs généraux).

3. En outre, le présent rapport met particulièrement l'accent sur la transparence, d'autres règles devant être adoptées pour garantir la divulgation d'informations suffisantes sur les interactions des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif avec des lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer les activités législatives et autres du gouvernement. Dans ce contexte, le rapport reconnaît les efforts importants déployés pour améliorer la transparence du processus législatif avec l'accord de 2018 visant à accroître la transparence du processus législatif, mais constate également que cette transparence devrait être renforcée en divulguant davantage les contributions externes de fond reçues avant le lancement officiel du processus de consultation. En outre, le rapport exprime de vives critiques à l'égard du cadre actuel d'accès à l'information. Les autorités sont donc invitées à procéder à une analyse indépendante et approfondie de la Loi sur la liberté de l'information, en mettant particulièrement l'accent sur la portée des exceptions, le système de droits et l'application de la loi, et à prendre des mesures supplémentaires à la lumière des résultats de cette analyse, le cas échéant.

4. En ce qui concerne des services répressifs, l'Office fédéral de la police judiciaire et la Police fédérale ont mis en place une bonne pratique pour prévenir la corruption dans leurs propres rangs, avec notamment les évaluations des risques de corruption effectuées à certains intervalles, la désignation de personnes de contact pour la prévention de la corruption, les procédures et orientations claires concernant les cadeaux et les activités secondaires méritant d'être mentionnées à cet égard. Cela dit, il y a encore des possibilités d'amélioration. L'actuel Code de conduite anticorruption gagnerait à être mieux adapté au travail de l'Office fédéral de la police criminelle et de la police fédérale, et des efforts supplémentaires devant être entrepris dans la police fédérale pour structurer et adapter sa formation à l'intégrité aux besoins et aux risques des différentes catégories de personnel, sur la base d'un code de conduite révisé. Dans la police fédérale également, les processus de sélection des nouvelles recrues doivent être renforcés (comme cela est déjà prévu), et des mesures doivent être prises pour assurer un contrôle interne plus proactif. En outre, le rapport se félicite des canaux internes et externes dont dispose le personnel de l'Office fédéral de la police criminelle et de la Police fédérale pour signaler confidentiellement les fautes, des mesures prises pour sensibiliser le personnel à ces possibilités et de l'obligation claire de signaler ces fautes. Néanmoins, dans ce contexte, il est recommandé de renforcer la protection des lanceurs d'alerte, car il ne suffit peut-être pas de protéger uniquement leur identité. En ce qui concerne les plaintes reçues du public, il est recommandé de publier des informations sur les plaintes reçues, les mesures prises et les sanctions imposées. À cet égard, les autorités allemandes sont également invitées à réfléchir à l'expérience d'autres États membres du GRECO en matière de création d'organes d'enquête ou d'examen des plaintes distincts, afin d'éviter de donner l'impression que "la police enquête sur la police".

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

5. L'Allemagne a adhéré au GRECO en 1999 et a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des premier (mars 2002), deuxième (juillet 2005), troisième (décembre 2009) et quatrième (octobre 2014) cycles d'évaluation du groupe. Les rapports d'évaluation ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Web du GRECO (www.coe.int/fr). Ce cinquième cycle d'évaluation a été lancé le 1^{er} janvier 2017¹.

6. Le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités allemandes pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Il procède à une analyse critique de la situation, laquelle repose sur l'examen des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus. Il identifie les lacunes éventuelles et formule des recommandations en vue d'améliorations. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées à l'Allemagne par l'intermédiaire du chef de sa délégation au GRECO, à charge pour les autorités locales de déterminer les institutions et/ou organes nationaux qui seront chargés de prendre les mesures. L'Allemagne devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption de celui-ci.

7. Aux fins de la préparation du présent rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») a effectué une visite sur place en Allemagne du 9 au 13 décembre 2019 et s'est basée sur les réponses de ce pays au questionnaire d'évaluation, ainsi que sur d'autres informations reçues notamment de la société civile. L'EEG était composée de M^{me} Kateřina HLAVÁČOVÁ, officier de police, service du contrôle interne du présidium de la police (République tchèque), de M. Richard NESS, superintendant, police écossaise (Royaume-Uni), M^{me} Natasa NOVAKOVIC, présidente de la commission pour la résolution des conflits d'intérêts (Croatie) et de M. Philippe POIRIER, titulaire de la chaire en études parlementaires de la Chambre des députés du Luxembourg, professeur associé de science politique au Collège des Bernardins (Luxembourg). L'EEG a bénéficié du soutien de M. Björn JANSON, Secrétaire exécutif adjoint, et de M^{me} Tania VAN DIJK du Secrétariat du GRECO.

8. L'EEG a rencontré le secrétaire d'État auprès du ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie, M. Klaus Vitt, et s'est entretenue avec des représentants de la chancellerie fédérale, du ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs, du ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie, du ministère fédéral des Finances, de l'administration du *Bundestag*, de la Cour des comptes (*Bundesrechnungshof*, par vidéoconférence), du commissaire fédéral à la protection des données et à la liberté de l'information, de l'Office fédéral de police criminelle (*Bundeskriminalamt*), de la police fédérale (*Bundespolizei*) et du Bureau du procureur général à Berlin. L'EEG a en outre rencontré un représentant du cabinet d'avocats GÖRG². Enfin, l'EEG

¹ Pour plus d'informations, voir la méthodologie contenue dans le Questionnaire d'évaluation disponible sur le [site Web](http://www.coe.int/fr) du GRECO.

²Le ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie a nommé au sein de chacune de ses directions exécutives un « ombudsman pour la lutte anticorruption », lequel peut recevoir des rapports confidentiels en cas de soupçon de comportement entaché de corruption (voir le paragraphe 163). Depuis le 1^{er} janvier 2015, cette fonction est assurée par trois avocats du cabinet GÖRG.

s'est entretenue avec des représentants de la société civile (*Abgeordnetenwatch*, Lobbycontrol et Transparency International Allemagne), des syndicats (*BDK/Bund Deutscher Kriminalbeamter*, *GdP/Gewerkschaft der Polizei* et *VBoB/Verband der Beschäftigten der obersten und oberen Bundesbehörden*) et des médias.

III. CONTEXTE

9. L'Allemagne est l'un des membres fondateurs du GRECO et, à ce titre, participe aux travaux de ce groupe d'États depuis son établissement le 1^{er} mai 1999. Elle a déjà fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur divers thèmes en rapport avec la prévention et la lutte contre la corruption³. L'Allemagne affiche de bons résultats dans l'application des recommandations du GRECO : le pourcentage des recommandations jugées intégralement mises en œuvre s'élève à 66 et 83 % respectivement pour le premier et le deuxième cycle et celui des recommandations mises partiellement en œuvre à 33 et 17 %, respectivement, pour les mêmes cycles. Pour le troisième cycle d'évaluation, les efforts des autorités s'étaient initialement enlisés, notamment en ce qui concerne les recommandations relatives à la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales ; en définitive, 45 % des recommandations formulées dans le cadre de ce cycle avaient été intégralement mis en œuvre, 50 % partiellement mis en œuvre et 5 % non mis en œuvre. L'Allemagne fait actuellement l'objet d'une procédure de non-conformité au titre de la mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation, lequel portait sur la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ; en effet, 37,5 % desdites recommandations ont été jugés mis en œuvre (contre 37,5 % partiellement mis en œuvre et 25 % non mis en œuvre), ce qui souligne les difficultés particulières liées à l'application des recommandations visant la prévention de la corruption des parlementaires.

10. Dans les enquêtes internationales, l'Allemagne fait partie du groupe des pays européens généralement perçus comme moins affectés par la corruption. Dans l'édition 2019 de l'indice de la perception de la corruption établi par Transparency International, elle se classe 9^e sur 180 (cette place n'ayant que peu varié au cours des cinq dernières années puisqu'elle a oscillé entre le 10^e et le 12^e rang)⁴. Dans l'Eurobaromètre 2019, les personnes interrogées en Allemagne ont perçu la corruption comme un problème moins important dans leur pays que la moyenne européenne : 53 % des personnes interrogées pensent que la corruption est très répandue en Allemagne (moyenne européenne : 71 %) et 35 % déclarent que la corruption a augmenté au cours des dernières années (moyenne européenne : 42 %)⁵. Neuf pour cent des personnes interrogées estiment avoir été personnellement aux prises avec la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne européenne : 26 %). La seule catégorie de l'Eurobaromètre 2019 dans laquelle les personnes interrogées en Allemagne pensent que la corruption est plus répandue que la moyenne de l'UE est celle des entreprises privées (43 % des entreprises interrogées pensant que la corruption est répandue contre une moyenne de 37 % dans l'UE).

³ Cycle d'évaluation I : Indépendance, spécialisation et moyens à disposition des organes nationaux engagés dans la prévention et la lutte contre la corruption / Étendue et portée des immunités ; Cycle d'évaluation II : Identification, saisie et confiscation des produits de la corruption / Administration publique et corruption / Prévention de la pratique consistant à utiliser des personnes morales pour dissimuler les faits de corruption / Législation fiscale et financière pour contrer la corruption / Liens entre corruption, crime organisé et blanchiment d'argent ; Cycle d'évaluation III : Incriminations pour corruption / Transparence du financement des partis politiques ; Cycle d'évaluation IV : Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.

⁴ En 2019, l'Allemagne a obtenu un total de 80 sur 100 (0 correspondant à une situation de corruption généralisée et 100 à une situation très saine), voir *l'Indice 2019 de perception de la corruption* établi par Transparency International.

⁵ Commission européenne, *Special Eurobarometer 502* (2019).

11. En ce qui concerne plus spécialement le gouvernement central (hautes fonctions de l'exécutif), une [commission](#) d'enquête parlementaire a été établie à la suite de la publication, en 2018 par la Cour des comptes fédérale (*Bundesrechnungshof*), d'un rapport sur l'embauche à grande échelle de consultants par le ministère de la Défense, lesquelles faisaient peser un soupçon de conflit d'intérêts⁶. Le [rapport final](#) de cette commission a été approuvé le 16 septembre 2020, mais n'a pas encore été débattu au *Bundestag*. Plus généralement, il semble que les médias accordent une attention croissante ces dernières années à la relation étroite entre les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et les entreprises et, dans ce contexte, au défaut de transparence de l'impact d'influences extérieures sur l'agenda du Gouvernement fédéral, notamment en raison d'activités de lobbying menées par des personnes ayant antérieurement occupé de hautes fonctions de l'exécutif⁷. C'est en partie pour répondre à cette situation que de nouvelles règles ont été adoptées en 2015, qui limitent le type d'emploi que peuvent occuper les anciens fonctionnaires du gouvernement fédéral pendant une certaine période après leur départ de la fonction publique. Il semble toutefois que l'opinion publique soit largement favorable à une réglementation plus stricte et à une plus grande transparence du lobbying.

12. S'agissant des services répressifs, la police jouit d'un niveau de confiance élevé auprès des citoyens, puisque seul un répondant sur huit environ perçoit la corruption comme répandue parmi les agents de la police et des douanes en Allemagne (contre une moyenne UE de 26 %) et que les services de police allemands sont considérés comme protégeant efficacement les entreprises contre la criminalité⁸. Ces études et enquêtes portent sur les services répressifs des *Länder* (la *Landespolizei*) de même que sur l'Office fédéral de police criminelle (*Bundeskriminalamt*) et la police fédérale (*Bundespolizei*) (l'application des recommandations par ces deux derniers organes étant analysée dans la partie pertinente du présent rapport). Les cas de corruption au sein de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale sont en effet rares, comme l'attestent également les rapports annuels sur la prévention de la corruption publiés par le ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie⁹.

⁶ La Cour des comptes fédérale (*Bundesrechnungshof*) aurait calculé (sur la base d'un échantillon de 56 contrats s'élevant à 93,3 millions d'euros) que le ministère de la Défense a versé plus de 150 millions d'EUR par an pour des missions de conseil en 2015 et 2016, avec des indications que dans plusieurs cas, n'a pas justifié le besoin de recourir à des services extérieurs n'a pas justifié et que certains contrats relativement importants avaient été attribués directement. Dans ce contexte, la commission d'enquête s'est également penchée sur les conflits d'intérêts potentiels dans l'attribution des contrats, en particulier ceux ayant été conclus avec des associés du secrétaire d'État du ministère de la Défense de l'époque, ancien directeur lui-même d'une société de conseil. Voir par exemple pour plus d'information : l'[Article](#) du 7 février 2020 dans *Der Spiegel (Magazin)* et l'[article](#) du 25 septembre 2018 dans *Der Spiegel*.

⁷ Voir par exemple , l'[article](#) du 20 décembre 2017, dans *Der Tagesspiegel* (20 décembre 2017).

⁸ Voir respectivement l'Eurobaromètre susmentionné (2019) et, sur le portail GAN spécialisé dans la lutte anticorruption, le rapport consacré à l'Allemagne (*Germany Corruption Report*, dont la dernière mise à jour remonte en janvier 2018).

⁹ Les rapports annuels du ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie consacrés à la prévention de la corruption contiennent des informations sur des affaires survenues dans tous les organes ou organismes fédéraux, y compris l'Office fédéral de police criminelle et la police fédérale. Voir notamment pour l'année 2018 : [Prevention of Corruption in the Federal Administration: Annual report for 2018](#), p. 19 à 21.

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

13. La République fédérale d'Allemagne est une république parlementaire dotée d'un système multipartite. La Constitution, généralement désignée sous le terme de Loi fondamentale (*Grundgesetz*), répartit le pouvoir législatif entre la Fédération et 16 États constitutifs (les *Länder*). Le pouvoir législatif de la Fédération est dévolu au *Bundestag* (le Parlement allemand), les *Länder* participant au processus législatif et à l'administration de la République fédérale par l'intermédiaire du *Bundesrat*, un organe constitutionnel distinct (composé de membres nommés par les gouvernements respectifs de chaque *Land*)¹⁰.

Le Président fédéral

14. Le chef de l'État allemand est le Président de la République fédérale ou Président fédéral. Par ses actions, le Président représente l'État lui-même. Il ne saurait être membre du gouvernement ou de l'organe législatif de la Fédération ou d'un *Land* ni exercer aucune autre fonction rémunérée¹¹. On attend de lui qu'il oriente les débats politiques et sociétaux de portée générale, mais sans intervenir dans les discussions partisans. Le Président est élu pour un mandat de cinq ans (renouvelable une seule fois) au scrutin secret, par l'Assemblée fédérale (*Bundesversammlung*), un organe constitutionnel spécial convoqué uniquement à cette fin qui forme un collège électoral composé de tous les membres du *Bundestag* et d'un nombre égal de représentants des 16 États fédérés (*Länder*)¹².

15. En règle générale, pour être valables, les ordres et orientations du Président fédéral doivent être contresignés par le chancelier fédéral ou le ministre fédéral compétent (article 58 de la Loi fondamentale)¹³. Le Président représente le pays sur le territoire national et à l'étranger, conclut formellement des traités avec les États étrangers au nom de l'Allemagne, accrédite formellement et reçoit les représentants diplomatiques, nomme et révoque formellement les juges fédéraux¹⁴, les fonctionnaires fédéraux et les officiers des forces armées (à moins que la loi n'en dispose autrement), jouit du pouvoir d'accorder la grâce à des

¹⁰ Pour plus d'informations sur le *Bundestag*, voir également le [rapport d'évaluation de quatrième cycle du GRECO sur l'Allemagne](#) (et plus spécialement ses paragraphes 16 à 19).

¹¹ Il/Elle ne peut pas exercer la moindre profession industrielle ou commerciale ni aucun métier et il ne peut pas faire partie non plus de la direction ou du conseil d'administration d'une entreprise poursuivant des buts lucratifs (article 55 de la Loi fondamentale).

¹² Tout Allemand ayant le droit de vote pour les élections au *Bundestag* et 40 ans révolus peut être élu Président (article 54 de la Loi fondamentale). Depuis le 19 mars 2017, Frank-Walter Steinmeier est le Président de la République fédérale d'Allemagne.

¹³ Font exception à cette règle : la nomination ou la révocation du chancelier fédéral (nommé par le Président fédéral dès lors qu'il a obtenu les voix de la majorité des membres du *Bundestag* et révoqué à la demande du même *Bundestag*, si la majorité des membres de ce dernier a élu un successeur) ; la dissolution du *Bundestag* dans les cas où la personne proposée pour devenir chancelier fédéral ne reçoit pas les voix de la majorité des membres de ce Parlement ; ou la demande adressée à un ministre fédéral de continuer à gérer les affaires courantes de son ministère jusqu'à ce qu'un successeur ait été nommé.

¹⁴ En ce qui concerne la procédure préalable à la nomination des juges fédéraux par le Président fédéral, voir le rapport d'évaluation de quatrième cycle de l'Allemagne, paragraphes 109 à 111.

personnes condamnées au titre de certaines infractions pénales ou disciplinaires¹⁵ et promulgue toute déclaration de l'état de défense adoptée par le *Bundestag* (articles 59, 60 et 115 a de la Loi fondamentale). Le Président contresigne également les lois (article 82 de la Loi fondamentale), ce qui lui confère *ipso facto* un droit de veto.

16. Il incombe également au Président fédéral de proposer un candidat au poste de chancelier fédéral, après consultation des différents groupes parlementaires du *Bundestag*. Le Président fédéral doit s'exécuter dès la première session du *Bundestag* nouvellement élu (ou en cas de décès ou de démission du chancelier fédéral)¹⁶. Le Président fédéral nomme formellement au poste de chancelier fédéral la personne ayant obtenu la majorité des membres du *Bundestag* au scrutin secret (article 63 de la Loi fondamentale). Le Président fédéral est également chargé de nommer et de révoquer les ministres fédéraux sur proposition du chancelier fédéral et d'approuver le règlement intérieur du Gouvernement fédéral adopté par ce dernier (articles 64 et 65 de la Loi fondamentale).

17. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont couverts par le cinquième cycle d'évaluation en leur qualité de membres de « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » dès lors qu'ils participent activement sur une base régulière au renforcement et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou bien conseillent le gouvernement sur de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application de lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décision sur les dépenses publiques et la prise de décision sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

18. L'EEG constate qu'en Allemagne les fonctions du Président de la République fédérale revêtent essentiellement un caractère représentatif ou honorifique. L'intéressé ne fait pas partie du gouvernement, ne participe pas aux fonctions gouvernementales quotidiennes de manière active ou régulière et ne prodigue pas non plus de conseils aux personnes assumant lesdites fonctions. Plus spécialement, les nominations par le Président fédéral se fondent

¹⁵ Le pouvoir de grâce du Président fédéral dans les affaires pénales est en effet aujourd'hui limité aux décisions prises par un tribunal au niveau du *Land* lorsque cette juridiction « exerce une compétence fédérale ». Ce cas de figure concerne essentiellement des infractions telles que l'espionnage, l'atteinte à la sécurité extérieure de l'État, la formation d'une organisation terroriste et les infractions définies dans le Code des crimes contre le droit international. Dans tous les autres cas, il appartient aux *Länder* de gracier éventuellement les auteurs d'infractions pénales. La grâce présidentielle dans les affaires disciplinaires concerne les décisions disciplinaires prises à l'encontre des fonctionnaires fédéraux et des militaires. En pratique, toutes les grâces sont soumises à une procédure analogue impliquant une demande de grâce, qui est examinée par l'autorité compétente (pour les sanctions pénales, il s'agit du ministère fédéral de la Justice) et présentée au Président fédéral avec un aperçu du contexte et de la situation personnelle et matérielle du demandeur. Au cours de la période 2010-2017, l'ancien Président fédéral Wulff et l'ancien Président fédéral Gauck ont respectivement rendu 14 et 10 décisions de grâce concernant des fonctionnaires fédéraux et des militaires, la grâce n'ayant été accordée que dans un seul cas. Aucune information n'est disponible sur les décisions de grâce de l'actuel Président fédéral.

¹⁶ Le *Bundestag* peut toutefois ignorer la proposition du Président (ce qui ne s'est jamais produit jusqu'à présent), auquel cas les partis représentés peuvent eux-mêmes proposer un candidat qui devra alors être à nouveau élu à la majorité des membres du *Bundestag* et que le Président sera cette fois obligé de nommer. Si le *Bundestag* ne parvient pas à élire un chancelier fédéral de son choix à la majorité de ses membres dans les deux semaines suivant le premier tour de scrutin, le Président est libre de nommer le quinzième jour comme chancelier le candidat qui a reçu le plus de voix (ce qui conduira à la formation d'un gouvernement minoritaire) ou de dissoudre le *Bundestag* (article 63 de la Loi fondamentale).

toujours sur proposition d'un autre organe constitutionnel ou nécessitent l'aval d'un tel organe. C'est également le cas pour la proposition d'un candidat au poste de chancelier fédéral, laquelle doit être approuvée à la majorité des membres du *Bundestag*¹⁷. En ce qui concerne le pouvoir du Président fédéral de refuser de contresigner une loi ce qui revient à y opposer son veto, l'EEG a été informée qu'un tel incident est rare et ne s'est produit que huit fois dans l'histoire de la République fédérale allemande (la dernière occurrence remontant à 2006). Un Président ne procéderait ainsi que si le contenu de la loi ou le processus de son adoption sont manifestement contraires à la Loi fondamentale. Au vu de ce qui précède, le Président de la République fédérale d'Allemagne, en sa qualité de chef d'État, ne peut pas être considéré comme exerçant de hautes fonctions exécutives et n'entre donc pas dans le cadre du présent cycle d'évaluation.

Le gouvernement

19. Le Gouvernement fédéral (*Bundesregierung*) *stricto sensu* comprend le chancelier fédéral et les ministres fédéraux (article 62 de la Loi fondamentale). Le chancelier fédéral est le chef du gouvernement. Comme indiqué plus haut, il est nommé par le Président après avoir été élu sur proposition de ce dernier à la majorité des membres du *Bundestag*. Le mandat du gouvernement est lié à celui du chancelier et, par conséquent, se termine lorsque le mandat de ce dernier prend fin.

20. Le chancelier fédéral est le seul membre du Gouvernement fédéral élu par le *Bundestag*. Les ministres fédéraux, quant à eux, sont choisis par le chancelier et formellement nommés par le Président fédéral sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'aval du *Bundestag*. En vertu de la Loi fondamentale, le chancelier est uniquement tenu de nommer un ministre de la Défense, un ministre des Affaires économiques et un ministre de la Justice. Pour le reste, il est libre de décider du nombre de ministres et de la répartition des tâches entre eux. À tout moment, le chancelier peut demander de révoquer un ministre ou de nommer un nouveau ministre au Président (qui doit alors s'exécuter et ne peut pas rejeter la demande). Aussi bien le chancelier que les ministres fédéraux peuvent exercer des mandats parlementaires, ce qu'ils font généralement dans la pratique¹⁸.

21. L'article 65 de la Loi fondamentale définit le mode de fonctionnement du pouvoir exécutif. Le chancelier est responsable de toutes les politiques du gouvernement : il détermine l'orientation politique du gouvernement (*Richtlinienkompetenz*) et décide de l'étendue des fonctions de chaque ministre. Dans ces limites, les ministres sont libres d'exercer leur mandat. Les divergences d'opinions entre ministres fédéraux doivent être résolues au sein du gouvernement. Le Règlement intérieur du Gouvernement fédéral (*Geschäftsordnung der Bundesregierung* ou *GOBReg*), établi sur la base de l'article 65, quatrième phrase, de la Loi fondamentale et approuvé par le Président, régit le travail du Gouvernement fédéral, notamment en ce qui concerne la coopération entre le chancelier et les ministres d'une part et entre les ministres d'autre part, le principe de collégialité des décisions gouvernementales

¹⁷ Exceptionnellement, le Président fédéral pourrait nommer le candidat qui n'a pas été approuvé par la majorité des membres du *Bundestag* si aucun des candidats choisis par ce dernier ne parvenait à obtenir la majorité absolue des députés dans un délai de deux semaines à compter du premier tour de scrutin, ce qui ne s'est jamais produit jusqu'à présent.

¹⁸ Dans le gouvernement actuel, dix membres du gouvernement (sur 16) ont un mandat parlementaire.

(article 28 du Règlement intérieur) ou le quorum nécessaire pour prendre des décisions (c'est-à-dire au moins la moitié des ministres, y compris le chancelier ou – en son absence – le vice-chancelier). Il est complété par les Règles de procédure communes aux ministères fédéraux (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* ou *GGO*). Le gouvernement est lié dans ses activités par la loi et le droit (article 20, paragraphe 3, de la Loi fondamentale), ce qui signifie que les décisions administratives nécessitent une base juridique solide et doivent être prises conformément à la procédure légale. Certaines mesures et décisions du gouvernement peuvent être contestées devant les tribunaux [article 19 (4) de la Loi fondamentale]. Les tribunaux administratifs sont compétents dans ces matières, sauf si une question a été explicitement attribuée à un autre tribunal par une loi fédérale ou si le recours revêt un caractère constitutionnel (auquel cas il relève de la compétence de la Cour constitutionnelle fédérale).

22. Au lendemain des élections du 24 septembre 2017, un accord pour la formation d'une grande coalition a été conclu entre la CDU/CSU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands/Christlich-Soziale Union in Bayern*) et le SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*). Le 24^e cabinet fédéral allemand (officieusement connu sous le nom de Merkel IV) a pris ses fonctions le 14 mars 2018. Outre la chancelière, il compte 14 ministres fédéraux auxquels il convient d'ajouter le directeur de la chancellerie fédérale considéré comme un ministre aux affaires spéciales sans portefeuille. Au sein du cabinet siègent, à côté de la chancelière fédérale, neuf hommes et six femmes ministres. Ce ratio est conforme à la [Recommandation Rec\(2003\)3](#) du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique.

23. Le Chancelier fédéral et ses ministres (ainsi que les secrétaires d'État parlementaires, voir le paragraphe 25 ci-dessous) ont accès à des informations classifiées en vertu de leurs fonctions, et ne doivent pas se soumettre à un contrôle de sécurité.¹⁹ La réglementation actuelle ne prévoit pas non plus de contrôle de l'aptitude personnelle des ministres et des secrétaires d'État parlementaires à leur poste. Lors de la formation d'un gouvernement, les ministres sont censés, en vertu d'une règle non écrite, évoquer de leur propre initiative avec le chancelier fédéral tous les faits et circonstances pertinents (y compris les conflits d'intérêts privés potentiels). Il a en outre été déclaré que les membres du gouvernement fédéral sont responsables devant le Bundestag (comme le reflète le droit d'enquête parlementaire prévu à l'article 44 de la Loi fondamentale) et qu'en tant que "personnes d'intérêt public", ils seraient soumis à un examen minutieux des médias (et l'auraient souvent déjà été dans le passé, ayant occupé de hautes fonctions auparavant). Il serait préférable de ne pas laisser les médias seuls examiner les antécédents des membres du gouvernement et des secrétaires d'État parlementaires (en particulier pour les personnes qui sont moins connues du public). L'EEG souhaiterait que les candidats aux postes de ministres fédéraux (et de secrétaires d'État parlementaires) fassent l'objet d'une vérification concernant tout problème d'intégrité dans le cadre de leur processus de nomination, afin de résoudre les questions qui pourraient être considérées par le public comme compromettant leur capacité à exercer le service public de manière impartiale. L'EEG espère que cette pratique sera examinée plus avant, le cas échéant.

¹⁹ Conformément à l'article 2 de la loi sur le contrôle des habilitations de sécurité, les organes constitutionnels n'ont pas à se soumettre à une habilitation de sécurité pour avoir accès à des informations classifiées.

- *Personnes nommées par le gouvernement à des fonctions de l'exécutif*

24. Outre les membres du gouvernement, on distingue plusieurs catégories de personnes nommées par le gouvernement à des fonctions de l'exécutif : des secrétaires d'État parlementaires (qui, au sein de la Chancellerie fédérale et du ministère des Affaires étrangères portent le titre de « ministre d'État » / *Staatsminister*) et les fonctionnaires nommés politiquement, à savoir des secrétaires d'État et les directeurs généraux. De l'avis des autorités, ils participent, à un niveau de responsabilité élevé, aux travaux du gouvernement et peuvent donc être considérés comme exerçant de hautes fonctions dans l'exécutif aux fins du présent rapport.

25. Les secrétaires d'État parlementaires (y compris « les ministres d'État ») sont nommés par le Président fédéral sur proposition du chancelier après consultation du ministre concerné (article 2 de la Loi régissant le statut juridique des secrétaires d'État parlementaires). L'EEG renvoie à ses observations sur l'absence de contrôles d'intégrité (voir paragraphe 23 ci-dessus), qui sont tout aussi pertinentes pour le poste de secrétaire d'État parlementaire. Ces secrétaires d'État parlementaires doivent être membres du *Bundestag*²⁰. Ils assistent les membres du gouvernement auxquels ils ont été affectés dans l'accomplissement de leurs tâches gouvernementales. À ce titre, ils assurent la liaison avec le *Bundestag* (et ses commissions et groupes politiques), ainsi qu'avec le *Bundesrat* le cas échéant. Le ministre décide des tâches à déléguer à chaque secrétaire d'État parlementaire. Dans l'accomplissement desdites tâches, le secrétaire d'État parlementaire peut représenter le ministre à la fois devant le *Bundestag* et le *Bundesrat*, ainsi que lors des sessions du gouvernement. Les secrétaires d'État parlementaires (y compris ceux qui possèdent le titre honorifique de « ministre d'État ») sont responsables devant les ministres, mais ne font pas officiellement partie de la hiérarchie d'un ministère. Ils peuvent être révoqués à tout moment (y compris à leur demande) par le Président fédéral sur proposition du chancelier, avec l'accord du ministre concerné. De plus, leur mandat prend automatiquement fin lorsqu'ils cessent d'être membres du *Bundestag*.

26. En outre, les autorités indiquent que la catégorie des PHFE en Allemagne comprennent les secrétaires d'État (y compris les secrétaires d'État ayant un statut de fonctionnaire et les secrétaires d'État exemptés de l'échelle de rémunération convenue²¹) et les directeurs généraux, qui sont nommés par le président ou une personne désignée par lui, après une discussion sur la dotation en personnel au sein du gouvernement (conformément à l'article 15 du *GOBReg*). L'EEG a appris que les secrétaires d'État et les directeurs généraux venaient habituellement de la fonction publique fédérale et étaient nommés par l'exécutif après avoir

²⁰ Il est toutefois possible de déroger à cette exigence en cas de nomination d'un secrétaire d'État parlementaire auprès du chancelier fédéral (article 1 de la Loi régissant le statut juridique des secrétaires d'État parlementaires).

²¹ Exceptionnellement, des contrats de service peuvent être conclus avec les secrétaires d'État, ce qui signifie qu'ils n'ont pas le statut de fonctionnaires fédéraux et, comme ils sont employés en dehors de l'Accord collectif de la fonction publique (*TVöD*), ils sont exemptés de l'échelle de rémunération convenue. Dans ce cas, une clause sera insérée dans le contrat de service, déclarant que les droits et obligations des fonctionnaires fédéraux, par exemple en matière de confidentialité, d'emploi secondaire et de responsabilité, s'appliquent mutatis mutandis. Dans le texte ci-après, l'expression "secrétaires d'État" sera utilisée pour désigner les deux catégories de secrétaires d'État, qu'ils aient ou non le statut de fonctionnaire, étant entendu toutefois que les secrétaires d'État ayant le statut de fonctionnaire sont la règle.

fait carrière dans l'administration. Toutefois, il peut arriver qu'une personne non issue de la fonction publique soit nommée à l'un de ces postes²². Les secrétaires d'État assurent la direction interne de leur ministère directement en dessous du ministre. Ils sont généralement responsables d'un domaine politique d'action clairement défini du ministère. Les directeurs généraux, quant à eux, gèrent un domaine de responsabilité fonctionnellement défini et assurent un lien important entre les niveaux exécutif et opérationnel. L'EEG a appris que même après la nomination d'un nouveau ministre, certains secrétaires d'État et directeurs généraux restent en poste. Cependant, cette probabilité est plus élevée concernant cette dernière catégorie que pour la première. Pour qu'un nouveau ministre puisse obtenir du Président fédéral qu'il suspende un secrétaire d'État ou un directeur général au sein de son ministère, il faut qu'il montre que la « relation politique de confiance » ne fonctionne plus.

27. Contrairement aux membres du gouvernement et aux secrétaires d'État parlementaires, les secrétaires d'État et les directeurs généraux sont soumis à un contrôle de sécurité pour pouvoir accéder aux informations liées à leur fonction.²³ Ces postes requièrent généralement la deuxième plus haute habilitation de sécurité. Ce contrôle est axé sur la fiabilité de la personne dans l'exercice d'activités sensibles sur le plan de la sécurité et pas nécessairement sur les questions d'intégrité (sauf si cela est pertinent pour l'objectif susmentionné). L'EEG souhaiterait que, en particulier pour les personnes recrutées à l'extérieur, une plus grande attention soit accordée aux questions d'intégrité dans le cadre de leur processus de nomination, afin de résoudre les questions qui pourraient potentiellement compromettre (ou être perçus comme compromettant) leur capacité à exercer le service public de manière impartiale.

28. La fonction de « conseiller », « conseiller spécial » ou « conseiller politique » n'existe pas dans le système de gouvernement allemand. Les secrétaires d'État parlementaires assument certaines des tâches habituellement associées à celles d'un conseiller politique dans d'autres pays, en assurant la liaison avec le *Bundestag* et ses groupes politiques, tandis que les secrétaires d'État et les directeurs généraux assument certaines des tâches consultatives associées à l'administration au sein même du ministère en cause. L'EEG a appris que les cabinets des ministres fédéraux sont de taille relativement modeste dans la mesure où ils ne comprennent généralement qu'un chef de bureau, un ou plusieurs porte-parole et un ou plusieurs secrétaires.

29. Lorsqu'un ministère a besoin de certaines compétences lui faisant défaut, il peut faire appel à des consultants externes. Ces derniers seront alors toutefois considérés comme des conseillers du ministère (et non du ministre lui-même) et leur recrutement soumis aux règles

²² Par exemple, en 2014, un ancien directeur de la société de conseil McKinsey a été nommé secrétaire d'État auprès du ministère de la Défense afin de superviser le rééquipement de l'armée allemande.

²³ Il existe trois niveaux d'habilitation de sécurité : confidentiel, secret ou très secret. Pour ces niveaux, respectivement un simple contrôle de sécurité, un contrôle de sécurité étendu ou un contrôle de sécurité étendu avec enquêtes de sécurité seront effectués par le *Bundesamt für Verfassungsschutz* (l'Office fédéral pour la protection de la Constitution, le service de renseignement intérieur allemand). Les fonctionnaires nommés pour des raisons politiques doivent généralement obtenir la deuxième habilitation de sécurité la plus élevée (mais dans certains ministères, le poste de secrétaire d'État ayant le statut de fonctionnaire ou de directeur général nécessiterait l'accès à des informations "très secrètes", ce qui impliquerait un contrôle de sécurité plus intensif). L'habilitation de sécurité nécessite le consentement de la personne concernée et est valable pour une période de cinq ans.

ordinaires de passation des marchés publics. L'EEG a noté que le recrutement de consultants externes a fait l'objet d'un examen approfondi à la suite d'un rapport de 2018 de la Cour des comptes sur le recrutement de consultants par le ministère de la Défense, rapport qui a conduit à la création d'une [commission d'enquête](#) parlementaire spéciale (voir plus haut la section « Contexte »). [Le rapport final](#) de cette commission a récemment été approuvé par la commission parlementaire de la défense, mais doit encore être débattu par le *Bundestag*. En attendant ce débat, l'EEG se félicite d'apprendre que les procédures de passation de marchés ont été resserrées au ministère de la défense entre-temps.

30. Les ministres peuvent également mettre en place des [conseils consultatifs](#) sur la base d'un arrêté ministériel²⁴. Les membres de ces conseils sont des experts techniques, qui sont généralement nommés pour une période de quatre ou cinq ans, par le ministre en question (ou dans certains cas par le Président, sur proposition du gouvernement)²⁵. Les conseils consultatifs donnent généralement des avis aux décisionnaires d'un point de vue technique (par exemple en produisant des études, des rapports d'experts et des avis). L'EEG ne considère cependant pas les membres de ces conseils comme des PHFE aux fins du présent rapport.

Rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif

31. L'éventail des salaires perçus par les PHFE s'établit comme suit (le salaire mensuel brut moyen en Allemagne s'élève à environ 4 212 EUR/mois)²⁶ :

Poste	Salaire
Chancelier fédéral	20 300 EUR/mois
Ministre fédéral	16 500 EUR/mois
Secrétaire d'État parlementaire/ministre d'État	12 700 EUR/mois
Secrétaire d'État ayant le statut de fonctionnaire ²⁷	14 600 EUR/mois
Directeur général	12 200 EUR/mois

32. La rémunération susmentionnée est calculée sur la base du coefficient fixé par la Loi régissant le statut des membres du Gouvernement fédéral et la Loi régissant le statut juridique

²⁴ Parmi ces conseils, on peut citer le Conseil consultatif allemand sur l'environnement du ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sécurité nucléaire, le Conseil consultatif allemand sur le changement global, les « Cinq sages de l'économie » (le Conseil allemand des experts économiques), le Conseil consultatif sur l'évaluation des développements dans le système de santé et le Conseil consultatif des consommateurs.

²⁵ Les décrets portant création de ces conseils prévoient leur indépendance de fonctionnement et contiennent dans certains cas des dispositions sur l'incompatibilité entre le poste de membre du conseil en question et diverses autres fonctions (par exemple, la qualité de membre ou fonctionnaire du gouvernement fédéral ou de l'un des Länder ou d'une autre personne morale de droit public, d'une organisation syndicale ou patronale) afin de prévenir certains conflits d'intérêts.

²⁶ Ces salaires sont des exemples de ministres/ secrétaires d'État parlementaires/secrétaires d'État ayant le statut de fonctionnaire/ directeurs généraux mariés sans enfants et dont le conjoint n'est pas dans la fonction publique (selon les données du 1er mars 2020).

²⁷ Comme indiqué ci-dessus, il est aussi possible d'employer des secrétaires d'État en dehors de l'Accord collectif de la fonction publique (*TVöD*), ce qui signifie qu'ils seraient exemptés de cette échelle de rémunération convenue.

des secrétaires d'État parlementaires.²⁸ Ce salaire est imposé à titre de revenu personnel en vertu de la Loi relative à l'impôt sur le revenu. Tout membre du gouvernement occupant à la fois un poste de député au *Bundestag* et de secrétaire d'État parlementaire voit son indemnité parlementaire réduite de 50 % en vertu de la Loi sur les membres du *Bundestag* (*Abgeordnetengesetz*)²⁹.

33. En outre, une indemnité de fonction de €12 271 et de €3 681 est accordée chaque année. Le chancelier a droit à un logement de service (de même que les ministres, même si à l'heure actuelle aucun d'entre eux ne profite de cette possibilité). Les membres du gouvernement ont également droit au remboursement de leurs frais de déménagement et de transport, ainsi qu'à des indemnités journalières lors de leurs déplacements professionnels et disposent d'un véhicule officiel pour leur usage professionnel et personnel (comme c'est le cas pour les secrétaires d'État parlementaires).

34. Après leur départ, les membres du Gouvernement fédéral et les secrétaires d'État parlementaires perçoivent une indemnité temporaire pendant un minimum de six mois et un maximum de deux ans. Cette indemnité transitoire correspond au salaire officiel plein de l'intéressé pendant les trois premiers mois suivant la cessation de ses fonctions et à 50 % de celui-ci passé ce délai.

35. Les secrétaires d'État et les directeurs généraux bénéficient d'une indemnité pour charge de famille (dont le montant dépend de leur état matrimonial et du nombre d'enfants) et d'une indemnité dite ministérielle (en raison de leur affectation à l'une des plus hautes fonctions publiques), lesquelles s'élèvent respectivement à €553 et €434.

Politique anticorruption et intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politique anticorruption et d'intégrité

36. Au niveau de la fédération, le principal document de politique anticorruption est la Directive du Gouvernement fédéral concernant la prévention de la corruption dans l'administration fédérale (ci-après « la Directive relative à la prévention de la corruption »). La version actuelle de cette directive remonte à 2004 (mais le ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie prépare actuellement une révision en étroite collaboration avec les autres ministères)³⁰. La Directive relative à la prévention de la corruption prévoit notamment que tous les organismes fédéraux doivent identifier dans un premier temps leurs domaines d'activité particulièrement vulnérables à la corruption, puis déterminer si les

²⁸ Selon ce coefficient, le Chancelier fédéral reçoit (par exemple) un et deux tiers du salaire de base du grade B11 du Règlement fédéral sur les rémunérations B, les ministres recevant un et un tiers de ce salaire de base.

²⁹ Le montant de la réduction ne peut toutefois pas dépasser 30 % de leur salaire de ministre/secrétaire d'État parlementaire.

³⁰ L'EEG a appris que les révisions visaient à permettre l'instauration de mesures de prévention de la corruption à la fois pratiques et efficaces portant notamment sur la rotation du personnel et des tâches. L'objectif est de conférer aux employeurs une plus grande souplesse (s'agissant notamment des périodes de rotation et des délais d'attente) qui soit adaptée aux conditions locales spécifiques dans les domaines d'activité identifiés comme particulièrement vulnérables à la corruption.

garanties existantes sont suffisamment efficaces pour contrer les risques³¹. De plus, la Directive relative à la prévention de la corruption servirait de modèle aux 16 *Länder* et influencerait les stratégies du secteur privé³².

37. La Directive relative à la prévention de la corruption est complétée par un Code de conduite anticorruption et des Lignes directrices pour les superviseurs et responsables d'organismes publics. La Directive relative à la prévention de la corruption, le Code de conduite et les Lignes directrices pour les superviseurs et responsables d'organismes publics sont réunis dans une brochure intitulée « [Règles d'intégrité](#) » (*Regelungen zur Integrität*), laquelle énonce également des consignes supplémentaires (dites Recommandations en vue de la prévention de la corruption) concernant chacune des dispositions de la Directive, des circulaires et autres règlements administratifs supplémentaires sur des questions telles que les cadeaux, le parrainage (etc.), ainsi que des extraits pertinents du Code pénal allemand, la Loi sur la liberté de l'information et des liens vers des sites ou des pages Internet utiles. Cette brochure (dont la dernière mise à jour remonte à 2018) peut être consultée ou téléchargée par tous les employés du secteur public (et les citoyens ordinaires) sur le site Web du ministère de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie.

38. Les organismes fédéraux sont tenus de rendre compte chaque année au ministère de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie de la mise en œuvre de la Directive relative à la prévention de la corruption. Fort de ces informations, ledit ministère publie un rapport annuel (couvrant plus d'un demi-million d'employés répartis entre 953 organismes fédéraux) consacré à la prévention de la corruption dans l'administration fédérale³³.

39. L'EEG apprécie l'approche de la Directive relative à la prévention de la corruption, complétée par un Code de conduite anticorruption et des Lignes directrices pour les superviseurs et responsables d'organismes publics, en ce sens qu'elle combine évaluations, sensibilisation, conseils et autres outils de prévention. Elle considère que l'identification des domaines d'activité de l'administration fédérale vulnérables à la corruption – même si elle n'inclut pas nécessairement le travail assuré par les PHFE – associée aux mesures de suivi à prendre constitue une composante particulièrement importante de cet instrument et une

³¹ Pour faciliter ce processus, une recommandation sur l'identification des domaines d'activité particulièrement vulnérables à la corruption est annexée à la Directive relative à la prévention de la corruption ; de plus, un manuel et un questionnaire sont mis à la disposition des organismes fédéraux. La Directive décrit en outre les modalités de la désignation de personnes de contact spécialisées dans la prévention de la corruption, les mesures à prendre dans le domaine des marchés publics, la sensibilisation du personnel, les obligations en matière de signalement, l'inclusion de clauses anticorruption dans les contrats publics attribués par les organismes fédéraux et les règlements régissant le parrainage par le secteur privé d'activités relevant de l'administration fédérale, ainsi que le recours à des mesures comme les contrôles « à quatre yeux » (ou, pour reprendre les termes de la Directive, « le principe du contrôle renforcé ») et la rotation.

³² Il est notamment fait référence à cet égard à l'initiative anticorruption « Ensemble contre la corruption », mise en place en 2010, qui regroupe des représentants des plus grands ministères fédéraux et les responsables de la conformité de diverses grandes et moyennes entreprises. Le groupe se réunit deux fois par an pour discuter des défis liés à la corruption, élaborer des solutions et des stratégies permettant de relever ces défis et publier des guides sur la prévention de la corruption (consacrés par exemple aux [mesures de conformité efficaces](#) et à [l'acceptation de récompenses et de cadeaux](#)).

³³ Dans ce contexte, les organismes fédéraux signalent notamment les postes identifiés comme particulièrement vulnérables à la corruption, ainsi que le nombre d'enquêtes menées en cas de soupçons de corruption et les sanctions infligées. Voir le rapport annuel sur la prévention de la corruption dans l'administration fédérale (note de bas de page 9 ci-dessus).

bonne pratique. Ceci qui pourrait bien inspirer d'autres États membres du GRECO.

Principes éthiques et règles déontologiques

40. Comme indiqué plus haut, un Code de conduite anticorruption a été adopté par le Gouvernement fédéral en 2004 dans le cadre de la Directive relative à la prévention de la corruption. Ce Code de conduite anticorruption cible le personnel de l'administration publique fédérale et énonce neuf principes de conduite assortis de brèves explications³⁴. Toute infraction au Code commise par un fonctionnaire fédéral peut donner lieu à des mesures disciplinaires. En outre, la Directive relative à la prévention de la corruption comprend des lignes directrices destinées spécifiquement aux superviseurs et aux personnes situées au sommet de la hiérarchie de l'administration publique, tels que les ministres, les secrétaires d'État et les directeurs généraux. Ces lignes directrices décrivent les mesures à prendre pour minimiser les risques de corruption dans le domaine d'influence des intéressés³⁵. Les deux documents (le Code et les lignes directrices) sont accessibles au public en version papier et électronique sur le site Web du ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie.

41. En outre, les ministres et les secrétaires d'État parlementaires siégeant au *Bundestag* sont soumis au Code de conduite des membres du Bundestag, lequel fait partie intégrante du règlement intérieur de cette assemblée³⁶. En outre, diverses dispositions législatives (sur les activités accessoires et les restrictions après la cessation des fonctions) s'appliquent en vertu de la Loi sur le statut juridique des ministres fédéraux et de la Loi sur le statut juridique des secrétaires d'État parlementaires. Ces dispositions fixent des normes d'intégrité contraignantes décrites plus en détail aux paragraphes 74, 78, 82 et 85 dans la suite du présent rapport.

42. Au vu de L'EEG, il n'est pas certain que le Code de conduite anticorruption soit également applicable aux ministres fédéraux et les secrétaires d'État parlementaires.³⁷Les

³⁴ Ces neuf principes comprennent des objectifs tels que l'adoption d'un comportement traduisant le refus de la personne concernée de tolérer ou de favoriser la corruption, une séparation stricte entre vie professionnelle et vie privée, le dépistage de conflits éventuels entre intérêts privés et devoirs professionnels et la participation, sur le lieu de travail, à la détection et à l'élimination de la corruption.

³⁵ Les lignes directrices contiennent un certain nombre d'exemples de défauts susceptibles de conduire à la corruption (par exemple, un contrôle inadéquat, une confiance aveugle dans les personnes situées en haut de la hiérarchie ou exerçant des fonctions spécialisées, etc.). Elles soulignent que l'on peut y remédier par une sensibilisation et une éducation accrues, diverses mesures organisationnelles (rotation, principe des quatre yeux, contrôle renforcé, etc.). Enfin, elles fournissent une liste d'indicateurs et de signaux d'alerte qui, en fonction des circonstances environnantes, pourraient dénoter un risque de comportement entaché de corruption.

³⁶ Voir le rapport d'évaluation de quatrième cycle de l'Allemagne et plus particulièrement ses paragraphes 47 à 49. Dans ce rapport d'évaluation, le GRECO reconnaît l'existence du Code de conduite (qui est également facilement accessible au public) qui régit plusieurs domaines importants comme la transparence des activités secondaires, des revenus générés par les activités secondaires et des dons, tout en déplorant que ce document « s'abstient notamment d'énoncer des principes généraux complets en matière de conduite et d'éthique, ainsi que d'aborder certaines questions spécifiques comme les conflits d'intérêts (en proposant une définition et/ou une typologie), les incompatibilités, l'utilisation (abusives ou pas) des informations et des ressources publiques, ainsi que l'interaction avec des tierces parties comme des lobbyistes ».

³⁷ L'EEG a également noté que dans le cadre de l'examen de la mise en œuvre par l'Allemagne de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CAC/COSP/IRG/2019/CRP.20, 13 décembre 2019) [en Anglais] les autorités allemandes ont été encouragées "à préciser l'application de la directive [anticorruption] aux ministres".

explications contenues dans ce dernier utilisent fréquemment des termes tels que « les employés » et « le personnel ». Les neuf principes énoncés quant à eux ne sont pas spécialement pertinents, de l'avis de l'EEG, concernant les fonctions des ministres et des secrétaires d'État parlementaires. Elle a également noté que le Code n'est actuellement pas inclus dans le dossier de présentation (manuel ou *Handreichung*, voir le paragraphe 46) pour les nouveaux ministres et secrétaires d'État parlementaires. Elle a toutefois été rassurée sur le fait que cela serait fait pour une prochaine mise à jour du dossier. Les autorités ont souligné que les principes de lutte contre la corruption que le gouvernement fédéral impose à l'administration fédérale s'appliquent également à l'exercice des fonctions du gouvernement lui-même. En dirigeant des agences fédérales, les ministres fédéraux (et les secrétaires d'État parlementaires) seront considérés comme des "employés" de ces autorités. À la lumière de ce qui précède et des réglementations décrites dans d'autres sections du présent rapport (par exemple sur le secret officiel au-delà du mandat, la réception de cadeaux, l'emploi après le mandat, les activités secondaires), les autorités ne voient pas la nécessité d'un code de conduite distinct pour les PHFE.

43. Malgré les assurances des autorités selon lesquelles le code actuel est déjà applicable aux ministres et aux secrétaires d'État parlementaires et qu'un code de conduite distinct n'apporterait que peu de valeur ajoutée, l'EEG estime qu'il serait très utile de disposer d'un code de conduite spécifique pour les PHFE, conformément à la pratique du GRECO. Un tel code devrait être ciblé sur les risques de corruption et adapté en tenant compte des questions d'intégrité les plus pertinentes au regard de leurs fonctions (s'agissant notamment des conflits d'intérêts, des activités extérieures, des restrictions après la cessation des fonctions ou des cadeaux). Il devrait inclure des questions qui n'ont pas encore abordées par les réglementations existantes (par exemple, les relations avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer l'action du gouvernement). Ce Code devrait être complété par des explications afin de fournir des conseils sur les situations auxquelles ces PHFE peuvent être confrontées dans le cadre des affaires publiques. En tant que tel, il devrait également couvrir les secrétaires d'État et les directeurs généraux. Il devrait être publié, afin d'informer les citoyens sur la conduite à attendre de ces PHFE. Enfin et surtout, il devrait être associé à une forme de mise en application. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) qu'un Code de conduite propre aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, complété par des consignes claires en matière de conflits d'intérêts et autres aspects liés à l'intégrité (cadeaux, activités extérieures, contacts avec des tiers, lobbying, etc.) soit adopté et (ii) que ce code soit associé à un mécanisme de contrôle et d'application.**

Cadre institutionnel

44. Le ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie (et au sein de cette division ministérielle, au sein de ce ministère, la division DG I 3 prend la direction de ces questions) est désigné comme l'organisme central en matière de promotion de l'intégrité de prévention de la corruption au sein du Gouvernement fédéral. À ce titre, il est responsable de l'élaboration et du maintien de règles sur la prévention de la corruption et l'intégrité pour l'ensemble de l'administration fédérale. Il peut s'appuyer dans cette tâche sur d'autres organes et structures organisationnelles, telles que les unités responsables des audits internes et/ou de la prévention de la corruption dans d'autres ministères et le Bureau du chancelier fédéral, ainsi que sur les instances chargées d'autoriser les activités secondaires et l'acceptation de cadeaux et/ou sur l'Agence fédérale pour l'Éducation civique.

45. En outre, conformément à la Directive relative à la prévention de la corruption, tout organisme fédéral (et notamment chaque ministère) est tenu de désigner une personne de contact pour la prévention de la corruption. Les tâches de ce contact pourront inclure la dispense de conseils à la direction sur les questions de prévention de la corruption, la communication d'informations actualisées aux membres du personnel sur ces mêmes questions, ainsi que la détection et l'évaluation de tout indice de corruption³⁸. Sous les auspices du ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie, un réseau de personnes de contact en provenance de l'ensemble de l'administration fédérale se réunirait chaque année pour discuter de questions pertinentes en matière de prévention de la corruption dans l'administration fédérale.

Sensibilisation

46. Lors de leur entrée en fonction, les membres du gouvernement et les secrétaires d'État parlementaires prêtent un serment qui se rapporte, dans les grandes lignes, à l'exercice de leurs fonctions en toute conscience et conformément aux lois de la Fédération³⁹. Ils reçoivent ensuite un manuel (*Handreichung*) mentionnant les diverses obligations des ministres et des secrétaires d'État parlementaires. Ce manuel est mis à jour pour chaque nouvelle législature⁴⁰. Outre une description générale des divers aspects de la fonction de ministre fédéral ou de secrétaire d'État parlementaire (par exemple, la rémunération, les soins de santé, les attributions d'un gouvernement intérimaire, etc.), la version la plus récente du manuel datée de décembre 2017 – telle qu'elle a été communiquée à l'EEG – contient un catalogue des règles applicables aux activités secondaires autorisées et interdites (voir également le paragraphe 74), à l'acceptation de cadeaux (voir le paragraphe 78), à la confidentialité des informations, y compris lors d'un témoignage devant un tribunal (voir le paragraphe 82), aux voyages officiels et à la période d'attente après la cessation des fonctions (voir le paragraphe 85), en mentionnant à chaque fois la législation applicable.

47. Le manuel contient les coordonnées du service juridique du ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie, qui est le principal point de contact chargé de répondre aux questions des ministres et des secrétaires d'État parlementaires concernant les sujets couverts par le manuel. L'EEG a été informée que les cabinets de différents ministres et secrétaires d'État parlementaires contacteraient le ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie pour demander des exemplaires supplémentaires du manuel et, à l'occasion, poser des questions sur son contenu. À supposer que le service juridique du ministère, sur la base de ces demandes, estime qu'une question nécessite une attention ou

³⁸ Ces contacts agissent en toute indépendance et ne peuvent recevoir aucune instruction dans l'exercice de leurs fonctions; ils disposent de larges droits en matière d'obtention des informations nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches et ne peuvent se voir déléguer aucun pouvoir d'exécution de mesures disciplinaires (ni mener eux-mêmes des enquêtes disciplinaires).

³⁹ Conformément à l'article 64 de la Loi fondamentale, lors de leur prise de fonction, le chancelier fédéral et les ministres fédéraux prêtent le serment suivant devant le *Bundestag* : « Je jure de consacrer mes forces au bien du peuple allemand, d'accroître ce qui lui est utile, d'écarter de lui tout dommage, de respecter et de défendre la Loi fondamentale et les lois de la Fédération, de remplir mes devoirs avec conscience et d'être juste envers tous. (Que Dieu me vienne en aide !) ».

⁴⁰ Comme indiqué ci-dessus, lors de la prochaine mise à jour, le Code de conduite anticorruption sera également inclus dans le manuel.

des éclaircissements supplémentaires, il pourrait demander la convocation d'une réunion des directeurs généraux afin de l'aborder à cette occasion.

48. En ce qui concerne les secrétaires d'État et les directeurs généraux, ceux en provenance de l'administration fédérale auront bénéficié tout au long de leur carrière de divers séminaires de formation sur l'intégrité et/ou la prévention de la corruption. L'EEG a appris qu'en 2018, 2 953 membres du personnel d'encadrement ont reçu une formation sur les questions d'intégrité⁴¹. Lors de leur entrée en fonction, ils reçoivent le Code de conduite anticorruption et sont informés des réglementations applicables (lorsqu'ils ne proviennent pas du sérail de la fonction publique fédérale). Les personnes de contact pour la prévention de la corruption dans chaque organe exécutif au niveau fédéral fournissent des conseils supplémentaires. Elles informent les secrétaires d'État et les directeurs généraux lors de leur entrée en fonction (qu'ils proviennent de l'administration fédérale ou de l'extérieur) et fournissent des conseils par la suite (sur une base confidentielle, si nécessaire). Les personnes de contact peuvent également conseiller les ministres et les secrétaires d'État parlementaires, sur demande. Les conseils dispensés par les personnes de contact en matière de prévention de la corruption sont rassemblés dans un [recueil](#) de questions fréquemment posées et publiés sur le site Web du ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie.

49. L'EEG apprécie le rôle des personnes de contact spécialisées dans la lutte anticorruption en matière de conseils et de consignes (y compris que ce rôle soit dissocié des procédures disciplinaires, que leur avis soit régulièrement sollicité, notamment par les secrétaires d'État et les directeurs généraux) et le rôle du service juridique du ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie dans la clarification des dispositions juridiques contenues dans le manuel des ministres et des secrétaires d'État parlementaires. Néanmoins, en ce qui concerne plus particulièrement les ministres et les secrétaires d'État parlementaires, elle estime qu'il faudrait faire davantage pour les sensibiliser aux normes d'intégrité applicables, de la même manière que pour les secrétaires d'État et les directeurs généraux. L'EEG considère que ceux-ci devraient être systématiquement informés, dès leur entrée en fonction (et à intervalles réguliers par la suite), des normes d'intégrité qui leur sont applicables en vigueur dans leur ministère, de même que de la conduite attendue d'eux s'agissant des conflits d'intérêts, des cadeaux, des activités secondaires, des restrictions après la cessation des fonctions. Il devrait en outre aborder diverses questions qui doivent être réglementées à l'avenir, comme les contacts avec les lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer le processus de prise de décision du gouvernement. Par conséquent, **le GRECO recommande que des réunions d'information systématiques sur les questions d'intégrité soient organisées à l'intention des ministres et des secrétaires d'État parlementaires dès leur prise de fonction et à intervalles réguliers par la suite.**

⁴¹ Il convient toutefois de noter que les statistiques ne faisant pas de différence entre les échelons au sein de la haute hiérarchie nul ne sait avec précision combien de secrétaires d'État ou de directeurs généraux ont participé à ces formations avant ou après leur prise de fonction. L'EEG a été informée que pour l'année 2019, l'enquête serait modifiée, afin de préciser si les dirigeants d'un ministère ont été formés, sensibilisés ou informés.

Transparence et contrôle des activités du gouvernement central relevant de l'exécutif

Accès à l'information

50. La Loi sur la liberté de l'information, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, confère aux citoyens un droit d'accès aux informations officielles détenues par les organismes fédéraux. Les autorités soulignent que cela ne représente pas seulement un droit à recevoir des informations sur certains sujets, mais aussi un droit à recevoir tous les documents pertinents disponibles dans les dossiers de l'administration. L'accès à l'information peut être refusé principalement pour quatre types de raisons (articles 3 à 6 de la Loi sur la liberté de l'information), à savoir la protection d'intérêts publics spécifiques⁴², la protection des processus décisionnels officiels de l'autorité concernée, la protection des données personnelles ou encore la protection de la propriété intellectuelle ou des secrets d'affaires et commerciaux. En cas de refus d'accès à l'information, l'organisme concerné doit préciser l'exception qu'il invoque (qui est limitée à la durée du processus). En vertu de l'article 1 de la Loi sur la liberté de l'information, les dispositions des autres textes de loi régissant l'accès aux informations officielles ont la priorité. Cela signifie que d'autres lois fédérales (plus récentes) se sont appuyées sur les exceptions prévues par la Loi sur la liberté de l'information.

51. Outre les exceptions écrites susmentionnées, telles qu'elles figurent dans la Loi sur la liberté de l'information ou dans d'autres lois, les autorités tiennent à mentionner « la protection des éléments intrinsèques de la responsabilité de l'exécutif » comme l'une des raisons non écrites empêchant l'accès à l'information. Sur cette question, la Cour constitutionnelle fédérale a rendu plusieurs arrêts selon lesquels la protection des éléments intrinsèques de la responsabilité exécutive découle du principe de la séparation des pouvoirs et sert à protéger le Gouvernement fédéral face au Parlement⁴³. Conformément à ces arrêts, le Gouvernement fédéral dispose d'un droit d'initiative, de consultation et d'action qui ne saurait faire l'objet d'une enquête. Ce droit protège en particulier le processus décisionnel du Gouvernement fédéral. Par conséquent, les consultations du Cabinet, ainsi que la préparation des décisions du Cabinet ou des ministres, ne relèvent pas de la Loi sur la liberté de l'information. Conformément à l'article 22, paragraphe 3 des *GOBReg*, les réunions du Cabinet sont confidentielles (ses procès-verbaux sont classés « secrets » et ne sont publiés qu'au bout de 30 ans)⁴⁴.

⁴² L'article 3 de la Loi sur la liberté de l'information fournit une liste d'intérêts publics protégés, y compris les situations dans lesquelles la divulgation : aurait des effets préjudiciables sur les relations internationales, les intérêts de sécurité, la surveillance exercée par les autorités de régulation et le déroulement des procédures judiciaires ; mettrait en danger la sécurité publique ; compromettrait les consultations entre autorités ou les intérêts fiscaux du gouvernement fédéral ; si un tiers a obtenu ou transféré ces informations à titre confidentiel (et s'il a toujours un intérêt à ce que ces informations soient traitées de manière confidentielle ; etc.

⁴³ La Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht/BVerfG*) a statué pour la première fois sur les éléments intrinsèques de la responsabilité de l'exécutif en 1984 (*BVerfGE 67, 100*). D'autres arrêts ont suivi en 2004 (*BVerfGE 110, 199*), en 2009 (*BVerfGE 124, 78*) et en 2012 (*BVerfGE 131, 152*).

⁴⁴ Les ordres du jour et les points dits prioritaires (« TOP-1-Listen ») sont toutefois publiés sur le site Web du gouvernement, de même que des extraits caviardés des procès-verbaux, y compris les décisions adoptées. En outre, le porte-parole du gouvernement rend compte chaque mercredi, dans le cadre de la conférence de presse officielle, des sujets abordés lors de la réunion du cabinet et une séance du *Bundestag* se tient après chaque réunion, ce qui permet d'interroger les membres du gouvernement sur les points de l'ordre du jour et d'autres questions politiques d'actualité.

52. En vertu de la Loi sur la liberté de l'information, des droits peuvent être perçus – jusqu'à un maximum de 500 EUR – en échange de la fourniture d'informations. La législation exclut expressément la possibilité d'exiger des droits en échange de la fourniture d'informations de base. Les demandes d'accès à l'information doivent recevoir une réponse dans un délai d'un mois. Le refus de fournir les informations demandées et / ou les délais indus peuvent être contestés par un recours administratif auprès de l'autorité concernée (à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la date de la demande), conformément au Code de procédure administrative (*VwGO*), et en dernier ressort par le biais d'une procédure judiciaire. En outre, toute personne estimant que son droit d'accès à l'information a été violé peut interjeter appel auprès du commissaire fédéral à la liberté de l'information (qui assume également les fonctions de commissaire fédéral à la protection des données). Le commissaire fédéral a le droit de s'opposer à l'organisme officiel concerné et peut jouer un rôle de médiateur (y compris en ce qui concerne les droits facturés), mais il n'a pas de pouvoir de contrainte par rapport à cet organisme.

53. En outre, le 13 juillet 2017, une nouvelle Loi sur la transparence des données est entrée en vigueur en tant qu'élément d'un instrument plus large intitulé Loi sur l'administration électronique. Cette dernière oblige tous les services de l'administration fédérale directe à publier de manière proactive l'ensemble des données sous forme de « données ouvertes par défaut ». Même si cette obligation ne crée pas un droit individuel d'accès aux données administratives, dès lors que les processus administratifs ou les pratiques quotidiennes entraînent la génération ou la collecte de données administratives, la publication selon les principes afférant aux données ouvertes devient la norme, tandis que des exceptions (analogues à celles prévues par la Loi sur la liberté de l'information) peuvent toujours s'appliquer⁴⁵. Après avoir annoncé sa participation au Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) en décembre 2016, l'Allemagne a adopté le 4 septembre 2019 son deuxième plan d'action PGO. Ce plan d'action vise notamment à renforcer sa politique de libre accès aux données et a été élaboré en consultation avec les organisations de la société civile⁴⁶.

54. Malgré les initiatives positives mentionnées au paragraphe précédent, l'EEG estime que le système de divulgation des informations détenues par les autorités fédérales en Allemagne peut être amélioré. S'agissant en premier lieu de la législation elle-même, l'EEG estime que les motifs généraux de refus des demandes au titre de la Loi sur la liberté de l'information (et l'utilisation extensive du recours auxdits motifs dans la pratique) posent problème. À cet égard, elle a pris note des commentaires des différents commissaires fédéraux à la liberté de l'information sur la nécessité de circonscrire plus clairement les exceptions prévues par la Loi sur la liberté de l'information⁴⁷. Cette question est encore aggravée par la possibilité d'ajouter des exceptions dans d'autres lois (plus récentes) (ce qui, du point de vue de la clarté juridique, n'est guère souhaitable). Cette situation a notamment

⁴⁵ La loi sur la transparence des données concerne principalement les données enregistrées numériquement par l'administration (par exemple, le trafic sur les autoroutes ou l'immatriculation des véhicules), qui seront à l'avenir systématiquement et gratuitement mises à disposition en format lisible par machine.

⁴⁶ Le deuxième [plan d'action](#) PGO de l'Allemagne prévoit un certain nombre de mesures visant notamment à renforcer sa politique de libre accès aux données, à ouvrir ses archives diplomatiques et à soutenir les efforts d'ouverture des gouvernements régionaux. Pour la première fois, les Länder ont également contribué au plan d'action.

⁴⁷ Voir par exemple les articles pertinents des troisième (2010-2011, p. 10-11), quatrième (2012-2013, p. 12-13) et septième (2018-2019, p. 6) [rapports d'activité](#) du commissaire à la liberté de l'information.

pour conséquence de dispenser la Cour des comptes fédérale (*Bundesrechnungshof*) de l'obligation de fournir des informations aux journalistes et au grand public en vertu de la Loi sur la liberté de l'information⁴⁸. L'EEG regrette cette situation. Les notifications des audits en cours et les rapports finaux (ou leurs résumés) devraient au moins être rendus accessibles au public⁴⁹.

55. En outre, l'EEG estime que l'interprétation de certaines des exceptions mentionnées plus haut est trop large. En cas d'invocation de ces exceptions, il n'est pas vérifié si l'intérêt public servi par la divulgation l'emporterait sur l'intérêt de la préservation de l'exception. Dans ce contexte, l'EEG rappelle la [Recommandation Rec \(2002\) 2](#) du Comité des Ministres aux États membres sur l'accès aux documents publics, laquelle prévoit que les limitations audit droit « devraient être établies précisément dans la loi, nécessaires dans une société démocratique et proportionnelles (...) » et ces limitations peuvent être appliquées « sauf s'il existe un intérêt supérieur à la divulgation ». Des dispositions analogues figurent dans la [Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics](#) (STCE n° 205), laquelle n'a cependant pas été ratifiée par l'Allemagne : un geste que l'EEG appelle d'ailleurs de ses vœux.

56. En outre, l'EEG est préoccupée par le montant des droits (jusqu'à 500 EUR) facturés pour l'accès aux informations, lequel peut dans certains cas avoir un effet dissuasif et compromettre l'objectif de la loi. Les autorités indiquent que si de nombreuses, sinon la majorité, des demandes en vertu de la loi sont traitées gratuitement, se conformer à ces demandes nécessite de collecter des informations à partir de nombreux fichiers et de divulguer un nombre important de documents, expurgés pour protéger les intérêts légitimes des tiers.⁵⁰ L'EEG en effet se félicite d'apprendre que, selon les statistiques recueillies par le ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie, dans environ 80 % des demandes d'accès à l'information aucun droit n'a été perçu. Elle a cependant constaté aussi que ce chiffre n'inclut pas les demandes que leur auteur a retirées après avoir été informé des frais induits⁵¹. Par ailleurs, le peu de cas accordé au délai légal de communication des informations demandées par certains organismes fédéraux, les faibles pouvoirs du commissaire fédéral à la liberté de l'information en matière de poursuite effective de l'objectif de la loi (lesquels contrastent avec les prérogatives lui étant accordées en sa qualité de commissaire fédéral à la protection des données), ainsi que la durée et les coûts généralement

⁴⁸ Une exemption plus récente a été ajoutée par la loi sur les nouvelles incitations fiscales à la mobilité électrique et modifiant d'autres dispositions fiscales du 12 décembre 2019, qui a ajouté une disposition à la loi sur l'administration fiscale sur la confidentialité des consultations fournies par les autorités financières suprêmes fédérales et des États. Les résultats de ces consultations sont néanmoins généralement publiés dans le Journal officiel fédéral des impôts. Selon certaines organisations de la société civile, la Cour des comptes s'est vue accorder une exemption de crainte qu'elle ne publie les résultats des audits financiers des groupes parlementaires.

⁴⁹ L'EEG relève que l'ancienne Commission fédérale pour la liberté de l'information avait vivement critiqué l'exception en faveur de la Cour des comptes, voir son quatrième rapport d'activité (2012-2013, p. 13-14).

⁵⁰ Dans ce contexte, les autorités indiquent également que la plupart des demandeurs utilisant la loi sur la liberté d'information (pour autant que cela ressort des données qu'ils fournissent volontairement) sont des journalistes, des avocats, des fondations et des demandeurs qui déposent de multiples demandes. Les demandes des citoyens individuels sans intérêt social ou économique spécifique diminuent.

⁵¹ Il est à noter que l'autorité concernée dispose d'une grande marge de manœuvre, certains organismes fédéraux répondant le plus souvent à des demandes complexes gratuitement tandis que d'autres indiquent dans leur confirmation de réception de la demande que le traitement de la demande pourrait coûter jusqu'à 500 EUR, ce qui risque fortement de dissuader l'auteur.

associés à une procédure judiciaire visant à obtenir l'exécution d'une demande, ne peuvent que renforcer les craintes de l'EEG⁵².

57. D'aucuns interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont dénoncé « la position de principe hostile à la divulgation d'informations »⁵³ adoptée par certains organismes fédéraux⁵⁴. L'EEG prend au sérieux ces critiques. Elle considère qu'un système efficace d'accès aux documents et informations publics est un outil précieux pour obliger les gouvernements à rendre des comptes et pour renforcer la lutte contre la corruption grâce à une meilleure connaissance des faits. Afin de ne pas compromettre le principe du libre accès à l'information, toute exception devrait être interprétée et appliquée de manière restrictive. Le montant des droits ne devrait pas constituer un obstacle à l'accès à l'information et, en cas de refus, l'accès devrait éventuellement pouvoir être obtenu à l'issue d'une procédure de recours rapide et peu coûteuse⁵⁵. À cet égard, l'EEG relève qu'une partie des *Länder* a adopté des lois sur la transparence qui pourraient utilement inspirer les réformes au niveau fédéral, comme l'a d'ailleurs recommandé le commissaire fédéral à la liberté de l'information dans son dernier rapport d'activité⁵⁶. À la lumière des paragraphes qui précèdent, **le GRECO recommande que i) la loi sur la liberté d'information fasse l'objet d'une analyse indépendante et approfondie, en mettant particulièrement l'accent sur les exceptions prévues par cette loi et d'autres législations plus récentes, l'application de ces exceptions dans la pratique, le système de droits et l'application de la loi et (ii) à la lumière des conclusions de cette analyse, des mesures supplémentaires soient prises, pour améliorer l'accès du public à l'information au niveau fédéral, le cas échéant.**

Transparence du processus législatif

58. L'article 41 des *GGO* prévoit qu'avant de rédiger un projet de loi empiétant sur les intérêts des *Länder* ou des conseils locaux, il convient de recueillir l'avis des *Länder* et des associations nationales de collectivités locales. En outre, les projets de loi doivent être envoyés le plus tôt possible aux *Länder*, aux associations nationales de collectivités locales et aux représentants des *Länder* auprès de la Fédération, dès lors que les intérêts de ces entités sont concernés (article 47 des *GGO*). Au-delà des intérêts des *Länder*, il convient également, en vertu des mêmes *GGO*, de soumettre chaque projet de loi en temps utile aux associations centrales et de coordination, ainsi qu'à la communauté des experts au niveau fédéral. Le

⁵² L'EEG note que l'actuel commissaire fédéral à la liberté de l'information a recommandé que son institution soit habilitée à émettre des ordonnances contraignantes et à imposer des sanctions, de sorte que les demandeurs n'aient plus à porter leur demande d'information devant les tribunaux. Voir le septième rapport d'activité (2018-2019, p. 6). Il note également que dans le récent examen de la mise en œuvre par l'Allemagne de la Convention des Nations Unies contre la corruption, il est notamment recommandé de "renforcer la surveillance du fonctionnement de l'IFG" (IFG = *Informationsfreiheitsgesetz* : la loi sur la liberté d'information).

⁵³ En fait, cette phrase a été prononcée par un (ancien) commissaire fédéral dans le cadre de la présentation en 2010 de son deuxième rapport d'activités sur la Loi sur la liberté de l'information.

⁵⁴ S'agissant notamment de l'invocation de la législation relative au droit d'auteur en vue d'empêcher la publication de certains rapports.

⁵⁵ Voir également la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205) et la Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres aux États membres sur le même accès, telles qu'elles sont mentionnées plus haut.

⁵⁶ À la page 6 de son dernier rapport (le septième) qui porte sur la période 2018-2019), le commissaire fédéral à la liberté de l'information a recommandé au *Bundestag* d'élaborer une loi sur la transparence exigeant la publication proactive de certaines informations.

calendrier, la portée et le choix sont laissés à la discrétion du ministère responsable au niveau fédéral (article 47, paragraphe 3, des *GGO*). Les ministères fédéraux sont libres d'organiser des auditions des parties prenantes et les projets de loi peuvent être communiqués à la presse et à d'autres entités n'étant pas officiellement impliquées dans la procédure de préparation (article 48 des *GGO*).

59. L'adoption par le Gouvernement fédéral le 15 novembre 2018 de l'Accord visant à accroître la transparence du processus législatif témoigne des efforts importants déployés pour améliorer la transparence du processus. En vertu de l'Accord, tous les ministères fédéraux rendent accessibles au public à la fois les projets de loi et d'ordonnance – sous la forme dans laquelle ils ont été envoyés à tout organe intéressé pour consultation – et les commentaires reçus à ce sujet⁵⁷. En outre, une fois que le Gouvernement fédéral a donné son accord au texte d'un projet de loi ou d'ordonnance, la version du projet sur laquelle il y a accord est publiée immédiatement après que la décision a été prise. Les documents de réflexion reçus à un stade antérieur peuvent aussi éventuellement être rendus publics, mais il ne s'agit pas là d'une exigence posée par l'Accord.

60. L'EEG apprécie et soutient l'Accord visant à accroître la transparence du processus législatif et comprend le souhait de protéger certains aspects du processus décisionnel du Gouvernement fédéral (en tenant compte également des arrêts précités de la Cour constitutionnelle fédérale). Elle estime néanmoins que cette protection ne devrait pas s'étendre aux projets de dispositions législatives directement influencés (voire rédigés) par des tiers (groupes de pression ou d'intérêt) dans la période précédant le début du processus de consultation officielle. L'EEG a eu vent de plusieurs exemples de cette pratique. Exclure ces soumissions des exigences de transparence de l'Accord compromet grandement la valeur pratique d'une telle initiative. L'EEG considère que cette question est étroitement liée au manque de réglementation des contacts entre les PHFE et les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer la prise de décision du gouvernement (et reflète dans une certaine mesure les critiques exprimées dans le rapport du quatrième cycle d'évaluation⁵⁸). Néanmoins, il s'agit là d'un autre aspect de la problématique – spécifiquement lié au processus législatif –, lequel devrait donc être abordé en conséquence. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que les contributions externes de fond aux propositions législatives et leur origine, qui sont reçues avant le lancement officiel des consultations, soient identifiées, documentées et divulguées.**

Tiers et lobbyistes

61. Rares sont les règles régissant les contacts des PHFE avec les lobbyistes et autres tiers désireux d'influencer le processus décisionnel du gouvernement. Lors de l'examen de cette question avec les autorités, d'aucuns ont mentionné l'annexe 2 du Règlement intérieur du *Bundestag*, lequel prévoit l'inscription sur une liste du président de cette assemblée non seulement des associations faisant du lobbying auprès des parlementaires, mais aussi de celles faisant du lobbying auprès du Gouvernement fédéral. Dans son rapport d'évaluation de

⁵⁷ En attendant la mise en place d'une plate-forme centrale, les projets de loi et les commentaires reçus seront publiés sur les sites Web des ministères respectifs. Cette pratique, déjà testée lors de la 18^e législature, a été formalisée lors de la 19^e; elle est également mentionnée aux paragraphes 8 et 10 du [deuxième rapport de conformité](#) publié par le GRECO dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation de l'Allemagne.

⁵⁸ Voir le rapport d'évaluation de quatrième cycle de l'Allemagne, paragraphe 30.

quatrième cycle, le GRECO avait cependant déjà souligné les insuffisances de ces dispositions⁵⁹. De plus, lesdites dispositions n'auront qu'une utilité pratique limitée s'agissant d'assurer la transparence des interactions des PHFE avec les lobbyistes, lorsque ces contacts ont lieu en dehors du *Bundestag*.

62. Le lobbying semble revêtir une importance considérable dans le processus politique en Allemagne, qu'il soit le fait d'une organisation de lobbying professionnelle ou de contacts directs entre des représentants de grosses entreprises et les membres du gouvernement ou des hauts fonctionnaires ou d'une combinaison de ces deux procédés (s'agissant d'anciens hommes politiques recrutés comme lobbyistes afin de tirer parti de leur contact avec d'ex-collègues)⁶⁰. Tout en reconnaissant que, si les conditions adéquates sont réunies, les groupes de pression peuvent contribuer utilement à une prise de décision éclairée, l'EEG s'inquiète du manque de transparence entourant ces contacts en Allemagne. Elle a en effet été saisie sur place de divers exemples de pratiques de lobbying, dans les secteurs de l'automobile, de la défense, de l'énergie et des banques. Dans certains de ces cas, les contacts entre lobbyistes et PHFE ou l'influence de ces pratiques sur le résultat final n'ont été exposés que par les médias⁶¹. Les citoyens doivent pouvoir identifier les acteurs exerçant une influence sur la prise de décisions politiques. Les organisations de la société civile rencontrées par l'EEG, de même qu'un bon nombre de citoyens, approuvent unanimement l'idée de créer un registre répertoriant les lobbyistes⁶², lequel viendrait s'ajouter à une réglementation renforçant la transparence de l'interaction entre PHFE et représentants des groupes de pression⁶³.

63. Pour maintenir la confiance du public dans le processus décisionnel démocratique, conformément aux normes pertinentes du Conseil de l'Europe, l'EEG estime qu'il est en effet important de disposer d'un cadre robuste garantissant la transparence des activités de lobbying (telles qu'elles sont menées non seulement auprès des ministres fédéraux, mais également des secrétaires d'État parlementaires, des secrétaires d'État et des directeurs généraux, compte tenu de l'implication de ces personnes dans le processus décisionnel)⁶⁴. Les contacts directs entre les représentants des entreprises (c'est-à-dire sans la participation des organisations professionnelles de lobbying) et PHFE étant monnaie courante en Allemagne, toute réglementation applicable au lobbying devrait donc explicitement inclure les autres tiers désireux d'influencer la prise de décision au niveau du gouvernement. C'est pourquoi le

⁵⁹ *Ibidem*, paragraphes 32 et 33. le GRECO critique notamment le fait que l'enregistrement soit volontaire, que le registre répertorie uniquement les associations à l'exception des autres parties prenantes (s'agissant par exemple d'entreprises, de lobbyistes individuels, d'avocats ou de groupes de réflexion), que les associations non enregistrées peuvent malgré tout se voir accorder une audition par les commissions, etc. Dans ses [rapports de conformité ultérieurs](#), le GRECO a reconnu que la transparence des activités de lobbying avait été quelque peu améliorée, notamment depuis que seules les associations inscrites sur la liste du président du *Bundestag* bénéficient d'un accès permanent aux locaux du Parlement. À ses yeux cependant, cette mesure ne répond que partiellement aux préoccupations qui sous-tendent la recommandation.

⁶⁰ Pour une analyse détaillée de cette pratique de lobbying dans le secteur de la défense, voir le rapport de Transparency International Allemagne intitulé [Defence Industry Influence in Germany: Analysing Defence Industry Influence on the German Policy Agenda](#) (octobre 2020).

⁶¹ Voir, par exemple, l'[article](#) paru le 20 décembre 2017 dans *Der Tagesspiegel*.

⁶² Voir plus haut la note de bas 7.

⁶³ L'EEG a été informée qu'un tel registre des lobbyistes devrait notamment préciser pour chacun d'entre eux l'association que l'intéressé représente, les sujets ou les projets de politiques/textes de loi qui l'intéressent, ainsi que toute fonction publique qu'il aurait précédemment exercée. Certaines organisations de la société civile prônent également une plus grande transparence des sources de financement des lobbyistes.

⁶⁴ [Recommandation CM/Rec\(2017\)2](#) du Comité des Ministres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique.

GRECO recommande que (i) des règles détaillées sur la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif entrent en contact avec des lobbyistes et autres tiers désireux d'influencer les travaux législatifs et autres activités du gouvernement soient mises en place ; et (ii) des informations suffisantes sur l'objet de ces contacts, y compris l'identité des personnes avec lesquelles ou pour le compte desquelles des réunions ont été tenues – ainsi que le ou les sujets spécifiquement abordés au cours des discussions – soient révélées. L'EEG note le récent accord conclu entre les groupes parlementaires de la coalition au pouvoir en vue de présenter un projet de loi pour un registre des lobbyistes au *Bundestag*. Cela inclurait le gouvernement fédéral à un stade ultérieur du processus législatif. L'EEG espère que ce sera un bon point de départ pour la mise en œuvre de la recommandation susmentionnée.

Mécanismes de contrôle

64. La quasi-totalité des ministères fédéraux dispose en leur sein d'une unité d'audit interne chargée de procéder à des contrôles en interne (qu'il s'agisse d'audits réguliers, d'audits d'inventaire ou d'audits systémiques). Les autorités soulignent que les audits ne sont pas des mesures répressives, mais visent à soutenir le travail de l'administration, ainsi qu'à promouvoir le renforcement de la culture, de la qualité, de l'efficacité et de l'efficience des activités administratives. La légalité, l'exactitude, la sécurité, l'efficacité, la préservation de l'avenir, la pertinence/l'efficacité et la concentration sur l'objectif sont autant de critères d'évaluation appliqués en fonction de l'objet de l'audit.

65. De plus, le gouvernement fait l'objet du contrôle financier et économique de la Cour fédérale des comptes (*Bundesrechnungshof*). Cette dernière est un organisme de contrôle indépendant [article 114 (2) de la Loi fondamentale] chargé de vérifier « les comptes ainsi que la rentabilité et la régularité de la gestion budgétaire et économique ». Elle fait rapport directement chaque année au *Bundestag* et au *Bundesrat*, ainsi qu'au Gouvernement fédéral. Elle choisit librement l'objet et la portée de ses vérifications, en mettant en évidence les vulnérabilités des processus administratifs. Dans le cas du traitement des contrats externes conclus par le ministère de la Défense mentionné plus haut dans le présent rapport, cela a conduit par exemple à la création d'une commission d'enquête parlementaire (comme expliqué ci-dessous). L'EEG se félicite en particulier de ce que la Cour fédérale des comptes se soit également penché sur certains aspects de la prévention de la corruption et de la mise en œuvre de mesures connexes dans certains organes ou organismes fédéraux œuvrant notamment dans des domaines d'activité à haut risque de corruption (par exemple, les marchés publics, les subventions et les projets immobiliers⁶⁵). Comme indiqué plus haut, l'EEG déplore que les modifications législatives de 2013 aient exclu la Cour des comptes du champ d'application de la Loi sur la liberté de l'information ; elle estime qu'à tout le moins les

⁶⁵ Par exemple, elle a examiné la portée des exigences du gouvernement fédéral en matière d'intégrité dans l'administration fédérale (c'est-à-dire la prévention de la corruption, ainsi que l'interdiction d'accepter des récompenses, des cadeaux ou un parrainage et les modalités du recours à des parties externes) en recommandant que le champ d'application de ces dispositions soit défini de manière plus uniforme et qu'il englobe toutes les parties de l'administration fédérale. Elle a examiné (en 2012 et 2013) la manière dont dix organismes fédéraux différents ont procédé à une analyse des menaces et des risques (conformément à la Directive relative à la prévention de la corruption dans l'administration fédérale telle qu'elle est mentionnée plus haut au paragraphe 36) en mettant en évidence les lacunes méthodologiques de certaines procédures d'évaluation des risques, dont elle a assuré le suivi en 2016 pour voir si des améliorations avaient été apportées. Elle vérifie actuellement si les bénéficiaires de financements publics fédéraux, lesquels dans certains cas sont également tenus d'appliquer la Directive, s'acquittent correctement de cette obligation.

notifications d'audit en cours et les rapports finaux (ou leur résumé) devraient être rendus accessibles au public (et de préférence publiés de manière proactive).

66. Le *Bundestag* procède également de toute évidence lui aussi à un contrôle externe. Comme indiqué précédemment, le gouvernement est collectivement responsable de ses actions politiques devant le Bundestag (article 28, Règlement intérieur du gouvernement fédéral / GOBReg). Plusieurs procédures sont prévues pour exercer ce contrôle, par exemple le droit de poser des questions au gouvernement et de recevoir des informations de celui-ci (c'est-à-dire le droit d'interpellation), ainsi que le droit d'avoir accès aux membres du gouvernement pour les interpellier et les entendre. L'établissement de commissions parlementaires constitue une forme particulièrement efficace de contrôle⁶⁶. Comme indiqué ci-dessus, au début de 2019 une commission d'enquête spéciale a été mise en place par la commission parlementaire de la Défense (voir plus haut la section « Contexte »)⁶⁷. Le « vote de défiance constructif » est l'arme ultime dont dispose le *Bundestag* pour manifester son désaccord avec le gouvernement (c'est-à-dire qu'une majorité au *Bundestag* cherchant à renverser le gouvernement doit se mettre directement d'accord sur un candidat de remplacement pour le poste de Chancelier fédéral s⁶⁸.

67. Il convient de noter l'absence d'ombudsman au niveau fédéral. En vertu de l'article 45 c de la Loi fondamentale, une Commission parlementaire des pétitions a été établie au sein du *Bundestag* pour examiner les requêtes et plaintes adressées à ce Parlement par les citoyens.⁶⁹ La Commission dispose de droits spéciaux d'accès et d'obtention d'informations auprès des autorités fédérales. L'EEG a appris que les demandes et les plaintes qu'elle reçoit sont généralement de deux types : les pétitions concernant la législation et celles concernant des instances fédérales. Dès lors qu'une pétition recueille au moins 50 000 signatures (s'agissant par exemple d'une pétition électronique émanant d'un groupe d'intérêts), elle doit faire l'objet d'un débat public. En général, la Commission des pétitions demande au ministère compétent de faire une déclaration et, sur la base de ce texte, décide de la suite à réserver à l'affaire. L'EEG a été informée qu'au cours des dix dernières années, la Commission n'avait

⁶⁶ En vertu de l'article 44 de la Loi fondamentale, une commission d'enquête parlementaire peut être constituée à la demande d'un quart des membres du *Bundestag*. Les enquêtes parlementaires peuvent porter sur d'éventuels abus, une mauvaise gestion, une action ou une inaction inappropriée du Gouvernement fédéral, d'organismes fédéraux, de responsables politiques et/ou de fonctionnaires. La commission a le pouvoir de convoquer des témoins et des experts et a accès à tous les dossiers et enregistrements des organismes fédéraux. Au cours de la 18^e législature du *Bundestag* (2013-2017), cinq commissions d'enquête différentes ont été créées, lesquelles se sont penchées notamment sur le groupe terroriste néonazi *Nationalsozialistischer Untergrund (NSU)*, sur l'étendue et le contexte de l'espionnage des services secrets étrangers en Allemagne (l'affaire NSA), sur les transactions dites Cum-Ex (c'est-à-dire les ventes à découvert autour de la date du dividende visant à obtenir des remboursements d'impôts multiples) et sur le scandale autour de la consommation de carburant et des émissions de gaz des véhicules automobiles. Au cours de la 19^e législature actuelle, deux commissions d'enquête ont été créées jusqu'à présent (en plus de la commission d'enquête spéciale de la commission parlementaire de la défense), à savoir sur l'attaque terroriste de décembre 2016 à Berlin et sur la gestion d'un programme de péage pour les autoroutes allemandes.

⁶⁷ La commission parlementaire de la Défense jouit, en vertu de l'article 45a de la Loi fondamentale, du droit de se muer à tout moment en commission d'enquête de manière à exercer un contrôle parlementaire efficace sur les forces armées.

⁶⁸ Depuis 1949, deux motions de défiance constructive seulement ont été proposées (respectivement en 1972 et en 1982) et une seule d'entre elles (celle qui a permis à Helmut Kohl d'être élu Chancelier en octobre 1982) a été approuvée.

⁶⁹ Conformément à l'article 17 de la Loi fondamentale, tout citoyen a le droit de s'adresser au législateur par le biais de demandes ou de plaintes écrites.

reçu aucune pétition alléguant de la corruption d'organismes fédéraux, mais qu'elle reçoit de temps à autre des pétitions soulevant des problèmes d'intégrité. Le lobbying serait l'un des sujets les plus fréquemment mentionnés dans ce contexte par les pétitionnaires.

68. En ce qui concerne les commissions parlementaires, l'EEG a relevé que les membres du gouvernement exerçant également un mandat de député, ainsi que les secrétaires d'État parlementaires, ne font l'objet d'aucune disposition leur interdisant de siéger au sein d'une commission du *Bundestag* chargée de superviser l'exercice du pouvoir exécutif. Même si elle aurait préféré une interdiction explicite en ce sens, elle accepte les assurances des autorités allemandes selon lesquelles un tel cas de figure ne risque pas de se produire dans la pratique. De manière plus générale, l'EEG est consciente des craintes déjà exprimées par le GRECO dans son rapport d'évaluation de quatrième cycle concernant le double mandat de certains députés siégeant au gouvernement, notamment en ce qui concerne la capacité du *Bundestag* à demander des comptes à l'exécutif. À l'époque, le GRECO avait invité les autorités à « entamer une réflexion sur la possibilité d'étendre les incompatibilités entre la fonction de parlementaire et celle de membre de l'exécutif, comme c'est déjà le cas dans de nombreux pays européens »⁷⁰. Dans le même ordre d'idées, le GRECO invite les autorités à faire de même pour les incompatibilités entre la fonction de membre du gouvernement et celle de parlementaire, d'autant plus que les secrétaires d'État parlementaires assurent déjà la liaison avec le *Bundestag*.

Conflits d'intérêts

69. En l'absence de définition légale du concept de conflit d'intérêts, plusieurs mécanismes permettent de prévenir et d'exposer les conflits de ce type, à savoir : (1) les règles régissant l'interdiction de certaines activités (voir plus bas le paragraphe 74 et ci-dessous) ; (2) la Loi fédérale sur la procédure administrative non contentieuse ; (3) le Règlement relatif à la passation de marchés publics ; et (4) le Code de conduite anticorruption.

70. La Loi fédérale sur la procédure administrative (*Verwaltungsverfahrensgesetz / VwVfG*) énonce des règles excluant la participation de certaines personnes à une procédure administrative⁷¹ dès lors que les intéressés (ou leurs proches) sont parties⁷² à ladite procédure (article 20) ou que l'impartialité de la personne qui doit agir au nom de l'autorité administrative peut être mise en doute (article 21)⁷³. En pareil cas, l'intéressé doit se récuser

⁷⁰ Voir le rapport d'évaluation de quatrième cycle de l'Allemagne, paragraphe 60.

⁷¹ Une procédure administrative est définie à l'article 9 de la loi comme une « activité des autorités ayant un effet externe et visant à vérifier le respect des exigences de base pesant sur la préparation et l'adoption d'un acte administratif ou la conclusion d'un accord administratif de droit public ; elle comprend l'adoption de l'acte administratif ou la conclusion de l'accord de droit public ».

⁷² Cette interdiction a été élargie aux personnes représentant officiellement une partie à une procédure administrative (ou aux proches de celle-ci), exerçant une activité professionnelle ou active au sein du conseil d'administration ou de surveillance d'une partie à la procédure, ainsi qu'aux personnes qui, en marge de leur qualité officielle, ont fourni un avis ou ont participé activement à l'affaire. Aux fins de la loi, toute personne qui peut bénéficier ou subir directement les effets de l'action ou de la décision pendante est considérée comme partie à la procédure.

⁷³ À cette fin, l'article 21 de la Loi fédérale sur la procédure administrative prévoit que s'il existe « des motifs justifiant la crainte d'un préjudice dans l'exercice des fonctions officielles, ou si une personne participant à une procédure administrative maintient que de tels motifs existent, toute personne appelée à intervenir dans ladite procédure au nom d'un organisme officiel informe le chef de celui-ci ou la personne désignée par lui et s'abstient, si l'intéressé lui en fait la demande, de toute intervention supplémentaire. Si la crainte d'un préjudice concerne

ou peut être invité à le faire par le chef de l'organisme en question ou, lorsque c'est la participation de ce dernier qui pose problème, par l'autorité de contrôle. Toute violation de ces règles rendrait l'acte administratif entaché d'irrégularités. Toute personne lésée par un acte administratif entaché d'irrégularités peut contester celui-ci devant une juridiction administrative (articles 44 et 45). Cependant, en discutant de la Loi fédérale sur la procédure administrative sur place, il est apparu que ces dispositions ne revêtaient qu'une importance mineure à l'égard des PHFE. Il serait rare que ces personnes participent à de telles procédures administratives en vue d'aboutir à une décision directement favorable ou préjudiciable à un particulier⁷⁴. Pour reprendre la formule d'un des interlocuteurs : « Si nous sommes en marge des procédures administratives, nous sommes par contre au cœur du monde politique et, à ce titre, responsables devant le Parlement ».

71. En plus des procédures administratives générales, il existe des dispositions visant spécifiquement les conflits d'intérêts dans le cadre des marchés publics, notamment le Règlement relatif à la passation de marchés publics (*Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge/VgV*)⁷⁵. Pourtant, il est assez rare qu'un ministre ou un secrétaire d'État parlementaire s'implique directement dans une telle procédure (ce cas de figure étant peut-être un peu plus fréquent s'agissant des secrétaires d'État et/ou des directeurs généraux)⁷⁶. Enfin, le Code de conduite anticorruption enjoint les personnes auxquelles il s'applique de « séparer strictement leur travail de leur vie privée » et de « vérifier si leurs intérêts privés pourraient entrer en conflit avec leurs obligations professionnelles »⁷⁷.

72. Aux yeux de L'EEG, les règles actuelles sur les conflits d'intérêts gagneraient à être complétées. Elle a déjà signalé qu'elle apprécierait qu'une plus grande attention soit accordée aux conflits d'intérêts potentiels lors de la formation du gouvernement (voir plus haut le paragraphe 23). Elle estime que cela est également nécessaire en ce qui concerne les conflits d'intérêts qui surviennent lorsque les ministres et les secrétaires d'État parlementaires sont en fonction. Certains conflits d'intérêts spécifiques sont réglementés dans la loi régissant le statut juridique des membres du gouvernement et la loi régissant le statut juridique des secrétaires d'État parlementaires (par exemple en ce qui concerne les activités secondaires et l'emploi après mandat, dont il sera question plus loin). Ceux-ci ne couvrent manifestement pas et ne peuvent pas couvrir toutes les situations dans lesquelles les intérêts d'un ministre

le chef de l'organisme lui-même, l'autorité de contrôle lui demande de se récuser, à supposer qu'il ne l'ait pas déjà fait de son propre chef ».

⁷⁴ Moyennant toutefois certaines exceptions (e.g. des décisions prises par un ministre dans des cas individuels).

⁷⁵ L'article 6 de cette ordonnance interdit entre autres aux membres d'un organe exécutif ou aux employés du pouvoir adjudicateur (ou d'un service de passation de marchés agissant au nom du pouvoir adjudicateur) « ayant un intérêt financier, économique ou personnel direct ou indirect qui pourrait compromettre leur impartialité et l'indépendance de la procédure de passation de marchés » de participer à cette procédure.

⁷⁶ Ainsi, dans le cadre de la procédure devant la commission d'enquête du *Bundestag* concernant l'engagement de consultants externes au ministère de la Défense et les irrégularités connexes constatées par la Cour des comptes, l'ancienne ministre de la Défense, M^{me} von der Leyen, a expliqué – sans nier que des erreurs aient été commises dans l'attribution de certains marchés – que cette initiative avait été le fait de personnes « situées à un niveau hiérarchique peu élevé ».

⁷⁷ Les explications communiquées relativement à cette disposition du code contiennent notamment la consigne suivante : « Vérifiez, pour chaque procédure dont vous êtes également responsable, si vos intérêts privés ou ceux de vos proches ou d'organisations auxquelles vous vous sentez redevables peuvent entraîner un conflit avec vos obligations professionnelles. Évitez tout semblant de manifestations de parti pris. Si vous constatez, dans le cadre d'une mission officielle spécifique, que vos obligations et vos intérêts privés ou ceux de tiers auxquels vous vous sentez redevable pourraient entrer en conflit, informez votre supérieur hiérarchique afin qu'il puisse réagir de manière appropriée (par exemple en vous déchargeant de vos activités dans un cas précis) ».

(ou d'un secrétaire d'État parlementaire) pourraient influencer l'exercice objectif et impartial de ses fonctions officielles. Même si l'on acceptait que la disposition plus générale du code de conduite anticorruption s'applique également aux ministres (voir à cet égard les observations de l'EEG au paragraphe 42), ce code ne fournit que peu d'indications aux ministres sur la manière d'identifier et de gérer de telles situations. S'il est clair que les secrétaires d'État et les directeurs généraux sont couverts par le code de conduite anticorruption, l'EEG est fermement convaincue que, même pour ces catégories de personnes, il devrait y avoir une obligation sans équivoque de divulguer les diverses situations de conflit à mesure qu'elles se produisent (sur une base ad hoc), à titre de garantie supplémentaire nécessaire. Ces règles devraient faire partie du code de conduite recommandé ci-dessus (voir recommandation i) et devraient inclure des conseils pratiques et des exemples concrets de situations qui peuvent se produire. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'introduire des dispositions et des orientations claires pour ministres et des secrétaires d'État parlementaires sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts et (ii) d'introduire l'obligation, pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, de signaler sur une base ad hoc les situations de conflits entre leurs intérêts privés et leurs fonctions officielles lorsqu'elles se présentent.**

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers

73. Comme indiqué plus haut, la plupart des ministres du Gouvernement fédéral sont également membres du *Bundestag*⁷⁸. Le fait pour le chancelier ou un ministre d'exercer un mandat parlementaire ne constitue ni une condition préalable ni un obstacle à son entrée en fonction. À cet égard, l'EEG renvoie à ses observations formulées plus haut (au paragraphe 68) sur le double mandat des membres du gouvernement. Les secrétaires d'État parlementaires, quant à eux, sont tenus d'être membres du *Bundestag* (à l'exception des secrétaires d'État parlementaires affectés à la chancellerie fédérale, lesquels peuvent jouir d'une exception) (article 1 de la Loi régissant le statut juridique des secrétaires d'État parlementaires).

74. En dehors d'un mandat parlementaire, la Loi fondamentale (article 66) prévoit que le chancelier fédéral et les ministres fédéraux ne peuvent exercer « aucune autre fonction publique rémunérée, aucune profession industrielle et commerciale ni aucun métier, et ils ne peuvent faire partie ni de la direction ni, sauf approbation du *Bundestag*, du conseil d'administration d'une entreprise poursuivant des buts lucratifs ». Une disposition analogue figure dans la Loi régissant le statut des membres du Gouvernement fédéral (articles 4 et 5). Cette dernière loi interdit également aux ministres fédéraux d'appartenir au « conseil d'administration d'une entreprise »⁷⁹, ainsi que de faire office d'arbitre rétribué, de fournir

⁷⁸ Parmi les 16 membres du gouvernement actuel (la Chancellerie, 15 ministres plus le directeur de la chancellerie fédérale), 6 seulement ne sont pas députés.

⁷⁹ Avec l'accord du *Bundestag* ou du gouvernement fédéral, le chancelier fédéral ou un ministre fédéral peut, à titre exceptionnel, être nommé au conseil de surveillance ou d'administration d'une entreprise (article 66 de la Loi fondamentale, section 5 de la loi régissant le statut juridique des membres du gouvernement), si la Fédération a intérêt à pouvoir y exercer son influence. La participation au conseil d'administration d'une entreprise est cependant totalement exclue. Les autorisations accordées par le *Bundestag* peuvent être consultées dans le [système de documentation et d'information](#) du *Bundestag*. Le gouvernement fédéral peut à son tour autoriser l'exercice d'une fonction honorifique non rémunérée dans le secteur public, mais uniquement si cela ne porte pas préjudice à l'intérêt public. Pour les ministres qui sont également députés (tout comme les secrétaires d'État parlementaires), cette appartenance à des conseils de surveillance ou d'administration ferait partie des obligations de divulgation prévues par le code de conduite du *Bundestag* et serait publiée en conséquence.

des expertises extrajudiciaires rémunérées, d'exercer toute fonction honorifique non rémunérée dans le secteur public (cette interdiction pouvant cependant être levée à titre exceptionnel par le Gouvernement fédéral) et/ou de siéger simultanément au gouvernement d'un *Land*. En vertu de l'article 7 de la Loi régissant le statut juridique des secrétaires d'État parlementaires, les incompatibilités s'appliquant aux membres du Gouvernement fédéral sont étendues auxdits secrétaires (avec la possibilité, pour ceux qui siègent à des conseils d'administration et de surveillance, de solliciter une autorisation du Gouvernement fédéral). L'EEG se félicite de l'attention portée aux dispositions relatives aux incompatibilités dans le manuel susmentionné (tel qu'il est fourni aux ministres fédéraux et aux secrétaires d'État parlementaires lors de leur entrée en fonction), lequel donne un aperçu clair des types de postes et d'activités autorisés ou interdits.

75. Sur la recommandation du ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie, les membres du Gouvernement fédéral et les secrétaires d'État parlementaires ont également volontairement renoncé à toute indemnisation (c'est-à-dire au remboursement des frais de déplacement, etc.) pour siéger au conseil d'administration ou de surveillance d'une société (y compris celles auxquelles ils sont légalement tenus de participer en raison de leur fonction).⁸⁰

76. Les secrétaires d'État et les directeurs généraux se voient expressément interdire l'exercice parallèle d'un mandat parlementaire en vertu de l'article 40 de la Loi sur la fonction publique fédérale et, conformément à l'article 99 de la même loi, doivent solliciter une autorisation pour tout emploi secondaire rémunéré. Cela comprend l'emploi secondaire non rémunéré, si cela implique l'exercice d'une fonction secondaire, des activités commerciales ou indépendantes – ou l'assistance à ces activités – ou bien l'adhésion à un organe d'une société autre qu'une coopérative. Cette autorisation peut être refusée si l'on craint que l'emploi secondaire puisse interférer avec les intérêts liés au service.⁸¹ L'autorisation, délivrée pour cinq ans, peut cependant être révoquée après coup s'il s'avère que l'emploi secondaire interfère avec les intérêts liés au service. Plusieurs types d'activités extérieures ne sont pas soumis à autorisation⁸².

Contrats avec les autorités de l'État

77. En dehors des dispositions relatives à la prise de décision en matière de marchés publics (voir plus haut le paragraphe 71), il n'existe aucune interdiction explicite pour les membres du Gouvernement fédéral, les secrétaires d'État parlementaires, les secrétaires d'État et les directeurs généraux, de conclure des contrats avec les autorités de l'État. En

⁸⁰ Il est souligné que, déjà auparavant, les membres du gouvernement ou le secrétaire d'État parlementaire ne pouvaient recevoir aucune rémunération pour siéger au conseil de surveillance ou d'administration ; maintenant, ils ont accepté de renoncer également à toute compensation pour le temps ou l'argent dépensé dans le cadre de ces activités.

⁸¹ Une telle interférence serait considérée présente lorsque l'activité secondaire prend plus d'un cinquième des heures de travail normales, lorsque la rémunération dépasse 40 % du salaire annuel d'un fonctionnaire ou lorsqu'il peut affecter la neutralité de l'intéressé.

⁸² Notamment, en vertu de l'article 100 de la Loi sur la fonction publique fédérale : la gestion du patrimoine propre d'un fonctionnaire ; les activités d'écriture, scientifiques, artistiques ou de conférence ; les activités d'expert indépendant liées à l'enseignement ou à la recherche menées par le personnel enseignant des établissements d'enseignement supérieur publics et de la *Bundeswehr* et par les fonctionnaires des instituts de recherche ; et les activités de protection d'intérêts professionnels menées dans le cadre d'un syndicat ou d'une association professionnelle ou d'une structure d'entraide pour fonctionnaires.

l'absence actuelle de toute information relative aux intérêts financiers des PHFE, nul ne sait avec certitude s'il existe des problèmes particuliers à cet égard. En attendant un renforcement des règles sur les conflits d'intérêts conformément à la recommandation vi ci-dessus, l'EEG encourage les autorités allemandes à être à l'affût des risques potentiels de manière à évaluer la nécessité d'adopter éventuellement, en plus des règlements sur la prise de décision dans les marchés publics, des règles plus spécifiques relatives aux contrats passés avec des organismes fédéraux soit directement soit par le biais de participations dans une société.

Cadeaux

78. En plus des avantages pouvant être considérés comme des pots-de-vin, lesquels doivent être déclarés en vertu des articles 331 à 335 du Code pénal, les membres du gouvernement et les secrétaires d'État parlementaires doivent notifier au Gouvernement fédéral les cadeaux qu'ils reçoivent en relation avec leur fonction (même après la fin de leur emploi dans la fonction publique)⁸³. Aucune notification n'est nécessaire en vertu des règles de procédure de la Loi régissant le statut des membres du Gouvernement fédéral si la valeur matérielle d'un cadeau ne dépasse pas environ €150. La même règle s'applique si cadeau est remis à l'État ou le bénéficiaire conserve le don et verse la valeur équivalente dans un délai raisonnable au Trésor fédéral. Pourtant, tout cadeau revêtant une certaine signification politique doit néanmoins être déclaré et même faire l'objet d'un rapport détaillé, quelle que soit sa valeur. Il appartiendra alors au Gouvernement fédéral de décider de son utilisation.

79. Comme indiqué dans le manuel, la notification doit être soumise au directeur de la Chancellerie fédérale et inclure une proposition d'utilisation du cadeau. L'EEG se félicite du caractère clair de la procédure d'acceptation des cadeaux, y compris les indications supplémentaires fournies sur les types d'articles devant être considérés comme des cadeaux (par exemple, certains avantages accordés aux membres de la famille, les billets d'entrée à certains événements, etc.).

80. Les secrétaires d'État et les directeurs généraux sont eux aussi couverts par les dispositions relatives aux cadeaux de la Loi sur la fonction publique fédérale, laquelle prévoit notamment que, même après avoir quitté leur poste dans la fonction publique, les fonctionnaires ne peuvent ni exiger ni accepter les moindres avantages, cadeaux ou récompenses – ou la moindre promesse d'un avantage, d'un cadeau ou d'une récompense – en rapport avec leur fonction, que ce soit pour eux-mêmes ou pour un tiers. Des exceptions à cette règle peuvent être consenties, à condition cependant d'être approuvées par la plus haute autorité hiérarchique ou l'organisme compétent. En cas de violation de cette disposition, le cadeau, la récompense ou tout autre avantage doit être remis à l'employeur de la personne qui l'a reçu (à moins que sa saisine ait déjà été ordonnée dans le cadre d'une procédure pénale ou qu'il ait été remis à l'État d'une autre manière). Les dispositions de la Loi sur la fonction publique fédérale sont complétées par des consignes supplémentaires énoncées dans la « Circulaire relative à l'interdiction d'accepter des récompenses ou des cadeaux dans l'administration fédérale ». Ce texte est repris dans le manuel « Règles d'intégrité » mentionné plus haut⁸⁴.

⁸³ En vertu de l'article 5 de la Loi régissant le statut des membres du Gouvernement fédéral, laquelle s'applique également *mutatis mutandis* aux secrétaires d'État parlementaires.

⁸⁴ La circulaire énonce comme principe général que le personnel de la fonction publique ne peut accepter aucun cadeau en relation avec sa fonction ou ses activités officielles. Des exceptions sont envisageables uniquement en l'absence de risque d'influence du personnel concerné et avec l'approbation préalable de l'employeur.

Utilisation abusive de ressources publiques

81. L'utilisation abusive de ressources publiques peut s'analyser en plusieurs infractions pénales : vol, détournement de fonds, fraude et/ou abus de confiance (articles 242, 246, 263 et 266 du Code pénal).

Utilisation abusive d'informations confidentielles

82. La Loi régissant le statut des membres du Gouvernement fédéral (article 6) exige des ministres et du chancelier fédéral, même après la cessation de leurs fonctions, qu'ils respectent la confidentialité des informations dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leurs activités officielles. Cette interdiction ne s'applique pas aux communications officielles ni aux informations qui sont de notoriété publique ou qui, de par leur nature, ne nécessitent pas d'être tenues confidentielles. Même lorsqu'ils ne sont plus en fonction, les (anciens) membres du Gouvernement fédéral ne peuvent pas témoigner (devant un tribunal ou une autre instance) ni faire des déclarations à ce sujet sans le consentement du Gouvernement fédéral. Ces dispositions s'appliquent *mutatis mutandis* aux secrétaires d'État parlementaires.

83. En ce qui concerne les secrétaires d'État et les directeurs généraux, l'article 67 de la Loi sur la fonction publique fédérale prévoit que tous les fonctionnaires sont tenus de respecter le caractère confidentiel des informations officielles dont ils auraient eu connaissance dans le cadre de leurs activités officielles. La même disposition prévoit explicitement le maintien de cette obligation après le départ des intéressés de la fonction publique. Cette interdiction ne s'applique pas aux communications officielles ni aux informations qui sont de notoriété publique ou qui, de par leur nature, ne nécessitent pas d'être tenues confidentielles ou qui portent sur un soupçon raisonnable de corruption (lequel doit alors être signalé).

84. L'obligation de confidentialité découle en outre des articles 203 et 353b du Code pénal relatif à la violation du secret privé et au respect du secret officiel.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

85. La Loi régissant le statut des membres du Gouvernement fédéral (articles 6a et 6b) exige de ceux-ci (ainsi que les anciens membres de Gouvernement) qu'ils fassent part de leur intention d'occuper un emploi rémunéré ou autre en dehors de la fonction publique (que ce soit en qualité de travailleur indépendant ou de salarié) dans les 18 mois suivant la cessation

L'acceptation d'argent liquide n'est en aucun cas autorisée. La circulaire contient une description explicite de ce qui constitue un cadeau (y compris, par exemple, l'utilisation de véhicules, l'attribution d'un certain poste après avoir quitté la fonction publique, des voyages, etc.), de la manière de solliciter l'approbation et de l'approbation tacite des exceptions à l'interdiction des cadeaux (concernant ceux dont la valeur n'excède pas €25, acceptation de certaines marques d'hospitalité, services mineurs visant à accélérer une démarche officielle, etc.). La circulaire précise en outre que les fonctionnaires s'exposent à des sanctions disciplinaires (qui peuvent aller jusqu'à la perte de leurs droits à une pension de retraite pour certaines catégories de personnel) s'ils enfreignent l'interdiction d'acceptation de cadeaux et peuvent également être poursuivis, le cas échéant, en vertu des dispositions relatives à la corruption.

de leurs fonctions⁸⁵. Ces dispositions s'appliquent *mutatis mutandis* aux secrétaires d'État parlementaires. L'obligation de notification naît dès que la personne concernée – qu'elle ait déjà ou pas cessé d'occuper ses fonctions – entame des préparatifs en vue d'occuper un tel emploi ou se voit promettre un tel emploi et, en tout cas, au moins un mois avant d'entreprendre ses nouvelles activités⁸⁶.

86. Le Gouvernement fédéral peut imposer une interdiction totale ou partielle d'occuper l'emploi indiqué dans la notification dès lors qu'il nourrit des craintes concernant l'interférence entre l'activité associée et l'intérêt général. Il rend ses décisions en la matière sur la base d'une recommandation formulée par un organe consultatif. Cet organe comprend trois membres nommés par le Président sur proposition du Gouvernement fédéral, dès le début de chaque nouvelle législature, lesquels remplissent cette fonction à titre honorifique⁸⁷. Cet organe consultatif est libre de mener des investigations complémentaires avant d'émettre sa recommandation. L'emploi envisagé est supposé interférer avec l'intérêt général dès lors qu'il relève d'un secteur d'activité dans lequel le membre du gouvernement ou le secrétaire d'État parlementaire concerné est intervenu pendant son mandat ou bien qu'il risquerait, pour une autre raison, de saper la confiance du public dans l'intégrité du Gouvernement fédéral. Une interdiction peut être imposée pour une période n'excédant pas un an, qui peut, dans des circonstances exceptionnelles, être prolongée jusqu'à 18 mois compte tenu du grave risque d'atteinte à l'intérêt général⁸⁸. La décision du Gouvernement fédéral de refuser, de refuser partiellement ou d'autoriser l'emploi notifié est rendue publique.

87. En ce qui concerne les secrétaires d'État et les directeurs généraux, l'article 105 de la Loi sur la fonction publique fédérale exige des fonctionnaires à la retraite – ou des personnes ayant effectué une partie de leur carrière dans la fonction publique et qui à ce titre ont droit à une pension de retraite – de notifier à l'avance à leur dernier employeur dans la fonction publique leur intention d'occuper une quelconque activité rémunérée ou pas hors de la fonction publique, dès lors que celle-ci revêt un lien avec leurs anciennes activités en qualité de fonctionnaire et pourrait interférer avec les intérêts liés au service. L'obligation de notification prend fin trois ans après l'âge normal de la retraite et cinq ans dans tous les autres cas de cessation d'emploi dans la fonction publique. L'intéressé peut se voir interdire d'occuper le nouvel emploi envisagé dès lors qu'il y a lieu de craindre une interférence de celui-ci avec les intérêts liés au service. Cette interdiction peut être imposée pour une période maximale allant jusqu'à la fin de l'obligation de notification.

88. L'EEG a appris que l'obligation de notification ne pèse sur les ministres et les secrétaires d'État parlementaires fédéraux que depuis juillet 2015. Le gouvernement

⁸⁵ Les membres et anciens membres du gouvernement doivent en informer le chef de la Chancellerie fédérale. Les secrétaires d'État parlementaires, quant à eux, doivent en informer le membre du gouvernement fédéral auquel ils sont ou ont été affectés, lequel à son tour doit en informer le chef de la Chancellerie fédérale.

⁸⁶ L'annexe 11 du manuel [*Handreichung*] susmentionné (remis aux ministres et aux secrétaires d'État parlementaires lors de leur entrée en fonction) contient des indications supplémentaires. Elle précise les emplois qui seraient couverts par une obligation de notification, le délai de notification, le contenu de la notification, ainsi que le processus d'interdiction de certains emplois.

⁸⁷ Les membres actuels de cet organe consultatif sont un ancien chef de groupe parlementaire du *Bundestag* (et membre d'un gouvernement de *Land*), un ancien ministre fédéral et un ancien juge de la Cour constitutionnelle fédérale, lesquels ont été initialement nommés en 2015 et reconduits en 2018.

⁸⁸ L'EEG a appris qu'une interdiction de 18 mois serait par exemple imposée après un mandat particulièrement long assorti d'une répartition des tâches inchangée et d'une étroite corrélation entre les activités menées pendant et après la cessation des fonctions, etc.

précédent qui a démissionné en 2017 a donc été le premier à être touché par cette nouvelle réglementation. Depuis lors (et jusqu'à juillet 2020), 26 notifications ont été adressées au Gouvernement fédéral par un ancien ministre fédéral ou secrétaire d'État parlementaire pour lui faire part de l'intention de l'intéressé de prendre un emploi après la cessation de ses fonctions officielles (certaines notifications mentionnant plus d'un emploi). Dans dix cas, le Gouvernement fédéral a interdit totalement ou partiellement au demandeur d'occuper l'emploi envisagé pendant une certaine période⁸⁹. En ce qui concerne les secrétaires d'État et les directeurs généraux, les autorités indiquent que le Gouvernement fédéral ne tient pas de statistiques complètes sur les notifications susmentionnées. Les cas sont enregistrés dans le dossier individuel des personnes concernées.

89. L'EEG se félicite de l'instauration d'une période d'attente pour les anciens ministres fédéraux et secrétaires d'État parlementaires, ainsi que des restrictions applicables depuis longtemps aux fonctionnaires fédéraux après la cessation de leurs fonctions. Ceci dit, elle considère que la période d'attente imposée aux ministres et aux secrétaires d'État parlementaires constitue uniquement une première étape vers la correction d'une situation non réglementée auparavant, laquelle a rendu possibles certains départs controversés de la part de membres du gouvernement. Elle partage certaines des critiques entendues sur place concernant ces périodes d'attente. À propos des ministres fédéraux et des secrétaires d'État parlementaires, elle estime la période d'attente relativement courte, en particulier par rapport à celle applicable aux secrétaires d'État et aux directeurs généraux (à savoir trois à cinq ans).⁹⁰ L'EEG note également que le délai de 18 mois n'est censé s'appliquer que lorsque des intérêts publics seraient gravement menacés et qu'il n'a jamais été imposé à ce jour. L'EEG estime qu'il existe certainement des postes dans le secteur privé qui – par rapport à l'(ancien) poste de ministre fédéral ou de secrétaire d'État parlementaire – justifieraient une période d'attente obligatoire plus longue que les 12 à 18 mois actuels.

90. L'EEG a également entendu des critiques sur la composition de l'organe consultatif et sur l'absence de sanctions en cas de non-respect des décisions du gouvernement fédéral imposant une période de carence. En ce qui concerne l'organe consultatif, il a appris qu'actuellement sur les trois membres de celui-ci deux sont d'anciens responsables politiques. Elle accepte le raisonnement des autorités selon lequel cette composition a facilité l'acceptation des recommandations de l'organe consultatif par les (anciens) ministres fédéraux et secrétaires d'État parlementaires. Toutefois, maintenant que la nouvelle période d'attente est en vigueur depuis quelques années, l'EEG jugerait opportun de réévaluer le profil des membres de l'organe consultatif, afin d'accroître la confiance du public dans les recommandations de cet organe. De même, même si à ce jour il n'est pas arrivé qu'une

⁸⁹ L'EEG s'est vu communiquer plusieurs exemples. L'ancien ministre Gabriel a cherché à reprendre diverses activités (enseignement, journalisme, conseils d'administration, etc.). Conformément à une recommandation de l'organe consultatif, le Gouvernement fédéral a décidé, le 20 juin 2018, de lui interdire d'occuper le poste proposé au sein du conseil d'administration de l'entreprise commune créée par Siemens et Alstom, mais a autorisé les autres activités. L'ancien secrétaire d'État parlementaire Wittke a cherché à occuper le poste de directeur général de la Zia Property Federation. Le Gouvernement fédéral a décidé le 18 décembre 2019, sur recommandation de l'organe consultatif, que l'intéressé ne serait pas autorisé à occuper ce poste pendant 16 mois à compter de la date de son départ.

⁹⁰ L'EEG a appris que la différence entre la durée de la période de carence entre les fonctionnaires nommés pour des raisons politiques (trois à cinq ans) et les ministres/secrétaires d'État parlementaires (12 à 18 mois) tient compte du fait que les fonctionnaires sont normalement nommés à vie et que leurs activités prennent généralement fin en raison de leur âge (à la suite de quoi ils perçoivent une pension). Les ministres fédéraux et les secrétaires d'État parlementaires occupent leur fonction pendant une période plus temporaire.

décision relative à une période de carence n'ait pas été suivie, il serait souhaitable qu'une réflexion similaire ait lieu en ce qui concerne l'absence d'un mécanisme d'application.

91. En ce qui concerne les secrétaires d'État et les directeurs généraux, il semble que les supérieurs hiérarchiques jouissent d'une grande latitude pour déterminer les postes que les intéressés seront autorisés à occuper (ou pas). L'EEG estime qu'il serait utile de prendre d'autres mesures pour éviter les incohérences entre les différentes sections de l'administration fédérale (par exemple que le supérieur hiérarchique fournisse une recommandation, la décision elle-même devant être prise par un autre organe) pour éviter les incohérences entre les différents services de l'administration fédérale. L'EEG a également entendu des critiques sur place concernant une application déficiente de l'article 105 de la Loi sur la fonction publique fédérale. En l'absence d'autres informations, elle n'a pas été en mesure de se faire une opinion sur la question, tout en relevant un manque de transparence. Compte tenu du rôle important conféré aux secrétaires d'État et aux directeurs généraux dans les processus décisionnels de l'administration fédérale, il faudrait remédier à ce problème. Au vu des paragraphes précédents, **le GRECO recommande que (i) des mesures soient prises pour assurer la cohérence et la transparence des décisions autorisant de nouvelles occupations de secrétaires d'État et de directeurs généraux après leur départ de la fonction publique; (ii) il soit envisagé de prolonger la durée de la période de carence, de modifier la composition de l'organe consultatif et d'introduire des sanctions en cas de non-respect des décisions du Gouvernement fédéral sur ces questions.**

Déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts

Obligation de déclaration

92. Les membres du gouvernement et les secrétaires d'État parlementaires ne sont pas tenus, du simple fait de leur appartenance à la fonction publique, de divulguer les détails de leurs finances personnelles, qu'il s'agisse de leur patrimoine, de leurs revenus, de leur passif ou autres intérêts. Cependant, es membres du Gouvernement fédéral également députés (tout comme les secrétaires d'État parlementaires) sont soumis aux obligations de divulgation du *Bundestag*. Ces dernières visent principalement les activités et les revenus et le GRECO, dans son rapport d'évaluation de quatrième cycle, avait préconisé de les étendre à d'autres catégories d'informations, telles que les actifs importants (y compris les parts d'entreprises dans lesquelles un député détient moins de 25 % des droits de vote) et les passifs⁹¹.

93. Aucune obligation de déclaration – autre que celle imposée dans le cadre des règles relatives aux emplois secondaires (et aux revenus perçus à ce titre) et aux fins de l'obtention d'une habilitation de sécurité (pour accéder à certaines informations confidentielles (voir plus haut le paragraphe 83) – ne s'impose aux secrétaires d'État et aux directeurs généraux).

94. L'EEG estime que la transparence sur les intérêts financiers et commerciaux des ministres fédéraux et des secrétaires d'État parlementaires (ainsi que des secrétaires d'État et des directeurs généraux, le cas échéant) devrait être considérablement renforcée (notamment pour révéler les conflits d'intérêts potentiels), au-delà des obligations de divulgation pesant sur certains membres du gouvernement et secrétaires d'État parlementaires en leur qualité de député. Les intéressés devraient faire une déclaration

⁹¹ Pour plus de détails à ce sujet, voir le rapport d'évaluation de quatrième cycle de l'Allemagne, paragraphes 72 à 82, ainsi que [les rapports de conformité](#) correspondants.

d'actifs, de revenus, de passifs et d'intérêts financiers au début de leur mandat et à intervalles réguliers par la suite, laquelle devrait être rendue publique. Dans ce contexte, il conviendrait également d'envisager d'inclure dans ces déclarations les intérêts des partenaires et des personnes à charge, étant entendu que lesdites informations ne pourraient pas, au nom de la protection de la vie privée, être rendues publiques. En outre, conformément à la pratique du GRECO, une certaine forme de contrôle par les autorités des informations fournies dans les déclarations financières serait nécessaire. Cela fournirait des garanties supplémentaires et, entre autres, garantirait que le public a accès à des informations exactes.

95. Les autorités ont déclaré que le fait d'exiger des PHFE qu'ils déclarent leurs intérêts financiers constituerait une violation de l'article 2, paragraphe 1, de la Loi fondamentale en liaison avec l'article 1er de la Loi fondamentale.⁹² Prises ensemble, ces dispositions constitutionnelles donnent aux individus le droit de déterminer l'utilisation de leurs données personnelles.⁹³ Ce droit ne peut être limité que si cela est dans l'intérêt général supérieur (. L'EEG estime toutefois que ces dispositions constitutionnelles n'ont pas fait obstacle à la divulgation par les députés de certains de leurs biens et intérêts (même si le GRECO a constaté, lors de son quatrième cycle d'évaluation, que les catégories d'informations divulguées par les députés devraient être élargies). Dans ce contexte, l'EEG note également que d'autres États membres du GRECO ont trouvé des solutions appropriées conformes à leurs propres dispositions constitutionnelles, qui sont dans certains cas assez similaires à celles de l'Allemagne.⁹⁴ Par conséquent, , **le GRECO recommande i) de prévoir l'obligation pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif de déclarer publiquement leurs intérêts financiers à intervalles réguliers ; (ii) d'envisager d'étendre cette déclaration aux intérêts du conjoint et des membres de la famille à charge de ces personnes (étant entendu que ces dernières informations ne devraient pas être nécessairement rendues publiques) ; ii) de soumettre ces déclarations à un mécanisme d'examen approprié.**

Mécanismes de responsabilisation et de répression

Mécanismes de responsabilisation non pénale

96. Comme indiqué précédemment, en vertu de l'article 8 de la Loi régissant le statut des membres du Gouvernement fédéral, aucune procédure disciplinaire ne peut être engagée contre les intéressés. Cette règle vaut également pour les secrétaires d'État parlementaires, conformément à la loi régissant leur statut juridique. L'EEG a cru comprendre que, pour l'essentiel, le contrôle parlementaire sert à demander des comptes aux ministres fédéraux et aux secrétaires d'État parlementaires. À cet égard, elle note également que le *Bundestag* dépend de la volonté du chancelier fédéral pour démettre un ministre ou un secrétaire d'État parlementaire de ses fonctions pour faute, à moins de choisir l'option extrême consistant à tenter de renverser le gouvernement tout entier en adoptant « une motion de défiance

⁹² L'article 2, paragraphe 1, de la Loi fondamentale dispose que "Toute personne a droit au libre développement de sa personnalité dans la mesure où elle ne porte pas atteinte aux droits d'autrui ou n'enfreint pas l'ordre constitutionnel ou la loi morale", l'article 1, paragraphe 1, précisant que "la dignité humaine est inviolable. Toute autorité de l'État a le devoir de la respecter et de la protéger".

⁹³ Ce droit comprend la protection de l'individu contre la collecte, le stockage, l'utilisation ou la communication sans restriction de ses données personnelles. Ce droit fondamental garantit aux individus le pouvoir essentiel de déterminer si leurs données personnelles doivent être divulguées et comment ces données doivent être utilisées.

⁹⁴ Il est également rappelé que la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que les divulgations financières constituaient une ingérence dans le droit à la vie privée, mais a également estimé que cela était justifié. Voir, par exemple, l'affaire [Wypych c. Pologne](#) (25 octobre 2005, requête n° 2428/05).

constructive ». Comme il l'a déjà souligné plus haut au paragraphe 43, le GRECO a recommandé que tout futur Code de conduite soit assorti d'un mécanisme crédible d'application.

97. Les secrétaires d'État et les directeurs généraux, quant à eux, sont soumis à la Loi fédérale sur la discipline (*Bundesdisziplinargesetz/BDG*). La responsabilité de l'ouverture et de la conduite des procédures disciplinaires incombe au supérieur hiérarchique du fonctionnaire fédéral concerné (pour les secrétaires d'État, il s'agit du ministre lui-même, lequel peut déléguer cette tâche). La Loi fédérale sur la discipline prévoit deux types de procédures disciplinaires : les mesures imposées par le biais d'une ordonnance administrative (à savoir le blâme, l'amende ou la réduction de salaire) et les mesures plus graves imposées par le biais d'une décision de la chambre disciplinaire du tribunal administratif compétent (à savoir la rétrogradation ou la révocation). L'article 38 de la même loi prévoit que, dans les cas où la révocation semble probable, le fonctionnaire en cause peut être suspendu provisoirement et une partie de son salaire retenue. Toute mesure disciplinaire peut faire l'objet d'un recours. S'agissant des mesures imposées par le biais d'une ordonnance administrative, la procédure d'objection préliminaire doit être menée en interne avant l'ouverture de toute procédure judiciaire éventuelle.

Procédures pénales et immunités

98. Les membres du gouvernement et les secrétaires d'État parlementaires ne bénéficient d'aucune immunité liée à leur fonction, autre que celle leur étant accordée en qualité de parlementaires (l'article 46 de la Loi fondamentale dispose en effet que l'arrestation ou l'interrogatoire d'un membre du *Bundestag* n'est pas possible sans l'accord de ce parlement, sauf si l'intéressé a été arrêté en flagrant délit ou le lendemain du jour où il a commis un acte passible d'une sanction pénale)⁹⁵. Les secrétaires d'État et/ou les directeurs généraux ne jouissent d'aucune immunité.

Statistiques

99. Selon les autorités, il n'existe aucun cas connu de membres du gouvernement, de secrétaires d'État parlementaires, de secrétaires d'État ou de directeurs généraux ayant commis une infraction pénale ou ayant été démis de leurs fonctions pour cause de corruption ou de fautes connexes au cours des cinq dernières années.

⁹⁵ Pour plus de détails à ce sujet, voir le rapport d'évaluation de quatrième cycle de l'Allemagne, paragraphe 94.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

Organisation et responsabilité des services répressifs/services de police

Aperçu des divers services répressifs

100. La structure fédérale de la République fédérale d'Allemagne confère aux 16 États fédérés, les *Länder*, la responsabilité principale en matière de maintien de l'ordre. Parallèlement, la Loi fondamentale prévoit également une autorité fédérale dans certains grands domaines du contrôle de l'application des lois. Par conséquent, l'Allemagne compte 16 forces de police différentes au niveau des *Länder* (la *Landespolizei*, avec quelques différences d'organisation selon le *Land* an cause) et trois services répressifs fédéraux [l'Office fédéral de police criminelle ou *Bundeskriminalamt*, la police fédérale ou *Bundespolizei* et la police du *Bundestag* allemand (*Polizei beim Deutschen Bundestag/Bundestagpolizei*)]. La présente évaluation porte sur les deux premiers de ces services répressifs au niveau fédéral :

- L'Office fédéral de police criminelle (*Bundeskriminalamt/BKA*), dont les activités sont régies par la Loi portant le même nom (*Bundeskriminalamtgesetz*) est le principal organisme chargé des enquêtes pénales au niveau central à savoir celle portant sur certaines infractions pénales graves revêtant un caractère fédéral ou international⁹⁶. Il peut s'acquitter de tâches liées à la lutte contre le risque de terrorisme international⁹⁷ et assure la protection de personnes et de bâtiments, de même que des témoins. Il peut mener des enquêtes à la demande d'un organisme compétent au niveau d'un *Land*, sur ordre du ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie et/ou à la demande ou sur instruction du procureur général. L'Office compte environ 6 500 agents.
- La police fédérale (*Bundespolizei/BPol*) regroupe les agents en uniforme et les gardes-frontières. Ses activités sont régies par la loi du même nom et par l'Ordonnance relative aux compétences et à la juridiction de la police fédérale. Entre autres, elle est chargée du contrôle des frontières, ainsi que de la sécurité du transport ferroviaire, maritime et aérien. Elle fournit également des forces antiterroristes, protège certains bâtiments du Gouvernement fédéral, les aéroports et les ambassades étrangères et sert de force de réserve fédérale pour faire face aux troubles majeurs et autres urgences dépassant le

⁹⁶ Selon l'article 4 de la Loi sur l'Office fédéral de police criminelle, lesdites infractions incluent la criminalité organisée internationale (trafic d'armes, de munitions, d'explosifs, de stupéfiants ou de produits pharmaceutiques, ainsi que les infractions connexes, y compris le blanchiment d'argent) ; les crimes à motivation politique dirigés contre la vie ou la liberté du Président fédéral, des membres du Gouvernement fédéral, du *Bundestag* ou de la Cour constitutionnelle fédérale, des invités étrangers de ces organes ou des diplomates étrangers en Allemagne ; certaines infractions de cybercriminalité ; les infractions terroristes et/ou la coercition exercée sur des organes constitutionnels ; les meurtres, les homicides involontaires, les génocides, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, les enlèvements contre rançon, les prises d'otages, les infractions entraînant un danger pour le public et/ou les infractions à la Loi sur les armes ou à la Loi sur le contrôle des armes de guerre, dès lors que l'infraction a été commise hors d'Allemagne et que la juridiction compétente n'a pas encore été établie ; le contre-espionnage et les infractions étroitement liées à cette activité ; ainsi que les infractions répertoriées dans le Code des crimes contre le droit international.

⁹⁷ L'Office fédéral de police criminelle peut s'acquitter de tâches liées à la lutte contre le terrorisme international dès lors que le risque associé pèse sur plus d'un *Land*, que l'organe de police compétent du *Land* menacé n'a pas pu (encore) être identifié ou que le *Land* en cause en a exprimé le désir.

cadre de la *Landespolizei*. Au 1^{er} janvier 2019, la police fédérale comptait un effectif de 46 196 personnes (dont 7 218 cadets).

101. La police fédérale et l'Office fédéral de police criminelle sont des organismes civils subordonnés au ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie. Même s'ils relèvent tous deux du contrôle dudit ministère, chacun de ces organismes s'acquitte des fonctions dont il a la charge de manière indépendante dans la majorité des cas et jouit d'une large autonomie de fonctionnement.

La police fédérale et l'Office fédéral de police criminelle en chiffres

	Total	Hommes	en %	Femmes	en %
Police fédérale (BPol)⁹⁸	46 196	35 841	77,6 %	10 355	22,4 %
Office fédéral de police criminelle (BKA)	6 418	3 860	60,14 %	2 558	39,86 %

Accès à l'information

102. La police fédérale et l'Office fédéral de police criminelle, comme tous les organismes fédéraux officiels, relèvent du champ d'application de la Loi sur la liberté de l'information (telle qu'elle est brièvement décrite plus haut, notamment au paragraphe 50). Comme indiqué précédemment, les restrictions s'appliquent notamment dans le cas où la divulgation des informations aurait des effets préjudiciables sur « le déroulement de la procédure judiciaire, le droit d'une personne à un procès équitable ou la poursuite d'enquêtes sur des infractions pénales, administratives et disciplinaires » (article 3 de la Loi sur la liberté de l'information). L'EEG renvoie aux recommandations déjà formulées dans la première partie du présent rapport. Le Code de procédure pénale (articles 475 et suivants) décrit les conditions dans lesquelles les personnes directement concernées par la procédure peuvent inspecter les éléments de dossier aux mains des autorités judiciaires et accéder à l'information en cause. Ces règles prévalent sur les dispositions de la Loi sur la liberté de l'information.

103. La police fédérale et l'Office fédéral de police criminelle ont tous deux recours à divers moyens pour informer les citoyens : leurs sites Web et ceux du ministère de l'Intérieur, des communiqués de presse, des rapports annuels et les réseaux sociaux (chaque organisme disposant de ses propres comptes sur lesdits réseaux). L'Office fédéral de police criminelle publie sur son site Web des statistiques sur les infractions pénales ayant été signalées et fait l'objet d'une enquête (lesquelles sont compilées sur la base des ensembles de données individuels des Offices de police criminelle des *Länder*), ainsi que le rapport fédéral sur la situation au regard de la corruption⁹⁹. Ces statistiques sont complétées par la police fédérale, le cas échéant, en fonction de son mandat.

Confiance du public dans les services répressifs

104. La confiance placée dans les services répressifs est mesurée dans le cadre de diverses

⁹⁸ Ces chiffres datent du 1^{er} janvier 2019 et incluent 7 218 cadets de police.

⁹⁹ [Statistiques criminelles de la police](#) (en anglais) et [le rapport de situation fédéral sur la corruption](#) de l'Office fédéral de la police criminelle.

enquêtes nationales qui divergent sensiblement sous l'angle de la méthodologie utilisée et des questions posées¹⁰⁰. La police, de même que le système judiciaire, jouissent généralement d'une confiance supérieure à celle accordée aux autres organismes officiels et institutions politiques du pays. Il convient toutefois de noter que, sauf indication contraire, ces enquêtes ne distinguent pas entre la police et les autres services répressifs de la fédération et des *Länder*. De même, l'Eurobaromètre 2019 sur la corruption révèle que 69 % des personnes intéressées s'adressent à la police pour dénoncer des faits de corruption (la moyenne de l'UE étant de 58 %). La même enquête signale également qu'une proportion nettement moindre de citoyens allemands (12 % contre une moyenne de 26 % pour l'UE) estime que la corruption et l'excès de pouvoir sont répandus dans la police et les douanes¹⁰¹.

Syndicats et organisations professionnelles

105. Divers syndicats œuvrent au niveau fédéral : l'AfE (*Alternative für Euch*), le BDK (*Bund Deutscher Kriminalbeamter*), la DPoIG (*Deutsche Polizeigewerkschaft*), le GdP (*Gewerkschaft der Polizei*), l'*Unabhängige and Freie Wählerliste*, la VDoB (*Verband der Beschäftigten der obersten and oberen Bundesbehörden*) et la *Ver.di* (*Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft*). Toutes ces organisations comptent des membres au sein de l'Office fédéral de police criminelle tandis que seuls le GdP, la DPoIG et le BDK sont actifs au sein de la police fédérale.

106. Les représentants des syndicats rencontrés par le GET ont exprimé leur satisfaction générale quant aux mécanismes de prévention de la corruption dans la police. Cette satisfaction s'étend également aux procédures de recrutement et de sélection, procédures. Les principales interrogations des syndicats à l'heure actuelle concernent la campagne de recrutement (compte tenu des départs à la retraite imminents) et la question de savoir si les divers achats (par exemple pour les caméras-piétons et les armes des policiers) répondent aux besoins réels de l'Office fédéral de police criminelle et/ou de la police fédérale.

Politique de lutte contre la corruption et d'intégrité

Politique anticorruption

107. Il n'existe pas de stratégie anticorruption spécifique aux services répressifs fédéraux, même si l'Office fédéral de police criminelle et la police fédérale – en qualité d'organismes subordonnés au ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie relèvent du champ d'application de la Directive relative à la prévention de la corruption dans l'administration fédérale (voir plus haut les paragraphes 36 et suivants). Des représentants de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale auraient participé à la rédaction de la Directive et adopté depuis diverses mesures en vue de la mise en œuvre de cet instrument¹⁰².

¹⁰⁰ Par exemple : [l'enquête allemande sur la victimisation](#) qui mesure entre autres la confiance dans l'efficacité des activités de la police, le comportement de la police et les expériences possibles en matière de contact avec la police ; l'enquête sociale générale allemande ([ALLBUS](#)), menée tous les deux ans, qui inclut régulièrement des questions sur la confiance accordée aux services répressifs.

¹⁰¹ Eurobaromètre 2019, voir note de bas 5 ci-dessus

¹⁰² Ces mesures comprennent la désignation de personnes de contact pour conseiller la direction et les différents membres du personnel sur les questions d'intégrité, l'identification des domaines d'activité particulièrement vulnérables à la corruption, la dispense d'une formation à la prévention de la corruption, etc.

Mesures de gestion des risques applicables aux secteurs propices à la corruption

108. La Directive anticorruption susmentionnée prescrit que tous les organismes fédéraux doivent "prendre des mesures pour identifier les domaines d'activité particulièrement vulnérables à la corruption, à intervalles réguliers et selon les circonstances. L'utilisation d'analyses de risques doit être envisagée à cette fin". Sur cette base, toutes les affectations de personnel dans les deux agences ont été évaluées en fonction de leur vulnérabilité respective à la corruption, respectivement en 2018 pour l'Office fédéral de la police criminelle et en 2013 pour la Police fédérale (pour tous ses offices).¹⁰³ L'évaluation a identifié 660 postes à l'Office fédéral de la police criminelle et 1 979 postes à la Police fédérale comme étant particulièrement vulnérables à la corruption. Les résultats de cette évaluation ont été communiqués aux départements, aux cadres et aux employés concernés, et enregistrés dans le système de gestion du personnel. En plus des mesures obligatoires déjà en place (c'est-à-dire l'intensification de la surveillance administrative et opérationnelle, le principe du contrôle renforcé/"yeux multiples", la transparence, la formation continue et les briefings réguliers des superviseurs), des mesures de protection supplémentaires ont été imposées ou proposées par l'audit interne dans les deux agences lorsque cela était nécessaire. Il s'agit par exemple d'inspections et de contrôles aléatoires par les superviseurs, de la rotation du personnel ou des tâches et/ou d'autres mesures organisationnelles.

109. L'EEG a appris qu'outre l'évaluation des risques de corruption susmentionnée, qui est effectuée selon les spécifications du ministère fédéral de l'intérieur, des Travaux publics et de la patrie, il existe des analyses de risques plus générales effectuées par l'audit interne de la police fédérale, qui portent sur une plus grande variété de catégories de risques (c'est-à-dire le risque de s'écarter des normes). L'une des catégories de risques examinées dans ce contexte est également la corruption. Selon les circonstances (par exemple, en cas de transfert de tâches, de création de nouveaux postes ou de nouvelles unités organisationnelles), des évaluations de risques ciblées sont effectuées, avec la participation de la division d'audit interne responsable.

Code de conduite

110. Les dispositions de la Loi sur la fonction publique fédérale fournissent le cadre général pour les fonctionnaires fédéraux travaillant pour l'Office fédéral de police criminelle et la police fédérale. Cette loi stipule par exemple que les fonctionnaires fédéraux « exercer leurs fonctions de manière impartiale, pour le bien de la collectivité » et contient des dispositions supplémentaires relatives notamment aux emplois secondaires et aux cadeaux/autres avantages. L'ensemble des policiers et certaines catégories de fonctionnaires administratifs relèvent de la fonction publique fédérale. Les droits et obligations des autres employés sont énoncés dans l'Accord collectif de la fonction publique (qui répertorie diverses obligations professionnelles et inclut des clauses relatives aux emplois secondaires et aux cadeaux/autres avantages reflétant celles de la Loi sur la fonction publique fédérale)¹⁰⁴.

¹⁰³ Cette évaluation est répétée tous les cinq ans au sein de l'Office fédéral de la police criminelle et sera réalisée intégralement pour tous les bureaux de la police fédérale en 2021 (en raison d'importants changements organisationnels et de personnel).

¹⁰⁴ Environ 31 % du personnel de l'Office fédéral de police criminelle sont des employés sous contrat exerçant des fonctions très diverses.

111. Des principes éthiques figurent en outre dans le Code de conduite anticorruption, qui est une annexe de la Directive relative à la prévention de la corruption. Comme indiqué plus haut dans la première partie du présent rapport (voir le paragraphe 40), ce Code de conduite énonce neuf principes de conduite.¹⁰⁵ L'inobservation des règles énoncées dans le Code peut déboucher sur des mesures disciplinaires. Comme indiqué précédemment, la Directive contient également des lignes directrices à l'intention des superviseurs et les responsables des organismes publics, lesquelles s'appliquent aussi à l'Office fédéral de police criminelle et à la police fédérale et place, entre autres, l'accent sur la sensibilisation et l'éducation du personnel, les diverses mesures organisationnelles envisageables et les signaux d'alerte de la corruption.

112. Comme il ressort de ce qui précède, ni l'Office fédéral de police criminelle ni la police fédérale ne dispose d'un Code de conduite spécifiquement élaboré pour répondre à leurs besoins. En discutant de cette question sur place, l'EEG a été informée que le Code de conduite anticorruption répond globalement à son objectif dans de deux services de police. D'aucuns ont également mentionné dans ce contexte la déclaration de mission de la police fédérale¹⁰⁶. L'EEG a été informée que, lors des formations, le Code servirait de base de travail et que différents exemples et orientations seraient fournis aux participants. Toute formation davantage spécialisée que le Code actuel est considérée comme non exhaustive, notamment parce qu'il est impossible de donner des orientations spécifiques concernant les tâches respectives des différentes unités, en particulier dans la police fédérale (par exemple, l'immigration ou les marchés publics).

113. L'EEG considère que le travail de la police est très différent de celui des autres secteurs de l'administration fédérale, car cet organisme nourrit un besoin spécifique de légitimité. Elle est donc fermement convaincue que l'Office fédéral de police criminelle et la police fédérale devraient soit élaborer leur propre Code de conduite, soit veiller à ce que le code de lutte contre la corruption soit complété par des dispositions supplémentaires, adaptées aux spécificités des deux organismes, détaillant les principes de maintien de l'ordre et les modèles de comportement attendus de nature à favoriser, renforcer et soutenir les normes les plus élevées chez tous les membres de la police. L'élaboration d'un code (ou de codes) sur mesure pour l'Office fédéral de police criminelle et la police fédérale constituerait un outil précieux pour guider les agents concernant les questions d'éthique – plus que le texte actuel du Code de conduite anticorruption n'est en mesure de le faire – mais aussi pour informer le grand public sur les normes à attendre de la police. Les valeurs et les déclarations de mission respectives de ces organismes pourraient servir de base à un tel document qui devra prendre en compte de manière suffisante et cohérente certains risques de corruption pesant sur les agents des services répressifs, notamment en fournissant des consignes écrites sur les dilemmes éthiques. Les nouvelles dispositions devraient de préférence être élaborées sur la

¹⁰⁵ Ces neuf principes de conduite comprennent des questions telles que montrer par son comportement que la personne ne tolère ni ne soutient la corruption, séparer strictement son travail de sa vie privée et vérifier si des intérêts privés peuvent entrer en conflit avec ses devoirs professionnels, aider son organisation à détecter et à éliminer la corruption, etc.).

¹⁰⁶ La déclaration de mission de la police fédérale comprend notamment les passages suivants : « l'ouverture, l'honnêteté et l'acceptation mutuelle caractérisent notre coopération. Nous traitons chacun de manière équitable et tolérante. » et « nous promouvons la responsabilité individuelle à tous les niveaux dans le cadre d'un style de direction basée sur la coopération. L'empathie et un comportement exemplaire génèrent une confiance mutuelle. »

base d'une coopération étroite entre la direction, les employés, les syndicats et d'autres acteurs intéressés. En outre, une fois adopté, chaque code devrait être correctement communiqué à tous les membres du personnel, assorti de mesures de contrôle et d'application et faire l'objet d'une large publicité. **Le GRECO recommande (i) que le Code de conduite anticorruption soit complété par des normes de comportement pour l'Office fédéral de police criminelle et la police fédérale, adaptées aux spécificités de ces deux services, et que ces normes soient complétées par des exemples concrets et des explications sur la conduite attendue des policiers et (ii) qu'il soit accompagné d'une surveillance et d'une application efficaces.** La mise en œuvre d'un Code de conduite requiert une formation, comme nous le verrons plus loin, et constitue également en soi un excellent outil pédagogique.

Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et témoins

114. Les opérations d'infiltration menées dans le cadre d'enquêtes visant des infractions graves ou relevant de la criminalité organisée sont réglementées par le Code de procédure pénale (articles 100a à 100j) qui restreint leur usage aux investigations relatives à des infractions pénales d'« importance notable » dans le domaine du commerce illégal de stupéfiants ou d'armes, de la contrefaçon de monnaie/de timbres officiels ou d'actes compromettant la sécurité nationale commis à titre commercial ou habituel par un membre d'une bande ou d'une autre structure organisée. Parmi les cas de figure également envisagés figure la présence d'indices laissant supposer la répétition d'un crime grave. Les opérations d'infiltration nécessitent le consentement du parquet. Des « Lignes directrices communes, à l'intention respectivement des ministres/sénateurs de la Justice et des ministres/sénateurs de l'Intérieur, sur l'utilisation d'informateurs et le déploiement d'informateurs confidentiels et d'enquêteurs infiltrés dans les activités de maintien de l'ordre » ont été adoptées ; toutefois, les instructions et autres consignes publiées conformément à ces lignes directrices sont des documents classifiés. Au sein de la police fédérale, la mise en œuvre, la coordination et le contrôle des instruments d'enquête susmentionnés sont centralisés par la direction générale.

115. Les règles relatives à la protection des témoins et autres personnes coopérant avec les autorités judiciaires sont exposées plus en détail dans la Loi d'harmonisation de la protection des témoins (*Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz*) qui contient des dispositions venant s'ajouter à celles de la Loi sur l'Office fédéral de police criminelle (articles 7 et 66), laquelle régit les compétences et les pouvoirs de cet organisme à l'égard des témoins.

Conseil, formation et sensibilisation

116. En ce qui concerne l'Office fédéral de police criminelle et conformément à la Directive relative à la prévention de la corruption, la prévention de ce fléau fait partie intégrante de la formation en interne depuis 2005. Dans ce contexte, une stratégie spécifique a été élaborée et actualisée à plusieurs reprises, la dernière fois en 2019). Ladite stratégie définit une série de cours spécifiques (d'une durée de deux heures chacun) consacrés aux risques de corruption et adaptés aux différentes catégories de personnels vulnérables (s'agissant par exemple des fonctionnaires travaillant à des postes particulièrement exposés au risque de corruption, du personnel d'encadrement, des agents de liaison et des policiers nouvellement recrutés en phase d'orientation). Elle repose sur le recours à des exemples concrets tirés des tâches réellement accomplies par l'Office fédéral de police criminelle, ainsi que sur des cours plus

généraux (d'une durée moyenne de 90 minutes) consacrés à la prévention de la corruption au sein de l'Office à différents niveaux de la hiérarchie, et sur des modules de formation spécialement élaborés à la demande de différentes catégories de personnel. Les séminaires portant sur la prévention sont animés par l'unité d'audit interne de l'Office fédéral de police criminelle et suivis chaque année par quelque 500 fonctionnaires relevant de cet organisme. Les cours spécifiques pour les différents groupes à risque sont obligatoires, tandis que les autres formations sont facultatives. En outre, l'Office fédéral de police criminelle propose sur son intranet un programme d'apprentissage consacré à la prévention de la corruption (élaboré par l'Académie fédérale de l'administration publique) et communique aussi diverses instructions orales et écrites sur la prévention de la corruption.

117. Pour la police fédérale, la prévention de la corruption fait également partie intégrante de la formation initiale et continue dispensée par son Académie. Divers cours spécifiques sur la prévention de la corruption sont dispensés à différents groupes cibles et des modules d'apprentissage en ligne sur la prévention de la corruption mis à la disposition de l'ensemble du personnel. Les cours spécifiques comprennent des séminaires de remise à niveau (d'une durée de trois à cinq jours chacun) destinés au personnel confronté fréquemment à des risques de corruption, aux personnes de contact en matière de prévention de la corruption et aux cadres, ainsi qu'une formation spécialement conçue pour le personnel de l'unité d'audit interne. Afin de standardiser la formation dispensée par les personnes de contact pour la prévention de la corruption, des supports pédagogiques supplémentaires ont été mis à disposition par l'unité d'audit interne en mai 2020 (avec un rappel que chaque personne de contact doit proposer au moins une action de formation avancée par an, d'une durée minimale de 30 minutes). Par ailleurs, les membres du personnel sont informés par écrit des règles relatives à la prévention de la corruption lors de leur recrutement et, par la suite, dans le cadre de réunions d'information tenues régulièrement chaque année.

118. L'EEG est ressortie de sa visite avec une impression positive de la formation dispensée par l'Office fédéral de police criminelle, telle qu'elle est également exposée dans la stratégie idoine. Les séminaires sont courts, mais semblent être à la hauteur, adaptés, pratiques et obligatoires pour différents groupes à risque (ou, lorsqu'ils sont dispensés sur demande, ajustés aux besoins de l'unité, du groupe de projets ou du service en cause). L'EEG a également été favorablement impressionnée par le recours à diverses mesures de sensibilisation ad hoc adoptées par la police fédérale, notamment le recours à l'intranet, mais aussi – comme elle l'a appris sur place – aux podcasts (par exemple autour de la période de Noël sur la question des cadeaux), à l'apprentissage en ligne, aux bulletins d'information et autres brochures, etc. En ce qui concerne la formation à l'intégrité dispensée au personnel de la police fédérale, l'EEG apprécie l'approche décentralisée, dans la mesure où certaines formations sont dispensées de leur propre initiative par les personnes chargées de la prévention de la corruption (y compris, semble-t-il, des membres de la haute direction de la police fédérale), un procédé présentant l'avantage de se concentrer sur des situations étroitement liées au travail concret des participants aux sessions.

119. Néanmoins, contrairement à l'Office fédéral de police criminelle, la police fédérale ne dispose pas d'une stratégie de formation à l'intégrité des différents groupes confrontés à des risques potentiels. L'EEG a constaté que ces formations revêtent plutôt, dans certains services de cet organisme, un caractère ad hoc et relèvent des initiatives prises par les 184 personnes de contact, même avec le matériel pédagogique standardisé mis à la disposition de ces

personnes de contact et l'obligation pour chacune d'elles de dispenser au moins une formation avancée par an. L'EEG estime que l'approche de la police fédérale gagnerait à être mieux structurée, en précisant quelles formations à l'intégrité devraient au minimum être suivies par différents groupes de personnel. Les formations doivent être ciblées sur les risques liés à leur travail et centrées par exemple spécifiquement sur les conflits d'intérêts, la corruption « amicale », le traitement des informations confidentielles, l'utilisation des réseaux sociaux, etc. en fonction des besoins de chaque catégorie. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de renforcer la formation initiale et continue de la police fédérale en matière d'intégrité, ainsi que de mieux structurer et adapter cette formation aux besoins et aux risques des différentes catégories de personnel.** Dans les deux organismes, cette formation devrait reposer sur le Code de conduite révisé, idéalement, basée sur des scénarios comprenant des exemples et des explications de la conduite attendue ; elle devrait aussi encourager la discussion sur la prise de décision éthique, en générant une culture dans laquelle le personnel se sent valorisé, écouté et bien encadré.

120. Comme indiqué plus haut, chaque organisme fédéral est tenu, en vertu de l'article 5 de la Directive relative à la prévention de la corruption, de prodiguer des conseils aux personnels et à la direction en matière d'intégrité. Comme décrit ci-dessus, ces personnes de contact participent également à la fourniture de formations sur les questions d'intégrité). Au sein de l'Office fédéral de police criminelle, c'est le directeur du service d'audit interne qui avait assumé cette tâche (assisté de cinq membres du personnel), mais en juillet 2020, cette tâche a été dissociée de l'audit interne, par la création d'une sous-section sur la prévention de la corruption. Étant donné qu'il existe des situations dans lesquelles les membres du personnel ne seront guère susceptibles de soulever certains dilemmes éthiques auprès de personnes également chargées du suivi interne de ces questions, l'EEG apprécie cette évolution. En 2018, des conseils ont été sollicités, dans 269 cas, sur une grande variété de questions (par exemple, l'hospitalité, l'emploi secondaire, les frais de transport, les billets gratuits ou les remises accordées au personnel).

121. Au sein de la police fédérale, cette fonction de consultation est décentralisée (notamment en raison de la taille de l'organisme en question), dans la mesure où une personne de contact local est « plus susceptible de donner un visage à la prévention de la corruption qu'une personne de contact d'une autorité de niveau supérieur située à distance ». Comme indiqué précédemment, on dénombre 184 personnes chargées de la prévention de la corruption au sein de la police fédérale (lesquelles exercent cette fonction en plus de leur travail quotidien). L'EEG a été informée que, même si les personnes de contact pour la prévention de la corruption travaillent séparément des unités d'audit interne (comme indiqué ci-dessus, cela est bienvenu), des échanges d'expériences et d'informations se déroulent régulièrement, y compris par le biais de séminaires spéciaux organisés par l'audit interne. De plus, s'agissant d'obtenir des conseils à titre confidentiel, les membres du personnel peuvent solliciter – outre les personnes de contact pour la prévention de la corruption – leurs représentants du personnel ou leur supérieur hiérarchique.

Recrutement, carrière et conditions de service

Conditions de recrutement et procédure de nomination

122. Le personnel de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale se répartit en deux catégories : les fonctionnaires (à savoir tous les agents des services répressifs et certains membres du personnel administratif) et le personnel contractuel (à savoir des personnes recrutées en vertu de l'Accord collectif de la fonction publique). Au sein de l'Office fédéral de police criminelle, environ 55 % du personnel sont des policiers, 14 % des fonctionnaires administratifs et 31 % des employés contractuels. Au sein de la police fédérale, environ 84 % du personnel sont des policiers (y compris des cadets de police), 4 % des fonctionnaires administratifs et 12 % des employés contractuels.

123. La Loi sur la fonction publique fédérale et des ordonnances diverses définissent les procédures de sélection et de nomination des fonctionnaires fédéraux (qu'il s'agisse d'agents des services répressifs ou d'autres fonctionnaires).¹⁰⁷ Aussi bien la Loi sur la fonction publique fédérale (articles 8 et 9) que ses ordonnances exigent la publicité des vacances de poste et toutes les décisions de recrutement doivent être prises sur la base des aptitudes, des qualifications et des réalisations professionnelles des candidats.¹⁰⁸ La Loi sur la fonction publique fédérale permet en outre explicitement de recruter des ressortissants étrangers dans la fonction publique (c'est-à-dire des ressortissants de l'UE, de l'Espace économique européen ou d'un pays tiers avec lequel l'Allemagne et l'UE ont conclu un traité de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles). Dans les faits d'ailleurs, tant l'Office fédéral de police criminelle que la police fédérale emploient des ressortissants étrangers comme policiers.

124. L'EEG note que, en vertu de l'Ordonnance relative au déroulement de carrière des agents de l'Office fédéral de police criminelle, « dans les domaines où elles sont employées en plus petit nombre que les hommes, les femmes doivent être spécifiquement visées par l'avis de vacance » ; aucune disposition similaire n'est prévue dans l'ordonnance sur les carrières dans la police fédérale. La part des femmes au sein de l'Office fédéral de police criminelle est en effet d'un peu moins de 40 % (et ne baisse que légèrement à 35 % dans les échelons supérieurs) tandis qu'au sein de la police fédérale elle est inférieure à 23 % (et tombe à 17,4 % pour l'ensemble des policiers et à un peu moins de 10 % dans les échelons supérieurs). L'EEG souligne l'importance, non seulement de tenir des statistiques, mais aussi de promouvoir l'équilibre entre les sexes et une plus grande diversité. Elle estime que l'hétérogénéité revêt

¹⁰⁷ Le cadre légal de cette fonction publique inclut également l'Ordonnance fédérale sur les carrières (*Bundeslaufbahnverordnung/BLV*) et – s'agissant de la police fédérale – l'Ordonnance relative au déroulement de carrière des agents de la police fédérale (*Bundespolizei-Laufbahnverordnung/BPolLV*) plus la Loi fédérale relative aux forces de police (*Bundespolizeibeamtenengesetz/BPolBG*), ainsi que – s'agissant de l'Office fédéral de police criminelle – l'Ordonnance relative au déroulement de carrière des agents de l'Office fédéral de police criminelle plus la Loi sur l'Office fédéral de police criminelle (*Bundeskriminalamtgesetz*) et la Loi sur l'Office fédéral de police criminelle et la coopération entre le Gouvernement fédéral et les *Länder* en matière de police criminelle (*Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten*).

¹⁰⁸ Quelques exceptions sont autorisées à ce principe, par exemple pour les postes d'encadrement supérieur ou lorsque les postes doivent être pourvus en interne. Les avis de vacance doivent être publiés pendant une période d'au moins deux semaines.

une importance supplémentaire dans les organisations hiérarchiques comme la police, dans la mesure où elle peut briser d'éventuels codes du silence, empêcher le développement d'une pensée de groupe (pseudo-consensus) et, partant, avoir des effets positifs sur la prévention de la corruption. Elle a été informée que ces dernières années, cette question avait fait l'objet d'une attention accrue au sein de la police fédérale, avec un recrutement ciblé des groupes sous-représentés et des améliorations des conditions de travail, ce qui aurait déjà entraîné une légère augmentation du nombre de femmes représentées aux postes de direction.¹⁰⁹ L'EEG s'en félicite, mais à la lumière des statistiques mentionnées ci-dessus, elle invite instamment la police fédérale à suivre de près cette question, afin de prendre, le cas échéant, des mesures supplémentaires pour inciter les femmes (et d'autres groupes sous-représentés) à rejoindre la police fédérale et à accroître leur représentation à des niveaux supérieurs.

125. Dans la police fédérale, les points d'entrée dans la carrière des agents dépositaires de la force publique (c'est-à-dire ceux, parmi les agents des services répressifs, qui ne relèvent pas du personnel administratif) sont les échelons intermédiaires, intermédiaires supérieurs et supérieurs. Dans l'Office fédéral de police criminelle, par contre, les agents des services répressifs ne sont affectés qu'à des échelons intermédiaires supérieurs et à des échelons de service plus élevés. Les candidats à la police fédérale et à l'Office fédéral de police criminelle doivent répondre à des critères précis – définis dans les ordonnances relatives aux carrières dans les deux organismes, tels que l'âge et le niveau d'études – dont la satisfaction est systématiquement vérifiée¹¹⁰. À supposer que le candidat dépasse ce stade, il sera invité à divers tests et entretiens pendant que l'on vérifiera en même temps ses antécédents (voir plus bas le paragraphe 127). Si l'intéressé passe également cette étape, il sera recruté en qualité de « fonctionnaire nommé à titre révocable » et suivra ensuite une instruction dont la durée est de deux ans et demi pour le niveau intermédiaire (dans la police fédérale), de trois ans pour le niveau intermédiaire supérieur et de deux ans pour le niveau supérieur. Après avoir réussi l'examen final marquant la fin de la période d'instruction et à supposer qu'un poste adéquat soit disponible, la recrue commencera sa période d'essai. Cette période de probation prend normalement trois ans à l'issue desquels, en cas de succès, le policier sera nommé pour une durée indéterminée.

¹⁰⁹ [La campagne de communication](#) de la police fédérale sur les médias sociaux et la participation de la police fédérale à la campagne "[Girls' Days](#)" (les jours pour le futur des filles) sont des exemples de campagnes de communication spéciales ciblant les femmes.

¹¹⁰ Pour être admis au service préparatoire (« *Vorbereitungsdienst* ») menant aux échelons intermédiaires au sein de la police fédérale, le candidat doit être âgé d'au moins 16 ans (et moins de 28 ans) (ce plafond pouvant être revu en cas de congé de maternité, de service militaire, etc.) ; pour les échelons intermédiaires supérieurs et les échelons supérieurs, la limite d'âge maximale est de 34 ans au sein de la police fédérale et de 32 ans au sein de l'Office fédéral de police criminelle. Pour être admis à la période de préparation ou aux échelons intermédiaires supérieurs de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale, le candidat doit être titulaire d'un diplôme lui permettant d'étudier dans une université ou un établissement d'enseignement supérieur ; pour les échelons supérieurs, le candidat doit être titulaire d'un diplôme délivré par une université ou un institut et sanctionnant des études dans un domaine pertinent. Outre ces conditions d'âge et d'éducation, les candidats doivent avoir la nationalité allemande ou une autre nationalité européenne, comprendre la démocratie, être médicalement aptes au service de police, être disposés à travailler partout en Allemagne, avoir leurs finances en ordre, avoir un casier judiciaire vierge, un permis de conduire, un certificat de natation, maîtriser l'anglais en tant que deuxième langue, avoir de bonnes compétences en matière de communication, de relations sociales, de travail en équipe et de gestion des conflits et ne pas avoir de tatouages sur le visage, le cou et les mains. Les modifications corporelles (piercings, etc.) peuvent être considérées comme un obstacle au recrutement.

126. La responsabilité de la nomination et de la promotion des membres du personnel de l'Office fédéral de police criminelle jusqu'à l'échelon A16 incombe à l'Office lui-même. Pour les échelons à partir de A16 sur l'échelle fédérale des salaires, la décision appartient au ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie, lequel est chargé de mener la procédure. La responsabilité de la nomination et de la promotion des membres du personnel de la police fédérale incombe à la direction nationale ou aux directions régionales et à l'Académie de police jusqu'à l'échelon A13, à la direction nationale pour les échelons A13 à A15 et au ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie pour les échelons à partir de A16. Par conséquent, le directeur de l'Office fédéral de police criminelle et son homologue de la police fédérale sont nommés par le ministre fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie.

127. Les candidats à des postes au sein de l'Office fédéral de police criminelle font l'objet d'une vérification dans les bases de données de la police et leur aptitude est évaluée au moyen de divers tests (notamment des épreuves physiques et des examens médicaux incluant entre autres un test de dépistage de consommation de stupéfiants) et d'entretiens. Ces derniers incluent diverses questions sur d'éventuelles difficultés financières, procédures judiciaires/disciplinaires en cours et l'intégrité morale. De plus, l'EEG a entendu que l'Office fédéral de police criminelle examinerait les comptes de chaque candidat sur les réseaux sociaux lors des dernières étapes du processus de sélection. Par ailleurs, l'emploi en qualité de policier au sein de l'Office exige de se soumettre à un contrôle simple d'habilitation de sécurité (Ü1), conformément à la Loi sur le contrôle des habilitations de sécurité (*Sicherheitsüberprüfungsgesetz*), lequel est réalisé en collaboration avec l'Office fédéral de protection de la Constitution¹¹¹. Des niveaux d'habilitation plus élevés (notamment Ü2 et Ü3) sont requis pour occuper, au sein de la police, certains postes donnant accès à des informations plus sensibles et confidentielles [de niveau « *Vertraulich* » (confidentiel) ou plus].

128. L'objectif de l'enquête menée en vertu de la Loi sur le contrôle des habilitations de sécurité est d'établir si une personne présente, sur le plan de la sécurité, un risque faisant obstacle à son affectation à un poste sensible¹¹². Le processus d'habilitation de sécurité requiert le consentement de la personne contrôlée (et, le cas échéant, de son conjoint). Premièrement, la personne contrôlée doit remplir une déclaration de sécurité et la soumettre à l'autorité concernée en déclarant accepter de faire l'objet d'un contrôle. Une fois l'enquête terminée avec succès, l'intéressé est informé par les agents de protection de la sécurité des règles régissant son accès au matériel classifié et signe un document où il s'engage à les respecter. Les contrôles d'habilitation de sécurité sont actualisés après cinq ans et répétés intégralement après dix ans. Des entretiens d'information sont en outre organisés à intervalles réguliers et lorsque le besoin s'en fait sentir.

¹¹¹ La Loi sur le contrôle des habilitations de sécurité reconnaît trois types d'enquêtes de sécurité : un simple contrôle d'habilitation de sécurité (également appelé Ü1, article 8), un contrôle d'habilitation de sécurité renforcé (Ü2, article 9) et un contrôle d'habilitation de sécurité renforcé avec enquête approfondie (Ü3, article 10).

¹¹² Il s'agit notamment de doutes quant à la fiabilité du candidat, à son exposition à un danger particulier (notamment sa vulnérabilité au chantage, à toute tentative de manipulation et/ou de recrutement par des services de renseignement étrangers, par des groupes relevant de la criminalité organisée ou par des organisations extrémistes) ou de doutes quant à son engagement en faveur d'un ordre démocratique reposant sur la liberté.

129. Contrairement à ce qui se passe au sein de l'Office fédéral de police criminelle, tous les postes au sein de la police fédérale ne nécessitent pas une habilitation délivrée en vertu de la Loi sur le contrôle des habilitations de sécurité. Les candidats à un poste dans la police fédérale doivent toutefois obtenir un certificat d'habilitation de sécurité (c'est-à-dire un extrait du casier judiciaire fédéral contenant des informations sur toutes les procédures connues, y compris les condamnations, dont ils ont fait l'objet). La police fédérale se renseignerait également auprès du bureau de police du lieu de résidence du demandeur, ce qui pourrait donner lieu à des enquêtes complémentaires¹¹³. Une inscription au Fichier central fédéral des condamnations n'exclut pas nécessairement un éventuel recrutement au sein de la police fédérale : chaque inscription est en effet évaluée au regard du poste envisagé. En outre, il est procédé à une vérification des dossiers des services de renseignements et de la police (*Landespolizei*) du lieu de résidence du candidat.

130. L'ordre dans les finances personnelles est par ailleurs une condition préalable à l'emploi dans la police fédérale. Cette condition est évaluée sur la base des informations fournies par le candidat (attestant par exemple qu'il est actuellement capable de faire face à ses obligations financières et qu'il n'a pas fait l'objet d'une procédure d'insolvabilité au cours des cinq dernières années). Dans le cadre du processus de sélection, les candidats sont interrogés sur des sujets d'éthique et soumis à un examen médical, mais aucun dépistage d'une consommation de stupéfiants n'aura lieu (sauf en cas d'indices d'une telle pratique). Pour certains postes spécifiques de la police fédérale, nécessitant l'accès à des informations plus sensibles, des contrôles de sécurité devront être effectués, conformément à la Loi sur le contrôle des habilitations de sécurité¹¹⁴.

131. L'EEG relève que les enquêtes de sécurité visant les agents de l'Office fédéral de police criminelle sont obligatoires, quel que soit le poste occupé, et doivent être répétées à intervalles réguliers après le recrutement. Le mécanisme de présélection de la police fédérale est, quant à lui moins rigoureux, dans la mesure où tous les postes n'exigent pas un accès à des informations sensibles (et ne requièrent donc pas une habilitation de sécurité délivrée en vertu de la loi du même nom), n'est pas répété à intervalles réguliers (sauf si la personne concernée effectue des tâches requérant une habilitation en vertu de la loi du même nom) et n'inclut pas certaines vérifications telles que celles portant sur les comptes ouverts par les intéressés sur les réseaux sociaux, le dépistage de la consommation de stupéfiants, etc. En ce qui concerne ce dernier point, étant donné que la consommation de stupéfiants rend les agents des services répressifs dépendants d'activités criminelles, l'EEG estime nécessaire que toutes les nouvelles recrues de la police fédérale soient testées, de la même manière qu'au sein de l'Office fédéral de police criminelle et que les deux organismes mettent en œuvre une politique proportionnée de dépistage aléatoire de la consommation de stupéfiants et une politique de dépistage « justifiée » lorsqu'elles reçoivent des informations indiquant qu'un employé consomme des stupéfiants.

¹¹³ L'EEG a toutefois été informée que les Länder ne répondraient pas toujours à ces demandes, en raison de différences dans les bases juridiques de transmission des données.

¹¹⁴ Le contrôle de sécurité n'est pas nécessaire pour accéder au matériel classé comme « restreint » (*Nur für den Diensgebrauch*), mais les personnes ayant un tel accès sont tenues de signer un accord pour protéger les secrets officiels.

132. L'EEG croit comprendre que les différences dans la procédure de présélection des nouvelles recrues entre les deux organismes s'expliquent largement par le nombre de candidats aux postes proposés par ces organismes (les nouvelles recrues de la police fédérale étant plus nombreuses que celles de l'Office fédéral de police criminelle dans un facteur de 1 à 20). Des projets visant à améliorer la présélection des nouvelles recrues potentielles de la police fédérale sont toutefois en cours. L'EEG a appris que des modifications de la législation sont actuellement examinées par le *Bundestag*, lesquelles envisageraient d'améliorer également la présélection de toutes les nouvelles recrues de la police fédérale (et de recommencer le processus d'habilitation à intervalles réguliers par la suite). La police fédérale recrutant également (tout comme l'Office fédéral de police criminelle) des ressortissants d'autres États membres de l'UE, sur lesquels les informations ne sont pas toujours aussi facilement accessibles dans les bases de données allemandes, l'EEG accueillerait favorablement un tel contrôle renforcé au moment de la présélection. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de renforcer les contrôles de sécurité des nouvelles recrues de la police fédérale et de répéter ces contrôles à intervalles réguliers tout au long de la carrière des policiers.**

Procédure d'évaluation et promotion à un échelon supérieur, mutations et cessation de fonction

133. Tous les fonctionnaires fédéraux de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale font l'objet, à intervalles réguliers n'excédant pas trois ans, d'évaluations périodiques dans le cadre d'une procédure standardisée, par les supérieurs hiérarchiques. Les employés contractuels de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale, quant à eux, ne font pas l'objet d'évaluations périodiques. Elles doivent respecter certaines consignes, lesquelles énoncent également des critères d'évaluation. Les évaluations n'ont pas d'effet automatique, mais sont prises en considération lors des décisions de promotion ou d'affectation à un poste mieux rémunéré. Le contenu de l'évaluation est communiqué à l'agent concerné qui peut la contester, demander sa modification et présenter des objections écrites¹¹⁵.

134. En ce qui concerne certains postes au sein de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale, il est possible d'accorder une promotion à un membre du personnel en le faisant passer à l'échelon suivant dans la grille des salaires tout en le maintenant au même poste ; la promotion à des postes de direction ou d'encadrement exige que les membres du personnel postulent à un poste vacant en interne. L'EEG se félicite de ce que, lors de ses discussions avec des représentants des syndicats, ces derniers ont considéré les procédures de gestion des ressources humaines en cours au sein de l'Office fédéral de police criminelle et la police fédérale comme globalement équitables et concurrentielles.

¹¹⁵ Celui-ci peut également, en dernier ressort, soumettre le résultat de l'évaluation au contrôle d'une juridiction administrative. Cependant, l'évaluation en sa qualité de jugement de valeur ne peut faire l'objet que d'un contrôle limité, les erreurs de procédure ou la violation de principes généraux étant les seuls motifs de révision envisageables.

Rotation

135. La police fédérale et l'Office fédéral de police criminelle appliquent tous deux un système de rotation régulière, dans le but à la fois de proposer un développement de carrière à leurs agents¹¹⁶ et de prévenir la corruption (comme indiqué explicitement au point 4.2 de la Directive relative à la prévention de la corruption en vertu duquel la période maximale pendant laquelle une personne donnée peut être affectée à un poste particulièrement vulnérable à la corruption ne doit pas dépasser cinq ans). La plupart des transferts ne visent pas à prévenir la corruption, mais résultent plutôt de la décision de l'agent concerné de passer à un autre poste (pour des raisons tenant à l'évolution de sa carrière ou à d'autres motifs). Un agent peut être transféré contre sa volonté, mais seulement pour une durée limitée¹¹⁷. L'agent concerné peut en outre contester la décision de transfert.

136. Comme indiqué plus haut, sur les 6 418 membres du personnel de l'Office fédéral de police criminelle, 660 occupent un poste classé « vulnérable à la corruption ». Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles qu'une affectation à un tel poste peut dépasser cinq ans.¹¹⁸ Le cas échéant, l'Office fédéral de police criminelle prend des mesures supplémentaires pour réduire les risques de corruption. Dans la police fédérale, 1 979 postes ont été classés « vulnérables à la corruption » et font l'objet de mesures analogues à celles mentionnées ci-dessus pour l'Office fédéral de police criminelle (assorties de mesures supplémentaires obligatoires dans le cas où la rotation ne serait pas possible).

Cessation des fonctions et révocation

137. Lorsqu'ils terminent leur période de probation avec succès, les agents des services répressifs – de même que les autres membres du personnel recrutés en vertu de la Loi sur la fonction publique fédérale – sont nommés pour une période indéfinie et ne peuvent être révoqués que pour l'un des motifs énoncés à l'article 30 de cet instrument : licenciement¹¹⁹, privation du droit de servir dans la fonction publique prononcée à titre de mesure disciplinaire [conformément à la Loi fédérale sur la discipline (*Bundesdisziplinargesetz/BDG*)] ou le départ à la retraite. Les décisions de révocation de l'Office fédéral de police criminelle ou de la police fédérale peuvent être contestées devant les tribunaux.

¹¹⁶ Par exemple, dans le cadre du plan de développement de carrière du personnel de la police fédérale, les agents des échelons intermédiaires et supérieurs et le personnel des services administratifs des échelons supérieurs doivent avoir exercé diverses fonctions pour pouvoir prétendre à une promotion à un poste plus élevé.

¹¹⁷ Pendant cette période, l'agent concerné recevra une indemnité spéciale, sous la forme d'un remboursement des frais de transport et d'une indemnité journalière.

¹¹⁸ Par exemple, en présence de certains spécialistes, d'agents dont le service actif va bientôt prendre fin ou qui vont de toute façon passer dans une autre unité organisationnelle, d'une pénurie de postes disponibles au même échelon dans la grille des salaires à ce moment-là.

¹¹⁹ Le licenciement peut intervenir si une personne ne remplit plus les conditions requises pour devenir fonctionnaire fédéral (en raison par exemple de la perte de sa nationalité allemande ou de celle d'un autre État membre de l'UE ou de l'EEE), si elle refuse de prêter le serment officiel (ou un équivalent) ou si elle occupe un poste incompatible avec celui de fonctionnaire fédéral, auquel elle n'a pas renoncé (par exemple, un siège au *Bundestag* ou au Parlement européen).

Salaires et avantages

138. Le salaire annuel moyen brut d'un agent des services répressifs est dans la police fédérale de €31 597 pour le service intermédiaire (grade de rémunération A7) et dans la police fédérale et l'Office fédéral de la police criminelle de €36 036 pour le service intermédiaire supérieur (grade de rémunération A9) et de €54 631 pour le service supérieur (grade de rémunération A13). Il s'agit des salaires de départ, la rémunération étant en outre déterminée par les allocations familiales, ainsi que des crédits accordés pour l'expérience antérieure. Les salaires augmentent ensuite en fonction de l'expérience et de la promotion. Aucun des deux services de police ne prévoit d'indemnités supplémentaires (sauf dans les cas de mutation temporaire, comme indiqué plus haut, et les allocations familiales susmentionnées).

139. Dans la police fédérale chaque unité organisationnelle se voit par ailleurs affecter tous les ans des fonds, avec lesquels les supérieurs hiérarchiques de tous les services peuvent saluer les performances particulièrement remarquables d'un individu ou d'une équipe. Le supérieur hiérarchique en cause doit justifier auprès du département des ressources humaines son choix pour la personne ou l'équipe bénéficiaire.

Conflits d'intérêts

140. Plusieurs mécanismes servent à réglementer, prévenir et/ou exposer les conflits d'intérêts au sein de l'Office fédéral de police criminelle et la police fédérale. En général, la Loi sur la fonction publique fédérale (articles 60 et 61) prévoit que tous les fonctionnaires fédéraux doivent accomplir leurs tâches de manière impartiale, équitable et consciencieuse, sans rechercher leur propre intérêt¹²⁰. En outre, l'article 65 de cette même loi prévoit que les fonctionnaires fédéraux sont exemptés de commettre des actes officiels qui seraient dirigés contre eux-mêmes (ou des membres de leur famille proche). Par ailleurs, le Code de conduite anticorruption donne pour instruction aux membres du personnel de « dissocier complètement leur travail et leur vie privée » et de « vérifier si leurs intérêts privés ne risquent pas d'entrer en conflit avec leurs fonctions professionnelles » ; il contient aussi des consignes complémentaires invitant notamment les intéressés à signaler à leurs supérieurs hiérarchiques les situations s'analysant en un conflit d'intérêts apparent ou réel. Des situations plus particulières de conflits d'intérêts sont réglementées à des degrés divers, par exemple en ce qui concerne les activités secondaires (voir plus bas les paragraphes 142-143) ou en ce qui concerne, de manière générale, les procédures administratives ou les marchés publics (voir, plus haut, les paragraphes 70-71 dans la première partie du rapport).

141. Lors des discussions sur place, l'accent a été mis sur la réglementation relative aux cadeaux et aux emplois secondaires, les interlocuteurs de l'EEG ayant également mentionné des cas où l'autorisation d'occuper un emploi secondaire avait été refusée en raison du risque de conflit d'intérêts. Tant au sein de l'Office fédéral de police criminelle que de la police fédérale, les membres du personnel sont censés identifier eux-mêmes les conflits d'intérêts potentiels et en informer leurs supérieurs (qui décideront alors des mesures d'atténuation), comme le soulignent également les notes explicatives du Code de conduite anticorruption. L'EEG a été informée que cette question était également abordée dans divers séminaires de

¹²⁰ Concernant les autres employés, des obligations analogues sont énoncées dans l'Accord collectif pour la fonction publique (TVöD).

formation. Elle conclut néanmoins au besoin d’approfondir le point de savoir ce qui pourrait constituer un conflit d’intérêts dans le travail de la police, au-delà de la question des cadeaux et des emplois secondaires, et de prodiguer davantage de conseils aux membres du personnel. La révision du Code de conduite anticorruption assorti d’orientations complémentaires (conformément à la recommandation énoncée au paragraphe 113) servirait clairement cet objectif.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités extérieures et restrictions après la cessation des fonctions

142. Toute activité secondaire doit être déclarée et autorisée conformément aux articles 97 à 105 de la Loi sur la fonction publique fédérale (voir plus haut le paragraphe 76), à l’Ordonnance relative aux activités secondaires des fonctionnaires fédéraux (*Bundesneben tätigkeitsverordnung*). Pour les employés de la fonction publique, une obligation similaire est mentionnée à l’article 3 (3) de l’Accord collectif de la fonction publique (*Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst/TVöD*). La procédure de déclaration et d’autorisation des activités secondaires est décrite dans une note d’orientation spéciale. Tant au sein de l’Office fédéral de police criminelle que de la police fédérale, le membre du personnel concerné doit soumettre un formulaire à son supérieur hiérarchique, lequel vérifiera notamment l’existence d’un conflit d’intérêts potentiel entre l’emploi secondaire et la fonction occupée par l’intéressé. Le formulaire avec l’avis du supérieur sera ensuite transmis à l’unité chargée des questions de confidentialité et de l’audit interne, le service de gestion des ressources humaines prenant en dernier ressort une décision (qui pourra être contestée devant un tribunal).

143. L’autorisation d’occuper un emploi secondaire est refusée dès lors que des craintes se font jour concernant l’interférence de celui-ci sur des intérêts liés au service.¹²¹ S’agissant de refuser à un agent l’exercice d’un emploi secondaire, les décisions rendues par les tribunaux au niveau des *Länder* sont également prises en considération, car les mêmes tribunaux constituent la juridiction d’appel en cas de contestation de la décision. Divers types d’activités extérieures ne requièrent aucune autorisation¹²². Le fait de ne pas demander d’autorisation serait considéré comme une faute et ferait l’objet d’une procédure disciplinaire. L’EEG se félicite de la procédure claire d’autorisation des emplois secondaires dans les deux organismes et du fait que ces questions semblent faire l’objet d’un suivi étroit.

144. Tant au sein de l’Office fédéral de police criminelle que de la police fédérale, l’emploi secondaire est autorisé pour une durée maximale de cinq ans, des justificatifs étant exigés chaque année ou tous les six mois pendant toute la période au cours de laquelle l’agent en

¹²¹ Cette interférence avec les intérêts liés au service est par exemple parce que l’emploi envisagé prendrait plus d’un cinquième des heures de travail normales de l’intéressé, serait assorti d’une rémunération supérieure à 40 % de son salaire annuel ou pourrait affecter sa neutralité de fonctionnaire.

¹²² En vertu de l’article 100 de la Loi sur la fonction publique fédérale, ces exceptions englobent la gestion de son patrimoine par un fonctionnaire ; les activités littéraires, scientifiques, artistiques ou les conférences ; les activités d’expert indépendant liées à l’enseignement ou à la recherche menées par le personnel enseignant des établissements d’enseignement supérieur publics et de la *Bundeswehr* et par les fonctionnaires des instituts de recherche ; les activités de sauvegarde des intérêts de la profession au sein d’un syndicat, d’une association professionnelle ou d’une structure d’entraide entre fonctionnaires.

cause occupe cet emploi et perçoit une rémunération en conséquence. Au sein de l'Office fédéral de police criminelle, un emploi secondaire a été autorisé dans 99 cas en 2016 puis en 2017 et dans 191 cas en 2018. Dans la police fédérale, un emploi secondaire a été autorisé dans 2 879 cas en 2017, 3 087 en 2018 et 3 275 en 2019.

Cadeaux

145. En vertu de l'article 71 de la Loi sur la fonction publique fédérale, les fonctionnaires travaillant pour la police fédérale ou l'Office fédéral de police criminelle ont l'interdiction de solliciter ou d'accepter des récompenses, des cadeaux ou d'autres avantages ou la promesse de ceux-ci, pour eux-mêmes ou pour des tiers, en rapport avec leur fonction même après la fin de leur emploi dans la fonction publique. Toute exception doit être approuvée. La violation de cette disposition est passible de procédures disciplinaires (et, dans certains cas, de procédures pénales). Des dispositions analogues à celles contenues dans la Loi sur la fonction publique fédérale sont incluses dans l'article 3, paragraphe 2, de l'Accord collectif de la fonction publique (*TVöD*).

146. Les dispositions de la Loi sur les fonctionnaires fédéraux sont complétées par la Circulaire sur l'interdiction d'accepter des récompenses ou des cadeaux dans l'administration fédérale. Ce texte énonce comme principe général que les agents de la fonction publique ne doivent accepter aucun cadeau en relation avec leurs fonctions ou activités officielles. Des exceptions sont possibles (moyennant l'accord préalable de l'employeur), mais uniquement dans les cas où le cadeau envisagé ne risque pas d'influencer la conduite de l'agent en cause.¹²³ En pratique, tant au sein de l'Office fédéral de police criminelle que de la police fédérale, les membres du personnel sont tenus de notifier à leur supérieur la réception de tout cadeau d'une valeur excédant €25 au moyen d'un formulaire spécial. Le service de gestion des ressources humaines tranchera en dernier ressort la question de savoir si l'agent pourra conserver le cadeau ou pas, après avoir obtenu l'avis de son supérieur hiérarchique et du responsable de la prévention de la corruption. L'acceptation d'argent liquide n'est jamais autorisée.

147. Les cadeaux qu'un membre du personnel de l'Office fédéral de police criminelle se voit offrir dans le cadre de son travail proviennent généralement de représentants d'autorités étrangères. Ils vont de petits objets à faible coût (à des bijoux de grande valeur. La fréquence des cadeaux offerts varie d'une année à l'autre (par exemple, 54 cadeaux ont été déclarés en 2014 et 23 seulement en 2018). Tous ces cadeaux ont été traités conformément à la procédure légale. Au sein de la direction générale de la police fédérale, 268 cadeaux ont été déclarés en 2018, dont 184 ont été acceptés (avec autorisation), 17 refusés et 67 remis à la police

¹²³ La circulaire susmentionnée contient également une explication claire de ce qui constitue un cadeau (y compris, par exemple, l'utilisation de véhicules, l'attribution d'un certain poste après avoir quitté la fonction publique, le financement de voyages, etc.), la manière de solliciter une approbation et les modalités de l'approbation tacite de certains cadeaux (cadeaux mineurs d'une valeur maximale de 25 EUR, acceptation de certaines marques d'hospitalité), services mineurs visant à accélérer une démarche officielle, etc.). La circulaire précise en outre que les fonctionnaires fédéraux s'exposent à des sanctions disciplinaires s'ils enfreignent l'interdiction de recevoir ou de solliciter un cadeau (lesquels peuvent aller jusqu'à la suppression pour certains fonctionnaires de leurs droits à pension) et peuvent également faire l'objet de poursuites en vertu des dispositions relatives à la corruption le cas échéant.

fédérale¹²⁴. Les deux organismes déploient des efforts de sensibilisation aux règles concernant les cadeaux par le biais de formations idoines et de mesures spécifiques (notamment dans le cadre de podcasts ou d'avis diffusés par intranet au moment des fêtes de fin d'année), les personnes de contact chargées de la prévention de la corruption étant par ailleurs fréquemment consultées, ce dont il convient de se féliciter. L'EEG salue la politique claire en matière de cadeaux et l'attention accordée à cette question à la fois au sein de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale.

Utilisation abusive de ressources publiques

148. L'utilisation abusive de ressources publiques peut être qualifiée d'infraction pénale de vol, détournement de fonds, fraude et/ou abus de confiance (articles 242, 246, 263 et 266 du Code pénal). La supervision de l'utilisation desdites ressources incombe directement au supérieur hiérarchique du personnel concerné et aux unités d'audit interne de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale, respectivement.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

149. Les agents des services répressifs sont tenus au secret professionnel. À cette fin, l'article 67 de la Loi sur la fonction publique fédérale prévoit que les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel concernant les affaires dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leurs activités officielles. Cette disposition continue explicitement à s'appliquer après la cessation de leurs activités au sein de la fonction publique. La confidentialité n'est pas de rigueur lorsque les informations sont divulguées dans le cadre d'une communication officielle, sont de notoriété publique ou, de par leur nature, n'exigent pas d'être gardées secrètes ou bien lorsqu'elles font état d'un soupçon raisonnable de corruption (qui doit être signalé). L'obligation de confidentialité découle en outre de l'article 353b du Code pénal relatif à la violation du secret de fonction et aux obligations spéciales de confidentialité. Le contrôle susmentionné, effectué conformément à la Loi sur le contrôle des habilitations de sécurité, porte spécifiquement sur la fiabilité du membre du personnel concerné s'agissant de traiter des informations sensibles.

150. À eux deux, l'Office fédéral de police criminelle et la police fédérale comptent environ 50 000 membres ayant accès chacun – à des degrés divers en fonction de leurs attributions – aux réseaux informatiques respectifs et aux bases de données connexes liées à la criminalité et au renseignement. Comme dans tout service répressif, la compromission potentielle des informations et des procédures liées à la police constitue une menace réaliste. Les groupes de criminalité organisée cherchent constamment à exposer les sources, les techniques et les opérations de la police. Dans ce contexte et compte tenu de l'ampleur de l'utilisation abusive d'informations confidentielles dans les services répressifs d'autres États membres du GRECO, l'EEG a noté le nombre relativement peu élevé de cas d'utilisation abusive d'informations confidentielles à l'Office fédéral de la police criminelle et dans la police fédérale, comme le montrent également les statistiques sur les procédures disciplinaires. L'EEG note l'attention accordée à cette question au sein de l'Office fédéral de la police criminelle : outre les policiers spécialement nommés en dehors de la hiérarchie des départements spécialisés de l'Office

¹²⁴ Les cadeaux remis par des agents à la police fédérale sont vendus par l'administration des douanes conformément à la réglementation budgétaire fédérale ou, dans des cas exceptionnels, exposés.

fédéral de la police criminelle pour détecter de manière proactive les infractions commises par le personnel (y compris notamment l'utilisation abusive d'informations confidentielles), les responsables désignés de la protection des données et le Préposé fédéral à la protection des données et à la liberté d'information effectuent des contrôles informatiques aléatoires (analyses informatiques, contrôle des interrogations de données par des écrans verrouillés, etc). La loi fédérale sur la protection des données s'applique également à la police fédérale, mais l'EEG n'a pas été informée de l'existence de structures similaires à celles décrites pour l'Office fédérale de la police criminelle.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

151. Conformément à l'article 105 de la Loi sur la fonction publique fédérale, après avoir quitté la fonction publique, les fonctionnaires fédéraux ayant travaillé pour l'Office fédéral de police criminelle ou la police fédérale doivent déclarer tout emploi rémunéré ou autre lié aux activités officielles antérieures qu'ils ont exercées au cours des cinq années précédant leur départ). À supposer que cet emploi porte atteinte aux intérêts de la police fédérale ou de l'Office fédéral de police criminelle, le fonctionnaire en cause peut se voir interdire de l'accepter. Si la notification n'est pas faite ou si l'interdiction n'est pas respectée, ses droits à pension peuvent être affectés. S'agissant de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale, c'est le Bureau central des douanes qui décide des interdictions éventuelles sur la base des notifications. L'EEG se félicite du recours à une procédure dont le caractère centralisé limite les risques de voir les décisions entachées d'arbitraire. Elle a appris qu'il était relativement rare que des policiers de l'un ou l'autre organisme cherchent un autre emploi après avoir quitté la fonction publique : en général, les intéressés partent simplement à la retraite.

Déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts

Obligations en matière de déclaration

152. Les membres du personnel de l'Office fédéral de police criminelle et de la police criminelle n'ont aucune obligation de déclarer leur patrimoine, leurs revenus, leur passif et/ou leurs intérêts, la seule exception concernant certaines informations communiquées dans le cadre de la procédure d'habilitation de sécurité (voir plus haut le paragraphe 127) et la rémunération qu'ils perçoivent au titre d'un emploi secondaire autorisé (voir plus haut le paragraphe 142-143). Les déclarations financières pouvant représenter un outil important de prévention, de contrôle et de révélation des conflits d'intérêts et de prévention de la corruption. L'EEG souligne l'expérience d'autres membres du GRECO à cet égard, où il existe une obligation, soit pour les personnes occupant des postes de direction, soit pour celles qui se trouvent dans des situations particulièrement vulnérables, de déposer des déclarations financières, et souhaiterait que les autorités poursuivent leur réflexion sur cette question.

Mécanisme de surveillance

Surveillance et contrôle internes

153. L'Office fédéral de police criminelle et la police fédérale appliquent un modèle comprenant trois lignes de défense en matière de contrôle interne. La première correspond aux contrôles effectués par la hiérarchie et aux mesures de contrôle interne ; la deuxième ligne est constituée d'un contrôle des processus financiers, d'une gestion centralisée des risques, d'une protection contre les risques sanitaires et environnementaux, d'un contrôle qualité et d'une politique de sécurité valable pour l'ensemble de l'organisation ; la troisième ligne est constituée de l'audit interne.

154. Les principales fonctions de l'audit interne (qui, au sein de l'Office fédéral de police criminelle, se compose d'une unité centrale de 5 personnes rattachées à la direction centrale et de 12 unités décentralisées comptant en tout 35 personnes réparties entre les entités subordonnées) consistent à vérifier l'exécution correcte et efficace des tâches, l'adéquation des structures organisationnelles et opérationnelles, le respect des règlements et leur applicabilité, ainsi que l'opérabilité du système de contrôle interne. Les audits ou inspections sont effectués sur la base d'un plan d'action annuel, en mettant l'accent sur les domaines à haut risque (par exemple, les opérations d'infiltration et la protection des témoins pour l'Office fédéral de police criminelle et l'acquisition de véhicules, et le stockage d'armes pour la police fédérale). Les audits permettent d'identifier les points faibles potentiels et de formuler des recommandations visant à les corriger¹²⁵.

155. Une surveillance supplémentaire de l'Office fédéral de la police judiciaire est assurée par l'Unité de protection de la sécurité et d'enquêtes internes (*Geheimschutz, interne Ermittlungen*), qui est une unité extérieure à la hiérarchie des départements spécialisés, relevant directement de la Direction de l'Office fédéral de la police judiciaire. Cette unité, composée de quatre détectives, est chargée de mener les enquêtes administratives (c'est-à-dire les enquêtes préalables aux procédures disciplinaires et/ou pénales) et les enquêtes disciplinaires. L'EEG a appris que cette unité est aidée par d'autres agents / unités nommés par la direction de l'Office fédéral de police criminelle, chargés de détecter les infractions de manière proactive (par exemple, surveillance du personnel et des réseaux de l'Office fédéral de police criminelle pour établir si la prestation de services a été compromise).

156. En ce qui concerne la police fédérale, L'EEG a retiré une impression positive de cette « troisième ligne de défense » constituée de l'unité d'audit interne. Cet audit interne est manifestement bien équipée pour contrôler les opérations et procédures au sein de l'organisation et, comme mentionné précédemment, est étroitement associé à l'élaboration des mesures de prévention de la corruption. Malgré cette impression positive, l'EEG émet des réserves sur l'approche actuelle du contrôle interne. Contrairement à l'Office fédéral de la police criminelle, la police fédérale ne dispose pas d'une unité spécialisée, d'un organe d'inspection ou de personnes chargées de détecter les cas de fautes professionnelles commises en interne. La police fédérale semble adopter une approche plutôt réactive à l'égard des fautes professionnelles commises en interne, en s'appuyant dans une large mesure

¹²⁵ Ces audits se déroulent conformément au Cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'Institut de l'audit interne.

sur les supérieurs hiérarchiques – la « première ligne de défense » – pour signaler les faits et faire en sorte que ces incidents soient traités (les procédures disciplinaires finalement confiées au service juridique, à la suite d'une enquête administrative prise). L'EEG est convaincue qu'une approche plus proactive devrait être adoptée dans la détection des infractions commises par le personnel de la police fédérale. Compte tenu de la nature très sensible de ce type d'enquêtes et de la nécessité de protéger les informations, cela pourrait même nécessiter la création d'une nouvelle structure organisationnelle, chargée de la détection active de la commission desdites infractions par le personnel de la police fédérale et dotée de capacités de surveillance complètes, en complément du modèle existant des « trois lignes de défense ». Par conséquent, **Le GRECO recommande l'adoption des mesures visant un contrôle interne plus strict au sein de la police fédérale, en utilisant une approche proactive avec des moyens de surveillance exhaustifs.**

Surveillance externe

157. Comme expliqué plus haut au paragraphe 101, le ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie supervise les deux organismes qui lui rendent compte périodiquement et discutent avec lui à intervalles réguliers. De plus, comme indiqué plus haut dans le présent rapport, les deux organismes rendent compte séparément au ministère des modalités de leurs mises en œuvre respectives de la Directive relative à la prévention de la corruption¹²⁶.

158. Par ailleurs, le Bundestag exerce un contrôle parlementaire sur le ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie, lequel englobe par conséquent, les organismes subordonnés à ce dernier.¹²⁷ La chaîne de supervision s'applique également au contrôle parlementaire, de sorte que, par exemple, les plaintes reçues par la Commission des pétitions du Bundestag (voir plus haut le paragraphe 67) relatives au travail de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale sont d'abord transmises au ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie, lequel les soumet ensuite à la direction de ces organismes. En outre, la Cour des comptes fédérale (Bundesrechnungshof), voir plus haut le paragraphe 65) est habilitée à vérifier si l'Office fédéral de police criminelle et la police fédérale ont utilisé les deniers publics de manière correcte et efficace. Le commissaire fédéral à la protection des données est habilité à superviser le traitement des données personnelles collectées par l'Office fédéral de police criminelle et peut effectuer des inspections dans ce domaine. Comme indiqué dans la première partie du présent rapport, il n'existe pas au niveau fédéral d'institutions comparables à un ombudsman exerçant un mandat général de protection des droits individuels des citoyens.

159. Enfin, les enquêtes pénales effectuées par l'Office fédéral de police criminelle (et dans des cas spécifiques par la police fédérale) sont dirigées par le parquet, lequel exerce l'autorité suprême dans ces procédures et peut adresser des instructions à l'un ou l'autre organisme.

¹²⁶ Voir le rapport annuel du ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie Territoire sur la prévention de la corruption dans l'administration fédérale (note de bas 9 ci-dessus).

¹²⁷ Les questions relatives à l'Office fédéral de police criminelle et à la police fédérale sont traitées par la Commission des affaires intérieures et communautaires du Bundestag.

Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte

Obligation de signalement

160. Selon les autorités, les agents des services répressifs peuvent être tenus pénalement responsables s'ils omettent de signaler un cas de corruption dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions (conformément à l'article 258a du Code pénal relatif à l'entrave aux poursuites ou aux sanctions d'une personne occupant une fonction publique, en liaison avec l'article 13 du code pénal).¹²⁸ Il pourra en être de même en cas d'informations obtenues en dehors de la fonction officielle (c'est-à-dire à titre privé), lorsqu'on soupçonne la commission d'une grave infraction pénale grave.

161. En outre, l'article 67 de la Loi sur la fonction publique fédérale prévoit que les dispositions relatives à la confidentialité des informations pour les fonctionnaires fédéraux ne s'appliquent pas lors de la déclaration de soupçons de corruption en application des articles 331 à 337 du Code pénal¹²⁹. Par ailleurs, le Code de conduite anticorruption contient la prescription suivante : « Aidez votre organisation à détecter et à élucider les cas de corruption. Informez votre supérieur hiérarchique et la personne de contact pour la prévention de la corruption en cas d'indices précis de comportement entaché de corruption ». Le fait de ne pas signaler des soupçons de corruption peut déclencher une procédure disciplinaire.

162. Au sein de l'Office fédéral de police criminelle et la police fédérale, les signalements de soupçons de corruption et autres fautes professionnelles peuvent être communiqués à la personne de contact pour la prévention de la corruption, à savoir le chef de l'unité d'audit interne de l'Office fédéral de la police judiciaire ou l'une des 184 personnes de contact désignées dans la police fédérale. En outre, dans la police fédérale, les signalements de potentiel manquement peuvent être adressés à l'unité chargée de réceptionner les rapports confidentiels spécialement créée à cet effet au sein de la direction générale de cet organisme. Cette unité est directement subordonnée au président de la police fédérale. L'unité agit comme une sorte de boîte aux lettres pour la réception des informations, le président désignant lui-même l'unité responsable pour la suite du traitement du signalement confidentiel.¹³⁰ Sur l'intranet de la police fédérale, il est mentionné la possibilité de contacter

¹²⁸ Section 258a of the Criminal Code refers *inter alia* to public officials who are involved in criminal proceedings and who "intentionally or knowingly obstruct, in whole or in part, that another person is being punished or subjected to a measure in accordance with criminal law for an unlawful act", for which a sanction of six months to five years' imprisonment can be imposed (or in less serious cases three years' imprisonment or a fine). Section 13 of the Criminal Code in turn provides "Whoever fails to prevent a result which is an element of a criminal provision is only subject to criminal liability under this law if they are legally responsible for ensuring that the result does not occur and if the omission is equivalent to the realisation of the statutory elements of the offence through a positive act".

¹²⁹ Selon les autorités, cette disposition a été incluse dans la Loi sur les fonctionnaires fédéraux pour mettre en œuvre l'article 9 de la [Convention civile sur la corruption \(STCE n° 174\)](#) (qui prévoit que : « Chaque Partie prévoit dans son droit interne une protection adéquate contre toute sanction injustifiée à l'égard des employés qui, de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables, dénoncent des faits de corruption aux personnes ou autorités responsables »).

¹³⁰ Voir également [le rapport](#) (en anglais) du Comité européen pour la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 25 novembre 2015 au 7 décembre 2015 (p.18), qui mentionne ceci comme un exemple positif.

cette unité. Les signalements peuvent également être effectués par téléphone, par lettre ou en personne. Ces signalements sont rendus anonymes sur demande.

163. Par ailleurs, aussi bien les membres du personnel de l'Office fédéral de police criminelle que de la police fédérale peuvent recourir à « l'ombudsman pour la lutte anticorruption » affecté à cette fin par le ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie à ses services exécutifs. Depuis janvier 2015, cette fonction est assumée par trois avocats du cabinet GÖRG. Les signalements reçus par ledit ombudsman sont transmis aux unités d'audit interne respectives de l'Office fédéral de police criminelle ou de la police fédérale, selon le cas, sans mention de l'identité de leur auteur. Chaque membre du personnel peut également déposer plainte de manière anonyme, s'il le souhaite (auquel cas il ne recevra aucun retour d'information de la part du cabinet GÖRG sur les suites réservées à celle-ci). Les détails sur la manière de contacter l'ombudsman sont publiés sur l'intranet des deux organismes et cette faculté est également mentionnée dans le cadre des séminaires de formation et autres événements de sensibilisation. Il est en outre possible de recourir aux systèmes de signalement, aux unités et autres lignes d'assistance téléphonique gratuites des organismes de police des *Länder* (Berlin, la Basse-Saxe et le Bade-Wurtemberg ayant par exemple mis en place un système de signalement en ligne anonyme). Les informations ainsi récoltées seraient ensuite transmises aux unités compétentes de l'Office fédéral de police criminelle ou de la police fédérale (ou, en cas d'indices d'infractions pénales, aux divisions appropriées de la *Landespolizei*).

164. L'EEG se félicite de la clarté des instructions énoncées dans le Code de conduite anticorruption, lesquelles imposent au supérieur hiérarchique l'obligation de signaler tout comportement entaché de corruption, sous peine de faire l'objet de mesures disciplinaires. L'EEG apprécie également les différents canaux de signalement internes et externes mis à la disposition du personnel pour déclarer des soupçons de corruption et/ou d'autres fautes professionnelles ou infractions, ainsi que les informations relatives à ces mêmes canaux diffusées sur l'intranet et pendant les séminaires de formation, et la clarté des dispositions exemptant les auteurs de signalement de l'obligation légale de respect de la confidentialité des informations.

Protection des lanceurs d'alerte

165. Comme indiqué ci-dessus, l'EEG considère que les canaux internes et externes dont dispose le personnel de l'Office fédéral de la police criminelle et de la police fédérale pour signaler de manière confidentielle (ou anonyme) les soupçons de corruption et autres comportements répréhensibles et les mesures prises pour sensibiliser le personnel à ces possibilités sont des éléments positifs du système de lanceurs d'alerte. Toutefois, en ce qui concerne la protection offerte contre les représailles, à supposer que l'identité du lanceur d'alerte soit découverte (par exemple, harcèlement ou autre traitement punitif ou discriminatoire), l'EEG estime que le cadre actuel pourrait faire l'objet d'améliorations. La simple possibilité de transférer le lanceur d'alerte sur un autre lieu de travail n'est pas considérée comme suffisante¹³¹. Dans le cadre de la discussion de ces sujets sur place, l'EEG a

¹³¹ À propos des mesures de protection (comme le renversement de la charge de la preuve du préjudice subi par le lanceur d'alerte, la possibilité pour ce dernier de solliciter des mesures provisoires en attendant l'issue de la

appris que les autorités allemandes élaborent actuellement la législation à la mise en œuvre de la Directive de l'UE relative à la protection des lanceurs d'alerte¹³². L'EEG se félicite de ce que la possibilité d'élargir la législation à d'autres infractions que des violations du droit de l'Union fasse l'objet de discussions dans ce contexte. Dans l'attente de l'adoption d'une telle législation de nature à régler le problème au-delà de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale, **le GRECO recommande de renforcer la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale.**

Procédures de recours pour le grand public

166. Les plaintes du public peuvent être déposées directement auprès de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale – par téléphone, par lettre, par formulaire de contact ou par courrier électronique – sans aucune exigence de forme. Les appels, lettres et courriers électroniques adressés à l'Office fédéral de police criminelle sont transmis au service des relations publiques, lequel enregistre le problème et le fait suivre au service de protection de la sécurité et des enquêtes internes, s'il s'agit manifestement d'une faute professionnelle (voir paragraphe 155 ci-dessus) ou à l'audit interne, s'il s'agit manifestement de problèmes structurels ou de questions liées à la corruption. Pour la police fédérale, toutes les plaintes sont enregistrées et d'abord traitées par le supérieur hiérarchique de l'agent en cause, avant que le dossier ne soit transmis à une unité d'audit interne et, si l'enquête de ce dernier met en évidence une faute, au service juridique. Les citoyens reçoivent toujours une réponse automatique à leur plainte, laquelle sera suivie d'un rapport de situation à un stade ultérieur. Au sein de la police fédérale, les plaintes anonymes font l'objet d'un suivi dès lors qu'elles semblent concerner des infractions pénales ou disciplinaires ou qu'elles mettent en évidence des problèmes structurels.

167. À supposer que l'auteur de la plainte ne soit pas satisfait de la suite réservée à celle-ci par l'Office fédéral de police criminelle ou la police fédérale, il peut s'adresser à un échelon plus élevé, à savoir la direction nationale de la police fédérale (s'agissant d'une division régionale de cet organisme) ou le ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie. Toute personne peut également adresser des plaintes à la Commission des pétitions du *Bundestag* (voir plus haut le paragraphe 67)¹³³.

168. Rares sont les informations disponibles concernant le nombre de plaintes reçues par l'Office fédéral de police criminelle et la police fédérale ainsi que le suivi réservé aux dites plaintes. Il est donc difficile d'évaluer la manière dont elles sont traitées. Comme indiqué plus bas (voir le paragraphe 175), l'EEG aimerait que ces deux services répressifs améliorent à la fois leur processus d'enregistrement et la communication d'informations relatives au suivi. De

procédure, etc.), voir la [Recommandation CM/Rec\(2014\)7](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte.

¹³² [Directive \(UE\) 2019/1937](#) du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

¹³³ L'EEG a appris que « l'ombudsman pour la lutte anticorruption » mentionné plus haut (à savoir le cabinet d'avocats GÖRG) peut également être contacté par des membres du public. Toutefois, cette possibilité n'étant pas présentée en détail sur les sites Web respectifs de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale (mais uniquement sur l'intranet des deux organismes), il est peu probable que quelqu'un en use dans la pratique. Exceptionnellement, « l'ombudsman pour la lutte anticorruption » pourrait être contacté par une personne ayant déjà travaillé pour l'administration fédérale.

manière plus générale, l'EEG note que les plaintes déposées à l'Office fédéral de la police criminelle sont traitées par un service différent de celui du policier contre lequel la plainte est déposée. Il serait bon que la police fédérale suive également cette approche. En outre, pour les plaintes impliquant un éventuel infraction pénale commises par un membre de la police fédérale ou de l'Office fédéral de la police criminelle, elles seront examinées par un autre service de police. Néanmoins, il reste à émettre des réserves sur la manière dont les plaintes sont traitées, car il s'agit bien d'une "enquête de police sur la police".¹³⁴ L'EEG attire l'attention sur l'expérience d'autres Etats membres du GRECO à cet égard, qui ont soit mis en place des modes distincts d'enquête sur les fautes de la police, soit prévu des possibilités de réexamen de la plainte par un organe indépendant de la police, et invite les autorités allemandes à poursuivre la réflexion sur cette question.

Application des règles et sanctions

Procédures disciplinaires

169. La Loi fédérale sur les questions disciplinaires (*Bundesdisziplinargesetz/BDG*) décrit les deux types de procédures disciplinaires : les mesures disciplinaires imposées par une ordonnance administrative (c'est-à-dire un blâme, une amende ou une réduction de salaire) et les mesures disciplinaires plus graves imposées par la chambre disciplinaire du tribunal administratif compétent (c'est-à-dire la rétrogradation et la révocation). Dans les cas où la révocation semble probable, l'article 38 de la Loi fédérale sur la discipline prévoit que le fonctionnaire en cause peut faire l'objet d'une suspension provisoire assortie d'une retenue d'une partie de son salaire. Toute mesure disciplinaire imposée peut faire l'objet d'un recours. Pour les mesures disciplinaires imposées par ordonnance administrative, la procédure de recours préalable doit être menée en interne avant l'ouverture éventuelle de toute procédure judiciaire.

Poursuites pénales

170. Le personnel de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale ne bénéficie d'aucune immunité et ne jouit pas non plus du moindre privilège procédural. Il est soumis au droit pénal ordinaire. Comme indiqué plus haut, les infractions pénales commises par un membre du personnel de la police fédérale ou de l'Office fédéral de police criminelle ne font pas l'objet d'une enquête de la police fédérale ou de l'Office fédéral de police criminelle eux-mêmes, mais de la *Landespolizei* du Land où l'infraction a prétendument été commise et sous la direction du parquet¹³⁵.

171. En règle générale, une procédure disciplinaire est ouverte en même temps que l'enquête criminelle et prend habituellement fin une fois cette dernière bouclée. Lorsque, à l'issue d'une procédure pénale, un fonctionnaire fédéral est condamné à une peine de prison

¹³⁴ Voir le paragraphe 61 de la [Recommandation Rec\(2001\)10](#) sur le Code européen d'éthique de la police, qui stipule que « Les pouvoirs publics doivent mettre en place des procédures effectives et impartiales de recours contre la police », et explique dans son commentaire « La police enquêtant sur la police » est une opération qui suscite généralement des doutes quant à son impartialité ».

¹³⁵ Il convient de noter que la police fédérale ne saurait de toute façon pas, en raison de la teneur de son mandat, se voir confier la responsabilité d'enquêtes pénales.

d'au moins un an, l'intéressé est automatiquement exclu de la fonction publique dès que l'arrêt prend effet (article 41 de la Loi sur la fonction publique fédérale). Cela se produira également si le fonctionnaire fédéral est condamné à six mois d'emprisonnement pour des infractions de corruption liées à sa fonction, mettant en danger l'ordre démocratique ou la sécurité extérieure de l'Allemagne ou pour trahison. La procédure disciplinaire prend fin à ce moment, mais elle peut se poursuivre si le tribunal abandonne la procédure ou prononce une peine plus légère que la peine de prison susmentionnée. L'EEG a été informée que l'Office fédéral de police criminelle et la police fédérale procéderaient à leur propre évaluation sur la manière dont ces affaires doivent être traitées en interne (s'agissant par exemple de savoir si les mesures de contrôle interne doivent être renforcées, si certains aspects du comportement du fonctionnaire concerné – ne méritant pas la qualification d'infraction pénale – devraient malgré tout justifier l'ouverture d'une procédure disciplinaire, etc.).

Statistiques

172. Le [rapport](#) consacré chaque année par le ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie à la « prévention de la corruption dans l'administration fédérale » contient des détails relatifs aux affaires disciplinaires et pénales liées spécifiquement à la corruption. Son édition 2018, par exemple, décrit une enquête criminelle ouverte en 2018 à l'encontre d'un membre du personnel de la police fédérale pour corruption (dans l'une des six affaires concernant l'ensemble des organismes fédéraux relevant du ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie), deux affaires dans lesquelles des policiers de la police fédérale ont refusé un pot-de-vin (s'élevant, respectivement, à €25 et €50 000) et une affaire de corruption passive d'un membre de la police fédérale (laquelle a été clôturée en mai 2018, mais avait débuté l'année précédente)¹³⁶.

173. Des statistiques relatives aux mesures disciplinaires adoptées ([Disziplinarstatistik](#)) par les différents organismes fédéraux (couvrant environ 280 000 fonctionnaires fédéraux) relevant du ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie sont publiées sur le site Web de celui-ci. Dans le cadre de la visite sur place, l'EEG a appris que – sauf en ce qui concerne les cas décrits dans les « *Disziplinarstatistik* » et les affaires de corruption citées dans le rapport annuel mentionné plus haut – les décisions des instances disciplinaires ne sont pas rendues publiques (même si une partie d'entre elles peuvent le devenir par suite de l'ouverture d'une procédure judiciaire concomitante).

174. À la suite de la visite, l'EEG a reçu une liste des procédures disciplinaires et pénales engagées au cours des trois dernières années à l'encontre de membres de l'Office fédéral de

¹³⁶ L'enquête en cours visait un fonctionnaire de la police fédérale participant à la passation de marchés publics, mais qui occupait un emploi secondaire au sein d'une société susceptible de conclure des contrats avec son administration. Lors de sa demande d'autorisation d'occuper son emploi secondaire, le fonctionnaire en cause avait fourni des informations incomplètes ou incorrectes à ce propos. Il avait fait l'objet d'une enquête du ministère public dans le cadre d'une enquête sur les marchés publics, à l'issue de laquelle une procédure disciplinaire avait été engagée à son encontre. L'affaire clôturée concernait un touriste chinois en transit à l'aéroport, qui avait passé par erreur le contrôle des frontières et qui, dans le but d'embarquer sur son vol de correspondance, avait tenté de passer à nouveau le contrôle dans l'autre sens. Il avait remis 200 USD au policier en poste. Ce dernier ne lui ayant pas délivré de reçu, le touriste s'était adressé à un autre policier. Le policier coupable a finalement été condamné à une peine de prison d'un an avec sursis pour corruption et extorsion et il a été (automatiquement) exclu de la fonction publique.

police criminelle ou de la police fédérale. 10 procédures ont été engagées en 2017, 9 en 2018 et 10 en 2019. Elles concernaient notamment des infractions disciplinaires telles que l'utilisation abusive de systèmes de communication, le fait d'uriner en public et la violation des instructions de service relatives à l'utilisation des armes (pour lesquelles des sanctions disciplinaires - telles que des réprimandes, des amendes, des avertissements et des rétrogradations - ont été infligées) ainsi que des infractions pénales de coercition sexuelle (présumée), d'infliction (présumée) de lésions corporelles, de détournement de fonds et de vol. Pour la police fédérale, 269 cas ont été mentionnés pour 2017, 355 pour 2018 et 326 pour 2019. Les infractions concernaient un large éventail d'infractions disciplinaires allant de la violation du Code de la route, au vol, au harcèlement sexuel, à la consommation d'alcool pendant le service, à des infractions à la législation sur les stupéfiants, à des violations du secret professionnel, à des infractions informatiques, etc. Près d'un tiers de ces affaires a également donné lieu à des poursuites pénales.

175. L'EEG apprécie les informations statistiques détaillées collectées et les informations fournies à titre d'exemple dans le rapport annuel du ministère fédéral de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie consacré à la « prévention de la corruption dans l'administration fédérale », ainsi que la publication des « *Disziplinarstatistik* ». Ces dernières, cependant, compilent les données en provenance de tous les ministères fédéraux et les services relevant desdits ministères, de sorte qu'il est difficile d'en extraire des informations visant spécifiquement la gestion des affaires disciplinaires par l'Office fédéral de police criminelle et la police fédérale. L'EEG a appris que cette approche était délibérée afin d'éviter que l'on ne se focalise sur un service en particulier. Comme indiqué plus haut à propos des plaintes, l'EEG souhaiterait néanmoins une plus grande ouverture dans ce domaine. De toute évidence, l'Office fédéral de police criminelle et la police fédérale jouissent d'une grande confiance au sein du public. L'EEG considère la transparence comme un outil essentiel pour maintenir cette confiance, en rassurant le public sur les mesures correctives qui ont été prises et en dissipant les éventuels préjugés selon lesquels l'on chercherait à protéger l'image de l'Office fédéral de police criminelle et la police fédérale. En conséquence, **le GRECO recommande à l'Office fédéral de police criminelle et à la police fédérale de publier des informations sur les plaintes reçues, les mesures prises et les sanctions appliquées à l'encontre des fonctionnaires de police, y compris la diffusion éventuelle de la jurisprudence pertinente, tout en respectant l'anonymat des personnes concernées.**

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

176. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Allemagne :

En ce qui concerne l'administration centrale (hautes fonctions de l'exécutif)

- i. **(i) qu'un Code de conduite propre aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, complété par des consignes claires en matière de conflits d'intérêts et autres aspects liés à l'intégrité (cadeaux, activités extérieures, contacts avec des tiers, lobbying, etc.) soit adopté et (ii) que ce code soit associé à un mécanisme de contrôle et d'application (paragraphe 43) ;**
- ii. **que des réunions d'information systématiques sur les questions d'intégrité soient organisées à l'intention des ministres et des secrétaires d'État parlementaires dès leur prise de fonction et à intervalles réguliers par la suite (paragraphe 49) ;**
- iii. **que (i) la loi sur la liberté d'information fasse l'objet d'une analyse indépendante et approfondie, en mettant particulièrement l'accent sur les exceptions prévues par cette loi et d'autres législations plus récentes, l'application de ces exceptions dans la pratique, le système de droits et l'application de la loi et (ii) à la lumière des conclusions de cette analyse, des mesures supplémentaires soient prises, pour améliorer l'accès du public à l'information au niveau fédéral, le cas échéant (paragraphe 57) ;**
- iv. **que les contributions externes de fond aux propositions législatives et leur origine, qui sont reçues avant le lancement officiel des consultations, soient identifiées, documentées et divulguées (paragraphe 60) ;**
- v. **(i) des règles détaillées sur la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif entrent en contact avec des lobbyistes et autres tiers désireux d'influencer les travaux législatifs et autres activités du gouvernement soient mises en place ; et (ii) des informations suffisantes sur l'objet de ces contacts, y compris l'identité des personnes avec lesquelles ou pour le compte desquelles des réunions ont été tenues – ainsi que le ou les sujets spécifiquement abordés au cours des discussions – soient révélées (paragraphe 63) ;**
- vi. **(i) d'introduire des dispositions et des orientations claires pour ministres et des secrétaires d'État parlementaires sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts et (ii) d'introduire l'obligation, pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, de signaler sur une base *ad hoc* les situations de conflits entre leurs intérêts privés et leurs fonctions officielles lorsqu'elles se présentent (paragraphe 72) ;**
- vii. **que (i) des mesures soient prises pour assurer la cohérence et la transparence des décisions autorisant de nouvelles occupations de secrétaires d'État et de directeurs généraux après leur départ de la fonction publique ; (ii) il soit envisagé de prolonger**

la durée de la période de carence, de modifier la composition de l'organe consultatif et d'introduire des sanctions en cas de non-respect des décisions du Gouvernement fédéral sur ces questions (paragraphe 91) ;

- viii. (i) de prévoir l'obligation pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif de déclarer publiquement leurs intérêts financiers à intervalles réguliers ; (ii) d'envisager d'étendre cette déclaration aux intérêts du conjoint et des membres de la famille à charge de ces personnes (étant entendu que ces dernières informations ne devraient pas être nécessairement rendues publiques) ; ii) de soumettre ces déclarations à un mécanisme d'examen approprié (paragraphe 95) ;

En ce qui concerne les services répressifs

- ix. (i) que le Code de conduite anticorruption soit complété par des normes de comportement pour l'Office fédéral de police criminelle et la police fédérale, adaptées aux spécificités de ces deux services, et que ces normes soient complétées par des exemples concrets et des explications sur la conduite attendue des policiers et (ii) qu'il soit accompagné d'une surveillance et d'une application efficaces (paragraphe 113) ;
- x. de renforcer la formation initiale et continue de la police fédérale en matière d'intégrité, ainsi que de mieux structurer et adapter cette formation aux besoins et aux risques des différentes catégories de personnel (paragraphe 119) ;
- xi. de renforcer les contrôles de sécurité des nouvelles recrues de la police fédérale et de répéter ces contrôles à intervalles réguliers tout au long de la carrière des policiers (paragraphe 132) ;
- xii. l'adoption des mesures visant un contrôle interne plus strict au sein de la police fédérale, en utilisant une approche proactive avec des moyens de surveillance exhaustifs (paragraphe 156) ;
- xiii. de renforcer la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale (paragraphe 165) ;
- xiv. à l'Office fédéral de police criminelle et à la police fédérale de publier des informations sur les plaintes reçues, les mesures prises et les sanctions appliquées à l'encontre des fonctionnaires de police, y compris la diffusion éventuelle de la jurisprudence pertinente, tout en respectant l'anonymat des personnes concernées (paragraphe 175).

177. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités allemandes à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 avril 2022. Ces mesures seront évaluées par le GRECO conformément à sa procédure spécifique de conformité.

178. 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.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur www.coe.int/greco/fr.
