

Adoption : 2 décembre 2022
Publication : 16 mars 2023

Public
GrecoRC5(2022)7

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 DE CONFORMITÉ

ALLEMAGNE



Adopté par le GRECO
à sa 92^e réunion plénière (Strasbourg, 28 novembre – 2 décembre 2022)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. INTRODUCTION

1. Le cinquième cycle d'évaluation du GRECO porte sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs.
2. Le présent Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités allemandes pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle sur l'Allemagne, tel qu'il a été adopté par le GRECO lors de sa 86^e réunion plénière (26-29 octobre 2020) et rendu public le 15 décembre 2020, avec l'autorisation de l'Allemagne ([GrecoEval5Rep\(2019\)6](#)).
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO¹, les autorités allemandes ont soumis un rapport de situation contenant des informations relatives aux mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation. Ce rapport a été reçu le 29 avril 2022 et a servi de base au présent Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la Pologne (en ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux) et le Liechtenstein (en ce qui concerne les services répressifs) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés étaient Mme Katarzyna NASZCZYŃSKA, au titre de la Pologne, et Mme Martina EDLUND, au titre du Liechtenstein. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent rapport.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité de l'État membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un nouveau rapport de situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

6. Le GRECO a adressé 14 recommandations à l'Allemagne dans son Rapport d'Évaluation. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-dessous.

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

Recommandation i

7. *Le GRECO a recommandé (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*

¹ La procédure de conformité du cinquième cycle d'évaluation se déroule conformément au Règlement intérieur du GRECO, tel qu'amendé. Voir article 31 révisé bis et article 32 révisé bis.

des tiers, lobbying, etc.) soit adopté et (ii) que ce code soit associé à un mécanisme de contrôle et d'application.

8. Concernant la partie (i) de la recommandation, les autorités allemandes indiquent qu'un manuel contenant des lignes directrices (*Orientierungshilfe*) en matière de conflits d'intérêts et autres aspects liés à l'intégrité à l'intention des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif a été rédigé en 2021 et distribué à tous les ministres fédéraux et secrétaires d'État parlementaires au moment de leur prise de fonction en décembre 2021. Ce manuel d'orientation traite du statut des membres du Gouvernement fédéral et des secrétaires d'État parlementaires et contient un ensemble de dispositions en lien avec leurs domaines d'activité, ainsi qu'un nouveau chapitre sur les orientations et la réglementation en matière d'intégrité et de prévention des conflits d'intérêts. Ce nouveau chapitre comporte des dispositions régissant l'interdiction d'accès à d'autres fonctions et l'exercice d'activités extérieures, l'interdiction d'accepter des gratifications ou des cadeaux, le secret de fonction, les conflits d'intérêts, les contacts avec des lobbyistes et l'activité après avoir quitté ses fonctions (période de carence obligatoire). Il est complété par des exemples concrets. Le manuel d'orientation vise à expliquer aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux les dispositions régissant la loi sur les ministres fédéraux et la loi sur les secrétaires d'État parlementaires, et aborde l'interprétation de ces règles.
9. Les autorités indiquent également que la Directive relative à la prévention de la corruption dans l'administration fédérale (*Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung*) et le code de conduite qui est annexé à la Directive sont inclus dans le manuel d'orientation susmentionné. Le ministère fédéral de l'Intérieur et de la Patrie révisé actuellement la Directive et ses annexes, en vue d'une refonte du code afin d'établir clairement le caractère obligatoire de la conformité avec le code de conduite pour tous ceux qui occupent des fonctions fédérales et de mettre en évidence les normes particulièrement élevées qui s'appliquent en termes d'intégrité. Les autorités estiment que le cadre légal en place² contribue à éviter les conflits d'intérêts et intervient en tant que stratégie systématique de prévention, et donc qu'un code de conduite distinct n'est pas nécessaire.
10. Concernant la partie (ii) de la recommandation, les autorités soulignent qu'un mécanisme de contrôle est déjà en place, étant donné que les ministres et les secrétaires d'État parlementaires peuvent être appelés par le Parlement à rendre des comptes à tout moment. Le Parlement a le droit d'établir des commissions d'enquête aux compétences élargies, et les parlementaires sont également habilités à poser des questions aux membres du gouvernement devant le Parlement³. D'autres mécanismes de contrôle et de mise en œuvre efficaces sont prévus par les dispositions légales

² Il s'agit de la loi sur le statut légal des ministres fédéraux (loi sur les ministres fédéraux : *Bundesministergesetz*, BMinG), la loi sur le statut légal des secrétaires d'État parlementaires (loi sur les secrétaires d'État parlementaires : *Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre*, ParlStG) et la loi sur la fonction publique fédérale (*Bundesbeamtengesetz*, BBG).

³ Au cours de la 19^{ème} législature (2017-2021), 3 commissions d'enquête ont été créées et 35 interpellations majeures, 11.677 interpellations mineures, 5.150 questions orales et 25.671 questions écrites ont été posées au Parlement. Les interpellations et les questions ainsi que les réponses sont publiées sur le site internet du *Bundestag*.

existantes, comme le droit pénal et la loi sur la liberté d'information (*Informationsfreiheitsgesetz*). La violation des réglementations susmentionnées entraîne des conséquences juridiques qui peuvent aboutir à la révocation par le chancelier fédéral du ministre fédéral ou du secrétaire d'État parlementaire concerné.⁴

11. Le GRECO se félicite de l'adoption d'un manuel d'orientation spécifique à destination des membres du gouvernement fédéral et des secrétaires d'État parlementaires qui couvre les questions d'intégrité mentionnées dans la recommandation. La clarification qui sera introduite dans la Directive relative à la prévention de la corruption indiquant que le Code de conduite anticorruption s'applique aussi aux ministres fédéraux et aux secrétaires d'État parlementaires représentera un autre développement positif. Si le GRECO regrette que les autorités aient décidé qu'il n'était pas nécessaire d'adopter un code de conduite distinct, il accepte toutefois le fait que le manuel d'orientation adopté récemment, associé à la Directive relative à la prévention de la corruption et au Code de conduite, remplisse les objectifs de la recommandation. Le GRECO considère par conséquent que la partie (i) de la recommandation a été traitée de manière satisfaisante. Il rappelle également que ce document doit être publié, afin d'informer les citoyens sur la conduite qu'ils sont en droit d'attendre des PHFE.
12. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, le GRECO note que les autorités considèrent que les dispositions légales existantes sont suffisantes et indiquent que le respect des dispositions susmentionnées est contrôlé par le Parlement. Le GRECO répète cependant qu'il serait profitable d'établir un mécanisme spécialement dédié au contrôle du respect des normes d'intégrité contenues dans le manuel d'orientation et dans le Code de conduite anticorruption. Par ailleurs, comme le GRECO l'a fréquemment souligné, la mise en œuvre suppose l'existence d'une certaine forme de sanctions en fonction des manquements et de leur sévérité. Le GRECO a estimé que l'applicabilité non pénale du code présenterait des avantages évidents, dans la mesure où elle renforcerait la proportionnalité de l'obligation de reddition de comptes des ministres, qui ont peu de chances par ailleurs de voir leur responsabilité engagée pour faute professionnelle/comportement fautif, sauf dans le cadre du contrôle politique. Le GRECO considère par conséquent que cette partie de la recommandation n'est pas encore mise en œuvre.
13. Le GRECO conclut que la recommandation i est partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii

14. *Le GRECO a recommandé 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.*
15. Les autorités déclarent que, au moment de leur prise de fonction, les nouveaux ministres fédéraux et secrétaires d'État parlementaires sont sensibilisés au manuel d'orientation et informés de manière exhaustive à son sujet (voir ci-dessus, recommandation i) ainsi qu'aux exigences d'intégrité et de prévention des conflits

⁴ Article 9 de la loi sur les ministres fédéraux et article 4 de la loi sur les secrétaires d'État parlementaires.

d'intérêts. Par exemple, le 8 décembre 2021, le jour où les membres du nouveau gouvernement fédéral ont été investis, le chef de la direction générale du « service public » au sein du ministère fédéral de l'Intérieur et de la Patrie a envoyé un courrier à tous les ministres fédéraux les informant de leurs principaux droits et devoirs liés à leur statut, en particulier concernant les règles d'intégrité. Le manuel d'orientation était joint à ce courrier, et il a été demandé aux cabinets des ministres fédéraux de le transférer aux cabinets des secrétaires d'État parlementaires. En outre, le 15 décembre 2021, le chef de la Chancellerie fédérale a envoyé un courrier à l'ensemble des membres du gouvernement fédéral et à l'ensemble des secrétaires d'État parlementaires pour attirer leur attention sur les normes d'intégrité applicables et sur les exigences strictes relatives à l'interdiction des activités extérieures et à l'acceptation de gratifications ou de cadeaux. Les autorités indiquent également que de tels courriers seront envoyés aux membres du gouvernement au moins tous les quatre ans (la durée d'une législature), ce qui constitue une forme d'information régulière pour les membres qui restent en fonction. En cas de changement de fonction avant la fin de la législature, le manuel d'orientation est également remis au nouveau ministre ou secrétaire d'État parlementaire.

16. Les autorités allemandes soulignent également que la Directive du gouvernement fédéral relative à la prévention de la corruption impose aux agences la désignation d'une personne de contact en matière de prévention de la corruption, en fonction des tâches et de la taille de l'agence. Son rôle est de conseiller le corps exécutif du service et de fournir une assistance en matière de formation. Les personnes de contact ont également conseillé le nouveau corps exécutif et ont sensibilisé les membres du personnel employé dans leur service aux règles d'intégrité immédiatement après le changement de gouvernement. En outre, les autorités indiquent que la révision de la Directive prévoit de renforcer les activités de formation de lutte contre la corruption et de sensibilisation pour les hauts fonctionnaires de l'exécutif. Cela inclut une formation régulière ou des mesures de sensibilisation pour le personnel travaillant dans les cabinets des ministres fédéraux ou des secrétaires d'État parlementaires. Ces mesures sont déjà en place dans plusieurs ministères.
17. Le GRECO note que des courriers sur les questions d'intégrité ont été envoyés aux membres du nouveau gouvernement fédéral dès leur prise de fonction. Bien que cela représente un démarrage positif, le GRECO note également que, pour les ministres et les secrétaires d'État parlementaires, il n'y aura qu'un seul courrier envoyé après leur prise de fonction et aucune autre réunion d'information sur les questions d'intégrité par la suite. L'exigence de réunions d'information « à intervalles réguliers » n'est donc pas remplie. Il convient de mettre en place ces réunions même si les personnes de contact en matière de prévention de la corruption peuvent également conseiller les ministres et les secrétaires d'État parlementaires sur demande, comme mentionné dans le paragraphe 48 du Rapport d'Évaluation. À cet égard, le GRECO souligne qu'il est nécessaire de mener régulièrement des actions de sensibilisation aux normes d'intégrité applicables non seulement auprès du personnel travaillant dans les cabinets des ministères fédéraux ou des secrétariats d'État parlementaires, mais aussi particulièrement auprès des ministres et des secrétaires d'État parlementaires, par

exemple lors d'un entretien personnel avec la personne de contact pour la prévention de la corruption. D'autres mesures sur une base régulière sont par conséquent requises.

18. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii

19. *Le GRECO a recommandé 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.*
20. Les autorités indiquent que les responsables politiques réfléchissent actuellement à une révision de loi sur la liberté d'information. Au cours de la législature actuelle, le gouvernement fédéral prévoit de faire évoluer la loi sur la liberté d'information vers une loi fédérale sur la transparence et d'introduire un droit à l'ouverture des données. Dans ce contexte, les travaux préparatoires ont commencé et un document sur les questions clés est attendu pour la fin de 2022.
21. Le GRECO prend note de cette avancée. En l'absence d'informations complémentaires à ce stade, le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv

22. *Le GRECO a recommandé 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.*
23. Les autorités indiquent que le 15 novembre 2018, le cabinet fédéral a adopté un accord visant à accroître la transparence du processus législatif et stipulant que les commentaires formulés par les associations impliquées dans le processus de consultation en vertu de l'article 47 des Règles de procédure communes aux ministères fédéraux (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, GGO) doivent être publiés. Ces commentaires doivent être publiés sur le site internet du ministère fédéral concerné, et un lien doit aussi être accessible sur la page d'accueil du gouvernement fédéral. Il relève de la responsabilité des ministères fédéraux de décider de la publication ou non des commentaires qui ont été soumis hors processus de consultation. Les autorités expliquent aussi que le gouvernement fédéral examinera différentes manières d'adapter les obligations de divulgation d'information au cours du processus législatif.
24. En outre, les autorités indiquent que l'accord de coalition de la 20^{ème} législature prévoit ce qui suit : « Concernant les projets de loi élaborés par le gouvernement fédéral ou le *Bundestag* allemand, nous fournirons des informations détaillées sur l'influence exercée par des tiers dans la préparation du texte ou de la loi proposée (« empreinte »). Cette

règlementation est limitée par le droit des parlementaires à ne pas être liés ni par des mandats ni par des instructions et à n'être soumis qu'à leur conscience⁵. »

25. Le GRECO note que les autorités avaient déjà fait référence à l'accord visant à accroître la transparence du processus législatif adopté par le gouvernement fédéral le 15 novembre 2018 au cours de la visite d'évaluation et que cette information avait été incluse dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 59). Il semble donc qu'aucun développement notable n'ait eu lieu depuis. Le GRECO note que le gouvernement allemand prévoit d'introduire une « empreinte législative » permettant le suivi et le traçage de toutes les tierces parties qui cherchent à influencer les textes législatifs et à y contribuer. Cette « empreinte » a été incluse dans l'accord de coalition pour la 20^{ème} législature et doit maintenant être mise en œuvre avec d'autres éléments de transparence. Bien que cela représente une étape positive, le GRECO estime qu'à ce stade, il est trop tôt pour considérer cette recommandation comme étant mise en œuvre, ne serait-ce que partiellement.

26. Le GRECO conclut par conséquent que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation v

27. *Le GRECO a recommandé 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 que (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.*

28. Les autorités allemandes indiquent que la loi portant sur la création d'un registre des activités de lobbying pour la représentation d'intérêts spéciaux vis-à-vis du *Bundestag* allemand et du gouvernement fédéral (loi sur le registre des activités de lobbying, *Lobbyregistergesetz*) est entrée en vigueur le 1er janvier 2022. Les représentants d'intérêts spéciaux vis-à-vis du *Bundestag* allemand et du gouvernement fédéral doivent à présent s'inscrire dans le registre des activités de lobbying, dès lors qu'ils remplissent les conditions prescrites par la loi. Toute personne qui se livre à des activités de lobbying, même de manière sporadique, entre dans le champ d'application de la loi et doit assurer la représentation d'intérêts particuliers au sens de cette loi sur la base de l'ouverture, de la transparence, de l'honnêteté et de l'intégrité. Les exceptions à l'obligation d'enregistrement concernent, par exemple, les domaines protégés par le droit constitutionnel (églises, syndicats, pétitions) ou la protection des minorités en Allemagne, dont le dialogue avec les décideurs politiques est expressément encouragé et institutionnalisé. Le *Bundestag* allemand tient le format électronique du registre⁶. Pour garantir la transparence, les représentants d'intérêts spéciaux sont tenus de

⁵ *Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP)*, p. 10 (Transparence).

⁶ www.lobbyregister.bundestag.de

renseigner un certain nombre d'informations sur eux ou sur leur organisation, comme le nombre d'employés et le domaine des intérêts et objectifs de la représentation. Les représentants d'intérêts spéciaux sont encouragés à communiquer des données financières, cela reste néanmoins facultatif. Toute action représentant une violation de l'obligation d'enregistrement ou de l'obligation de mettre à jour les informations enregistrées à intervalles réguliers est passible d'une amende allant jusqu'à 50 000 euros. Le défaut de communication ou de mise à jour des informations ainsi que les violations du code de conduite des représentants d'intérêts spéciaux peut entraîner l'exclusion des représentants d'intérêts spéciaux des auditions publiques organisées par le *Bundestag* allemand ou de la consultation des associations, en vertu de l'article 47 des Règles de procédure communes des ministères fédéraux.

29. En outre, les autorités indiquent que l'accord de coalition de la 20^{ème} législature prévoit ce qui suit : « Nous durcirons la loi sur le registre des activités de lobbying, élargirons son champ d'application afin d'inclure les contacts établis avec les ministères au niveau des fonctionnaires chargés des politiques et nous étendrons le groupe de représentants d'intérêts spéciaux qui doivent s'enregistrer. Ce faisant, nous interférerons le moins possible avec les droits fondamentaux et prendrons une approche différenciée⁷. » La mise en œuvre pratique de ce projet en est actuellement au stade de planification.
30. Le GRECO se félicite de l'entrée en vigueur de la loi sur le registre des activités de lobbying le 1^{er} janvier 2022 et de la création d'un registre des activités de lobbying pour les représentants d'intérêts spéciaux. Cette loi contient des définitions et des règles claires, qui sont détaillées et illustrées dans un manuel à l'intention des représentants d'intérêts spéciaux. Le registre est public et accessible en ligne, et un service de l'administration du *Bundestag* a été créé pour le superviser. Le GRECO note cependant qu'il existe plusieurs exceptions à l'obligation d'enregistrement. De plus, l'obligation d'enregistrement ne couvre que les activités régulières de représentation d'intérêts spéciaux. De ce fait, un certain nombre de représentants d'intérêts spéciaux se trouvent exclus du champ d'application de la loi. À cet égard, il convient de se féliciter de l'intention du gouvernement fédéral actuel d'élargir le groupe de représentants d'intérêts spéciaux qui doivent s'enregistrer et d'y inclure les contacts établis au niveau des fonctionnaires chargés des politiques⁸. De l'avis du GRECO, toute réglementation du lobbying devrait explicitement inclure tous les tiers désireux d'influencer la prise de décision au niveau du gouvernement⁹. Avant tout, le GRECO considère que, comme mentionné dans la recommandation, des règles détaillées sur la manière dont les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif entrent en contact avec des lobbyistes et autres tiers devraient être clairement mises en évidence, telles que les règles existantes sur les cadeaux et invitations, les conflits d'intérêts et la confidentialité d'informations. Dans l'intervalle, la partie (i) de la recommandation est considérée comme partiellement mise en œuvre. Le GRECO estime aussi que les autorités devraient

⁷ [Koalitionsvertrag 2021 – 2025](#), p. 10 (Transparence).

⁸ En vertu de l'article 1(2) de la loi sur le registre des activités de lobbying, les règles pour le gouvernement fédéral doivent s'appliquer aussi aux secrétaires d'État parlementaires, aux secrétaires d'État, aux chefs des directions générales et aux chefs des directions. Toutefois, le fait de prendre contact avec des membres du personnel des ministères fédéraux d'un niveau inférieur à celui des chefs de direction n'est pas considéré comme une représentation d'intérêts spéciaux.

⁹ Voir paragraphe 63 du Rapport d'Évaluation.

instaurer des règles supplémentaires afin de se conformer avec la partie (ii) de la recommandation et de communiquer suffisamment d'information sur l'objet des contacts avec les lobbyistes et autre tiers désireux d'influencer les décisions ou les actions du gouvernement, afin d'être compatible avec l'objectif de transparence de la recommandation.

31. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi

32. *Le GRECO a recommandé (i) d'introduire des dispositions et des orientations claires pour les ministres et les 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.*
33. Les autorités rappellent que la législation pertinente, à savoir la loi régissant le statut légal des ministres fédéraux, la loi régissant le statut légal des secrétaires d'État parlementaires et la loi sur la fonction publique fédérale, prévoit des dispositions claires et des mécanismes de mise en œuvre efficaces sur les questions relatives à l'intégrité pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif. Le nouveau manuel d'orientation (voir recommandation i) à l'intention des ministres fédéraux et des secrétaires d'État parlementaires inclut un chapitre résumant les exigences existantes en matière de prévention des conflits d'intérêts (chapitre 2.4). Selon ce manuel d'orientation, les ministres fédéraux et les secrétaires d'État parlementaires sont tenus d'obtenir une autorisation préalable et de faire une déclaration pour l'acceptation de cadeaux, la pratique d'activités extérieures ou l'emploi après avoir quitté leurs fonctions. Il en va de même pour l'autorisation de témoigner. Les autorités sont donc sensibilisées à tout conflit d'intérêts potentiel, elles sont en position d'examiner en profondeur les affaires concernées et d'intervenir ou même de refuser l'autorisation le cas échéant.
34. Concernant la partie (ii) de la recommandation, les autorités soulignent que toutes les dispositions légales susmentionnées prévoient soit des exigences de déclaration soit des refus d'autorisation. L'obligation d'obtenir une autorisation préalable et de faire une déclaration pour l'acceptation de cadeaux, la pratique d'activités extérieures ou l'emploi après avoir quitté ses fonctions constitue une exigence de déclaration directe et permet de prévenir les conflits d'intérêts. Si les décideurs estiment qu'un conflit d'intérêts ou même l'apparence d'un tel conflit pourrait survenir, ils refuseront d'autoriser l'exercice de l'activité en question ou l'acceptation d'un cadeau.
35. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités allemandes. Alors que les dispositions sur l'acceptation de cadeaux, les activités extérieures et les conflits d'intérêts contenues dans le manuel d'orientation représentent un développement positif, le GRECO note que le manuel d'orientation n'inclut pas d'obligation sans équivoque de divulguer les diverses situations de conflit à mesure qu'elles se produisent (sur une base *ad hoc*), comme l'exige le Rapport d'Évaluation (paragraphe 72). Si un conflit d'intérêts existe ou est susceptible de se produire, les

ministres et les secrétaires d'État parlementaires sont simplement tenus de conformer leurs actions avec les obligations en matière d'intégrité. Le manuel d'orientation recommande aussi d'assurer un échange régulier avec la personne de contact pour la prévention de la corruption nommée au sein de chaque ministère fédéral. Le GRECO est d'avis que le manuel d'orientation devrait être renforcé et les autorités devraient envisager l'introduction de conseils d'ordre pratique sur la manière d'identifier et de gérer les situations de conflit d'intérêts ainsi que d'exemples concrets de situations qui pourraient se produire. Le GRECO considère par conséquent que cette recommandation n'a pas encore été entièrement mise en œuvre.

36. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii

37. *Le GRECO a recommandé 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.*
38. En ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, les autorités allemandes rappellent que, conformément à l'article 105 de la loi sur la fonction publique fédérale, les fonctionnaires (et par conséquent également les secrétaires d'État et les directeurs généraux) sont tenus de notifier à leur dernier employeur dans la fonction publique leur intention d'exercer toute activité rémunérée ou tout autre emploi après avoir quitté leurs fonctions. Les autorités soulignent que cette obligation de déclarer les activités après la cessation des fonctions représente un équilibre nécessaire et raisonnable. D'un côté, il y a les obligations contraignantes qui continuent de s'appliquer après avoir quitté le service public, notamment avec le maintien du secret professionnel pour les fonctionnaires retraités, et la protection de l'intégrité du service public, et de l'autre, le droit pour les fonctionnaires retraités de choisir librement leurs occupations, conformément à l'article 12(1) de la loi fondamentale, ou d'avoir accès à la liberté d'expression, de création artistique et de recherche scientifique, conformément à l'article 5(3) de la loi fondamentale. Le non-respect de l'obligation de déclaration ou de l'interdiction d'emploi après la cessation des fonctions constitue une infraction disciplinaire et aboutit à l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre du fonctionnaire à la retraite¹⁰.
39. Les autorités se réfèrent à plusieurs décisions des tribunaux administratifs allemands¹¹ relatives à l'article 105 de la loi sur la fonction publique fédérale et à l'article 41 de la loi

¹⁰ Article 77(2) phrase 1 n° 3 de la loi sur la fonction publique fédérale. Les mesures disciplinaires qui peuvent être prises à l'encontre des fonctionnaires retraités en cas de violation de l'obligation de signalement en vertu de l'article 105 de la loi sur les fonctionnaires fédéraux sont la réduction et la suppression de leur pension.

¹¹ Tribunal administratif fédéral, 26.06.2014 - 2 C 23.13 (VG Berlin), BVerwGE 150, 153 ; tribunal administratif supérieur de Coblenche, 06.06.1990 - 2 A 119/89, NJW 1991, 245 ; tribunal administratif supérieur de Münster, 02.03.2016 – 1 B 1375/15, NVwZ 2016, 255 et tribunal administratif fédéral, 12.12.1996, relatif à l'article 20a de la loi sur les militaires - 2 C 37/95, BVerwGE 102, 326.

régissant le statut des fonctionnaires ainsi qu'aux normes connexes émises par les États fédérés, ce qui constitue une garantie d'application cohérente de la loi. Les tribunaux ont exprimé, dans de nombreuses décisions, les exigences relatives à l'obligation de déclarer l'activité professionnelle après la cessation des fonctions et à l'interdiction d'exercer une activité professionnelle après la cessation des fonctions, en particulier pour déterminer les cas où l'emploi interfère avec les intérêts du service public, tel que mentionné dans l'article 105 de la loi sur la fonction publique fédérale¹².

40. Enfin, les autorités indiquent qu'il est envisagé d'introduire le sujet de l'emploi après la cessation des fonctions publiques dans la circulaire relative à la loi sur l'emploi secondaire, qui constitue un guide à l'usage des ministères pour l'application de la loi. La question de savoir si l'obligation de déclaration prévue à l'article 105 de la loi sur la fonction publique fédérale devrait être étendue pour obliger les secrétaires d'État et les directeurs généraux à déclarer à leur ancien employeur dans la fonction publique toutes leurs activités après la cessation de leurs fonctions est également examinée.
41. Concernant la partie (ii) de la recommandation, les autorités estiment que les lois sur l'emploi des ministres fédéraux et des secrétaires d'État parlementaires après la cessation des fonctions¹³ ont prouvé leur efficacité jusqu'à présent. Elles ajoutent que le rapprochement entre la disposition relative à la durée de carence pour ces groupes de personnes en vertu de la loi régissant le statut légal des membres du gouvernement fédéral, d'un côté, et les dispositions relatives aux fonctionnaires (aux directeurs généraux et aux secrétaires d'État en particulier), de l'autre, n'est pas adapté, car les directeurs généraux et les secrétaires d'État sont pour la plupart nommés à vie, et leur carrière se termine lorsqu'ils prennent leur retraite. Les hautes fonctions politiques au sein du gouvernement fédéral ne sont en revanche occupées que pour une durée limitée, et les titulaires doivent souvent poursuivre leur carrière avant d'atteindre l'âge de la retraite. Contrairement aux fonctionnaires, ils ne sont habituellement pas en mesure de prendre leur retraite lorsqu'ils quittent leurs fonctions et de subvenir à leurs besoins avec leur pension de retraite. La loi sur la durée de la période de carence permet donc de prendre des décisions qui assurent un juste équilibre, pour chaque cas individuel, entre l'intérêt public et le droit constitutionnel de choisir librement son activité professionnelle.
42. En outre, les autorités indiquent que le gouvernement fédéral est en désaccord avec les critiques relatives à la composition de l'organe consultatif conformément à l'article 6b de la loi régissant le statut légal des membres du gouvernement fédéral (organe consultatif pour la période de carence). L'organe consultatif est nommé par le Président sur proposition du gouvernement fédéral pour chaque législature du *Bundestag* allemand. Au début de la 20^{ème} législature du *Bundestag* allemand, le gouvernement fédéral a proposé et le Président a nommé les membres de l'organe consultatif suivants : M. Norbert Lammert, ancien président du *Bundestag*, Mme Krista Sager, ancienne

¹² L'interdiction d'employer des fonctionnaires retraités suppose que l'on craigne que l'emploi ne porte atteinte aux intérêts du service.

¹³ La disposition sur la période de carence de l'article 6a et seq. de la loi régissant le statut des membres du gouvernement fédéral combinée avec l'article 7 de la loi régissant le statut juridique des secrétaires d'État parlementaires.

membre du gouvernement de la ville de Hambourg, et M. Andreas Voßkuhle, ancien président de la Cour constitutionnelle fédérale. Les autorités soulignent que tous les membres sont d'anciens hauts fonctionnaires des institutions gouvernementales et sont hautement respectés, ce qui contribue à assurer l'objectivité et l'acceptation de la procédure.

43. Enfin, les autorités déclarent que le gouvernement fédéral ne voit pas l'utilité d'imposer des sanctions en cas de violation éventuelle des dispositions de périodes carence. Elles partent du principe que les anciens membres du gouvernement continueront de se soumettre à la loi même après la cessation des fonctions. En outre, les activités des anciens ministres et secrétaires d'État parlementaires sont des sujets importants pour les médias et le public. Toute violation des dispositions relatives à la période de carence serait rendue publique.
44. Le GRECO note, concernant la partie (i) de la recommandation, que plusieurs décisions émanant de tribunaux administratifs allemands ont fourni des orientations en matière d'interdiction d'emploi après la cessation des fonctions et d'interprétation des « intérêts liés au service » dans ce contexte. Elles ne traitent pas cependant directement de l'autorisation de nouvelles activités des secrétaires d'État et des directeurs généraux après la cessation de leurs fonctions publiques. Il est envisagé de fournir par écrit des orientations dans la circulaire sur la loi sur l'emploi secondaire. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO estimait néanmoins « qu'il serait utile de prendre d'autres mesures pour éviter les incohérences entre les différentes sections de l'administration fédérale » et pour garantir la transparence (paragraphe 91). Cela n'ayant pas été mis en place, le GRECO ne peut qu'affirmer que cette partie de la recommandation n'a pas été mise en œuvre.
45. Concernant la partie (ii) de la recommandation, le GRECO prend note de la position du gouvernement fédéral qui estime que la durée de la période de carence pour les ministres et les secrétaires d'État parlementaires est adéquate. Il regrette que l'allongement de cette durée soit rejeté d'emblée, alors que d'autres acteurs demandent un allongement de la période de carence à trois ans, afin de mieux prévenir et réduire le risque d'influence indue¹⁴. Le GRECO répète qu'il existe certainement des postes dans le secteur privé qui justifieraient une période de carence obligatoire plus longue que les 12 à 18 mois actuels¹⁵. Il note également que les autorités n'ont pas envisagé de changement dans la composition de l'organe consultatif sur la période de carence et que deux de ses trois membres sont d'anciens responsables politiques, comme c'était déjà le cas au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation. De même, aucune réflexion n'a eu lieu en matière d'introduction de sanctions en cas de non-respect d'une période de carence. Le GRECO encourage par conséquent les autorités allemandes à reprendre les discussions sur la question de la période de carence pour les ministres et les secrétaires d'État parlementaires, sur la composition de l'organe consultatif ainsi que sur un véritable mécanisme de mise en œuvre des décisions

¹⁴ Voir Commission européenne, [Rapport 2022 sur l'État de droit](#), Chapitre consacré à la situation de l'État de droit en Allemagne, p. 14.

¹⁵ Voir paragraphe 89 du Rapport d'Évaluation.

relatives aux périodes de carence. Au vu de ce qui précède, le GRECO considère que la partie (ii) de la recommandation n'a pas été mise en œuvre.

46. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation viii

47. *Le GRECO a recommandé (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); et (iii) de soumettre ces déclarations à un mécanisme d'examen approprié.*
48. Les autorités déclarent que les obligations pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif de déclarer leurs intérêts financiers et les mécanismes de contrôle des déclarations ont été une nouvelle fois examinés, y compris l'inclusion d'informations financières relatives aux conjoints et aux membres de la famille à charge dans ces déclarations. Les autorités avancent cependant que cela représente une atteinte aux droits constitutionnels des personnes qui sont tenues de communiquer des informations à caractère financier. Les autorités soulignent que, en fonction du groupe de personnes impliqué et de la nature spécifique des obligations, il est nécessaire de prendre en compte le droit de décider de l'utilisation des données personnelles (article 2(1) combiné à l'article 1(1) de la loi fondamentale) et le droit de choisir librement son activité (article 12(1) de la loi fondamentale). S'il y a atteinte aux droits fondamentaux, cette interférence doit servir un objectif légitime et être adaptée pour atteindre cet objectif. Elle doit également être nécessaire pour atteindre l'objectif recherché, et l'objectif recherché par l'interférence doit être raisonnablement proportionnel à la gravité de l'interférence.
49. Les autorités reconnaissent que les obligations de transparence suggérées visent à répondre à l'objectif important de la prévention de la corruption chez les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif. Elles émettent cependant des réserves quant à la nécessité d'obliger les personnes en question, et d'autant plus leur conjoint et les membres de leur famille à charge, à déclarer leurs intérêts financiers dans le but de lutter contre la corruption. Ce n'est le cas que s'il n'existe aucun autre moyen tout aussi approprié pour lutter contre la corruption, et portant moins atteinte aux droits fondamentaux. Les autorités rappellent que l'administration fédérale allemande dispose d'instruments tels que les obligations de déclaration qui ont la même efficacité mais qui interfèrent dans une bien moindre mesure avec les droits fondamentaux des personnes concernées.
50. Enfin, les autorités expliquent que les membres du *Bundestag*, qui sont soumis à certaines obligations de déclaration, ne peuvent pas être comparés aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (en particulier les directeurs généraux et les secrétaires d'État jouissant du statut de fonctionnaire). Du point de vue du droit constitutionnel, la question est de savoir dans quelle mesure les obligations de déclaration peuvent empêcher les parlementaires, par opposition avec les personnes

occupant de hautes fonctions de l'exécutif, d'exercer leur droit de ne pas être liés par des ordres ou des instructions et de n'être responsable que devant leur conscience (article 38(1) de la loi fondamentale). Compte tenu de la nécessité de disposer d'un parlement efficace et capable de représenter le public, les obligations de transparence y sont justifiées.¹⁶

51. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités allemandes, qui, hormis la justification de la différence de traitement des parlementaires à l'égard des obligations de déclaration, correspondent à celles qui figurent déjà dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 92-95). Cela démontre qu'aucun progrès tangible n'a été fait. Il est rappelé que le Rapport d'Évaluation mentionnait 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) devait être considérablement renforcée, notamment pour révéler les conflits d'intérêts potentiels. 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. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO rappelle sa position établie selon laquelle l'examen attentif de toute question implique un processus de réflexion suffisamment approfondi, la participation des acteurs concernés et la documentation du processus. Dans ce contexte, le GRECO encourage les autorités à poursuivre leurs efforts en vue de la mise en œuvre de cette recommandation.
52. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité dans les services répressifs

Recommandation ix

53. *Le GRECO a recommandé (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.*
54. Les autorités allemandes indiquent qu'un code de conduite élargi et adapté aux spécificités de l'Office fédéral de police criminelle a été élaboré en concertation avec l'ensemble du conseil du personnel de ce service et d'autres représentants du personnel (le responsable des valeurs et le responsable de la communication). Le nouveau code de conduite a été adopté le 8 mars 2022 et mis à disposition du personnel le 1^{er} avril 2022. Il est disponible sur le site intranet de l'Office fédéral de police criminelle. Le nouveau code de conduite est également distribué aux agents nouvellement recrutés ou mis à leur disposition sous format numérique.
55. Les autorités indiquent également que la police fédérale a elle aussi élaboré un nouveau code de conduite adapté aux spécificités de ce service. Le nouveau code de conduite

¹⁶ Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 4 juillet 2007 – 2 BvE 1-4/06.

présente les règles générales en vigueur (telles que la circulaire interdisant l'acceptation de gratifications et de cadeaux) dans le contexte spécifique de la police fédérale. En outre, il recense les directives internes de la police fédérale relatives à ce sujet. Des exemples de ce qu'il convient de faire dans des situations précises sont mis en évidence, par opposition avec ce qu'il faut éviter, afin de mieux clarifier les principes fondamentaux de la prévention de la corruption pour le personnel de la police fédérale. Les unités de la police fédérale (telles que celles chargées de l'organisation, de la formation de base et de la formation continue, des ressources humaines, etc.) sont en train d'examiner le projet actuel, qui doit être publié fin 2022. Dans le cadre de l'élaboration de leur code de conduite respectif, la police fédérale et l'Office fédéral de police criminelle ont coordonné leurs efforts et partagé leurs expériences.

56. Le GRECO note avec satisfaction l'adoption en date du 8 mars 2022 d'un code de conduite adapté aux spécificités de l'Office fédéral de police criminelle et sa mise à disposition auprès du personnel. Celui-ci contient six chapitres décrivant le comportement attendu par les policiers en matière de prévention de la corruption. En ce qui concerne la police fédérale, un code de conduite spécifique est en cours de préparation et sera publié fin 2022. Au vu de ce qui précède, le GRECO considère que des progrès satisfaisants ont été réalisés concernant cette recommandation et invite les autorités à le tenir informé de toute nouvelle évolution dans le traitement de cette recommandation, en particulier en matière de contrôle et de mise en œuvre de ces codes. Étant donné que le texte du code de conduite de la police fédérale n'est pas encore disponible et que la question du contrôle effectif et de la mise en œuvre est en suspens, le GRECO ne peut pas encore considérer cette recommandation comme étant pleinement mise en œuvre, mais prend note des progrès encourageants réalisés.
57. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x

58. *Le GRECO a recommandé 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.*
59. Les autorités indiquent que la police fédérale a récemment réalisé plusieurs films de formation qu'elle a remis, avec des notes détaillées, à ses agents de prévention de la corruption, soit environ 190 personnes au total¹⁷. Les autorités précisent que les films et les notes sont spécifiquement basés sur des situations tirées de l'expérience quotidienne des policiers fédéraux et sont donc des exemples représentatifs des menaces de corruption. En outre, tous les supports existants en matière de programmes de perfectionnement sur la prévention de la corruption ont été répertoriés de façon systématique et triés selon leur contenu, durée, groupe cible et objectifs. Les autorités précisent que ce répertoire est un document évolutif qui doit permettre le

¹⁷ Au 14 octobre 2022, la Police fédérale compte 55.142 employés, dont 37.493 sont des agents des forces de l'ordre. Chacun des 123 départements actuels dispose d'au moins une personne de contact locale pour la prévention de la corruption.

développement continu de programmes de formation avancés dans le domaine de la prévention de la corruption.

60. Les autorités indiquent également que tous les employés de la police fédérale ont accès aux différentes sessions de formation sur la prévention de la corruption. Des formations annuelles de prévention de la corruption sont obligatoires pour le personnel occupant des postes considérés comme particulièrement vulnérables face à la corruption. À cet égard, les membres du personnel concernés doivent prouver à leurs supérieurs qu'ils ont participé aux formations appropriées. Les superviseurs sont tenus, à leur tour, de vérifier les informations reçues. Tous les employés bénéficient par ailleurs d'une sensibilisation sur les règles de prévention les plus importantes avant leur entrée en fonction. Selon la classification de leur métier, les policiers bénéficient aussi d'un enseignement approfondi relatif aux questions d'intégrité dans le cadre de leur formation policière. Les chiffres liés à la formation sont communiqués chaque année au ministère fédéral de l'Intérieur et de la Patrie dans le cadre du « Rapport d'intégrité de l'administration fédérale ». En 2021, 993 employés de la direction fédérale de la police (y compris les antennes nationales) ont participé à des mesures de sensibilisation, des enseignements ou des formations, dont 61 employés évoluant dans des domaines considérés comme particulièrement vulnérables face à la corruption. La même année, 2756 employés de la police fédérale (c'est-à-dire des autorités subordonnées à la police fédérale) ont participé à des mesures de sensibilisation, des enseignements ou des formations, dont 1746 employés évoluant dans des domaines considérés comme particulièrement vulnérables face à la corruption.
61. Le GRECO prend note des mesures prises par la police fédérale allemande en matière de rationalisation des supports de formation existants et la production de nouveau matériel sur la base d'exemples concrets. Il salue le fait que les formations annuelles de prévention de la corruption soient obligatoires pour le personnel occupant des postes considérés comme particulièrement vulnérables face à la corruption. Le GRECO reconnaît donc que la formation de la police fédérale en matière d'intégrité est mieux structurée et adaptée aux différentes catégories de personnel, comme exigé par la recommandation.
62. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi

63. *Le GRECO a recommandé 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.*
64. Les autorités allemandes rappellent que le contrôle des antécédents est mené par la police fédérale conformément à la loi sur les conditions préalables et les procédures de contrôle de sécurité entreprises par le gouvernement fédéral et sur le contrôle des habilitations de sécurité (*Sicherheitsüberprüfungsgesetz, SÜG*). Cette loi prévoit explicitement un contrôle périodique. Pour effectuer ces contrôles, chaque bureau de la police fédérale dispose d'une unité distincte composée d'un agent responsable de la

sécurité et de personnel administratif. Lorsqu'elle effectue un contrôle, la police fédérale s'appuie sur les ressources et l'expertise de l'Office fédéral de protection de la Constitution. Au cours de la procédure de recrutement, les candidats doivent présenter un certificat de bonne conduite délivré par la police. Une recherche dans le NADIS, la base de données du renseignement fédéral, est également effectuée. Ce contrôle est actuellement mené sur la base d'une déclaration de consentement volontaire.

65. Les autorités indiquent que, conformément à l'accord de coalition de la 20^{ème} législature, le contrôle de sécurité des candidats à un emploi, qui a prouvé son efficacité dans d'autres domaines, va être étendu, ce qui renforcera la résilience des autorités chargées de la sécurité face aux influences hostiles à la démocratie¹⁸. La loi sur la police fédérale (*Bundespolizeigesetz*, BPolG) est en cours de modification, et la version modifiée doit comporter une base juridique permettant d'effectuer une vérification de sécurité obligatoire de l'ensemble du futur personnel de la police fédérale, y compris une recherche dans le NADIS ainsi que d'autres contrôles. Cette vérification concerne tous les corps de carrière (policiers et personnels administratifs) et est à répéter régulièrement pour chacun selon la périodicité prescrite par la loi.
66. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités, qui correspondent en partie à celles qui figurent déjà dans le Rapport d'Évaluation. Il note que des discussions sont encore en cours concernant la version modifiée de la loi sur la police fédérale, et que cette version inclura un contrôle d'habilitation de sécurité à destination de toutes les nouvelles recrues de la police fédérale. Il s'agit d'un développement positif. Le GRECO considère par conséquent que des évolutions sont en cours, mais que pour l'heure, il n'existe aucun résultat concret répondant à cette recommandation.
67. Le GRECO conclut que la recommandation xi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xii

68. *Le GRECO a recommandé 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.*
69. Les autorités soulignent que, comme indiqué dans le Rapport d'Évaluation, la police fédérale dispose d'un système de surveillance standard composé d'une surveillance administrative et opérationnelle, d'une surveillance spécialisée opérée par des unités organisationnelles spécifiques (en charge des questions de santé et de sécurité au travail, de la protection des données, etc.) et d'un audit interne. Les autorités indiquent qu'elles sont opposées à un suivi proactif des membres du personnel à titre individuel en l'absence de soupçons fondés. Ce suivi n'est pas conforme aux principes classiques de gestion du personnel qui se basent sur la confiance et la supervision, et non sur la méfiance et la surveillance sans soupçon fondé.
70. Le GRECO prend note de la position des autorités qui s'oppose à tout suivi proactif du personnel de la police fédérale en l'absence de soupçon fondé. Le GRECO répète qu'une

¹⁸ [Koalitionsvertrag 2021 – 2025](#), p. 104 (*Bundespolizeien*).

approche plus proactive devrait cependant être adoptée en matière de détection des infractions commises par le personnel de la police fédérale, comme le préconise le Rapport d'Évaluation (paragraphe 156). Du point de vue du GRECO, cela n'irait pas à l'encontre du principe du soupçon fondé, mais permettrait, au contraire, de prendre en compte la nature hautement sensible de ce type d'enquêtes et la nécessité de protéger les informations. Dans ce contexte, le GRECO regrette qu'aucun progrès n'ait été fait en ce qui concerne cette recommandation.

71. Le GRECO conclut que la recommandation xii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xiii

72. *Le GRECO a recommandé de renforcer la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale.*
73. Les autorités signalent que la police fédérale dispose déjà d'un système concernant les lanceurs d'alerte fonctionnant sur la base d'une personne de contact confidentielle (*Vertrauensstelle*), comme indiqué dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 162, 165). Elles soulignent que le gouvernement fédéral est en train d'adopter une législation afin de mettre en œuvre la directive 2019/1937 de l'UE relative à la protection des personnes qui signalent des infractions au droit de l'Union européenne. Un projet de loi a été adopté par le gouvernement fédéral le 27 juillet 2022, soumis à la deuxième chambre (*Bundesrat*) puis déposé au Parlement. Le gouvernement fédéral a pris position sur les observations du *Bundesrat* le 28 septembre 2022. La délibération finale du *Bundesrat* doit avoir lieu en décembre 2022 et la loi doit entrer en vigueur dès que possible en raison de la procédure en manquement engagée contre l'Allemagne.
74. En outre, conformément à l'accord de coalition de la 20^{ème} législature¹⁹, le *Bundestag* allemand doit instituer un point de contact indépendant pour la police fédérale qui sera en droit d'accéder aux dossiers et d'inspecter les locaux. L'accord de coalition indique également que les lanceurs d'alerte doivent être protégés contre les représailles lorsqu'ils signalent non seulement une infraction au droit de l'Union européenne mais aussi des infractions graves aux réglementations ou d'autres fautes graves, dans les cas où la détection de ces infractions ou de ces fautes relève d'un intérêt public particulier²⁰.
75. Le GRECO prend note des initiatives en cours visant à renforcer la protection des lanceurs d'alerte, y compris au-delà de l'Office fédéral de police criminelle, et à élargir la législation à des infractions autres que celles du droit de l'Union européenne, ce qui représenterait une évolution appréciable. Le GRECO attend avec intérêt de recevoir des informations plus précises sur l'adoption du projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte et sa mise en œuvre au sein de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale. À ce stade, il est cependant prématuré de considérer que la recommandation a été mise en œuvre partiellement.
76. Le GRECO conclut que la recommandation xiii n'a pas été mise en œuvre.

¹⁹ [Koalitionsvertrag 2021 – 2025](#), p. 104 (*Bundespolicen*).

²⁰ [Koalitionsvertrag 2021 – 2025](#), p. 111 (*Unternehmensrecht*).

Recommandation xiv

77. *Le GRECO a recommandé 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.*
78. Les autorités estiment qu'une diffusion publique plus exhaustive est problématique pour des questions de protection des données. Les détails de l'affaire peuvent rendre les personnes impliquées identifiables au sein du service concerné et pose un risque. D'après les autorités, cela est le cas même si les informations sur les plaintes reçues, les actions entreprises et les sanctions imposées sont publiées de manière anonyme. Il existe un certain nombre de domaines spécialisés au sein desquels seuls quelques membres du personnel sont employés, ce qui signifie que l'anonymisation ne pourrait pas être entièrement garantie, même si les données personnelles ne sont pas communiquées. Les autorités soulignent que la présomption d'innocence s'applique dans tous les cas aux personnes concernées. En pratique, cela signifie que les décisions disciplinaires doivent d'abord être finales et exécutoires. Étant donné la possibilité de recours, plusieurs années peuvent s'écouler jusqu'à ce que les décisions soient finales et exécutoires. Dans le domaine de la prévention de la corruption, la décision a été prise de ne pas suivre strictement ce principe en publiant en amont des informations sur les affaires de corruption présumée. Cela n'est pas sans soulever des problèmes d'un point de vue légal, car les personnes concernées peuvent certainement se reconnaître dans les textes publiés, malgré l'anonymisation de l'affaire. Elles pourraient invoquer un préjudice et remettre en question l'objectivité de l'enquête. Publier des informations sur d'autres types de fautes (comme la consommation d'alcool pendant le service) est d'ailleurs impensable.
79. Les autorités expliquent également que la diffusion publique, même une fois que la décision est finale et exécutoire, représente une atteinte à la vie privée des personnes concernées et ne serait possible que sous forme de statistiques. Toute description de l'affaire, peu importe la formulation anonyme qui en est faite, pourrait être reconnue par les personnes concernées ou par leurs collègues ou supérieurs directs. En conséquence, rendre ces informations publiques pourrait aller à l'encontre des règles de prescription qui prévoient que, en fonction de leur gravité, les infractions disciplinaires doivent être effacées du dossier personnel. Passé un certain délai, il n'est plus permis de prendre en compte les infractions disciplinaires dans les décisions relatives au personnel. D'après les autorités, cela n'est pas possible si des informations relatives à des infractions disciplinaires sont publiées ailleurs que dans le dossier personnel.
80. Le GRECO note que les autorités n'ont fait aucun progrès en matière de communication publique d'informations relatives aux plaintes réceptionnées par l'Office fédéral de police criminelle et par la police fédérale depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation. Les raisons évoquées concernent notamment la présomption d'innocence et la protection de la vie privée des personnes concernées. Conformément à sa position bien établie, le GRECO considère la transparence comme un outil essentiel pour maintenir la confiance

dans les services de police, en rassurant le public sur les mesures correctives qui ont été prises et en dissipant les éventuels préjugés selon lesquels on chercherait à protéger l'image desdits services. Dans ce contexte, la publication de statistiques affinées sur le nombre de plaintes recueillies par l'Office fédéral de police criminelle et la police fédérale ainsi que des suites données à ces plaintes, y compris les sanctions imposées, répondrait aux exigences de la recommandation. Le GRECO encourage les autorités à redoubler d'efforts à cet égard.

81. Le GRECO conclut que la recommandation xiv n'a pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

82. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Allemagne a mis en œuvre de façon satisfaisante une des quatorze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du cinquième cycle.** Parmi les treize recommandations en suspens, cinq ont été partiellement mises en œuvre et huit n'ont pas été mises en œuvre.

83. Plus précisément, la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, ii, v, vi et ix ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iii, iv, vii, viii et xi à xiv n'ont pas été mises en œuvre.

84. Concernant les hautes fonctions de l'exécutif, bien que seulement certaines recommandations aient été partiellement mises en œuvre, des développements positifs et des changements ont été notés. Un nouveau manuel d'orientation spécifique à destination des PHFE portant sur les conflits d'intérêts et d'autres questions d'intégrité a été adopté. Des courriers sur les questions d'intégrité ont été adressés aux membres du nouveau gouvernement fédéral. La loi sur le registre des activités de lobbying, créant un registre des activités de lobbying pour la représentation d'intérêts spéciaux, est entrée en vigueur. D'autres évolutions sont soit en cours soit en voie de finalisation. Le gouvernement fédéral prévoit par exemple l'introduction d'une « empreinte législative » permettant le suivi et le traçage de toutes les tierces parties qui cherchent à influencer les textes législatifs et à y contribuer. Il est cependant nécessaire que d'autres mesures soient introduites. Le manuel d'orientation devrait inclure l'obligation sans équivoque de divulguer les diverses situations de conflit à mesure qu'elles se produisent. L'allongement du délai de carence pour les ministres et les secrétaires d'État parlementaires ainsi que le renforcement de la transparence en matière d'intérêts financiers et commerciaux des ministres fédéraux et des secrétaires d'État parlementaires nécessitent un examen plus poussé de la part des autorités.

85. Concernant les services répressifs, le GRECO salue l'adoption d'un code de conduite adapté aux spécificités de l'Office fédéral de police criminelle expliquant la conduite attendue des policiers dans le cadre de la prévention de la corruption. Le GRECO est également satisfait que la formation de la police fédérale en matière d'intégrité soit mieux structurée et adaptée aux différentes catégories de personnel. Les discussions sont en cours concernant la mise en œuvre des autres recommandations, notamment en ce qui concerne les contrôles d'habilitation de sécurité à destination de toutes les nouvelles recrues de la police fédérale et l'initiative visant à renforcer la protection des

lanceurs d'alerte au-delà de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale. Mettre en œuvre de ces mesures serait un pas dans la bonne direction. Parallèlement, le GRECO regrette que les autorités allemandes n'aient pas renforcé les moyens de surveillance au sein de la police fédérale. Il encourage à publier des statistiques affinées sur le nombre de plaintes recueillies par l'Office fédéral de police criminelle et par la police fédérale, mais aussi à donner suite aux plaintes ainsi qu'à imposer des sanctions.

86. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que des progrès supplémentaires devront être effectués dans les 18 prochains mois afin d'atteindre un niveau acceptable de conformité avec les recommandations. En application de l'article 31 révisé bis, paragraphe 8.2, de son Règlement Intérieur, le GRECO invite le chef de la délégation allemande à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens, à savoir les recommandations i à ix et xi à xiv, avant le 30 juin 2024.
87. Le GRECO invite les autorités allemandes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.