

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

ALLEMAGNE



Adopté par le GRECO
à sa 99^e réunion plénière (Strasbourg, 17-19 mars 2025)



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 Deuxième 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 (le 29 octobre 2020) et rendu public le 15 décembre 2020, avec l'autorisation de l'Allemagne (GrecoEval5Rep(2019)6). Le [Rapport de conformité](#) correspondant a été adopté par le GRECO lors de sa 92^e Réunion plénière (le 2 décembre 2022) et rendu public le 16 mars 2023, après autorisation de l'Allemagne.
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO¹, les autorités allemandes ont soumis un rapport de situation comprenant des informations relatives aux mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 26 septembre 2024 et a servi de base au deuxième 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 Alicja KLAMCZYŃSKA, au titre de la Pologne, et M. Fabian RITTER, au titre du Liechtenstein. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du présent rapport.

II. ANALYSE

5. Le GRECO a adressé 14 recommandations à l'Allemagne dans son Rapport d'évaluation. Dans le Rapport de conformité, il a conclu que la recommandation x avait été mise en œuvre de manière satisfaisante, que les recommandations i, ii, v, vi et ix avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations iii, iv, vii, viii et xi-xiv n'avaient pas été mises en œuvre. La mise en œuvre des recommandations en suspens 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

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

¹ La procédure de conformité du Cinquième cycle d'évaluation est régie par le Règlement intérieur du GRECO, tel qu'amendé. Voir l'article 31 révisé bis et l'article 32 révisé bis.

7. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait accepté que le manuel d'orientation récemment adopté pour les membres du gouvernement fédéral et les secrétaires d'État parlementaires, associé à la Directive relative à la prévention de la corruption et au Code de conduite, remplissait les objectifs de la recommandation. Il a par conséquent considéré que la partie i) de la recommandation avait été traitée de manière satisfaisante. En ce qui concerne la partie ii) de la recommandation, il a noté que les autorités considéraient les dispositions légales existantes comme suffisantes et que le contrôle de l'adhésion à ces dispositions était effectué par le Parlement. Cependant, le GRECO a rappelé qu'il serait bénéfique de mettre en place un mécanisme permettant un contrôle spécifique du respect des normes d'intégrité qui figurent dans le manuel d'orientation et le code de conduite anti-corruption. Par conséquent, il a considéré que cette partie de la recommandation n'avait pas encore été mise en œuvre.
8. En ce qui concerne la partie ii) de la recommandation, les autorités allemandes indiquent que le contrôle du code de conduite anticorruption est une responsabilité fondamentale des supérieurs de tous les membres du personnel, comme l'expliquent les lignes directrices pour les supérieurs hiérarchiques et les chefs des autorités / agences publiques². Selon ces lignes directrices, tous les supérieurs hiérarchiques doivent montrer l'exemple et ont un devoir de diligence envers le personnel qu'ils ou elles encadrent. Les lignes directrices énumèrent les vulnérabilités et les portes d'entrée éventuelles de la corruption, qui doivent faire l'objet de mesures spécifiques afin d'assurer une surveillance suffisante. Il s'agit notamment de superviser le personnel et de lui accorder une grande attention afin de repérer à un stade précoce les risques potentiels de corruption. Un certain nombre de signaux d'alerte sont énumérés pour aider à identifier les comportements potentiellement corrompus du personnel ; si l'un de ces indicateurs est détecté, le supérieur hiérarchique doit évaluer si cet indicateur, associé à l'environnement, indique un risque réel de corruption. S'il existe des indices concrets et compréhensibles justifiant un soupçon de corruption, le supérieur hiérarchique doit immédiatement consulter la personne de contact pour la prévention de la corruption et le service des ressources humaines ou le chef de l'autorité. La personne de contact doit se mettre en rapport avec le chef de l'autorité, signaler le cas suspect et recommander des mesures immédiates à prendre pour empêcher toute manœuvre de dissimulation. Ces mesures peuvent inclure le retrait de tâches, l'interdiction d'accès aux dossiers et la sécurisation du bureau de l'agent et sont prises par le service des ressources humaines. Le chef de l'autorité doit également ouvrir une enquête interne ou, en cas de soupçon raisonnable, partager immédiatement l'information avec les services répressifs. Les mesures disciplinaires sont prises par le service des ressources humaines et comprennent les réprimandes, les amendes, les réductions de salaire, les rétrogradations, la révocation du statut de fonctionnaire, les réductions de pension et la suppression de la pension. Les mesures disciplinaires sont sans préjudice des enquêtes, poursuites et sanctions prévues par le droit pénal. La portée et l'étendue des mesures requises dépendent des circonstances de chaque cas. Si les supérieurs hiérarchiques manquent à leurs obligations, ils peuvent être

² Annexe 2 de la directive du gouvernement fédéral concernant la prévention de la corruption au sein de l'administration fédérale.

sanctionnés pour ce motif. Le fait de ne pas signaler des soupçons de corruption constitue une violation du devoir de loyauté, de conseil et de soutien de la fonction publique et doit être sanctionné en fonction de la gravité de la faute individuelle. Lorsque les supérieurs hiérarchiques soupçonnent un comportement répréhensible et ne le signalent pas, ils peuvent être tenus responsables en vertu du droit disciplinaire (voir ci-dessus), mais aussi en vertu du droit pénal, par exemple pour avoir aidé et encouragé la corruption.

9. Les autorités indiquent en outre qu'il n'y a pas de procédure pour contrôler spécifiquement le respect des normes d'intégrité contenues dans le manuel d'orientation et le code de conduite anti-corruption ni pour sanctionner le non-respect de ces normes. Cependant, les ministres fédéraux sont politiquement responsables de leurs actions et de leur comportement. Leur révocation - ainsi que celui des secrétaires d'État parlementaires conformément à l'article 9, par. 2, de la loi sur les ministres fédéraux (*Bundesministergesetz, BMinG*) et à l'article 4 de la loi sur les secrétaires d'État parlementaires (*Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre, ParlStG*) - est possible à tout moment, y compris en cas de malversation. Ces personnes sont également soumises à un contrôle parlementaire.
10. En ce qui concerne la partie ii) de la recommandation, le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités allemandes et de la possibilité de mettre en place des mesures préventives en cas de soupçon de corruption. Toutefois, il n'existe aucune procédure permettant de contrôler spécifiquement le respect par les PHFE des règles relatives à l'intégrité, ni de sanctionner le non-respect de ces règles. Cette partie de la recommandation ne peut donc pas être considérée comme mise en œuvre.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii

12. *Le GRECO a recommandé que des réunions d'information systématiques sur les questions d'intégrité soit organisées à l'intention des ministres et des secrétaires d'État parlementaires lors de leur prise de fonction et à intervalles réguliers par la suite.*
13. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il a noté que des lettres sur les questions d'intégrité avaient été envoyées aux membres du Gouvernement fédéral lors de leur entrée en fonction, ce qui représentait un démarrage positif. Toutefois, il a souligné que des mesures complémentaires étaient nécessaires sur une base régulière.
14. Les autorités n'ont pas communiqué de nouvelles informations concernant la mise en œuvre de cette recommandation.
15. Le GRECO conclut qu'en l'absence de tout progrès, la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii

16. *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.*
17. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les travaux préparatoires avaient commencé pour faire de la loi sur la liberté d'information une loi fédérale sur la transparence. Un document sur les questions clés était attendu pour la fin de 2022.
18. Les autorités indiquent que la mise en œuvre de l'engagement de l'accord de coalition pour la 20^e législature concernant la loi sur la liberté d'information est en cours.
19. Le GRECO prend note des informations communiquées. En l'absence de tout fait nouveau, il conclut que la recommandation iii reste non mise en œuvre.

Recommandation iv

20. *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.*
21. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Il a noté que le gouvernement allemand prévoyait d'introduire une « empreinte législative » pour permettre le suivi et la traçabilité de toutes les tierces parties qui cherchent à influencer des textes législatifs spécifiques et à y contribuer. Cette « empreinte » a été inscrite dans l'accord de coalition pour la 20^{ème} législature et devait être mise en œuvre en même temps que d'autres éléments de transparence. Il était toutefois trop tôt pour que le GRECO considère cette recommandation comme partiellement mise en œuvre.
22. Les autorités indiquent que le 6 mars 2024, conformément aux dispositions de l'accord de coalition pour la 20^e législature, le Cabinet fédéral a adopté des dispositions relatives à une empreinte exécutive en modifiant le règlement intérieur commun des ministères fédéraux (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO*)³. Les nouvelles dispositions doivent être appliquées par les ministères fédéraux à partir du 1^{er} juin 2024. L'empreinte exécutive contraint les ministères fédéraux à donner des informations dans l'exposé des motifs d'un projet de loi sur l'importance significative de l'intervention de représentant·es d'intérêts particuliers et de tierces personnes mandatés par les ministères fédéraux dans le contenu du projet de loi. Les représentant·es d'intérêts

³ La modification du règlement intérieur commun des ministères fédéraux qui a été adoptée peut être consultée à l'adresse suivante :

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/ggo-fussabdruck-synopsenpflicht.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

particuliers sont toutes les personnes physiques ou morales, les partenariats ou autres organisations, y compris sous forme de réseaux, de plateformes ou d'autres formes d'activités collectives, qui s'engagent elles-mêmes dans la représentation d'intérêts particuliers ou qui sollicitent une telle représentation en leur nom. Par représentation d'intérêts particuliers, on entend toute prise de contact visant à influencer directement ou indirectement le processus de formulation des objectifs ou de prise de décision du Gouvernement fédéral. Outre l'influence de représentant·es d'intérêts particuliers, l'importance de l'intervention de tierce personnes mandatés par les ministères fédéraux pour contribuer au contenu du projet de loi doit également être indiquée. Par exemple, il est nécessaire de préciser si le ministère responsable ou un ministère intéressé recourt à des cabinets d'avocats, à des membres de la communauté de chercheurs et à des rapports externes, ou s'il fait appel à des sociétés de conseil.

23. Les autorités ajoutent que toute influence significative sur le contenu des dispositions légales doit être divulguée, indépendamment du moment où la proposition législative a été présentée, de sorte que les contributions significatives reçues avant le lancement formel des consultations sont également enregistrées. L'influence comprend l'adjonction d'une disposition, l'omission d'une disposition qu'il était initialement prévu de faire figurer ou la modification significative du contenu d'une disposition. L'influence doit être divulguée si elle a effectivement eu un effet sur le résultat, c'est-à-dire qu'elle a laissé une « empreinte » (« seuil d'importance »). L'importance de l'intervention doit donc être interprétée en fonction du résultat. En d'autres termes, l'importance de l'influence exercée sur les projets de loi du Gouvernement fédéral doit être indiquée. La représentation d'intérêts particuliers est significative si elle a affecté les principales priorités du projet de loi ou si elle a modifié le contenu initialement prévu du projet de loi par le biais d'une présentation de questions clés. Le ministère responsable de la disposition en question détermine si une influence est significative. Indépendamment de cela, le Gouvernement fédéral établit des listes de contacts entre le Gouvernement fédéral et les représentant·es d'intérêts particuliers sur une base *ad hoc* afin de répondre au droit du Parlement de poser des questions.
24. En outre, dans le cadre d'une demande au titre de la loi fédérale sur l'accès aux informations détenues par le gouvernement fédéral (*Informationsfreiheitsgesetz, IFG*), il est toujours possible de contrôler ultérieurement les actions du Gouvernement fédéral et d'examiner les relations entretenues par le Gouvernement fédéral. En outre, depuis le 1^{er} mars 2024, les représentant·es d'intérêts particuliers sont tenus de donner des informations plus spécifiques sur les objectifs de leur représentation d'intérêts dans le registre des activités de lobbying, y compris les propositions législatives ou réglementaires spécifiques auxquelles leurs activités se rapportent, et de publier des avis et des rapports de base à leur sujet dans le registre des activités de lobbying (voir l'article 3. 1), al.° 5, de la nouvelle loi sur le registre des activités de lobbying (*Lobbyregistergesetz, LobbyRG*, voir également ci-dessous la recommandation v).
25. Le GRECO salue la révision du règlement intérieur commun des ministères fédéraux prévoyant une empreinte exécutive. En vertu des nouvelles règles, les ministères doivent fournir des informations sur l'importance de l'intervention significative de représentant·es d'intérêts particuliers et de tierces personnes mandatés par des

ministères fédéraux dans le contenu des propositions législatives, y compris avant le lancement formel des consultations. Par conséquent, la transparence des processus législatifs a été globalement améliorée et les contributions externes substantielles doivent être documentées et divulguées. Le GRECO reconnaît que l'empreinte exécutive, telle que prévue par le règlement modifié, répond aux exigences de la recommandation.

26. Le GRECO conclut donc que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

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. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il a salué l'entrée en vigueur de la loi sur le registre des activités de lobbying le 1^{er} janvier 2022 et la création d'un registre des activités de lobbying pour les représentant·es d'intérêts particuliers. Toutefois, il a noté qu'il y avait plusieurs exceptions à l'obligation d'enregistrement et que l'obligation d'enregistrement ne couvrait que les activités régulières de représentation d'intérêts particuliers. Il a considéré la partie i) de la recommandation comme partiellement mise en œuvre. Il a également estimé que les autorités devraient adopter des règles complémentaires pour répondre à la partie ii) de la recommandation et divulguer suffisamment d'informations sur l'objet des contacts avec les lobbyistes et autres tierces personnes cherchant à influencer les décisions ou les actions du Gouvernement, afin de viser l'objectif de transparence de la recommandation.
29. Les autorités allemandes indiquent que le Gouvernement fédéral a mis en œuvre ses projets visant à rendre plus stricte la loi portant création d'un registre des activités de lobbying pour la représentation d'intérêts particuliers vis-à-vis du *Bundestag* allemand et du Gouvernement fédéral (loi sur le registre des activités de lobbying, *Lobbyregistergesetz*) au cours de la 20^e législature. Il a notamment élargi le champ d'application de la loi, jusqu'aux contacts pris au niveau de chefs de division et il a modifié les exigences en matière de divulgation. Les modifications suivantes ont été apportées :
- Les représentant·es d'intérêts particuliers doivent désormais s'enregistrer si plus de 30 contacts distincts ont été établis au cours des trois mois précédents afin de représenter des intérêts particuliers (auparavant, l'enregistrement n'était nécessaire qu'à partir de 50 contacts). Ces contacts comprennent les fonctionnaires à partir du niveau de chef de division (auparavant, l'enregistrement n'était nécessaire qu'à partir du niveau de directeur).

- Les représentant·es d'intérêts particuliers doivent désormais donner des informations plus spécifiques sur les objectifs de leur représentation d'intérêts et indiquer également à quels projets législatifs ou réglementaires spécifiques leurs activités se rapportent. Ils doivent publier des avis et des rapports de base dans le registre de lobbying, rendant ainsi plus transparents les objectifs de la représentation d'intérêts dans le registre de lobbying lui-même.
 - Les représentant·es d'intérêts particuliers doivent donner des informations plus détaillées sur leurs sources de financement. Il faut désormais qu'ils divulguent leurs principales sources de financement et leurs cotisations dans le registre de lobbying. La possibilité de refuser de donner des informations financières a été supprimée. Il est obligatoire de fournir les noms des auteurs de cadeaux ou autres contributions reçus au cours de leur vie qui dépassent une valeur totale de 10 000 euros, ainsi que 10 % du montant total des cadeaux et autres contributions reçus au cours de l'exercice financier concerné.
 - Les personnes qui représentent les intérêts particuliers de tierces personnes doivent divulguer le nom de leurs salariés et le coût spécifique de la mission. Par conséquent, il est désormais possible de repérer les ressources qu'un représentant ou une représentante d'intérêts particuliers peut utiliser dans le cadre de son travail.
 - Si des fonctionnaires ou des titulaires de fonctions changent de camp pour rejoindre la représentation d'intérêts particuliers (« pantouflage »), ils doivent divulguer leurs fonctions et activités gouvernementales actuelles et passées en les inscrivant dans le registre des activités de lobbying.
30. Les autorités indiquent que ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} mars 2024. Les représentant·es d'intérêts particuliers doivent avoir apporté les modifications nécessaires à leurs inscriptions au registre avant le 30 juin 2024. L'organe d'enregistrement doit présenter ensuite un rapport sur la tenue du registre des activités de lobbying pour la première fois le 31 mars 2025. Cette exigence de transparence est accompagnée d'une empreinte exécutive, qui révèle dans quelle mesure les influences significatives ont effectivement été couronnées de succès et ont été reprises dans une proposition d'amendement à un projet de loi (voir ci-dessus, recommandation iv). Les diverses nouvelles exigences en matière de publication et de transparence s'accompagnent toujours des droits prévus par la loi sur la liberté d'information et du droit de question du Parlement. Cette base de données élargie obtenue grâce aux nouvelles règles permet de mieux cibler les questions parlementaires et les demandes générales d'information au titre de la loi sur la liberté de l'information.
31. Le GRECO note avec satisfaction que la loi sur le registre des activités de lobbying a été modifiée afin d'élargir son champ d'application. Ces modifications sont entrées en vigueur en mars 2024. En particulier, les représentant·es d'intérêts particuliers doivent désormais donner des informations plus spécifiques sur les sources de financement, leurs rôles antérieurs en tant qu'agents publics et les objectifs de leurs activités de lobbying. Ils doivent publier des avis et des rapports de base concernant des propositions réglementaires spécifiques dans le registre de lobbying. Bien que le GRECO eût préféré que ces obligations de divulgation incombent aux représentants du gouvernement eux-mêmes, il reconnaît néanmoins que le cadre visant à garantir la transparence du lobbying a été renforcé et que les rapports entre lobbyistes et PHFE ont

été réglementés, conformément à l'objectif de la recommandation. Étant donné ce qui précède, la partie i) de la recommandation a été traitée de manière satisfaisante. Cela dit, le GRECO note qu'il n'y a toujours pas suffisamment d'informations divulguées sur les contacts directs et les réunions ayant lieu avec des lobbyistes et d'autres tierces personnes cherchant à influencer les décisions ou les actions du gouvernement. Il espère que des mesures complémentaires seront prises afin de pouvoir considérer que les autorités se sont conformées à la partie ii) de la recommandation.

32. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi

33. *Le GRECO a recommandé i) d'adopter 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.*
34. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il a noté que le manuel d'orientation ne prévoyait pas d'obligation sans équivoque de divulguer les différentes situations de conflits lorsqu'elles se produisent (sur une base *ad hoc*). Il a indiqué que le manuel d'orientation devait être renforcé et que les autorités devaient envisager d'ajouter des conseils pratiques sur la manière de repérer et de gérer les situations de conflit d'intérêts, ainsi que des exemples concrets de situations susceptibles de se produire.
35. Les autorités se réfèrent aux observations formulées dans le rapport précédent. En ce qui concerne la partie ii) de la recommandation, elles attirent l'attention sur les nombreuses obligations d'information *ad hoc*, législatives et non législatives, concernant des questions susceptibles de conduire à des conflits d'intérêts.
36. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités, qui font écho à celles qui ont déjà été exposées dans le rapport de conformité. Cela démontre qu'aucune nouvelle mesure n'a été prise pour répondre à la recommandation, alors que des cas récents ont à nouveau mis en évidence la nécessité de règles plus strictes dans ce domaine⁴.
37. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii

38. *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 ; et ii) il soit envisagé de prolonger la durée de la période de carence, de modifier la composition de l'organe*

⁴ Voir par exemple LobbyControl, [Lobbyreport 2024](#), p. 65.

consultatif et d'introduire des sanctions en cas de non-respect des décisions du Gouvernement fédéral sur ces questions.

39. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Il a considéré que des mesures complémentaires étaient nécessaires pour la mise en œuvre de la première partie de la recommandation. En outre, il a encouragé les autorités allemandes à reprendre la discussion sur les questions couvertes par la deuxième partie de la recommandation.
40. Les autorités allemandes indiquent que la situation juridique a été renforcée à compter du 1^{er} avril 2024 en ce qui concerne les activités de reconversion dans le privé après avoir quitté le service public. L'article 105 de la loi sur les fonctionnaires fédéraux (*Bundesbeamtenengesetz, BBG*) a été modifié et instaure un système gradué d'exigences en matière de notification et d'autorisation pour les anciens responsables politiques et les fonctionnaires qui ont reçu une habilitation de sécurité avant leur départ de la fonction publique. Les autorités soulignent que les activités exercées par les anciens hauts fonctionnaires fédéraux après leur départ de la fonction publique sont soumises à des règles particulièrement strictes dans le cadre du nouveau système juridique. Le durcissement de l'article 105 permettrait, entre autres, de surveiller étroitement la suite de la carrière professionnelle des anciens responsables politiques, qui sont au centre de l'attention du grand public. Les dispositions en vigueur comprennent une obligation générale de déclarer toutes les activités lucratives et les autres occupations après avoir quitté la fonction publique, ainsi qu'une extension significative de l'obligation de déclaration à un maximum de sept ans.
41. Plus précisément, deux groupes d'anciens fonctionnaires sont concernés par la modification de la loi. Le premier groupe est celui des fonctionnaires retraités qui étaient des responsables politiques au sens de l'article 54 de la loi sur les fonctionnaires fédéraux avant de prendre leur retraite. Les responsables politiques sont ceux qui occupent une fonction où ils doivent rester cohérents avec les opinions et les objectifs politiques fondamentaux du Gouvernement fédéral. Il s'agit, par exemple, des secrétaires d'État et des directeurs généraux de ministères fédéraux. Le deuxième groupe concerné par le renforcement des règles est celui des fonctionnaires retraités qui, avant leur départ à la retraite, étaient chargés de tâches sensibles du point de vue de la sécurité au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la loi sur le contrôle de sécurité (*Sicherheitsüberprüfungsgesetz, SÜG*) ; en d'autres termes, ils ont fait l'objet d'un contrôle de sécurité de base au moins conformément à l'article 8 de la loi susmentionnée.
42. L'article 105 modifié de la loi sur les fonctionnaires fédéraux oblige les membres de ces deux groupes à déclarer à l'avance toute activité lucrative ou autre occupation en dehors du service public. En outre, cette obligation de déclaration plus stricte a été étendue et s'applique désormais à ces deux groupes pendant cinq ans au moment de la retraite après avoir atteint l'âge normal de la retraite et pendant sept ans dans tous les autres cas de cessation d'un emploi dans la fonction publique. Les fonctionnaires retraités sont également tous tenus de déclarer un mois à l'avance toute nouvelle activité professionnelle. Les décisions autorisant les secrétaires d'État et les directeurs généraux

à exercer une nouvelle activité après avoir quitté le service public sont toujours prises par l'ancien employeur, qui peut interdire dans un délai d'un mois d'entamer cette activité. L'interdiction d'exercer une nouvelle activité peut être prononcée pour une durée maximale allant jusqu'à la fin de l'obligation de déclaration.

43. Afin d'assurer une application uniforme des règles relatives à l'occupation après avoir quitté la fonction publique, le ministère fédéral de l'Intérieur et du Territoire (*BMI*) a élaboré une circulaire contenant des instructions spécifiques sur l'interprétation et l'application de l'article 105 de la loi sur les fonctionnaires fédéraux⁵.
44. Le GRECO reconnaît les efforts déployés par les autorités en vue de la mise en œuvre de la première partie de la recommandation concernant les restrictions applicables aux fonctionnaires après la cessation de leurs fonctions. En vertu de l'article 105 de la loi sur les fonctionnaires fédéraux, telle que modifiée, les fonctionnaires qui étaient des responsables politiques (y compris les secrétaires d'État et les directeurs généraux) sont désormais tenus de déclarer à leur dernier employeur du service public toutes leurs activités après avoir quitté leur poste. Auparavant, les nouvelles activités ne devaient être déclarées que si l'emploi était susceptible d'interférer avec les intérêts du service public, l'appréciation étant laissée à la discrétion du fonctionnaire concerné. Le délai de carence applicable aux secrétaires d'État et aux directeurs généraux a également été étendu de cinq à sept ans. En outre, le GRECO note qu'une circulaire comportant des recommandations concrètes sur l'interprétation et l'application de l'article 105 a été rendue publique⁶. Il estime que des progrès indéniables ont été réalisés pour assurer la cohérence des décisions autorisant de nouvelles occupations des secrétaires d'État et des directeurs généraux après qu'ils ont quitté la fonction publique. Il espère que la mise en œuvre de ces mesures conduira également à une transparence accrue. Dans ces circonstances, il considère que la partie i) de la recommandation a été traitée de manière satisfaisante.
45. En ce qui concerne la partie ii) de la recommandation, le GRECO note que les autorités n'ont pas accordé l'attention nécessaire aux questions qui y ont été soulevées. Il rappelle qu'il serait heureux qu'une réflexion soit menée sur l'absence de mécanisme d'application du délai de carence (paragraphe 90 du Rapport d'évaluation) ainsi que sur l'extension de la durée du délai de carence pour les ministres et les secrétaires d'État parlementaires et sur la composition de l'organe consultatif. Cette partie de la recommandation n'a donc pas été mise en œuvre.
46. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

⁵ La circulaire est disponible [en ligne](#) (en allemand uniquement), *Rundschreiben Anschlussstätigkeiten der Beamtinnen und Beamten des Bundes* (circulaire sur les activités de reconversion des fonctionnaires fédéraux), 17 avril 2024.

⁶ La circulaire explique notamment comment interpréter la notion d'atteinte aux intérêts liés au service. Selon la circulaire, l'exercice d'une activité lucrative doit être interdit si cela est nécessaire pour maintenir la confiance en l'intégrité de la fonction publique. Il en va ainsi lorsque l'activité permet de tirer des conclusions défavorables sur la conduite antérieure du service. Il suffit que l'on craigne une atteinte aux intérêts du service.

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. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, en l'absence de progrès tangibles. Il a rappelé qu'il a constaté dans le Rapport d'évaluation que la transparence sur les intérêts financiers et commerciaux des ministres fédéraux et des secrétaires d'État parlementaires (et des secrétaires d'État et des directeurs généraux, le cas échéant) devait être considérablement améliorée, en particulier pour divulguer les conflits d'intérêts potentiels. Il a encouragé les autorités à poursuivre leurs efforts en vue de la mise en œuvre de cette recommandation.
49. Les autorités renvoient aux observations qu'elles ont faites dans le rapport précédent. Elles soulignent également qu'en Allemagne, ni le Chancelier fédéral ni aucun ministre fédéral ne peuvent exercer une autre fonction salariée, ni exercer un métier ou une profession (article 5, par. 1, de la loi sur les ministres fédéraux). Ils ne peuvent être membres de la direction ou, sans l'accord du *Bundestag*, du conseil de surveillance d'une société à but lucratif (article 66 de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*, GG)).
50. Le GRECO note que les autorités n'ont pas donné de nouvelles informations concernant cette recommandation.
51. Étant donné l'absence de faits nouveaux, le GRECO conclut que la recommandation viii reste non mise en œuvre.

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des services répressifs

Recommandation ix

52. *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.*
53. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il a noté avec satisfaction qu'un code de conduite, adapté aux spécificités de l'Office fédéral de police criminelle (*Bundeskriminalamt* - BKA), avait été adopté le 8 mars 2022 et mis à la disposition du personnel. En ce qui concerne la police fédérale, un code de conduite spécifique était en cours de préparation. Étant donné que le texte du code de conduite de la police fédérale n'était pas encore disponible et que la question de la surveillance et de l'application effectives était en suspens, le GRECO ne pouvait

considérer cette recommandation comme étant pleinement mise en œuvre, mais a pris note des progrès encourageants réalisés.

54. Les autorités allemandes indiquent désormais que la police fédérale a élaboré un code de conduite adapté à ses besoins spécifiques. Le code de conduite de la police fédérale en matière de prévention de la corruption, qui est entré en vigueur le 14 février 2023, est divisé en six parties et aborde les questions de gestion des cadeaux / gratifications (c'est-à-dire les « cadeaux de remerciement »), de divulgation d'informations internes, de gestion des médias sociaux, de formation dans le domaine de la prévention de la corruption et de points de contact pour la prévention de la corruption. Afin de garantir l'application à long terme du code de conduite dans tous les domaines, la police fédérale a pris diverses mesures de mise en œuvre. Toutes les autorités de la police fédérale et les commissariats qui leur sont subordonnés, ainsi que le quartier général de la police fédérale, ont été informés du code de conduite par voie électronique. Le code de conduite est disponible pour tous les employés sur l'intranet de la police fédérale en tant que nouvel outil de prévention. En outre, le code de conduite a été diffusé sous forme de manuel (guide) à tous les postes de la police fédérale. Des cours de formation et des événements de sensibilisation à la prévention de la corruption sont organisés dans toute l'Allemagne ; les participants reçoivent également le code de conduite sous forme de brochure. Les nouvelles recrues de la police fédérale reçoivent le code de conduite et doivent en accuser réception. Actuellement, la police fédérale élabore un cours d'apprentissage en ligne comme outil supplémentaire de prévention de la corruption. Le code de conduite doit être intégré à la théorie et à la pratique dans le cours d'apprentissage en ligne. Enfin, le code de conduite sera mis à jour au fur et à mesure que des modifications et des ajouts seront nécessaires, et son utilisation généralisée dans le cadre du travail de prévention interne sera évaluée.
55. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent que les membres du personnel sont non seulement tenus de respecter les codes de conduite, mais qu'ils sont également fortement encouragés à signaler toute violation commise par leurs collègues. Divers outils de supervision peuvent être utilisés pour contrôler le respect des codes et détecter les violations, notamment le contrôle des moyens d'information et de communication électroniques, les systèmes de localisation, les systèmes d'enregistrement du temps de travail, le processus de sélection des employés, le contrôle des portes et des casiers, les fouilles corporelles et le recours à des enquêteurs. Les membres du personnel qui enfreignent les codes commettent une faute professionnelle. La sanction de cette faute est basée sur la loi disciplinaire fédérale (*Bundesdisziplinargesetz*, BDG). En cas d'indices factuels suffisants justifiant le soupçon d'une faute, les supérieurs sont tenus d'engager une procédure disciplinaire. Le supérieur hiérarchique et l'autorité de service la plus élevée veillent au respect de cette obligation dans le cadre de leur supervision. Les procédures disciplinaires peuvent être engagées à tout moment et leur ouverture doit être enregistrée. Une enquête doit viser à identifier de manière exhaustive la conduite et les circonstances pertinentes, y compris les défenses potentielles, les circonstances atténuantes et aggravantes. Elle peut déboucher sur des sanctions disciplinaires telles que le blâme, l'amende, la réduction de salaire, la rétrogradation et la révocation. Les mesures disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires retraités comprennent la réduction et la suppression de la pension. En

outre, le fait de ne pas signaler des soupçons de corruption viole le devoir de loyauté, de conseil et de soutien de la fonction publique et doit être sanctionné en fonction de la gravité de la faute individuelle. Le parquet est chargé de mener des enquêtes pénales dans les cas de corruption présumée.

56. Le GRECO se félicite de l'adoption d'un code de conduite adapté aux besoins spécifiques de la police fédérale. Le code est entré en vigueur le 14 février 2023 et a été rendu public sur le site intranet de la police fédérale. Il traite des questions pertinentes liées à l'intégrité et donne des explications concrètes sur la conduite attendue des fonctionnaires de police, ainsi que l'exige la recommandation. Dans ce contexte, et étant donné qu'un code de conduite a déjà été adopté en mars 2022 pour l'Office fédéral de police criminelle, le GRECO considère que la première partie de la recommandation a été mise en œuvre de manière satisfaisante. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO est convaincu que la surveillance et l'application des deux codes sont assurées avec la possibilité d'engager des procédures disciplinaires et/ou pénales à l'encontre des membres du personnel qui enfreignent les règles énoncées dans ces codes et d'imposer des sanctions, en fonction de la gravité de l'infraction ou de la faute commise.
57. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.
- Recommandation xi
58. *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.*
59. Le GRECO rappelle que la recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Il a noté que des discussions étaient en cours sur une version amendée de la loi sur la police fédérale, qui inclurait des contrôles d'habilitation de sécurité pour toutes les nouvelles recrues de la police fédérale, mais aucun résultat concret n'avait encore fait suite à cette recommandation.
60. Les autorités allemandes indiquent qu'en vertu de l'article 75 du projet de loi sur la police fédérale (*Bundespolizeigesetz, BPolG*), les personnes qui doivent travailler pour la police fédérale doivent subir un simple contrôle de sécurité conformément à la loi sur les contrôles de sécurité⁷. L'objectif de ce nouvel article est de renforcer la protection contre les extrémistes qui, s'ils sont employés par la police fédérale, peuvent tenter d'entraver, de mettre en danger ou d'infiltrer l'exécution des tâches de la police fédérale. L'article 75 du projet de loi n'a toutefois pas pour objet de prévoir des mises à jour et de nouveaux contrôles d'habilitation de sécurité.
61. Les autorités expliquent que les contrôles d'habilitation réalisés sur la base de l'article 75 du projet de loi sur la police fédérale, combiné à l'article 8 de la loi sur les contrôles

⁷ [Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes \(Projet de loi relatif à la restructuration de la loi sur la police fédérale\)](#), 21.02.2024, § 75. Il peut être renoncé au simple contrôle de sécurité si la nature ou la durée de l'activité le permet.

d'habilitation sont des contrôles de recrutement uniques conformément à l'objectif de la loi (protection contre les extrémistes). Selon la situation juridique actuelle de la loi sur le contrôle des habilitations de sécurité, un contrôle des habilitations de sécurité au sein de la police fédérale n'est autorisé que si une personne doit se voir confier des tâches sensibles en matière de sécurité afin d'assurer la sécurité de matériels classifiés et / ou la protection contre le sabotage au sens de l'article 1^{er}, paragraphes 2 et 4, de la loi sur le contrôle des habilitations de sécurité. Ces contrôles d'habilitation de sécurité sont actualisés et répétés pendant toute la durée de l'exécution par la personne concernée de tâches sensibles au regard de la sécurité.

62. Le GRECO prend note de la disposition du projet de loi sur la police fédérale qui prévoit un contrôle de sécurité unique pour toutes les nouvelles recrues de la police fédérale. Toutefois, le GRECO note que le projet de loi n'a pas encore été adopté et que le contrôle de sécurité envisagé dans le projet de loi ne correspond pas aux contrôles au sens de la recommandation, car il ne permet pas aux autorités compétentes d'évaluer la vulnérabilité à la corruption des fonctionnaires de police lors de leur recrutement. Comme l'indique le projet de loi, la nouvelle réglementation est destinée à prévenir les tendances extrémistes au sein de la police fédérale et donc à vérifier la situation personnelle et les liens avec des groupes extrémistes lors du recrutement⁸. Il s'agit d'un objectif louable, qui devrait être complété par d'autres mesures afin de mettre en œuvre la recommandation. En l'absence de processus de contrôle plus complets des nouvelles recrues, qui doivent être répétés à intervalles réguliers tout au long de leur carrière, le GRECO ne peut que constater que les autorités ne se sont pas conformées à la recommandation.
63. Le GRECO conclut que la recommandation xi reste non mise en œuvre.

Recommandation xii

64. *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.*
65. Le GRECO rappelle que la recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Il a pris note de la position des autorités, qui se sont opposées à tout contrôle en amont du personnel de la police fédérale en l'absence de soupçons raisonnables. Le GRECO a répété qu'il faudrait adopter une approche axée davantage sur la prévention afin de détecter les infractions commises par le personnel de la police fédérale, ainsi que le préconise le Rapport d'évaluation.
66. Les autorités rappellent que la surveillance sans motif qui dépasse le cadre habituel de la supervision administrative et professionnelle n'est pas pratiquée par la police fédérale en raison de leur conception des rapports d'autorité. Des contrôles plus spécifiques sont effectués, par exemple ceux qui sont liés et prévus par la législation sur la protection des données. L'encadrement du personnel relève de la responsabilité des supérieurs

⁸ *Ibid.*, p. 131.

hiérarchiques. Une réforme des lignes directrices sur les rapports hiérarchiques au sein de la police est en cours et il est envisagé d'inscrire dans la perspective des responsabilités l'engagement d'être un modèle d'intégrité, de responsabilité et de responsabilité organisationnelle.

67. Le GRECO note qu'il n'y a pas eu de faits nouveaux significatifs en ce qui concerne le contrôle interne au sein de la police fédérale.

68. Le GRECO conclut que la recommandation xii reste non mise en œuvre.

Recommandation xiii

69. *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.*

70. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Il a pris note des initiatives en cours pour renforcer la protection des lanceurs d'alerte, également au-delà de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale, et à étendre la législation à d'autres violations que les violations du droit de l'UE au moyen d'un projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte.

71. Les autorités indiquent à présent que la loi pour une meilleure protection des lanceurs d'alerte et pour la mise en œuvre de la Directive sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, qui comprend la loi sur la protection des lanceurs d'alerte (*Hinweisgeberschutzgesetz, HinSchG*) en tant que nouvelle législation de base, est entrée en vigueur le 2 juillet 2023. Le champ d'application de la loi pour une meilleure protection des lanceurs d'alerte⁹ (ci-après « loi sur la protection des lanceurs d'alerte ») est large, conformément à la Directive 2019/1937 de l'UE. Elle couvre toutes les personnes qui ont obtenu des informations sur des infractions dans le cadre de leur activité professionnelle. Outre les employés et les fonctionnaires, ces personnes comprennent, par exemple, les indépendants, les actionnaires ou les salariés des fournisseurs. Tous les membres du personnel de la police fédérale et de l'Office fédéral de police criminelle sont donc protégés par la loi sur la protection des lanceurs d'alerte. Le champ d'application de la loi comprend les domaines juridiques couverts par la directive de l'UE mais va au-delà des exigences de cette directive. Il s'étend en particulier à toutes les infractions punies en droit pénal (y compris les infractions de corruption) et à certaines infractions punies par des amendes administratives. Dans certains cas et dans une mesure limitée, le champ d'application est également étendu aux dispositions nationales du domaine réglementaire concerné, ce qui va au-delà des actes juridiques de l'Union européenne à inclure dans la directive de l'UE. Les canaux mis à la disposition des lanceurs d'alerte pour signaler les infractions constituent le cœur institutionnel du système de protection des lanceurs d'alerte. Conformément à la directive européenne, les personnes qui signalent des informations peuvent choisir de s'adresser soit aux bureaux de signalement internes, soit directement à des bureaux de signalement

⁹ Une version anglaise est disponible à l'adresse suivante : https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_hinschg/

externes. Les bureaux internes et externes examinent les signalements qu'ils reçoivent et prennent les mesures nécessaires.

72. Les autorités indiquent en outre que la police fédérale et l'Office fédéral de police criminelle ont mis en place dès 2023 des cellules de signalement internes. Un bureau central de notification a également été mis en place en tant qu'unité de notification externe à l'Office fédéral de la justice (BfJ). En outre, les bureaux d'information existants de l'Autorité fédérale de surveillance financière (BaFin) et de l'Office fédéral des cartels (BKartA) seront maintenues en tant que bureaux d'information externes dotés de responsabilités particulières. Conformément à la directive européenne, la loi sur la protection des lanceurs d'alerte comporte diverses mesures de protection des personnes qui signalent des informations. L'un des éléments clés est l'interdiction des représailles. Il s'agit de tous les désagréments injustifiés subis par un lanceur d'alerte après qu'il a signalé ou divulgué des informations, tels que le licenciement, l'avertissement, le refus de promotion, la modification de la délégation des tâches ou les mesures disciplinaires. La loi sur la protection des lanceurs d'alerte comprend également un renversement de la charge de la preuve en faveur de la personne protégée.
73. Par ailleurs, la loi relative à la commissaire ou au commissaire parlementaire pour les autorités de police fédérale (*Polizeibeauftragengesetz, PolBeauftrG*) est en vigueur depuis le 28 février 2024. Ce texte confie au commissaire parlementaire pour les autorités de police fédérales la tâche de détecter et d'enquêter sur les déficiences structurelles, les évolutions problématiques et les fautes potentielles. Le ou la commissaire parlementaire est doté de pouvoirs d'enquête afin de résoudre les cas qui surviennent.
74. Le GRECO prend note de l'adoption de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte et de son entrée en vigueur en juillet 2023. La loi garantit notamment une protection contre les représailles visant des fonctionnaires et les autres employés de la fonction publique qui dénoncent des abus, y compris les membres du personnel de la police fédérale et de l'Office fédéral de police criminelle, et met en place des canaux de signalement internes et externes. Outre les domaines juridiques déterminés par la directive européenne sur la protection des lanceurs d'alerte, le champ d'application de la loi s'étend à toutes les infractions punissables en droit pénal, y compris les infractions liées à la corruption. Le GRECO estime donc que la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale a été renforcée. Il espère que l'application de la loi s'accompagnera à l'avenir de nouvelles activités de sensibilisation, afin que le personnel de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale soit régulièrement informé des mesures de protection des lanceurs d'alerte¹⁰.

¹⁰ Une étude réalisée en 2024 a conclu que les fonctionnaires de police n'étaient pas suffisamment informés de la nouvelle loi sur la protection des lanceurs d'alerte : voir *GFF-Studie zu Whistleblowing : Großteil der Polizist*innen fürchtet Konsequenzen bei Meldung von Fehlverhalten* (Etude GFF sur le signalement de faits délictueux (*whistleblowing*) : la plupart des fonctionnaires de police craignent les conséquences du signalement d'un comportement fautif), 14 mars 2024, <https://freiheitsrechte.org/ueber-die-gff/presse/pressemitteilungen-der-gesellschaft-fur-freiheitsrechte/pm-quantitative-studie-mm>.

75. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xiv

76. *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 de fonctionnaires de police, y compris la diffusion éventuelle de la jurisprudence pertinente, tout en respectant l'anonymat des personnes concernées.*
77. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Il a noté l'absence de tout progrès en vue de rendre publiques les informations sur les plaintes reçues par l'Office fédéral de police criminelle et la police fédérale, notamment pour des raisons qui seraient relatives à la présomption d'innocence et au respect de la vie privée des personnes concernées.
78. Les autorités indiquent que tous les cas de corruption présumés au sein de l'Office fédéral de police criminelle et de la police fédérale sont publiés dans le rapport annuel du gouvernement fédéral sur l'intégrité. Pour chaque année couverte par un rapport, le nombre total de cas de corruption est enregistré et les procédures achevées sont présentées, ventilées par enquêtes, procédures pénales, procédures disciplinaires et mesures relevant du droit du travail. En outre, le nombre de suspects est indiqué et ventilé entre les fonctionnaires, les militaires, le personnel externe et les personnes tierces externes. L'aperçu des affaires contient également la description de celles-ci. Les faits de chaque affaire sont décrits, classés par ministère, et le nom de l'autorité compétente est indiqué. Le rapport est publié sur le site web du ministère fédéral de l'Intérieur et du Territoire¹¹.
79. Le GRECO note avec satisfaction que le Rapport annuel sur l'intégrité, publié par le Gouvernement fédéral, comprend des informations et des statistiques sur les enquêtes internes et le traitement des procédures disciplinaires et pénales à l'encontre des fonctionnaires, ventilées par ministère. Bien que cela représente une étape positive, il note que ce rapport ne permet pas au grand public d'accéder aux statistiques spécifiques à l'Office fédéral de police criminelle et à la police fédérale. Il relève que ces statistiques ne sont compilées et rendues publiques que sur demande, à la suite d'une question parlementaire¹². Il encourage les autorités à avoir une approche plus volontariste à cet égard afin que la recommandation soit considérée comme pleinement mise en œuvre.
80. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

¹¹ <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/integritaet-der-verwaltung/integritaetsberichte/integritaetsberichte-artikel.html>.

¹² Voir *Interne Ermittlungen bei Bundespolizeibehörden und dem Zoll seit 2023 (Enquêtes internes au sein des autorités de la police fédérale et des douanes depuis 2023)*, 26.07.2024, [BT-Drucksache 20/12414](#) (Réponse du Gouvernement allemand).

III. CONCLUSIONS

81. À la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Allemagne a mis en œuvre de façon satisfaisante quatre des quatorze recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Cinquième cycle. Sur les dix recommandations restantes, six ont été partiellement mises en œuvre et quatre n'ont pas été mises en œuvre.
82. Plus précisément, les recommandations iv, ix, x et xiii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, ii, v, vi, vii et xiv ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iii, viii, xi et xii n'ont pas été mises en œuvre.
83. En ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif, le GRECO note quelques progrès dans l'ensemble. Une empreinte exécutive, qui permet le suivi des représentant·es d'intérêts particuliers et des tierces personnes mandatés par les ministères fédéraux qui ont contribué de manière significative à des textes législatifs spécifiques, a été mise en place. Le champ d'application de la loi sur le registre des activités de lobbying a été élargi et davantage d'informations doivent être enregistrées par les représentant·es d'intérêts particuliers, ce qui améliore le niveau de transparence des activités de lobbying. Les règles relatives aux restrictions après la cessation de fonctions pour les secrétaires d'État et les directeurs généraux ont également été renforcées ; l'article 105 de la loi sur les fonctionnaires fédéraux a été modifié. Cela dit, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mettre en œuvre certaines recommandations en suspens concernant, en particulier, la nécessité de mettre en place un mécanisme destiné au contrôle spécifique du respect des normes d'intégrité qui figurent dans le manuel d'orientation et le code de conduite anti-corruption, afin de garantir qu'une information systématique sur les questions d'intégrité soit donnée aux ministres et aux secrétaires d'État parlementaires, d'améliorer l'accès du grand public à l'information au niveau fédéral, de divulguer au grand public suffisamment d'informations sur les réunions entre les personnes exerçant des fonctions exécutives supérieures et des lobbyistes et des tierces personnes, et d'imposer une obligation sans équivoque de divulguer les diverses situations de conflit au fur et à mesure qu'elles se produisent, ainsi que de déclarer publiquement les intérêts financiers de manière régulière.
84. En ce qui concerne les services répressifs, le GRECO se félicite de l'adoption d'un code de conduite adapté aux besoins spécifiques de la police fédérale. Un autre fait nouveau positif est l'adoption et l'entrée en vigueur de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, qui offre une protection contre les représailles à tous les membres du personnel de la police fédérale et de l'Office fédéral de police criminelle. Les autorités ont entrepris de publier des informations et des statistiques sur les enquêtes internes et le traitement des procédures disciplinaires et pénales à l'encontre des fonctionnaires de police et elles devraient continuer dans cette voie. Elles devraient également prendre des mesures complémentaires pour renforcer les processus de contrôle des nouvelles recrues de la police fédérale et afin d'assurer un contrôle interne plus strict et proactif au sein de la police fédérale.
85. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Allemagne ne se conforme pas suffisamment aux recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du

Cinquième Cycle au sens de l'article 31 révisé bis, paragraphe 10, de son Règlement intérieur. Le GRECO décide par conséquent d'appliquer l'article 32 révisé, paragraphe 2 i), et demande au Chef de délégation de l'Allemagne de soumettre un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir les recommandations i-iii, v-viii, xi, xii et xiv) au plus tard le 31 mars 2026

86. En outre, conformément à l'article 32 révisé, paragraphe 2, alinéa ii.b), le GRECO invite le Président du Comité Statutaire à envoyer une lettre - avec copie au Chef de délégation de l'Allemagne - à la Représentante permanente de l'Allemagne auprès du Conseil de l'Europe pour attirer l'attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures déterminées afin de réaliser des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
87. Enfin, le GRECO invite les autorités allemandes à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.