

Adoption : 25 mars 2021
Publication : 10 mai 2021

Public
GrecoRC4(2021)11

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

RAPPORT DE CONFORMITÉ INTÉRIMAIRE ALLEMAGNE

Adopté par le GRECO à sa 87^e réunion plénière
(Strasbourg, 22-25 mars 2021)

I. INTRODUCTION

1. Le présent Rapport de conformité intérimaire évalue les mesures prises par les autorités allemandes pour appliquer les recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle (voir le paragraphe 2) portant sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.
2. Le [Rapport d'évaluation du quatrième cycle sur l'Allemagne](#) avait été adopté par le GRECO lors de sa 65^e réunion plénière (10 octobre 2014) et rendu public le 28 janvier 2015 avec l'autorisation des autorités de ce pays.
3. Le [Premier Rapport de conformité](#) sur l'Allemagne avait été adopté par le GRECO lors de sa 75^e réunion plénière (24 mars 2017) et rendu public le 6 juillet 2017 avec l'autorisation des autorités de ce pays.
4. Le [Deuxième Rapport de conformité](#) sur l'Allemagne avait été adopté par le GRECO lors de sa 83^e réunion plénière (21 juin 2019) et rendu public le 12 août 2019 avec l'autorisation des autorités de ce pays. Au vu de ce document, le GRECO avait qualifié la réponse aux recommandations de « globalement insuffisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur. Le GRECO avait par conséquent décidé d'appliquer l'article 32 du même Règlement portant sur les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation mutuelle et demandé au Chef de la délégation allemande de fournir un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir les recommandations i à iv et vi) dès que possible, mais au plus tard le 30 juin 2020, conformément au paragraphe 2(i) de ce même article. Ce délai avait été reporté par la suite au 30 décembre 2020.
5. Les autorités allemandes ont respecté cette exigence et présenté un rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Ce rapport, reçu le 18 décembre 2020, a servi de base au présent Rapport de conformité intérimaire.
6. Le GRECO a chargé la République slovaque (en ce qui concerne les parlementaires) et la Suisse (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés M. Ján KRÁLIK, au titre de la République slovaque, et M. Ernst GNÄGI, au titre de la Suisse. Ces rapporteurs ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO pour rédiger le présent Rapport de conformité intérimaire.

II. ANALYSE

7. Dans son Premier Rapport d'évaluation du quatrième cycle, le GRECO avait adressé huit recommandations à l'Allemagne. Dans son Deuxième Rapport de conformité, le GRECO avait conclu que les recommandations v, vii et viii avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante, que les recommandations i, iii et vi avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations ii et iv n'avaient pas été mises en œuvre.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

8. *Le GRECO avait recommandé d'accroître la transparence du processus parlementaire, par exemple, en introduisant des règles visant l'interaction des députés avec les lobbyistes et autres tierces parties cherchant à influencer le processus parlementaire.*

9. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de conformité. Dans le Premier Rapport de conformité, il était d'ailleurs déjà parvenu à cette même conclusion. Il avait pris note à l'époque d'un certain renforcement de la transparence des activités de lobbying grâce, entre autres, à l'adoption de nouvelles règles visant à organiser l'accès à l'enceinte du *Bundestag* par les représentants des groupes d'intérêt. Il avait néanmoins conclu que ces mesures répondaient seulement en partie aux craintes ayant motivé la recommandation. Dans le Deuxième Rapport de conformité, le GRECO s'était félicité de l'approbation officielle par le gouvernement fédéral de la pratique selon laquelle tous les ministères fédéraux publient les commentaires reçus par les parties prenantes du secteur privé et de la société civile sur les initiatives législatives de la 19^e législature, tout en rappelant aux autorités que les recommandations appellent spécifiquement à améliorer la transparence du processus parlementaire. Il avait par ailleurs pris note d'un projet de modification¹ des Modalités d'application du Code de conduite du *Bundestag*, tout en estimant peu probable que cette initiative puisse avoir un impact notable sur la transparence dudit processus. De toute façon, un certain nombre des préoccupations exprimées par le GRECO dans son Rapport d'évaluation étant demeurées sans réponse, le GRECO avait conclu que la recommandation restait partiellement mise en œuvre.
10. Les autorités allemandes signalent aujourd'hui que, le 8 septembre 2020, un projet de loi a été introduit au *Bundestag* par les groupes parlementaires de la CDU/CSU et du SPD (à savoir les deux partis composant la majorité actuelle) en vue de la création d'un Registre des Lobbyistes au Bundestag allemand modifiant la loi sur les infractions administratives (*Lobbyregistergesetz* ou Loi sur le registre des lobbyistes). Ce projet de loi prévoit une obligation d'enregistrement pour les représentants d'intérêts particuliers (définis dans la section 1, paragraphe 2, du projet de loi comme toute personne physique ou morale ou société de personnes exerçant des activités « dans le but d'influencer directement ou indirectement le processus de formation de l'opinion du *Bundestag* allemand ainsi que de ses organes, membres, groupes parlementaires ou autres entités »), en d'autres termes un « registre des lobbyistes »². Le projet de loi précise les exceptions à cette obligation d'enregistrement (au profit, par exemple, des personnes physiques poursuivant exclusivement des intérêts personnels), indique les modalités de tenue du registre, énumère les données à collecter et énonce les conséquences d'éventuelles infractions à ses dispositions. Il introduit également l'obligation pour les « représentants d'intérêts particuliers » d'adopter un Code de conduite. Il prévoit que toute violation de l'obligation d'enregistrement constituera une infraction réglementaire au sens de la Loi sur les infractions réglementaires (*Ordnungswidrigkeitengesetz* ou *OWiG*) et, à ce titre, sera passible d'une amende pouvant atteindre 50 000 EUR. En outre, l'administration du *Bundestag* prévoit la création d'une nouvelle unité, qui sera responsable de la tenue du registre.
11. Une première lecture du projet de loi en plénière du Bundestag a eu lieu le 11 septembre 2020. Le projet de loi (ainsi que les amendements déposés par d'autres groupes parlementaires) a fait l'objet d'une audition de la (principale) Commission de validation des élections, des immunités et du Règlement qui s'est tenue le 1^{er} octobre 2020. Les délibérations sur le projet de loi sont actuellement en cours.

¹ Ces amendements contraindraient notamment les députés du *Bundestag* en mesure d'invoquer un droit légal ou une obligation contractuelle de non-divulgaration de certains renseignements (dans les informations qu'ils doivent soumettre au président du *Bundestag* sur certaines activités accessoires) à indiquer malgré tout non seulement le type des activités en cause, mais aussi le secteur économique dont relève leur contractant ou client.

² À cette fin, l'article 1, paragraphe 1, du projet de loi dispose que : « Quiconque entend poursuivre la représentation d'intérêts particuliers auprès du *Bundestag* allemand, de ses membres, de ses groupes parlementaires ou d'autres groupes doit en faire état en consignnant ces données dans un registre public tenu par le *Bundestag* dès lors que cette représentation est soit: (1) effectuée régulièrement assurée; (2) conçue pour être durable; (3) effectuée pour le compte de tiers; ou (4) à l'origine de plus de cinquante contacts différents visant à représenter des intérêts particuliers qui ont été pris au cours des trois mois précédant l'entrée ».

12. Le GRECO se félicite de cette initiative parlementaire visant à enregistrer les lobbyistes et autres tierces parties, indépendamment du système actuel prévoyant l'enregistrement volontaire éventuel des associations sur une liste publique tenue par le président du *Bundestag*. Cette mesure marquerait un progrès important vers une plus grande transparence des activités des lobbyistes et autres tiers désireux d'influencer les travaux du *Bundestag*. Toutefois, le projet n'ayant pas encore été adopté et en l'absence d'introduction d'autres mesures en vue d'accroître la transparence du processus parlementaire, la recommandation n'est que partiellement respectée.

13. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

14. *Le GRECO avait recommandé de : (i) introduire une obligation de signalement ad hoc de tout conflit potentiel entre des intérêts privés spécifiques d'un député et le sujet examiné dans le cadre d'une procédure parlementaire — que ce soit dans le cadre de l'assemblée plénière ou en commission —, indépendamment du fait de savoir si un tel conflit pourrait également être identifié dans le cadre de l'examen des déclarations d'activités et de revenus de l'intéressé ; et (ii) communiquer aux députés des consignes écrites relatives à cette obligation — lesquelles devront inclure une définition et/ou une typologie des conflits d'intérêts —, ainsi que des conseils (sur les risques de conflits d'intérêts et sur les questions éthiques connexes) prodigués à titre confidentiel par un consultant dévoué.*

15. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été considérée comme mise en œuvre au moment de l'adoption du Deuxième Rapport de conformité. Précédemment, dans son Premier Rapport de conformité, le GRECO avait pris note des discussions tenues par les commissions parlementaires compétentes, tout en se déclarant préoccupé par l'absence — deux ans et demi après l'adoption du Rapport d'évaluation — de toute mesure concrète en vue de la mise en œuvre des recommandations. Le GRECO soulignait également que les règles existantes du Code de conduite auxquelles les autorités se référaient avaient déjà été examinées en détail dans le Rapport d'évaluation. Dans le Deuxième Rapport de conformité (adopté plus de quatre ans et demi après l'adoption du rapport d'évaluation), les autorités avaient indiqué ne pas être en mesure de faire état d'autres progrès dans ce domaine.

16. Les autorités allemandes signalent aujourd'hui qu'aucun autre progrès n'a été enregistré.

17. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation iii.

18. *Le GRECO avait recommandé de : i) renforcer le système de déclaration existant, notamment en élargissant la portée des déclarations afin qu'elles incluent, par exemple, des informations sur les principaux avoirs — y compris la possession d'actions dans des sociétés au-dessous du plafond actuellement autorisé — et les dettes importantes ; (ii) envisager d'élargir la portée des déclarations afin qu'elles englobent également des informations sur le conjoint et les membres de la famille dépendants (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques).*

19. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de conformité. Concernant le premier volet de la recommandation, il avait déjà relevé auparavant avec inquiétude dans son Premier

Rapport que les organes parlementaires compétents s’opposaient à tout nouvel élargissement des obligations de déclaration. Dans le Deuxième Rapport de conformité, il s’était félicité qu’une analyse juridique d’une éventuelle obligation pour les membres du *Bundestag* de divulguer également les actifs et passifs importants ait été menée. Il avait cependant regretté que ladite analyse n’eût apparemment pas été menée dans le but de rechercher les possibilités ou les moyens juridiques d’élargir les catégories d’informations à divulguer, mais plutôt de rechercher les raisons de ne pas le faire. Le GRECO n’avait pas souscrit à certaines des conclusions de l’étude, en particulier le fait que la divulgation d’actifs et de passifs importants violerait les dispositions de la Convention européenne des droits de l’homme. Le régime actuel des déclarations d’intérêts n’ayant pas été revu afin d’élargir la portée des déclarations, le GRECO avait estimé cette partie de la recommandation non mise en œuvre. S’agissant du deuxième volet de la recommandation, le GRECO — même s’il se serait attendu à ce que la commission compétente du *Bundestag* examine de manière plus approfondie l’analyse juridique susmentionnée — avait reconnu dans son Deuxième Rapport de conformité que la possibilité d’élargir la portée des déclarations afin d’y inclure également des informations sur le conjoint et les membres de la famille dépendants avait été explorée. Il avait donc considéré ce volet de la recommandation comme n’étant pas mis en œuvre de façon satisfaisante.

20. Les autorités allemandes signalent aujourd’hui qu’aucun autre progrès n’a été enregistré.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation_iv.

22. *Le GRECO avait recommandé d’adopter des mesures appropriées afin d’assurer la supervision et l’application efficaces des règles — actuelles et futures — relatives à l’obligation de déclaration, aux conflits d’intérêts et à d’autres aspects de la conduite des membres du Parlement, notamment en renforçant les ressources en personnel affectées à l’administration du Bundestag.*
23. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée toujours non mise en œuvre au moment de l’adoption du Deuxième Rapport de conformité. Déjà, dans son Premier Rapport de conformité, le GRECO avait noté le dépôt d’une demande visant à faire passer de deux à trois le nombre d’employés de l’administration du *Bundestag* chargés de soutenir la supervision de l’application du Code de conduite, mais conclu qu’une telle initiative ne pouvait pas suffire à analyser la recommandation comme mise en œuvre même partiellement. Dans le Deuxième Rapport de conformité, il s’était félicité de la réitération de cette demande afin de garantir un renforcement des effectifs vers la fin 2019. Il avait aussi pris note de la réflexion entamée par la Commission du statut juridique des membres du *Bundestag*, laquelle avait abouti à une proposition de modification de l’*Abgeordnetengesetz* (la loi sur les membres du *Bundestag*) et du Code de conduite (en vue d’élargir les possibilités d’infliger une amende aux membres de cette assemblée au titre de certaines violations de la loi et du code susmentionnés). Il avait toutefois estimé que, compte tenu de la nécessité évidente de réforme exposée dans le Rapport d’évaluation, ces premières mesures — somme toute assez limitées — ne lui permettaient pas de confirmer l’adoption de mesures appropriées visant à assurer une supervision et une application efficaces des exigences en matière de déclaration, des règles relatives aux conflits d’intérêts et des autres normes de conduite des parlementaires. La recommandation avait donc été jugée comme n’étant pas mise en œuvre, même partiellement.
24. Les autorités allemandes indiquent aujourd’hui que la demande d’ajout d’un membre au personnel de l’administration du *Bundestag* chargé de la supervision de l’application du Code de conduite, telle qu’elle avait été mentionnée dans le Deuxième

Rapport de conformité, a été acceptée. De plus, les projets de modification de l'*Abgeordnetengesetz* et du Code de conduite, tels que rapportés dans le rapport de conformité, ont été adoptés et sont entrés en vigueur le 19 novembre 2020. En plus des dispositions déjà existantes sur les sanctions administratives pouvant aller jusqu'à la moitié de la rémunération annuelle d'un membre du *Bundestag* pour avoir omis de déclarer des activités ou des revenus devant être notifiés, ces amendements permettent au présidium du *Bundestag* d'imposer également de telles sanctions si des membres du *Bundestag* n'ont pas déclaré des dons devant être notifiés ou ont accepté des avantages considérés comme illicites en vertu de l'article 44a(2) de l'*Abgeordnetengesetz*³.

25. Le GRECO se félicite qu'un fonctionnaire supplémentaire ait rejoint à titre permanent le personnel chargé de la supervision de l'application du Code de conduite des membres du *Bundestag* et que les possibilités d'infliger une amende en cas de non-déclaration de certains revenus, activités et dons (ou d'acceptation d'avantages illégitimes) aient été renforcées. En ce qui concerne ce dernier point, compte tenu des observations formulées par le GRECO dans son Rapport d'évaluation sur le nombre très faible des sanctions imposées, le GRECO espère que cette disposition sera systématiquement appliquée en pratique dans les cas appropriés. De manière plus générale, compte tenu de la nature des préoccupations exprimées dans ledit Rapport d'évaluation⁴, le GRECO aurait préféré, une fois de plus, l'adoption de mesures plus ambitieuses afin de garantir une supervision et une application efficace des obligations actuelles et futures en matière de déclaration, des règles relatives aux conflits d'intérêts et des autres normes de conduite des parlementaires, conformément aux exigences de la recommandation. Néanmoins, il reconnaît qu'avec le renforcement des ressources en personnel allouées à l'administration du *Bundestag* et l'extension de la possibilité d'infliger des amendes au titre de certaines violations de la Loi sur les députés (*Abgeordnetengesetz*), des mesures ont été prises pour se conformer à la recommandation, ce qui lui permet de conclure aujourd'hui que cette dernière a été pour partie prise en compte.
26. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation vi.

27. *Le GRECO avait recommandé d'adopter des mesures appropriées en vue de renforcer la transparence et la supervision des activités accessoires des juges. Les Länder devraient être invités à participer à ce processus de réforme.*
28. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre au moment de l'adoption du Deuxième Rapport de conformité. Le GRECO s'était félicité de l'adoption d'un nouveau Code de conduite à l'usage des juges de la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) et de ce que les

³ En conséquence, l'article 44a, paragraphe 4, alinéa 2, de l'*Abgeordnetengesetz* [Loi sur les députés du *Bundestag*] se lit désormais comme suit : « En cas de défaut de déclaration d'activités, dons ou revenus soumis à l'obligation déclarative ou en cas de violation des obligations énoncées au paragraphe 2, le présidium peut infliger une sanction pécuniaire administrative pouvant atteindre la moitié de la rémunération annuelle du député ». De même, l'article 8, paragraphe 4, premier alinéa, du Code de conduite se lit comme suit : « Après avoir entendu une nouvelle fois le député, le présidium peut lui infliger une amende coercitive conformément à l'article 44a, paragraphe 4, deuxième alinéa, de l'*Abgeordnetengesetz* [Loi sur les députés du *Bundestag*] ».

⁴ Il convient de rappeler que le GRECO avait constaté un manque d'efficacité du mécanisme de contrôle administratif et notamment signalé la soumission tardive des déclarations des députés, la rareté des sanctions, la faiblesse des effectifs de l'administration du *Bundestag* et son incapacité à mener des enquêtes, ainsi que l'absence de tout contrôle des déclarations au-delà des renseignements fournis par les députés eux-mêmes. Il avait également noté des discussions en cours sur la question de savoir « si l'administration n'est pas trop proche du pouvoir pour être en mesure de surveiller efficacement et, au besoin, de critiquer les députés et s'il ne conviendrait pas mieux de conférer à une commission indépendante [...] des fonctions de supervision ».

renseignements relatifs aux revenus perçus par les intéressés en raison de leur participation à des événements ou de leur contribution à des publications étaient désormais rendus publiques. Il s'était également félicité de ce que, concernant un tribunal fédéral de haut niveau, des mesures avaient été prises pour améliorer le suivi des activités accessoires des juges à la suite d'un contrôle effectué par la Cour des comptes fédérale (*Bundesrechnungshof*). Toutefois, comme ces mesures ne concernaient que deux juridictions (au nombre desquels la Cour constitutionnelle fédérale dont les juges étaient déjà soumis à des règles plus restrictives que leurs confrères en matière d'activités professionnelles), le GRECO avait conclu que la recommandation était partiellement mise en œuvre.

29. Les autorités allemandes signalent aujourd'hui que les règles relatives aux activités accessoires des juges sont complétées par des lignes directrices et des mémentos — relatifs à leur application — à l'usage des juges exerçant au niveau fédéral ou à celui des *Länder*. En outre, toutes les juridictions fédérales diffusent régulièrement des lignes directrices, des notes ou des listes de contrôle visant les activités accessoires et décrivant les différents aspects à prendre en considération pour déterminer si une activité spécifique est autorisée ou pas. Un tribunal fédéral a ainsi élaboré, en janvier 2017, une note complète sur les activités accessoires, laquelle contient⁵ des explications détaillées sur l'application pratique du cadre législatif régissant l'exercice desdites activités par les juges, tandis qu'un autre tribunal fédéral (qui a déjà pris des mesures supplémentaires à la suite de l'examen de la Cour des comptes fédérale, comme indiqué dans le Deuxième Rapport de conformité), a maintenant également révisé son formulaire interne de demande d'autorisation d'activités accessoires afin de recueillir davantage d'informations.
30. En outre, tous les tribunaux fédéraux recueillent des informations sur les activités accessoires déclarées et autorisées des juges et soumettent un rapport annuel au ministère fédéral compétent, soit le ministère fédéral de la justice et de la protection des consommateurs, soit le ministère fédéral du travail et des affaires sociales⁶. Ce rapport comprend des informations sur le nombre total de juges fédéraux ayant exercé des activités accessoires au cours de l'année concernée, les types d'activité en cause, le temps moyen qui leur est consacré (ainsi que le nombre maximum d'heures passées par chaque juge de la juridiction examinée), la rémunération annuelle moyenne et la rémunération annuelle maximale par juge et par activité, ainsi que les partenaires contractuels des intéressés. Les deux ministères examinent les rapports annuels et vérifient qu'ils ne contiennent pas d'irrégularités. Les rapports ne sont pas rendus publics pour des raisons de protection des données (car il serait trop facile d'identifier les différents juges étant donné le nombre relativement faible de juges des tribunaux fédéraux).
31. Enfin, les autorités indiquent qu'à la suite du Deuxième Rapport de conformité, les ministères de la Justice des *Länder* ont été priés en mars 2020, par lettre du ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs, de fournir des informations complémentaires sur les mesures prises depuis 2014 pour accroître la

⁵ L'article 1 de cette note énumère les raisons pour lesquelles une activité secondaire pourrait être perçue par le public comme menaçant l'indépendance d'un juge. Il précise qu'un juge ne peut exercer une activité accessoire que si cela ne risque pas de saper la confiance dans l'indépendance, l'impartialité et la neutralité du système judiciaire. Il explique en outre que cette confiance pourrait se voir ébranlée en cas de déséquilibre entre la prestation et sa contrepartie, de perception par le juge d'une rémunération considérable au titre d'une présentation donnée lors d'un événement adapté aux besoins d'un groupe défendant des intérêts particuliers ou organisé par un cabinet d'avocats, un bureau de conseillers fiscaux ou une société de consultants susceptible de conseiller une partie devant le tribunal, ou encore d'un événement promotionnel en faveur d'un groupe défendant des intérêts particuliers. La note précise également les activités soumises à autorisation, celles devant seulement être notifiées et celles normalement considérées comme illicites.

⁶ Pour trois tribunaux fédéraux, pour lesquels cette obligation de déclaration existe depuis 2011, il s'agit du ministère fédéral de la justice et de la protection des consommateurs. Deux autres tribunaux fédéraux, pour lesquels l'obligation de déclaration existe depuis 2013, relèvent du ministère fédéral du travail et des affaires sociales.

transparence et la supervision des activités accessoires des juges au niveau de leurs *Länder* respectifs. Ces ministères ont fait savoir que le cadre législatif régissant les activités accessoires est globalement considéré comme approprié. Certains *Länder* ont néanmoins cru bon d'adopter des mesures supplémentaires⁷. Des lignes directrices et des notes concernant la manière de déterminer la licéité d'activités accessoires ont été mises à la disposition des juges au niveau des *Länder* également.

32. Le GRECO se félicite des lignes directrices explicatives mises à disposition sur l'application des règles relatives aux activités secondaires et de l'information selon laquelle tous les tribunaux fédéraux soumettent un rapport annuel sur les activités secondaires de leurs juges au ministère fédéral de la justice et de la protection des consommateurs ou au ministère fédéral du travail et des affaires sociales. Elle se félicite également de l'action de sensibilisation à cette question qui a été menée auprès des *Länder*. Même si l'obligation de soumettre un rapport annuel était déjà en vigueur au moment de l'adoption du rapport d'évaluation, le GRECO accepte qu'en demandant aux ministères compétents d'examiner ces rapports annuels pour y déceler des irrégularités, un contrôle supplémentaire des activités secondaires des juges soit exercé (ce dont il n'avait pas connaissance au moment de l'adoption du rapport d'évaluation). Le contrôle des activités secondaires sera en outre facilité par les lignes directrices explicatives sur l'application des règles relatives aux activités secondaires. Par contre, il ne peut pas facilement accepter que des mesures supplémentaires aient été prises pour améliorer la transparence des activités secondaires des juges, étant donné que les informations contenues dans ces rapports ne sont pas publiées. À cet égard, le GRECO prend note des arguments des autorités selon lesquels les préoccupations en matière de protection des données constituent un obstacle à la publication de ces informations, mais rappelle en même temps, à la lumière du Deuxième Rapport de conformité, que ces préoccupations n'ont pas constitué un obstacle pour la Cour constitutionnelle fédérale (qui publie des informations sur les rémunérations perçues par les juges individuels pour leur participation à des événements ou leurs publications) Par conséquent, le GRECO ne peut pas conclure que cette recommandation a été pleinement respectée.
33. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

34. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Allemagne a mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de manière satisfaisante trois des huit recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle.** Parmi les cinq recommandations restantes, quatre ont été partiellement mises en œuvre et une n'a toujours pas été mise en œuvre.
35. Plus spécialement, les recommandations v, vii et viii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, iii, iv et vi ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.
36. En ce qui concerne les parlementaires, le GRECO se réjouit de l'initiative introduisant un registre des lobbyistes, lequel pourrait représenter un pas important vers une plus grande transparence des activités des lobbyistes et autres tierces parties cherchant

⁷ Par exemple, le *Land* de Brandebourg a indiqué avoir procédé en 2019 à une réforme de son cadre réglementaire applicable. Une nouvelle disposition de sa Loi sur les fonctionnaires soumet désormais toutes les activités accessoires rémunérées et la plupart des activités accessoires non rémunérées à un régime d'autorisation préalable. Certains *Länder* ont élaboré des lignes directrices ou des Codes de conduite supplémentaires à l'intention de tous les juges ou de certaines catégories d'entre eux. Par exemple, le Code de conduite des tribunaux du travail décrit l'impact possible des activités d'enseignement ou de certaines collaborations avec les avocats dans des procédures d'arbitrage sur l'exercice par un juge de ses fonctions judiciaires.

à influencer le travail du *Bundestag*. De plus, le GRECO se félicite de l'adjonction à titre définitif d'un fonctionnaire supplémentaire à la structure chargée de superviser l'application du Code de conduite des membres du *Bundestag* et de l'introduction de la possibilité d'infliger des sanctions également en cas de défaut de déclaration de certains types de dons ou bien d'acceptation d'avantages illicites. Compte tenu de la nature des préoccupations exprimées dans le Rapport d'évaluation, le GRECO se serait attendu à une réforme plus complète du régime de supervision et d'exécution. Il prend acte toutefois de l'adoption de certaines mesures visant à améliorer le contrôle du respect des obligations déclaratives et des règles de conduite des parlementaires, laquelle peut s'analyser en une mise en œuvre partielle de la recommandation.

37. En revanche, le GRECO déplore l'absence de tout progrès supplémentaire concernant l'introduction d'une obligation de déclaration ad hoc lorsque surgit un conflit entre les intérêts privés d'un membre du *Bundestag* et une question débattue au Parlement d'une part et la fourniture de lignes directrices et de conseils confidentiels sur ces questions d'autre part. De même, aucun progrès supplémentaire n'a été signalé concernant l'élargissement des catégories d'informations devant être divulguées par les membres du *Bundestag* dans leurs déclarations financières.
38. En ce qui concerne les juges, le GRECO se félicite de l'information selon laquelle des directives explicatives ont été mises à la disposition des juges sur l'application des règles relatives aux activités secondaires (ce qui facilitera en outre le contrôle de ces règles) et que des actions de sensibilisation sur la question des activités secondaires des juges ont été menées auprès des *Länder*. Il accepte que les ministères compétents examinent les rapports annuels des tribunaux fédéraux sur les activités secondaires des juges, ce qui permet d'exercer un contrôle supplémentaire de ces activités. Toutefois, sur la base des informations fournies, il ne peut pas affirmer que des mesures adéquates ont été prises pour améliorer également la transparence des activités secondaires des juges fédéraux, comme l'exige la recommandation.
39. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le très faible niveau actuel de conformité aux recommandations reste « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur. En application du paragraphe 2, alinéa i, de l'article 32 dudit Règlement, le GRECO demande au Chef de la délégation allemande de produire un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir les recommandations i à iv et vi) dès que possible et au plus tard le 31 mars 2022.
40. De plus, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii.a), le GRECO invite son président à envoyer une lettre — avec copie au président du Comité statutaire — au Chef de la délégation allemande, attirant l'attention de celui-ci sur le non-respect des recommandations en cause et la nécessité d'agir avec détermination afin de réaliser des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
41. Enfin, le GRECO invite les autorités allemandes à autoriser dès que possible la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.