



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 17 juin 2022
Publication : 22 novembre 2022

Public
GrecoRC4(2022)21

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ *INTÉRIMAIRE* ALLEMAGNE

Adopté par le GRECO lors de sa 91^e réunion plénière
(Strasbourg, 13-17 juin 2022)

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire évalue les mesures prises par les autorités de l'Allemagne pour appliquer les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Allemagne (voir 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 a 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 Rapport de Conformité a 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 a 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 des éléments figurant dans ce document, le GRECO a conclu que le degré de conformité avec les recommandations, très faible dans l'ensemble, était « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur. Le GRECO a donc décidé d'appliquer l'article 32 portant sur les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation mutuelle et a demandé au chef de la délégation de l'Allemagne de fournir un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i à iv et vi) dès que possible et au plus tard le 30 juin 2020, conformément au paragraphe 2, alinéa i, de ce même article. Ce délai a été reporté par la suite au 30 décembre 2020.
5. Dans son Rapport de Conformité Intérimaire adopté à sa 87^e réunion plénière (25 mars 2021) et rendu public le 10 mai 2021, le GRECO a une nouvelle fois conclu que l'Allemagne n'avait mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante que trois des huit recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Quatre recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et une n'avait pas été mise en œuvre. À la lumière de ces résultats, le GRECO a conclu que le degré de conformité avec les recommandations, faible dans l'ensemble, restait « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur. En application du paragraphe 2, alinéa i, de l'article 32 dudit Règlement, le GRECO a demandé 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.
6. 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 31 mars 2022, a servi de base au présent Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire.
7. 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. Les rapporteurs nommés sont M. Ján KRÁLIK, au titre de la République slovaque, et M. Olivier GONIN, au titre de la Suisse. Ces rapporteurs ont bénéficié de l'assistance du secrétariat du GRECO pour rédiger le Rapport de Conformité Intérimaire.

II. **ANALYSE**

8. Dans son Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, le GRECO avait adressé huit recommandations à l'Allemagne. Dans son Rapport de Conformité Intérimaire, il a conclu que les recommandations v, vii et viii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, que les recommandations i, iii, iv et vi avaient été partiellement mises en œuvre et que la recommandation ii n'avait pas été mise en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

9. *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.*
10. Il est rappelé que dans les rapports de conformité précédents, le GRECO a considéré que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Dans le Rapport de Conformité Intérimaire, le GRECO s'est félicité de l'initiative parlementaire visant à enregistrer les lobbyistes et autres tierces parties. Toutefois, le projet de loi n'ayant pas été adopté et en l'absence d'introduction d'autres mesures propres à accroître la transparence du processus parlementaire, le GRECO a conclu que la recommandation n'était que partiellement mise en œuvre.
11. Les autorités allemandes indiquent maintenant que la loi portant création d'un registre des activités de lobbying pour la représentation d'intérêts spéciaux vis-à-vis du Bundestag allemand et du gouvernement fédéral (*Lobbyregistergesetz* ou loi sur le registre des lobbyistes) a été promulguée au Journal officiel fédéral le 16 avril 2021. Cette loi jette les bases de la mise en place d'un registre des activités de lobbying. Le registre en question est tenu à jour par l'administration du Bundestag depuis le 1^{er} janvier 2022, date d'entrée en vigueur de la loi en question. Cette loi définit en outre la terminologie, les conditions de création d'une entrée dans le registre et les règles régissant les activités de lobbying dans les locaux de l'assemblée. En particulier, elle précise que la notion de représentation d'intérêts spéciaux désigne tout contact pris dans le but d'influer, directement ou indirectement, sur le processus de formulation d'objectifs ou de prise de décision, et instaure une obligation d'inscription dans le registre, qui doit garantir que les personnes représentant des intérêts spéciaux s'identifient comme telles lorsqu'elles se livrent à des activités dans les bâtiments du Bundestag allemand. Conformément à l'article 5, paragraphe 5, de la loi, les représentants d'intérêts spéciaux enregistrés doivent faire référence à leur enregistrement lors de leur premier contact avec les organes respectifs, et mentionner les codes de conduite sur la base desquels la représentation des intérêts est exercée. Les autorités indiquent en outre qu'il existe une mesure incitant les organisations auxquelles l'obligation d'enregistrement s'applique à ne pas refuser de fournir les renseignements qui sont obligatoires en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la loi sur le registre des lobbyistes, sans quoi les représentants d'intérêts spéciaux peuvent se voir refuser l'entrée ou interdire la participation aux auditions publiques. Une autre disposition incitative est créée pour les organisations auxquelles l'obligation d'enregistrement ne s'applique pas – enregistrement de plein gré –, car celles qui ne s'enregistrent pas se voient refuser l'accès au Bundestag ou bien l'accès n'est accordé qu'à un groupe limité de personnes¹. Les autorités précisent que la possibilité de s'enregistrer sur une base

¹ Au 1^{er} janvier 2022, les personnes dont le nom a été correctement consigné dans le registre des activités de lobbying en tant que représentants d'intérêts spéciaux, ou leurs représentants ou employés, peuvent, en vertu de l'article 2, paragraphe 6, numéro 2, du règlement intérieur du Bundestag, se voir accorder l'accès aux bâtiments, s'il existe un motif légitime à cela, et obtenir un badge journalier pour représentant d'intérêts spéciaux.

volontaire est largement utilisée, par exemple par les organisations et groupes affiliés à l'église ainsi que par les associations d'employeurs ou de salariés.

12. Les exceptions à l'obligation d'enregistrement sont énumérées à l'article 2, paragraphe 2, de la loi sur le registre des lobbyistes. Les autorités indiquent que ces exceptions reposent sur le statut spécial des institutions concernées, qui est pour l'essentiel garanti par les droits fondamentaux de la Constitution allemande.² Il s'agit notamment des partenaires sociaux³ (n° 7), des représentants de partis politiques et de leurs fondations politiques (n°s 10 et 11), des représentants d'associations de pouvoirs locaux (n° 14) en vertu du statut spécial que leur confère le règlement du Bundestag, des églises et des communautés religieuses (n° 12), et, pour respecter la liberté de la presse, des représentants de celle-ci (n° 13). L'article 2, paragraphe 3, de la loi sur le registre des lobbyistes comprend d'autres exceptions (notamment les visiteurs, les conseils d'experts et les activités diplomatiques).
13. De plus, les autorités soulignent que la disposition provisoire concernant l'enregistrement dans le registre des activités de lobbying, qui était applicable aux représentants d'intérêts spéciaux se livrant à des activités soumises à l'obligation d'enregistrement depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le registre des lobbyistes le 1^{er} janvier 2022, n'est plus applicable depuis le 28 février 2022. Depuis cette date, quiconque se livre à une activité soumise à l'obligation d'enregistrement doit être inscrit dans le registre des activités de lobbying ou doit s'y faire enregistrer dès qu'il commence à se livrer à de telles activités. Au 20 mai 2022, plus de 4 500 représentants d'intérêts spéciaux – personnes physiques, entreprises et autres organisations et réseaux – étaient inscrits dans le registre, soit les noms de plus de 26 000 personnes physiques autorisées à représenter des intérêts spéciaux.
14. Enfin, l'administration du Bundestag a créé la Division ID 5, qui compte sept agents chargés de tenir à jour le registre des activités de lobbying, d'instruire les violations présumées du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts spéciaux et de mener des poursuites administratives en cas de non-inscription d'une information dans le registre ou d'inscription incorrecte, incomplète ou qui n'aurait pas été faite en temps voulu.
15. Le GRECO se félicite de l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2022, de la loi sur le registre des lobbyistes et de la création d'un registre des activités de lobbying applicable aux représentants d'intérêts spéciaux. Ces mesures constituent indéniablement une avancée majeure pour ce qui est de la transparence du processus parlementaire. Le GRECO note avec satisfaction que cette loi contient des définitions claires, qui sont détaillées et illustrées dans un manuel à l'attention des représentants d'intérêts spéciaux. Le registre est public et accessible en ligne⁴, et un service de l'administration du Bundestag a été créé pour le superviser. Cela étant, le GRECO note qu'il existe plusieurs exceptions à l'obligation d'enregistrement. De plus, l'obligation d'enregistrement ne couvre que les activités régulières de représentation d'intérêts spéciaux⁵. De ce fait, un certain nombre de représentants d'intérêts spéciaux se trouvent exclus du champ d'application de la loi. Le GRECO considère

² Tels que l'article 4 de la Constitution allemande pour les églises et les autres communautés religieuses, l'article 5 pour la presse et les médias, l'article 9 pour les partenaires sociaux.

³ Article 2(2) n° 7 de la loi sur le registre des lobbyistes : les représentants qui « cherchent à influencer les conditions de travail et économiques en tant qu'associations d'employeurs ou de salariés (article 9(3) de la Loi fondamentale) ».

⁴ <https://www.lobbyregister.bundestag.de/startseite>

⁵ En vertu de l'article 2, paragraphe 1, de la loi sur le registre des activités de lobbying, il y a obligation d'enregistrement si l'un des quatre critères mutuellement exclusifs suivants s'applique aux activités du représentant d'intérêts spéciaux : la représentation d'intérêts spéciaux a lieu de manière habituelle, elle est établie de façon permanente, elle est menée à des fins commerciales au bénéfice de tierces parties, ou plus de 50 contacts distincts ont été pris au cours des trois derniers mois dans le but de représenter des intérêts spéciaux. D'après le manuel, la représentation d'intérêts spéciaux est réputée régulière à partir du troisième contact pris avec des interlocuteurs.

que les autorités devraient, dans la mesure de ce qui est permis par la Constitution allemande, limiter les exceptions et étendre l'obligation d'enregistrement afin de mieux respecter l'objectif de transparence de la recommandation.

16. Dans l'ensemble, le GRECO note également que les obligations définies dans la loi incombent aux représentants d'intérêts spéciaux, mais pas aux parlementaires⁶. Les parlementaires qui prennent contact avec des lobbyistes ne sont pas soumis à quelque obligation que ce soit, par exemple l'obligation d'enregistrer ou de déclarer ces contacts au moment où ils sont pris. Dans ce contexte, le GRECO rappelle que plusieurs éléments faisant obstacle à la transparence ont été mentionnés dans le Rapport d'Évaluation et que le fait de traiter la question de l'enregistrement des lobbyistes ne répond que partiellement aux différents problèmes qui sous-tendent la recommandation. Par conséquent, le GRECO considère que, comme le précise la recommandation, des règles spécifiques régissant les échanges entre les parlementaires et les représentants d'intérêts spéciaux devraient aussi être mises en place, afin de renforcer encore la transparence. Malgré les progrès accomplis, des mesures supplémentaires sont nécessaires pour que l'objectif de la recommandation soit considéré comme étant pleinement atteint.
17. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

18. *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.*
19. Il convient de rappeler que cette recommandation a été jugée non mise en œuvre dans les précédents rapports de conformité. Dans le Rapport de Conformité Intérimaire, les autorités ont indiqué qu'aucun fait nouveau n'était à signaler.
20. En ce qui concerne la partie i) de la recommandation, les autorités allemandes indiquent à présent que les amendements à la loi sur le statut juridique des membres du Bundestag allemand (*Abgeordnetengesetz* ou loi sur les membres du Bundestag), qui sont entrés en vigueur le 19 octobre 2021, ont étendu l'article 49 en y ajoutant une obligation de signalement ad hoc. En vertu de l'article 49 révisé, « tout membre du Bundestag rémunéré pour des activités qu'il mène en lien avec un sujet devant être examiné dans une commission du Bundestag doit, avant de prendre part aux débats, signaler, en tant que membre de cette commission, tout lien entre ces intérêts et le sujet à examiner. » L'article 49 dispose en outre que « chaque membre du Bundestag qui a assumé le rôle de rapporteur doit, avant les débats, déclarer tout intérêt spécifique associé ; ces signalements sont notés dans la recommandation pour décision formulée par la commission. » Le signalement ad hoc requis en vertu de l'article 49 doit être fait par le biais d'une déclaration orale avant de prendre la parole lors des délibérations afin que tous les membres de la commission soient

⁶ Le manuel indique que les processus de communication entamés par les interlocuteurs de la représentation d'intérêts spéciaux, par exemple des membres du Bundestag, ne sont pas considérés comme une prise de contact au sens de la loi sur le registre des activités de lobbying. L'obligation d'enregistrement ne s'applique donc pas. Voir également le code de conduite à l'intention des représentants d'intérêts spéciaux dans le cadre de la loi sur les activités de lobbying, décision du Bundestag du 24 juin 2021.

informés du lien d'intérêt. Le signalement ad hoc est enregistré dans le procès-verbal de la réunion. Si un rapporteur révèle un conflit d'intérêts, sa déclaration ad hoc est consignée dans la recommandation de décision de la commission sur le sujet en question⁷.

21. Les autorités indiquent également que la mise en place d'une obligation de signalement pour les débats en plénière a été jugée irréalisable par l'organe législatif. L'objectif précis de l'obligation de signalement ad hoc est de faire connaître les intérêts éventuels qui sont en lien avec les débats des commissions spécifiques individuelles. Les commissions – et non les débats en plénière lors de la première ou de la deuxième lecture des projets de loi – sont le lieu où il est possible et courant d'influer sur le contenu de la législation et d'amender les projets de loi et autres projets de document. Les rapporteurs jouent un rôle particulier, puisqu'ils sont chargés, dans leur groupe parlementaire et de manière particulière, d'évaluer et éventuellement d'amender le projet sur lequel portent les débats en cours. La loi sur les membres du Bundestag prévoit donc que les intérêts signalés par les rapporteurs doivent être notés dans la recommandation pour décision formulée par la commission, qui fait ensuite l'objet de débats en deuxième lecture en plénière et fait donc également partie du vote en plénière.
22. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, les autorités allemandes indiquent que le Conseil des sages⁸ a adopté des dispositions d'application le 12 mai 2022. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 13 mai 2022. La disposition n° 16 contient des définitions et les types de conflits d'intérêts qui doivent être révélés par les membres des commissions et les rapporteurs. En même temps que les nouvelles dispositions d'application, les membres du Bundestag ont reçu une note explicative de l'administration du Bundestag contenant plus de détails et des exemples concrets.
23. Enfin, les autorités indiquent que l'organe législatif n'a pas mis en place de bureau spécialisé chargé de fournir des conseils confidentiels sur les éventuels conflits d'intérêts et les questions éthiques connexes. Elles renvoient à cet égard à la disposition, prévue à l'article 50 de la loi sur les membres du Bundestag, qui fait obligation aux députés de demander des informations complémentaires au président, ainsi qu'à l'obligation qui incombe à l'administration de fournir aux membres et aux groupes parlementaires des conseils objectifs, neutres et confidentiels.
24. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il se félicite de la modification apportée à l'article 49 de la loi sur les membres du Bundestag, qui introduit une obligation de signalement ad hoc des intérêts pour les membres des commissions et les rapporteurs. Il apparaît clairement que cette modification améliore la prévention des conflits d'intérêts. Toutefois, le GRECO note que cette règle ne s'applique qu'aux réunions des commissions et regrette qu'elle n'ait pas été étendue à la plénière du Bundestag, comme cela est demandé dans la recommandation (voir également le Rapport d'Évaluation, paragraphe 54). Par conséquent, la première partie de la recommandation ne peut être considérée autrement que partiellement mise en œuvre.
25. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, le GRECO regrette qu'aucun service de conseil confidentiel et spécifique n'ait été mis en place et que le rôle de conseil soit toujours tenu par une personnalité politique, à savoir le président

⁷ Les recommandations de décision des commissions sont publiées sous la forme d'un document imprimé (*Bundestagsdrucksache*) qui est accessible au public. La recommandation de décision de la commission constitue la base des délibérations de la deuxième lecture en séance plénière et du vote en séance plénière.

⁸ En vertu de l'article 52 de la loi sur les membres du Bundestag modifiée, le conseil des sages, organe chargé des processus parlementaires et des questions parlementaires internes et composé de députés désignés par les groupes parlementaires et le présidium, doit adopter des dispositions d'application concernant le contenu et la portée des obligations (code de conduite), comme indiqué dans les parties dix et onze de la loi sur les membres du Bundestag.

du Bundestag, ou par le personnel de l'administration du Bundestag, comme c'était déjà le cas au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation. D'autre part, le GRECO salue l'entrée en vigueur, le 13 mai 2022, des dispositions d'application adoptées par le Conseil des Sages. Le GRECO note avec satisfaction que les nouvelles dispositions ainsi que la note explicative fournissent des indications écrites aux membres du Bundestag sur la nouvelle obligation de divulgation ad hoc. Par conséquent, cette partie de la recommandation a maintenant été partiellement mise en œuvre.

26. Le GRECO conclut que la recommandation ii est partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

27. *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).*
28. Il est rappelé que cette recommandation était restée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité Intérimaire. Le GRECO avait considéré que la première partie de la recommandation n'avait pas été mise en œuvre, car le système des déclarations d'intérêts alors en place n'avait pas été revu afin d'étendre les catégories d'information devant faire l'objet d'une déclaration. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, le GRECO avait reconnu, dans le Deuxième Rapport de Conformité, que la possibilité d'élargir la portée des déclarations afin qu'elles englobent également des informations sur le conjoint et les membres de la famille dépendants avait été examinée. Il avait par conséquent considéré que cette partie de la recommandation avait été mise en œuvre de façon satisfaisante.
29. Les autorités allemandes signalent maintenant que la portée des déclarations d'intérêts des membres du Bundestag a été élargie à la faveur de la modification de la loi sur les membres du Bundestag, qui est entrée en vigueur le 19 octobre 2021. L'article 45, paragraphe 2, numéro 6, de cette loi dispose que les intérêts détenus dans des sociétés de capitaux (*Kapitalgesellschaften*) ou des sociétés de personnes (*Personengesellschaften*) doivent être déclarés s'ils représentent une participation supérieure à 5 % (contre 25 % auparavant). Cette règle a été étendue pour englober les participations détenues dans des sociétés de placement ainsi que la possession indirecte d'actions. De plus, les revenus tirés de ces investissements doivent maintenant aussi être déclarés. Les exceptions n'existent que pour les sociétés de personnes dans lesquelles le parlementaire détient une participation, si les activités de la société de personnes concernent exclusivement la location et le crédit-bail en lien avec la gestion de biens privés. Selon les autorités, l'objectif est de prendre en compte les cas où le parlementaire loue à un tiers un appartement dont il/elle est propriétaire, et qu'il/elle possède par exemple en commun avec son conjoint ou son partenaire de vie et établit une société de personnes à cette fin (par exemple, une société de personnes de droit civil (*BGB-Gesellschaft*)). La gestion du patrimoine privé, y compris l'activité de location et de crédit-bail de biens immobiliers, doit être déclarée si elle est exercée à des fins commerciales⁹. Les partenaires commerciaux – qu'il s'agisse d'autorités publiques ou autres - doivent également être déclarés en vertu de l'article 45, paragraphe 2, numéro 1 de la loi (sauf s'ils se situent en dessous des seuils de 1000 euros par mois ou 3000 euros par an). Les autorités indiquent

⁹ Dispositions d'application concernant le contenu et la portée des obligations établies par les dixième et onzième parties de la loi sur le statut juridique des membres du Bundestag allemand (loi sur les membres du Bundestag), n° 12.

également que les prêts doivent être déclarés en vertu de l'article 45, paragraphe 2, numéro 5, lorsqu'ils représentent un avantage pour le membre du Bundestag, par exemple parce qu'ils sont accordés à des conditions spéciales (hors marché).

30. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il se félicite de la modification apportée à la loi sur les députés du Bundestag, qui abaisse à 5 % le plafond de participation dans des entreprises devant faire l'objet d'une déclaration par les membres du Bundestag et prévoit également que les informations financières à déclarer incluent les revenus d'investissements. Le GRECO note également de nouvelles avancées concernant le signalement d'informations ; par exemple, les revenus à déclarer ne sont plus exprimés sous forme de tranches, mais de montants exacts. Si le GRECO estime que des informations financières supplémentaires, telles que la propriété de biens immobiliers ou les dettes importantes, auraient également pu être incluses dans l'obligation de fournir des informations, il considère néanmoins que les mesures prises ont considérablement élargi la portée des déclarations.
31. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été traitée de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

32. *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.*
33. Il est rappelé que, dans le Rapport de Conformité Intérimaire, cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Le GRECO a reconnu 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 membres du Bundestag (*Abgeordnetengesetz*) et du code de conduite, des mesures avaient été prises pour se conformer à la recommandation. Néanmoins, compte tenu de la nature des préoccupations exprimées dans le Rapport d'Évaluation, le GRECO aurait préféré l'adoption de mesures plus ambitieuses afin de garantir une supervision et une application efficaces 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.
34. Les autorités allemandes indiquent maintenant que le code de conduite, qui constituait auparavant les règles internes du parlement telles que décrites à l'annexe des règles de procédure du Bundestag allemand, a été intégré dans la loi sur les membres du Bundestag (parties dix et onze). Par conséquent, ces règles ont dorénavant force de loi. D'après l'article 51 de la loi sur les membres du Bundestag (procédure applicable en cas de délit), la supervision et l'application du code de conduite relèvent de la compétence du président du Bundestag, qui, à ces fins, a recours aux services des divisions de l'administration du Bundestag concernées. Les autorités indiquent également que les effectifs de la section 21 au sein de la division PM 1 de l'administration du Bundestag sont passés de trois à quatre employés en 2021 et que des postes supplémentaires doivent être accordés à la division PM 1 pour soutenir la supervision et l'application du code de conduite au cours de la prochaine loi budgétaire.
35. Les règles modifiées de la partie onze de la loi sur les membres du Bundestag définissent les obligations relatives aux sanctions applicables en cas de violation du code de conduite, en particulier les sanctions à l'encontre des membres qui ne respectent pas l'obligation qui leur est faite de déclarer leurs intérêts. Les autorités

indiquent que certaines règles et sanctions ont été modifiées et renforcées : par exemple, le champ d'application de la procédure de sanction a été ajusté aux nouvelles dispositions relatives aux activités interdites et à l'obligation de fournir des informations, et il est maintenant clair que les violations de l'obligation de déclarer un conflit d'intérêts au sens de l'article 49 de la loi sur les membres du parlement relèvent aussi du champ d'application de la procédure de sanction, puisque ces obligations de déclaration font partie des règles de conduite.

36. De plus, l'article 51, paragraphe 6, de la loi sur les membres du Bundestag dispose que le président du Bundestag doit, à l'avenir, présenter au Bundestag, au début d'un mandat électoral, un rapport « contenant des données sur le nombre de procédures d'enquête engagées et sur les conclusions d'abandon des procédures, d'admonestation, de violations avérées des obligations et de validation de peine, et sur le montant versé au budget fédéral au titre de l'article 44a, paragraphe 5, » de ladite loi¹⁰. Un tel rapport doit aussi être établi pour le dernier mandat électoral. Les autorités soulignent que ces dispositions devraient donner au grand public plus de possibilités que par le passé de suivre l'évolution des règles de transparence et les éventuelles sanctions payées.
37. Enfin, les autorités indiquent que l'exposé des motifs de la loi sur les membres du Bundestag précise que la commission sur le statut juridique doit évaluer les règles énoncées dans la partie onze de la loi (code de conduite). Cette évaluation doit se terminer en mai 2023 et ses résultats doivent être présentés à la commission de validation des élections, des immunités et du règlement du Bundestag.
38. Le GRECO note que le code de conduite des parlementaires a été intégré dans la loi sur les membres du Bundestag et que certaines règles et sanctions en cas de manquement à ce code ont été renforcées. Le GRECO note avec satisfaction que des mesures supplémentaires ont été prises pour se conformer à la recommandation, notamment un employé supplémentaire chargé de la supervision et de l'application du code de conduite, la publication par le président du Bundestag d'un rapport annuel sur les enquêtes et les sanctions, ainsi qu'une évaluation continue des règles en vigueur. Le GRECO reconnaît que ces évaluations sont autant d'occasions de renforcer encore la supervision et l'application du code de conduite. Cela dit, il a eu connaissance d'informations récentes¹¹ indiquant que, bien que les nouvelles règles en vigueur interdisent désormais de tels manquements, des mesures plus strictes sont encore nécessaires pour permettre une supervision efficace du code de conduite des parlementaires. À cette occasion, certains se sont une nouvelle fois demandé si l'administration n'est pas trop proche du pouvoir pour être en mesure de surveiller efficacement et, au besoin, de critiquer les parlementaires¹². Le GRECO réaffirme que le mécanisme de contrôle doit être renforcé afin de prévenir efficacement les violations des règles de conduite des parlementaires. La mise en œuvre de la recommandation est donc en cours et le GRECO attend avec intérêt de recevoir des informations plus précises sur la publication du premier rapport sur les enquêtes et les sanctions par le président du Bundestag ainsi que sur le processus d'évaluation des règles en vigueur. Au vu de ce qui précède, le GRECO est contraint de conclure que les exigences de la recommandation n'ont été que partiellement remplies.
39. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

¹⁰ En vertu de l'article 44a, paragraphe 5, « les contreparties ou les avantages pécuniaires qui sont inadmissibles au sens des paragraphes 2 à 4 ci-dessus ou leur équivalent monétaire sont à verser au budget fédéral. Le président fait valoir ce droit par un acte administratif, à condition qu'un délai de trois ans ne se soit pas écoulé depuis la réception de la contrepartie ou de l'avantage pécuniaire. La perte de la qualité de membre du Bundestag ne remet pas ce droit en cause. »

¹¹ Süddeutsche Zeitung, article du 23 juin 2020 et article du 14 juillet 2021.

¹² Voir Rapport d'Évaluation, paragraphe 96.

Recommandation vi.

40. *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.*
41. Il est rappelé que dans les rapports de conformité précédents, le GRECO a considéré que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Dans le Rapport de Conformité Intérimaire, il s'est félicité des lignes directrices explicatives mises à disposition sur l'application des règles relatives aux activités accessoires et de l'information selon laquelle tous les tribunaux fédéraux présentent un rapport annuel sur les activités accessoires 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. Il s'est également félicité de l'action de sensibilisation à cette question qui avait été menée auprès des Länder. Cela étant, il n'a pas estimé que des mesures supplémentaires aient été prises pour améliorer la transparence des activités accessoires des juges, étant donné que les informations figurant dans les rapports annuels n'étaient pas publiées. Le GRECO a donc conclu que cette recommandation n'était pas pleinement mise en œuvre.
42. Les autorités allemandes n'ont pas signalé de faits nouveaux à cet égard.
43. Le GRECO note l'absence de progrès et conclut que la recommandation vi demeure partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

44. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Allemagne a accompli certains progrès dans la mise en œuvre des recommandations depuis le rapport de conformité intérimaire de mars 2021. Quatre des huit recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sont désormais mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitée de manière satisfaisante. Les quatre recommandations en suspens sont à présent toutes partiellement mises en œuvre.**
45. Plus précisément, les recommandations iii, v, vii et viii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitée de manière satisfaisante et les recommandations i, ii, iv et vi ont été partiellement mises en œuvre.
46. En ce qui concerne les parlementaires, l'entrée en vigueur de la loi sur le registre des lobbyistes est une avancée positive. Cependant, la législation comporte quelques lacunes et il semble que les activités de lobbying ne soient pas totalement couvertes. Outre la question de l'enregistrement des lobbyistes, d'autres mesures sont nécessaires pour accroître la transparence du processus parlementaire. La mise en place d'une obligation de signalement ad hoc pour les situations de conflit d'intérêts des parlementaires au niveau des commissions est un pas dans la bonne direction. Cela dit, cette règle a besoin d'être étendue aux conflits d'intérêts en réunion plénière. Bien que des consignes écrites relatives à la nouvelle obligation de signalement ad hoc aient été fournies aux membres du Bundestag avec l'adoption de dispositions d'application, il n'a été signalé aucune avancée en ce qui concerne la fourniture, par une source spécifique, de conseils confidentiels sur l'obligation de signalement. En outre, l'obligation faite aux membres du Bundestag de déclarer les informations financières qui les concernent a été étendue et comprend désormais, entre autres, les détentions de parts dans des entreprises supérieures à 5 %. Enfin,

la supervision et l'application des règles de conduite des membres du Bundestag pourraient être plus efficaces.

47. En ce qui concerne les procureurs, toutes les recommandations ont été mises en oeuvre (voir rapports précédents). En ce qui concerne les juges, une seule recommandation est en suspens, celle qui préconise une plus grande transparence pour les activités accessoires des juges.
48. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité avec les recommandations n'est plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur. Il décide par conséquent de ne pas poursuivre l'application de l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle.
49. Conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 8.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite le Chef de la délégation allemande à lui soumettre un rapport sur les mesures prises pour mettre en oeuvre les recommandations en suspens (à savoir les recommandations i, ii, iv and vi) dès que possible et au plus tard le 30 juin 2023.
50. Enfin, le GRECO invite les autorités de l'Allemagne à autoriser dès que possible la publication du rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.