



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 22 mars 2024
Publication : 8 juillet 2024

Public
GrecoRC4(2024)3

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ ALLEMAGNE

Adopté par le GRECO
à sa 96^e réunion plénière (Strasbourg, 18-22 mars 2024)

I. INTRODUCTION

1. Cet Addendum au 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 Quatrième Cycle sur ce pays (voir paragraphe 2), qui traite de 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. Le [Rapport de Conformité](#) correspondant a été adopté par le GRECO le 7 décembre 2018 lors de sa 75^e réunion plénière et rendu public le 6 juillet 2017, avec l'autorisation de l'Allemagne.
3. Le [Deuxième Rapport de Conformité](#) a été adopté par le GRECO le 21 juin 2019 lors de sa 83^e réunion plénière et rendu public le 12 août 2019, avec l'autorisation de l'Allemagne. 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 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle.
4. Dans son [Rapport de Conformité Intérimaire](#) adopté lors de sa 87^e réunion plénière (25 mars 2021) et rendu public le 10 mai 2021, 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 révisé, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur.
5. Dans son [Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire](#) adopté lors de sa 91^e réunion plénière (17 juin 2022) et rendu public le 22 novembre 2022, le GRECO a conclu que l'Allemagne avait fait quelques progrès dans la mise en œuvre des recommandations depuis le Rapport de Conformité Intérimaire de mars 2021. Quatre des huit recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle (recommandations iii, v, vii et viii) avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Les quatre recommandations restantes avaient toutes été partiellement mises en œuvre (recommandations i, ii, iv et vi).
6. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités allemandes ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Ce rapport a été reçu le 29 septembre 2023 et a servi de base au présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
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 désignés étaient Mme Zusana ŠTOFOVÁ, au titre de la République slovaque, et M. Olivier GONIN, au titre de la Suisse. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction de cet Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
8. Le présent [Addendum au Deuxième Rapport de Conformité](#) évalue la mise en œuvre des quatre recommandations en suspens depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire (recommandations i, ii, iv et vi) et fournit une évaluation globale du niveau de conformité de l'Allemagne avec ces recommandations.

II. **ANALYSE**

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. Le GRECO avait considéré, dans son Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire, que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Le GRECO a salué l'adoption de la loi sur le registre des lobbyistes, mais s'est inquiété de la portée de cette loi et des exceptions applicables. En outre, il manquait des règles spécifiques visant l'interaction des parlementaires avec les lobbyistes et autres tierces parties cherchant à influencer le processus parlementaire, contrairement aux préconisations de la recommandation.
11. Les autorités allemandes signalent à présent que des modifications à la loi sur le registre des lobbyistes ont été élaborées dans le cadre d'un projet de loi modificatif ([document 20/7346](#)). Ce projet de loi a été adopté en séance plénière du *Bundestag* le 19 octobre 2023 ([document 20/8828 du Bundestag](#)) et publié le 15 janvier 2024 au Journal officiel fédéral. Il est entré en vigueur le 1^{er} mars 2024. Les modifications adoptées prévoient notamment l'extension de la portée de la loi pour inclure l'instauration de contacts au sein de l'exécutif, à partir du niveau des chefs de division, avec des collaborateurs parlementaires, des groupes parlementaires et des groupements au Parlement pour l'examen de questions régies par la loi (article 1(2)). Le seuil de matérialité déclenchant l'obligation d'enregistrement a été abaissé : il est fixé à 30 (au lieu de 50 auparavant) « contacts de représentation d'intérêts » au cours des trois derniers mois (article 2(1) n° 5).
12. Les autorités expliquent que les modifications adoptées prévoient également la transparence du registre des lobbyistes en ce qui concerne l'emploi d'anciens parlementaires et fonctionnaires dans les « domaines d'activité des lobbyistes ». À l'avenir, le pantouflage sera signalé dans le registre. Si un lobbyiste a exercé l'une des activités citées au sein de la législature ou de l'exécutif (c'est-à-dire qu'il a occupé un poste de membre du gouvernement fédéral ou de secrétaire d'État parlementaire, qu'il a été membre du *Bundestag* ou employé par un membre du *Bundestag* ou par un groupe parlementaire ou un groupement au sein du *Bundestag* ou qu'il a exercé une fonction ou un mandat au sein de l'administration fédérale) au cours des cinq années précédant le début de ses activités de lobbyiste ou s'il exerce encore activement l'une des activités citées, ces informations figureront dans le registre. Ces informations doivent également être fournies par des personnes physiques liées par un contrat de représentation d'intérêts particuliers (ou par un contrat de sous-traitance). Les règles relatives au pantouflage tiennent compte du fait que les groupes de personnes susmentionnés disposent de très bons réseaux politiques qui facilitent l'exercice d'une influence sur le processus décisionnel (article 3(1) n° 3).
13. Les modifications adoptées prévoient également que tous les projets de loi ou de règlement visés par des activités de lobbying doivent être signalés comme tels dans le registre (article 3(1) n° 5). Tous les avis et rapports d'experts importants relatifs au projet de loi/règlement en question adressés aux parlementaires/fonctionnaires concernés doivent également être publiés. En outre, les « représentants contractuels d'intérêts » sont tenus d'indiquer quelle loi ou quel règlement sont ciblés par leurs activités de lobbying (article 3(2)). Les personnes physiques agissant pour le compte d'un donneur d'ordre doivent également être identifiées (même dans le cadre d'un contrat de sous-traitance). Dans ce contexte, plus de 500 lobbyistes au total ont

signalé un donneur d'ordre dans le registre. L'objectif de ces règles détaillées est de garantir que la chaîne de contrats/sous-contrats ne puisse être utilisée pour contourner les exigences de transparence prévues par la loi sur le registre des lobbyistes.

14. En raison de l'augmentation substantielle des informations à publier dans le registre (notamment avec l'extension de la portée au niveau opérationnel, l'indication du « pantouflage » et l'obligation de publier les avis écrits et rapports d'experts importants), les modifications adoptées ne prévoient pas la publication d'informations concernant les relations personnelles des parlementaires. De plus, il y a peu de chances que la transparence concernant les relations personnelles des parlementaires respecte l'article 38(1) deuxième phrase de la loi fondamentale allemande. Par ailleurs, une réglementation plus efficace a été mise en place afin d'accroître la visibilité des préoccupations soulevées et des actions menées par les représentants d'intérêts particuliers.
15. Le GRECO prend note de ces avancées et s'en félicite. Les modifications adoptées renforcent considérablement la portée de la loi sur le registre des lobbyistes, ce qui accroît encore la transparence du processus parlementaire. Le GRECO reconnaît que, bien que cette section du rapport soit consacrée aux parlementaires et que l'introduction de règles/des orientations visant leurs interactions avec les lobbyistes aurait été la bienvenue, la formulation de cette recommandation n'en fait qu'un exemple qui pourrait être suivi. En faisant peser sur les lobbyistes et autres tierces parties (mais pas sur les parlementaires) la charge de divulguer les contacts avec les parlementaires, les autorités ont néanmoins abordé la question de l'amélioration de la transparence du processus parlementaire, conformément à l'objectif général de la recommandation.
16. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation i a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ii

17. *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.*
18. Le GRECO avait considéré, dans son Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire, que les deux volets de cette recommandation étaient partiellement mis en œuvre. Concernant la première partie de la recommandation, le GRECO a salué l'instauration d'une obligation de déclaration *ad hoc* pour les membres des commissions et les rapporteurs lors des réunions de commission. Toutefois, cette obligation ne s'étend pas aux assemblées plénières du *Bundestag*. Concernant la deuxième partie de la recommandation, des consignes écrites avaient été rédigées pour les membres du *Bundestag* concernant la déclaration *ad hoc*. Toutefois, aucun service de conseil confidentiel et spécifique n'avait été mis en place et le rôle de conseil était toujours tenu par une personnalité politique, à savoir le président du *Bundestag*, ou par le personnel de l'administration du *Bundestag*.

19. Les autorités allemandes répètent que, selon elles, une obligation de déclaration *ad hoc* des conflits d'intérêts applicable concernant l'assemblée plénière du *Bundestag* n'est ni faisable ni essentielle. En effet, en vertu du règlement du *Bundestag* et dans la pratique, ce sont les commissions qui détiennent un rôle clé dans le processus législatif. Les autorités ne fournissent aucune nouvelle information concernant les conseils confidentiels.
20. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités et déplore l'absence de progrès en ce qui concerne la mise en œuvre de cette recommandation. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv

21. *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.*
22. Le GRECO avait considéré, dans son Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire, que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Il a demandé des précisions supplémentaires concernant le système de supervision des exigences d'intégrité applicables aux parlementaires afin de garantir leur efficacité dans la pratique.
23. Les autorités allemandes indiquent à présent que le rapport sur les procédures d'enquête et de sanction prévues à l'article 51(6) de la loi sur les membres du *Bundestag*, qui a été lancé au cours de la 19^e législature, a été publié le 23 septembre 2022 sous la forme d'un document du *Bundestag* (20/3500). Le code de conduite plus strict est entré en vigueur juste avant la fin de la 19^e législature et ne s'appliquait donc pas encore aux procédures dans le cadre desquelles la présidente informe le *Bundestag* et les membres du public intéressés de son rapport. Par conséquent, la première évaluation de l'application des nouvelles règles par la présidente concernera le prochain rapport. Néanmoins, le rapport de septembre 2022 indiquait clairement que les infractions faisaient et continueraient de faire l'objet d'un suivi systématique. Dans ce contexte, au cours de la 19^e législature du *Bundestag*, 386 procédures d'enquête ont été ouvertes pour de potentielles infractions commises par des membres du *Bundestag*. Au total, 51 affaires ont été classées ; pour 296 affaires, la procédure s'est soldée par un avertissement (réprimande). Dans huit cas, l'avertissement a été émis par la présidente et, dans les 288 autres cas, les parlementaires ont été informés de l'existence d'une infraction par l'administration du *Bundestag*. L'approche est graduelle et les parlementaires qui ne respectent pas le délai de déclaration pour la première fois en sont simplement informés. Ce n'est qu'en cas d'infraction répétée qu'un avertissement est émis par la présidente et entraîne une amende administrative. Cinq infractions ont conduit à un constat d'infraction, dont une a entraîné une amende administrative. Au total, au cours de la 19^e législature, 34 procédures n'ont pas pu être menées à leur terme.
24. Parmi les autres évolutions signalées par les autorités allemandes figure une augmentation significative des effectifs de la division PM 1 (création de plusieurs nouveaux postes), qui est l'unité responsable du code de conduite. Les postes comprennent désormais trois administrateurs, trois assistants et quatre agents administratifs. En outre, la commission du Conseil des Anciens sur le statut juridique des membres du *Bundestag* a présenté au Conseil des Anciens, en mai 2023, un rapport évaluant l'application des modifications de la loi sur les membres du *Bundestag* visant à améliorer les règles de transparence pour les membres du

Bundestag. Le rapport a établi que les modifications législatives avaient permis de définir une liste plus complète d'obligations en matière de déclaration pour les membres du *Bundestag* et que sa publication avait assuré une plus grande transparence pour le grand public. Le rapport proposait de mettre en place un portail de déclaration par voie électronique pour permettre aux membres du *Bundestag* de soumettre et de modifier les informations et les mises à jour requises par voie électronique à tout moment. Cela faciliterait l'utilisation du système et améliorerait le respect par les membres du *Bundestag* de leurs obligations en matière de déclaration. L'objectif de la mise en place d'un portail de déclaration électronique est de fournir une meilleure présentation des déclarations des membres du *Bundestag* et un moyen pour le public intéressé de rechercher les informations publiées. Le rapport recommande également de clarifier la législation existante et d'y apporter certaines modifications. Le Conseil des Anciens a renvoyé le rapport à la commission du Règlement pour délibération. Le processus de délibération au sein de la commission est toujours en cours.

25. Les autorités allemandes ont également indiqué que la première publication des déclarations des membres du *Bundestag* en application du code de conduite avait été achevée en mai 2023. Elles invoquent plusieurs raisons à ce retard important dans la première publication des informations communiquées par l'ensemble des parlementaires. En particulier, à la suite des importantes modifications apportées au code de conduite, toutes les informations précédemment collectées sur les parlementaires – y compris ceux qui ont été réélus – ont dû faire l'objet d'une nouvelle collecte. À l'expiration du délai légal pour la présentation initiale en janvier 2022, il n'y avait toujours pas de dispositions d'application concernant les exigences révisées en matière de déclaration. Les dispositions d'application adoptées par le Conseil des Anciens sont finalement entrées en vigueur le 13 mai 2022. Les parlementaires et l'administration ont donc dû examiner les informations déclarées à l'origine à l'aune des nouvelles dispositions. En outre, la base de données devait également être adaptée aux nouvelles dispositions, ce qui ne pouvait pas être fait avant l'entrée en vigueur des dispositions d'application en mai 2022. Afin de mener à bien toutes ces tâches, il a fallu augmenter les effectifs de personnel (un administrateur assistant, deux agents d'appui et deux administrateurs ont ainsi été engagés en décembre 2022). Enfin, des travaux sont en cours pour mettre au point un portail électronique permettant de soumettre les déclarations imposées par le code de conduite. Ce portail devrait être accessible aux parlementaires bientôt et devrait conduire à une publication plus rapide et plus efficace de leurs déclarations.
26. Le GRECO prend note et se félicite des progrès réalisés en ce qui concerne cette recommandation. Les ressources en personnel allouées par l'administration du *Bundestag* aux tâches de supervision ont été renforcées, conformément à la recommandation. Des informations détaillées ont également été fournies concernant la pratique en matière d'application de la loi, et des pistes sont à l'étude pour continuer d'améliorer le respect des règles relatives à l'intégrité applicables au *Bundestag*. Le GRECO apprécie les efforts déployés par les autorités dans ce domaine.
27. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation vi

28. *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.*

29. Le GRECO avait considéré, dans son Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire, que cette recommandation demeurait partiellement mise en œuvre. Aucun progrès supplémentaire n'avait été signalé par les autorités depuis le Rapport de Conformité Intérimaire qui saluait les lignes directrices explicatives mises à disposition sur l'application des règles relatives aux activités accessoires des juges et la présentation par tous les tribunaux fédéraux d'un rapport annuel sur les activités accessoires de leurs juges. À l'époque, le GRECO n'avait pas estimé que des mesures supplémentaires aient été prises pour améliorer la transparence des activités accessoires des juges, étant donné que ces rapports annuels n'étaient pas publiés.
30. Les autorités allemandes n'ont fourni aucune autre information concernant cette recommandation.
31. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation vi demeure partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

32. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Allemagne a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante six des huit recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Les deux autres recommandations ont été partiellement mises en œuvre.
33. Plus spécifiquement, les recommandations i, iii, iv, v, vii et viii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, et les recommandations ii et vi ont été partiellement mises en œuvre.
34. En ce qui concerne les parlementaires, le GRECO se félicite des mesures prises pour renforcer la supervision et l'application des règles relatives à l'intégrité au sein du *Bundestag*. Le GRECO prend également note de l'avancée résultant de l'adoption de modifications apportant des améliorations à la loi sur le registre des lobbyistes, notamment l'extension de sa portée et l'indication du pantouflage dans les informations communiquées dans le registre sur l'emploi d'anciens parlementaires et fonctionnaires. Une obligation de déclaration *ad hoc* devrait être instaurée pour l'assemblée plénière du *Bundestag* et des conseils confidentiels devraient être mis en place.
35. 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.
36. L'adoption de ce Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Quatrième Cycle pour l'Allemagne. Cependant, si elles le souhaitent, les autorités allemandes peuvent tenir le GRECO informé de nouveaux faits pertinents concernant la mise en œuvre des recommandations ii et vi qui reste en suspens.
37. 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.